

308409
3



UNIVERSIDAD LATINA, S. C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

"LA IMPORTANCIA DE LAS SOCIEDADES CIVILES
EN LOS PROGRAMAS GENERALES DE DESARROLLO
EN EL DISTRITO FEDERAL"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
AGUIRRE SOSA ERENDIRA

ASESOR: LIC. ALEJANDRO PEREZ CORREA



MEXICO, D.F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

PAGINACION DISCONTINUA

México, D.F. a 23 de noviembre de 2001.

LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ
DIRECTORA DE DERECHO
UNIVERSIDAD LATINA S.C.

Por medio de la presente le hago de su conocimiento que con esta fecha he terminado de revisar la tesis intitulada "LA IMPORTANCIA DE LAS SOCIEDADES CIVILES EN LOS PROGRAMAS GENERALES DE DESARROLLO EN EL DISTRITO FEDERAL", misma que ha sido corregida en parte, sin perjuicio de las posibles consideraciones que se crean pertinentes, siendo a mi parecer valiosa en su contenido como aportación a la sociedad, tesis que realizará con el objeto de que la alumna **ERENDIRA AGUIRRE SOSA**, obtenga el título de la Licenciatura en Derecho.

Lo anterior para los efectos correspondientes.

ATENTAMENTE


LIC. ALEJANDRO PÉREZ CORREA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

· INCORPORADA A LA U.N.A.M.



Coyoacán México, 12 de Febrero de 2002.

**C. DIRECTOR GENERAL DE REVALIDACIÓN
E INCORPORACIÓN DE ESTUDIOS DE LA UNAM**

P R E S E N T E:

La C. AGUIRRE SOSA ERENDIRA ha elaborado la tesis profesional titulada “La importancia de las Sociedades civiles en los programas generales de desarrollo en el Distrito Federal”, bajo la dirección del LIC. ALEJANDRO PEREZ CORREA , para obtener el Título de Licenciada en Derecho.

La alumna ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

ATENTAMENTE
“LUX VIA SAPIENTIAS”

LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ
DIRECTORA TÉCNICA
LICENCIATURA EN DERECHO
CAMPUS SUR

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTE TRABAJO REPRESENTA AÑOS DE ESFUERZOS Y DE COSAS HERMOSAS QUE HAN PASADO EN MI VIDA, POR QUE AUN LAS COSAS MALAS SE CONVIRTIERON EN FUERZA, FUERZA PARA LOGRAR LO QUE HOY ES UN HECHO, LO QUE PENSE UN SUEÑO, HOY ES UNA REALIDAD, PERO NO HUBIESE SIDO POSIBLE SIN EL AMOR, LA CONFIANZA Y LA FORTALEZA DE TRES MUJERES MARAVILLOSAS: MI MADRE, MI HERMANA Y MARISA A QUIENES DEBO TANTO Y NO TENGO PALABRAS CON QUE AGRADECERLES, SOLO DECIRLES "LAS AMO".

SIN LA TOLERANCIA, EL CARIÑO Y EL APOYO INCONDICIONAL DEL ING. SAUL FIGUEROA, QUIEN ME ENSEÑÓ EN LOS MOMENTOS MÁS DIFÍCILES A SALIR CON LA FRENTE EN ALTO, PRESERVANDO SIEMPRE LA HONESTIDAD Y DIGNIDAD, LUCHANDO SIEMPRE POR LOS IDEALES EN QUE UNO CREE SIN DESFALLECER NUNCA.

A MIS TIOS RANFERI, IRMA, RIGOBERTO, Y ELIA, QUIENES SIEMPRE SE PREOCUPARON POR NOSOTRAS, NUNCA NOS DEJARON Y NOS DIERON LOS CONSEJOS ADECUADOS SIN CONDICIÓN ALGUNA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**MIS AMIGAS COMO OLVIDARLAS: CAMILA,
CONCHITA Y GRISEL, A QUIENES DEBO ESE
HOMBRO, ESE CONSEJO, ESE REGAÑO, ESE
ESTIMULO Y LO MÁS IMPORTANTE ESA
AMISTAD VERDADERA E INCONDICIONAL.**

**LIC. ALEJANDRO PÉREZ
CORREA, GRACIAS POR SU
TIEMPO, CONFIANZA Y POR
HABER COMPARTIDO
CONMIGO SUS
CONOCIMIENTOS, QUE ES LO
MÁS IMPORTANTE QUE UN
SER HUMANO PUEDE DAR.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INDICE

INTRODUCCIÓN 1

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS 1

1.1. EL SIGLO DE LA REFORMA BORBÓNICA	1
1.2. DE LA INDEPENDENCIA AL TRIUNFO DEL LIBERALISMO (1821-1867): LA CONSTRUCCIÓN DEL SENTIDO DE NACIÓN Y EL LUGAR DE LA SOCIEDAD CIVIL	10
1.3. EL CORPORATIVISMO Y EL LABERINTO DE LAS COALICIONES	14
1.4. LOS NUEVOS ACTORES	21
1.5 EL PORFIRIATO Y LA RERUM NOVARUM: LA RECONQUISTA DE LA SOCIEDAD CIVIL.	26
1.6. LA CONCILIACIÓN, LA RERUM NOVARUM Y LAS FORMAS SOLIDARIAS DE ORGANIZACIÓN.	33

CAPITULO II CONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL. 39

2.1. CONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL SEGÚN HEGEL	40
2.2. CONCEPTO DE LA SOCIEDAD CIVIL SEGÚN ARATO Y COHEN.	41
2.3. CONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL SEGÚN AVRITZER	46
2.4. CLASIFICACIÓN DE LAS ASOCIACIONES CIVILES	50
2.5. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.	56

CAPÍTULO III CASOS INTERNACIONALES 63

3.1. ESPAÑA	67
3.1.1. RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES.	67
3.1.2. RÉGIMEN FISCAL Y DE PRERROGATIVAS QUE FOMENTAN LA ACCIÓN DE LAS OSC	70
3.1.3. MECANISMOS FINANCIEROS	71
3.1.4. ÓRGANO E INSTANCIA GUBERNAMENTAL DE SUPERVISIÓN	72
3.1.5. ACCESO A RECURSOS PÚBLICOS	72
3.1.6. MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS	72
3.1.7. PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LAS OSC EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS PÚBLICOS.	73
3.2. FRANCIA	74
3.2.1. RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES.	74
3.2.2. RÉGIMEN FISCAL Y DE PRERROGATIVAS QUE FOMENTAN LA ACCIÓN DE LAS OSC	77
3.2.3. MECANISMOS FINANCIEROS.	78
3.2.4. ÓRGANO O INSTANCIA GUBERNAMENTAL DE SUPERVISIÓN	79
3.2.5. ACCESO A RECURSOS PÚBLICOS	80
3.2.6. MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS	80
3.2.7. PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LAS OSC EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS PÚBLICOS ESPECÍFICOS.	81
3.3. HOLANDA	82
3.3.1. RECONOCIMIENTO JURÍDICO	82
3.3.2. FIGURAS ASOCIATIVAS	83
3.3.3. TIPOS DE OBJETO SOCIAL	84

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3.4 PROCESO DE REGISTRO	84
3.3.5. LINEAMIENTOS INTERNOS	86
3.3.6. RÉGIMEN FISCAL Y EXENCIONES FISCALES	86
3.3.6.1. IMPUESTO CORPORATIVO	87
3.3.6.2. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	88
3.3.6.3. DEDUCCIONES	88
3.3.7. ÓRGANO DE VIGILANCIA	89
3.3.8. ACCESO A RECURSOS PÚBLICOS	90
3.3.9. MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS	90
3.3.9.1. PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LA OSC EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS PÚBLICOS ESPECÍFICOS	91
3.3.9.2. ÓRGANO DE GOBIERNO QUE REGISTRA Y SUPERVISA	91
3.4. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	92
3.4.1. RECONOCIMIENTO JURÍDICO	92
3.4.2. FORMAS DE CONSTITUCIÓN DE LAS OSC	92
3.4.2.1. CORPORACIONES	93
3.4.2.2. FIDEICOMISOS	94
3.4.3. RENDICIÓN DE CUENTAS	97
3.4.4. ÓRGANOS GUBERNAMENTALES DE REGISTRO Y SUPERVISIÓN	98
3.4.5. ACCESO A RECURSOS PÚBLICOS	99

CAPITULO IV. EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL **100**

4.1. TENDENCIAS RECIENTES	100
4.2 MARCO JURÍDICO NORMATIVO	105
4.3. INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA	105
4.4. ASOCIACIONES CIVILES	108
4.5. LEGISLACIÓN FISCAL	109
4.5.1. EXENCIÓN DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA.	110
4.5.2. EXENCIÓN DE IMPUESTOS LOCALES	111
4.5.3. DEDUCIBILIDAD DE IMPUESTOS	113
4.5.4. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)	114
4.6. LEY DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.	115
4.7. EL PROGRAMA DE GOBIERNO Y LA POLÍTICO SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL	116
4.8. EL CONSEJO DE DESARROLLO SOCIAL	119
4.9. GRUPO DE TRABAJO SOBRE ORGANIZACIONES CIVILES	120
4.9.1. LAS COMISIONES	123

CONCLUSIONES **128**

BIBLIOGRAFIA **137**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN

Presentamos un análisis del potencial analítico y normativo del concepto de sociedad civil para sustentar una forma real de relación entre ella y el gobierno, dentro de un marco legal que se hace hoy en día necesario, específicamente en el Distrito Federal, de esta manera nos concentraremos en el caso particular de las llamadas organizaciones civiles, mejor conocidas como organizaciones no gubernamentales, organizaciones de promoción y desarrollo u organizaciones de servicio a terceros.

Esta elección se justifica en la medida que se tiene por objeto la identificación de las experiencias e instituciones que mejor ayudan a propiciar la colaboración entre los gobiernos y los sectores más organizados y con mayor potencial de incidencia en políticas públicas de la sociedad civil, es por ello que consideramos sumamente importante la creación de mecanismos jurídicos que permitan promover, regular y dirigir los trabajos que de manera conjunta realizan la sociedad civil y el gobierno. Sin embargo, nos empeñaremos en recordar que la composición de la sociedad civil es compleja y variada, y que un cambio sustantivo de la política implica una transformación radical de las estructuras jurídicas y políticas vigentes, de tal manera que todos los actores de la sociedad puedan hacer respetar sus derechos y participar constructivamente en la vida pública.

Para realizar un estudio claro y objetivo del tema que nos ocupa, la presente tesis se encuentra dividida en cuatro capítulos, con la finalidad de demostrar que la inexistencia de un marco legal en materia de relación real entre el gobierno y las OSC, representa un serio problema, el cual repercute directamente en los ciudadanos de esta gran metrópoli.

En el Primer Capítulo, recordaremos que el discurso de la sociedad civil en el mundo seda desde el Siglo XVIII, con la llamada Reforma Borbónica y en México se ha dado en un tiempo en que los movimientos sociales populares de los setenta y ochenta han sido derrotados en su lucha por resistir el ajuste neoliberal y han perdido

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

su antigua centralidad en el campo de la oposición social al régimen corporativo. Un acelerado recambio de actores y de arenas de lucha social tuvo lugar en el contexto de las grandes transformaciones que sufrió el país.

Esta combinación de crisis de viejos actores, identidades e instituciones ligadas al populismo, por un lado, y la emergencia de nuevos actores e identidades, por otro, creó los fundamentos de una cultura política alternativa que revaloró la autonomía de la sociedad y planteó una nueva relación entre la sociedad y el sistema político.

En principio, la recuperación de la idea de sociedad civil ha revestido en México un carácter fundamentalmente identitario. Se le ha usado en primer lugar, al igual que en los países donde se luchó por la democracia, como un medio para diferenciar a la sociedad del Estado.

Este uso fundamentalmente antiautoritario y autonomizante de la idea de sociedad civil tuvo de origen el problema de homogeneizar lo diverso, es decir, la sociedad misma. Esto nos condujo, en algunos casos, a concebir a la sociedad civil como un ente colectivo y de carácter popular, como un "macrosujeto". En efecto, en nuestro país, tan proclive al rescate de tradiciones populistas, se ha tendido a usar la noción de sociedad civil como sustituto moderno y aceptable de la noción de pueblo, excluyendo por tanto a los empresarios y a las asociaciones de carácter conservador.

De otra parte, se ha producido en un sector de la opinión pública un proceso de acotación simbólica del significado de sociedad civil, limitándolo al campo de las organizaciones no gubernamentales y de algunos grupos de ciudadanos que luchan por la democracia. Esta apropiación del concepto ha buscado subrayar el principio de la autonomía de la sociedad respecto del sistema político y legitimar la práctica política de esas agrupaciones. Se trata de lo que Lechner ha llamado "la interpelación de los nuevos actores sociales", es decir, el reclamo de reconocimiento

**TLSE CON
FALLA DE ORIGEN**

de actores que antes no aparecían en la escena pública. Si bien es cierto que las ONG'S y las asociaciones ciudadanas son parte de la Sociedad Civil, una tal restricción del concepto deja fuera otro tipo de asociaciones (profesionales, religiosas, culturales, populares) que también constituyen el campo de la sociedad civil. Este intento de restricción conceptual refleja, por otra parte, la centralidad que en los años noventa han adquirido este tipo de asociaciones en la esfera pública.

La experiencia reciente de la acción colectiva en México nos indica que a través de la recuperación del concepto de sociedad civil se cuestionaron viejas certidumbres, sobre todo el principio de que el sentido de la acción política era la integración en la toma o bien en la transformación del Estado. La asociación conceptual entre política y Estado se sujetó a una doble crítica: por un lado, se descubre un nuevo locus de la acción política, que es la sociedad misma, desdoblada en la forma de una esfera pública y de un conjunto de asociaciones que reflejan una nueva voluntad de autonomía y una disposición al aprendizaje colectivo, por otro, el Estado deja de ser visto como eje de toda acción modernizante para tomarlo en un sistema que debe ser controlado, acotado y permeado por iniciativas sociales.

Dos nuevos principios empiezan a dirigir el sentido de la acción colectiva: la autonomía y la autolimitación. El primero se refiere a que los actores sociales ya no se definen por su forma de integración en el sistema político, sino que adquieren una autoconciencia de su doble cualidad de especificidad y universalidad, sus intereses y valores específicos pueden ser legítimamente defendidos en tanto vayan acompañados de la aceptación de la pluralidad, a la vez, se asume una igualdad fundamental con los otros en términos de derechos de ciudadanía, cuya extensión y aplicación real es reclamada como eje de la convivencia colectiva.

La autolimitación se refiere al abandono de toda perspectiva fundamentalista, no se trata ya de que algún actor social o político convierta a todos los otros a una sola causa o programa, o que se busque homogeneizar a la sociedad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a través de la acción del Estado. No se trata de anular a éste, ni tampoco de desaparecer la institución del mercado. Por tanto, la noción de sociedad civil no es portadora de una nueva utopía originaria, ni asume el protagonismo de actores universales.

En el Segundo Capítulo, retomamos la idea de sociedad civil, en dos frentes: de una parte, una gran variedad de movimientos sociales contemporáneos y de otra, un movimiento intelectual cuyos orígenes van hasta un grupo de escritores que pueden caracterizarse como post-marxistas. Así, en Europa del Este dicha noción fue el eje de identidad de todos los actores que lucharon contra el socialismo autoritario, especialmente en Polonia y Checoslovaquia. En América Latina, esta noción permitió realizar una serie de invocaciones democráticas en oposición a los regímenes dictatoriales del cono sur. En los países del Occidente identitario de una serie de nuevos movimientos sociales muy diversos (movimientos ecologista, feminista, pacifista), los cuales han planteado la necesidad de ampliar las esferas de la participación política de la sociedad más allá de los ámbitos restringidos de la democracia formal.

Por su parte, autores como Kolakowski, Vajda y Michnik, en el este; Castoriadis, Lefort, Bobbio, Touraine, Habermas, en el oeste, y aún O'Donnell, Weffort y Cardoso, en América Latina, anticiparon o acompañaron en el plano intelectual, desde muy diversas perspectivas, la recuperación de la idea de Sociedad Civil. Los unía, sin embargo, su vinculación con movimientos de crítica al marxismo estructural de los setenta y su búsqueda, dentro de las tradiciones del discurso occidental, de salidas al callejón sin salida en que se encontraba el pensamiento socialista.

Estos aportes permiten inferir que la relación entre el gobierno y la sociedad civil puede constituir el eje de una nueva forma de analizar la problemática social existente, asumiendo compromisos conjuntos y metas a alcanzar para obtener los beneficios que la sociedad en su conjunto reclama.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Desde esta perspectiva, la sociedad civil tendría dos componentes principales: por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema; es en este sentido que Walzer llama a la sociedad civil "escenario de escenarios". Por otra parte, estaría el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados. Tendríamos así que la sociedad civil contendría un elemento institucional definido básicamente por la estructura de derechos de los Estados de Bienestar contemporáneos, y un elemento activo, transformador, constituido por los nuevos movimientos sociales.

La sociedad civil contiene entonces el potencial de una estrategia de democratización autof limitada que busca compatibilizar en el largo plazo la lógica del mercado, las necesidades y estructuras del sistema político y las necesidades de la reproducción socio-cultural. Esta visión teórica sólo puede entenderse dentro del contexto de una teoría crítica de la sociedad contemporánea. En efecto, esta aproximación a la sociedad civil contiene elementos descriptivo-analíticos y prescriptivos. No pretende situarse al margen de los debates normativos, sino prescriptivos. No pretende situarse al margen de los debates normativos, sino incidir directamente en ellos. En este sentido, las teorías de la sociedad civil critican el positivismo hegemónico en la ciencia política contemporánea y apuntan a una vía de contacto entre la ciencia social y las necesidades, expectativas y discurso de los actores sociales reales.

A partir de estos elementos es posible señalar la enorme importancia de una estructura jurídica que nos permita desarrollar e impulsar una relación real y funcional de la sociedad con el gobierno. Dadas las condiciones de nuestro país, es importante concentrarse en las consecuencias de este nuevo enfoque sobre la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

democratización en relación a las teorías de la transición y consolidación de la democracia.

La popularización de las teorías de la transición ha conducido a que se atribuya a las élites políticas el protagonismo exclusivo de las negociaciones propias de la transición desde un régimen autoritario a uno democrático. Estas teorías no sólo están equivocadas en cuanto a que el concepto mismo de democracia que manejan es sumamente limitado, sino que erróneamente atribuyen a la sociedad civil el papel de un conjunto de grupos de presión externos cuya única función es forzar el arranque y conclusión de las negociaciones entre las élites políticas. Como se ha visto, un concepto riguroso de sociedad civil ayuda a realizar una crítica a las teorías de la transición, cuyo contenido no sólo legitima el carácter elitista de las democracias existentes, sino que además conduce a la pérdida de sentido de una verdadera democratización desde la sociedad.

Las teorías de la consolidación de la democracia avanzan un paso en la dirección correcta al postular, vistos los efectos poco alentadores de las múltiples transiciones que se han producido en los últimos años, que las elecciones libres no son suficientes para garantizar la democratización de la vida social. Sin embargo, mucha de la discusión sobre la consolidación navega entre dos extremos que pocas veces se tocan: de un lado, una crítica empírica que se acompaña de postulados normativos carentes de anclajes teóricos y que por lo tanto aparecen como una suma de buenos deseos; de otro, propuestas de ingeniería constitucional o de diseño institucional que normalmente hacen caso omiso de los prerequisites sociológicos y políticos de su implementación.

En el Tercer Capitulo, se realizara un análisis de países como España, Francia, Holanda y Estados Unidos de América, donde apreciaremos varios modelos de relación entre el gobierno y la sociedad. Los datos recopilados, no permiten afirmar la existencia de un modelo único de relación, se observara que no existen análisis confiables en la medición objetiva del impacto social que alcanzan las políticas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

destinadas a fomentar o regular el sector de las OSC. En realidad, un principio de análisis y de acción que surge como relevante en este contexto sostiene, más allá de los grandes lineamientos que definen a las nuevas formas de relación entre gobierno y sociedad, es decisivo enfocar la atención en el ámbito operativo y local de dicha interacción que es en donde deben tomar cuerpo los nuevos enfoques que colocan en lugar central a las OSC, es decir, en cada caso particular de interacción entre gobierno y sociedad civil en la región, se debe ir a la búsqueda de mecanismos institucionales operativos que permitan implementar políticas específicas para fortalecer al sector.

Por último el Cuarto Capítulo contempla la problemática específica del Distrito Federa, la cual no es ajena a lo antes expuesto, la ciudad cuenta con una población de 8.6 millones de habitantes y con la presencia diaria de 5 millones de visitantes. Está inserto en un espacio metropolitano que alberga cerca de 18 millones de personas: En él se observan cambios en su fisonomía y en sus patrones de crecimiento, por la elevada movilidad territorial de sus habitantes y por la transformación en el uso del suelo y en los patrones culturales y económicos

Algunas expresiones del complejo panorama social son las siguientes:

- Prioridades de edades que se están invirtiendo, especialmente en las zonas céntricas, con una presencia cada vez más numerosa de adultos mayores.
- Despoblamiento de las zonas céntricas y crecimiento acelerado en las periferias.
- Limitadas oportunidades para la población joven, que seguirá siendo el grupo mayoritario durante los próximos 20 años.
- Carencia de una cultura para atender a personas con discapacidad y a adultos mayores.
- Número creciente de núcleos familiares monoparentales, la mayoría a cargo de mujeres.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Incremento de grupos de población indígena como refugiados económicos y políticos.
- Gran proporción de habitantes que no cuentan con sistemas de seguridad y protección social.
- Aumento de la ocupación en actividades informales y en la economía ilegal.
- Incremento en el número de personas que pernoctan en la calle.
- Embate de enfermedades emergentes como VIH – SIDA y adicciones.
- Aumento de la violencia familiar y social.
- Crisis de valores de confianza y autoridad.
- Tensiones, conflictos e incomunicación intergeneracionales.
- Frustraciones, neurosis e intolerancia acumuladas.
- Pérdida grave de identidad, solidaridad y comunicación entre sectores sociales.
- Gran número de instalaciones sociales sin mantenimiento, equipamiento ni personal calificado.

En los últimos 20 años lo social en las grandes metrópolis de México se ha atendido con esquemas asistencialistas y compensatorios que no resuelven las verdaderas causas de los problemas.

A fin de alcanzar mayor equidad social se deben desarrollar acciones en el campo de la cultura para fomentar el reconocimiento y el respeto de los derechos de los grupos de población que han sido excluidos tradicionalmente de las principales corrientes del desarrollo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para avanzar en la solución de las situaciones complejas se requiere potenciar las fortalezas institucionales y aprovechar las oportunidades de una sociedad más participativa y con esperanza de cambio.

Por lo que creemos y estamos convencidos de que algunas de estas fortalezas son:

- El surgimiento de múltiples organizaciones que asumen funciones de atención social y menor dependencia del gobierno.
- Un clima propicio para la colaboración y complementariedad entre gobierno y sociedad civil, así como entre los diferentes niveles de gobierno.
- Infraestructura, equipamiento y recursos, que si bien no son suficientes constituyen una plataforma importante para brindar mejores servicios y ampliar su cobertura.
- Mayor sensibilidad a la problemática social y reconocimiento de la diversidad y pluralidad.
- Avances en la legislación sobre aspectos sociales que habían estado desatendidos, violencia familiar, personas con discapacidad, derechos de los niños y niñas, adultos mayores y deporte.

Derivado de lo anterior el presente trabajo representa un intento por ofrecer un mecanismo jurídico eficaz para las diversas organizaciones civiles existentes y por existir en el Distrito Federal, planteando un esquema general de constitución, clasificación, relación y organización con el gobierno de la ciudad, ayudando así a obtener los elementos y criterios generales para la construcción de políticas públicas detalladas y precisas, apostando a una relación real entre el gobierno y la ciudadanía, así los temas que hoy por hoy nos preocupan podrían tener soluciones prontas y correctas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1. El siglo de la reforma borbónica

El siglo XVIII se caracteriza por la expansión de la ilustración en los estados europeos. España no fue la excepción. El inicio del siglo comenzó con el cambio de la dinastía reinante. El trono lo ocupó el sobrino de Luis XIV, el Duque de Anjou, quien fue entronizado como Felipe V, rey de España, dando inicio al reinado de la dinastía de los Borbones.

Felipe V no ascendió sólo al trono de España, llevó consigo a un equipo de funcionarios reformadores encabezados por el financiero Jean-Louis de Orry, con la instrucción de implantar en España el modelo eficientista desarrollado en Francia desde tiempos de Richelieu, y perfeccionado por Mazarino y Colbert.¹ Pero no es sino hasta la llegada al trono de Carlos III (1759 – 1788), cuando adquiere su mayor dimensión 'ilustrada' el siglo XVIII español y su color áureo el novohispano.

La Ilustración es la etapa histórica en la que se reconoce que el sujeto es portador de la razón, el lugar legítimo de la verdad. Y en cuanto tal; tiene también la capacidad de asociarse en términos 'racionales'. Este tipo de asociación, 'por razón de la razón', creció de manera importante en los países ilustrados de Europa, bajo la forma de "las sociétés de pensée", que son resultado del concepto moderno de 'sociedad civil', surgido en la Ilustración.

Una de estas formas de asociación constituyó un movimiento importante y trascendental en toda Europa. Se trata de las sociedades francmasónicas. Los propios masones remontan sus orígenes hasta Grecia y Egipto. El término 'francmasón' significa 'individuo libre, constructor de muros'. Estas sociedades que

¹ MATA, Héctor, *Ilustración y Reforma en el México Borbónico*, s.e., México, 1997, pp. 7.

² Las sociétés de pensée (logias masónicas, sociedades patrióticas y literarias) son agrupaciones que se desarrollaron bajo los principios modernos de asociación, enfatizando al individuo más que al cuerpo social. Cf. Jean-Pierre Bastian (comp.) *Protestantes, liberales y francmasones, sociedades de ideas y modernidad en América Latina, siglo XXIX*, FCE, CEHILA, primera reimpresión, México, 1993, pp. 7.

existían previamente al siglo XVIII, tienen un cambio fundamental inspirado en las ideas ilustradas. El 24 de Junio de 1717, se fusionan las cuatro logias londinenses en la primera Gran Logia, dando comienzo a la francmasonería moderna. En 1736 se funda la Gran Logia Escocesa.

El 15 de febrero de 1728 se funda la logia matritense, que jugará un papel destacado en la reforma del imperio español. Sus miembros son los grandes ilustrados de la época: el Conde de Aranda, Campomanes, Muñoz Tovero, el Conde de Cobarrús, ensenada, y el más importante de todos ellos, Jovellanos.

En el reinado de Fernando VI (1746-1759), fue cuando se inició el importante movimiento intelectual representado por las llamadas "Sociedades de Amigos del País", también llamadas "Sociedades Patrióticas" o "Sociedades Económicas". En general, estas sociedades no eran sino desprendimientos y formalizaciones de las tertulias literarias tan populares a lo largo de todo el siglo XVIII. La primera sociedad fuente de inspiración de todas las que surgieron, fue la Vascongada, que tuvo su origen en la tertulia del ilustrado conde de Peña florida, Javier Munive e Idiáquez³.

Estas sociedades que comienzan a expandirse a lo largo y ancho de la península, oscilan, como describe Subirats⁴, "entre la lucha por el derrocamiento del viejo mundo y el compromiso con los poderes que le sucederán, entre una teoría emancipadora y una actitud legitimatoria". De estas sociedades se reclutan los funcionarios que emprenderán cambios radicales en la administración; uno de estos casos, lo representa Campomanes, miembro de la Sociedad Matritense.

Carlos III lo nombra, en 1762, fiscal del Consejo de Castilla, Apenas nombrado entra en una febril actividad que lo va colocando poco a poco en el liderazgo del grupo reformista. Estudioso y gran admirador de Adam Smith, una de sus primeras medidas fue la abolición del precio controlado de los granos básicos que apartaba a España de prácticas medievales y entraba de lleno en una dinámica

³MATA, Héctor, *Ilustración y Reforma en el México Borbónico*, Ob. Cit., pp. 10.

⁴SUBIRATS, Eduardo, *La Ilustración Insuficiente*, Taurus, Madrid, 1981, pp. 21.

librecambista. En seguida inicia la destrucción del monopolio de Cádiz abriendo el comercio colonial a nueve puertos españoles. Publica su tratado sobre la regalía de la amortización y promueve en todas las provincias la formación de sociedades patrióticas a imitación de la Vascongada, impulsando personalmente la famosa Sociedad Matritense.⁵

Mientras tanto, en la Ciudad del México novohispano, hay una experiencia de rejuvenecimiento: en todas partes el espíritu moderno está alterando el pasado; otras costumbres, atavíos y monumentos le dan una fisonomía diferente a la que tuvo en épocas pasadas⁶. Esta experiencia se recoge en uno de los testigos de la época, Enrique Amiel, quien en su Diario escribió que cada día dejamos una parte nuestra detrás de nosotros en el camino. Todo a nuestro alrededor desaparece, caras, parientes, conciudadanos; las generaciones pasan en silencio. Es un pasado lo que ha sido devorado. La ciudad nacida entre los escombros de la heroica Tenochtitlan, la ciudad capital del Virreinato de Nueva España, que en cada calle tenía una capilla o un templo, o el retablo siquiera de un santo, muestras devotas de la piedad de sus moradores, ahora se rejuvenece.⁷

Junto a esta experiencia de rejuvenecimiento, está la "explosión de la modernidad"⁸, que tiene como antecedentes a dos personajes centrales del virreinato: Sor Juana Inés de la Cruz (1651-1695) y Carlos Sigüenza y Góngora (1645-1700), quienes transitan de la escolástica a la modernidad. Moreno señala que de ellos se obtienen las mejores características de ésta: "la preocupación por el método, la suficiencia de la razón y el propósito de hacer de la ciencia del conocimiento seguro.

⁵ MATA, Héctor, *Ilustración y Reforma en el México Borbónico*, Ob. Cit., pp. 11.

⁶ GONZÁLEZ OBREGÓN, Luis, *México Viejo*. Of. Tip. de la Secretaría de Fomento, México 1985, pp. 19.

⁷ Idem.

⁸ Título con que abre el análisis de este siglo Rafael Moreno, Cf. *La Filosofía de la Nueva España en Estudios de Historia de la Filosofía en México*, cuarta edición, UNAM, México, 1985, pp. 143.

Según Mata, corresponde a Elías Trabulse "el mérito de haber rescatado para la historiografía la ciencia virreinal. Él es quien denomina al periodo 1700-1750, la "primera ilustración mexicana". Pero en este periodo, todavía se observa una inmensa mayoría escolástica, al lado de nuevos núcleos enterados de las nuevas doctrinas. Esta es una peculiaridad compartida entre España y México: considerados los propios españoles ilustrados quienes sacarían a España del oscurantismo, eran, en cambio, una minoría. El esfuerzo por ingresar a la ilustración, prácticamente estaba a cargo de dichas minorías y las sociedades que habían constituido. Ambas minorías, recibieron la influencia directa de los Ilustrados europeos, así como los criterios asociativos bajo los que se agruparon; y quizá la misión de difundir las luces, por la situación en que se encontraba el imperio y sus provincias.

La influencia ilustrada española en la Nueva España, estaba orientada hacia la reforma del Estado, principalmente en el orden económico, siguiendo el programa de uno de los más destacados reformadores, José del Campiello, contenido en su "Nuevo sistema de gobierno económico para la América (1742)".¹⁰

En el programa de Campiello se encuentran tres aspectos que para efectos de esta investigación resaltamos. El primero de ellos, es la importancia que el otorga al comercio, cuyo fomento tenía consecuencias tanto para los gobernantes, como para los gobernados. A los primeros no los ve con buenos ojos, a los españoles radicados en las colonias los consideraba más unos guerreros, que, además de ignorantes y ambiciosos, consumían su preciado tiempo de gobierno en mandar a los nativos que en enriquecer a las colonias.

El segundo es la necesidad de una reforma militar, con objeto de procurar una mejor defensa a las colonias para su autonomía y autosuficiencia. Mucho más

⁹ MATA, Héctor, *Ilustración y Reforma en el México Borbónico*, Ob. Cit., pp 81.

¹⁰ *El título completo es Nuevo Sistema de Gobierno para América, con los males y daños que el causa el que hoy tiene, de lo que participa copiosamente la España, y remedios universales para que la primera tenga ventajas considerables y la segunda mayores intereses*, Madrid, Imprenta Benito Cano, 1789. MATA, Héctor, *Ilustración y Reforma en el México Borbónico*, Ob. Cit., pp. 101.

económico, para Campillo es reclutar a la milicia en el sitio, en lugar de enviar tropas veteranas desde España. Esta reforma nos dice Mata¹¹, fue instrumentada por Juan de Villalba durante la administración del Virrey Cruillas, en 1764, veintidós años después. Y traerá consecuencias a futuro: "La creación de Campillo, Villalba, el Marqués de Cruillas. sería a la postre el brazo ejecutor de la independencia".¹²

Finalmente, como tercer punto; el estímulo de fuentes financieras que permitan el desarrollo económico de las colonias; especialmente, en el caso del programa de Campillo, "fondos o bancos de inversión"¹³.

Este tercer punto es el de mayor interés para nosotros, puesto que a partir de las reformas borbónicas, el estímulo de fuentes de financiamiento pronto formó una de las figuras importantes de las organizaciones materia de este estudio: los Montes Píos; unos se derivaron de las cofradías constituidas en el medioevo, y otros de los erarios, instituciones de crédito del siglo XVI¹⁴. De hecho, estos dos orígenes de los montes les dieron su perfil: a los surgidos de las cofradías, de pequeñas compañías de seguros de iniciativa privada; a los de los erarios, de instituciones de seguridad social de carácter oficial¹⁵.

Resalta el hecho de que los Montes Píos de índole privada, a) se derivan de organizaciones medievales, b) bajo un perfil moderno de seguridad social, c) estimulados por programas de reforma de los estados. Esta metamorfosis obedece a la intención política de desarticular las viejas formas de asociación, y proponer otras cuya finalidad sea marcadamente económica y no política. Es decir, su intención es eliminar los viejos 'cuerpos' sociales. En México, esta intención no se logró totalmente.

¹¹ MATA, Héctor, *Ilustración y Reforma en el México Borbónico*, Ob. Cit., pp. 147.

¹² Idem.

¹³ Ibidem, pp. 129.

¹⁴ LOZANO PARDINAS, Dolores y MESA ITURBIDE, Rafael, *Las Fundaciones en México*, CEMEFI, México, 1994, pp. 47.

¹⁵ Idem.

Como quiera que fuera, los Montes Píos son el gran aporte del Siglo XVIII, como en el XVI lo fueron los Hospitales. Los oficiales más importantes, el Montepío Militar (1761), el de Ministerios (1653), el de las Reales Oficinas (1764), el de Minas de Almadén (1778), el de Correos y Caminos (1785), el de Cuerpo de Oficiales de mar de la Real Armada (1794) y el de Corregidores y Alcaldes Mayores (1783), se extendieron a las colonias de ultramar mediante orden real¹⁶. El Monte Pío privado más importante en la Nueva España, fue creado en 1767, por D. Pedro Romero de Terreros, Conde de Regla, con el nombre de "Sacro y Real Monte de Piedad de Ánimas", que funciona hasta 1774, cuando Carlos III firma la cédula real que lo autoriza¹⁷.

La reforma borbónica del Estado se basa en la distinción gobierno/gobernados, y en la definición del papel que unos y otros debieran tener en el marco económico del librecambismo. En el caso de la Nueva España, esta distinción se refiere a las dicotomías españoles/indios; ricos/pobres.

Varios autores coinciden en que, precisamente, la clase peligrosa para el Imperio era la criolla; entre éstos y los españoles, existía un abismo.

Los criollos a menudo ricos, constituían la mayor parte de los hacendados, ganaderos, dueños de minas, profesionistas y comerciantes. Resentían amargamente que el gobierno concediera los más altos puestos en el Estado, el Ejército y la Iglesia casi exclusivamente a los Españoles nacidos en España.¹⁸

De ello estaba claramente persuadido el Barón Alejandro de Humboldt cuando señaló que el "Gobierno no tiene confianza en los criollos y da cualquier posición de importancia a aquellos nacidos en España"¹⁹. Ciertamente la desventaja era abismal, y este abismo se fue ensanchando con las decepciones que dejó una

¹⁶ Idem.

¹⁷ Idem.

¹⁸ HUMBOLDT, Alejandro Von, *El Siglo de Oro de la Nueva España*, Siglo XVIII, Polis, México, 1945, pp. 155.

¹⁹ Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España, Porrúa, México, 1964.

reforma borbónica que no tomó en cuenta dicho estrato. Un "punto ciego" de graves consecuencias para el Imperio.

Pues bien, esta clase también fue receptora de las ideas ilustradas que modificaron su visión de la Nueva España de manera radicalmente distinta al resultado que las ideas ilustradas aplicadas por los círculos españoles dieron lugar a la reforma del Estado. En los 'Españoles Americanos' la ilustración adquiere esta suerte de reforma; en los criollos, ésta no es suficiente; se requiere la gestión de la autonomía del Reino. Mata nos anticipa la doble vertiente que desarrollará la ilustración en México: entre el despotismo ilustrado y el liberalismo democrático, porque como veremos, esta doble vertiente, aunque con distintos contenidos, vuelve a reforzarse en la época posterior, en la lucha de los conservadores y los liberales.

La reforma borbónica, es antes una reforma del Imperio que de las provincias. Es decir, una reforma orientada hacia la 'burocracia imperial', que deja de lado las formas internas en que se organiza la provincia, ocultando la diferencia de sus estratos. Cuestión que en la época de la invasión napoleónica aflora, cuando a los diputados de la Nueva España, frente a la lógica de la metrópoli, les fue necesario insistir, en las Cortes de Cádiz, que ésta era par de los Reinos de Navarra, Sevilla, etcétera, cuyo primus Inter Pares era el Reino de Castilla; la única diferencia es que dichos reinos estaban en la península ibérica mientras que el de la Nueva España, no²⁰.

El fenómeno sociológico producto de esta dicotomía entre el imperio (centro) y la provincia (periferia) en la Nueva España, estableció un punto muerto en la dinámica de las expectativas crecientes, principalmente la de los criollos, quienes formaron un estrato social con una conciencia cada vez mayor de romper dicho obstáculo para acceder al poder. Paradójicamente, la misma fuente que abasteció a los ilustrados españoles de la reforma borbónica, abasteció a los criollos, dando origen a la "ilustración criolla".

²⁰ MATA, Héctor, *Ilustración y Reforma en el México Borbónico*, Ob. Cit., pp. 142.

Mientras que la reforma borbónica se da en la primera mitad del siglo XVIII, la ilustración criolla, propiamente dicha, "sólo aparece cincuenta años después"

Quienes cultivan las ideas modernas, son los individuos. Son estos quienes reciben las ideas fuera de las instituciones.

Los periódicos que en esta época divulgan las principales tendencias del siglo, no están ligados a las instituciones. Y pronto se añaden los organismos creados por el gobierno para robustecer, fuera de los centros tradicionales de la enseñanza, el estudio de la ciencia. Cabe señalar tal hecho, no sólo porque en términos generales así nace la filosofía (moderna) en Europa, sino porque da ocasión en reflexionar en las fuentes doctrinales. Estos son los textos de filosofía y, cada vez con mayor uso, los actos de las academias, los periódicos, las memorias, los diccionarios, que eran entonces los vehículos de la modernidad²¹.

La divulgación de la modernidad en la Nueva España, a cargo de los criollos, ocurre prácticamente en los mismos términos que la divulgación europea. Si bien la ilustración española había constituido la fuente de reclutamiento de los individuos que el Estado incorpora para llevar a efecto su reforma, y ésta se derivó en una especie de "ingeniería social", en cambio la ilustración recibida por los criollos toma otros derroteros.

Los filósofos modernos son unos atormentados de su vocación, concebida ésta como una tarea de salvar a la razón novohispánica de la decadencia. Con la inquietud de los reformadores, enseñan un nuevo método, nuevas verdades, nuevas orientaciones; se desesperan ante el avance lento de las ideas. Representantes, con las limitaciones que se quiera, del siglo de las luces, hacen una filosofía para todos los hombres en un intento de proporcionarles otra educación. Por eso escriben en español, idioma considerado hasta entonces todavía indigno de la filosofía y de la ciencia. Sus palabras llegan a todos los rincones. Principalmente los periodistas,

²¹ *Ibidem*, pp. 145.

como Alzate y Bartolache, procuran que las novedades lleguen, según puede documentarse en todas las publicaciones de la época, hasta los peluqueros y los tenderos.

Las reformas borbónicas afectan tanto a los estratos criollos como a los del clero, sobre todo, en un primer momento, al "bajo clero"²², quien se pondrá del lado de los insurgentes. Posteriormente, los decretos borbónicos que atacaban a la Iglesia y en particular al alto clero, quien "apenas la autoridad amenaza sus privilegios organiza la secesión abandonando a esa Corona a la que había servido tanto"²³.

Estos dos estratos que resintieron la reforma como una amenaza a sus intereses y un desprecio a sus personas, son quienes organizan la independencia. Las reformas liberales, no estaban pensadas para la modernización de las naciones hispanas. Éstas estaban enmarcadas en una visión "imperialista" de la Corona española, que definió a sus provincias como colonias, y a sus habitantes como "súbditos".

En resumen, la ilustración y el tipo de asociación que inspira, se extiende tanto en España como en México. Pero en México se tiene una doble recepción, y paradójicamente, en virtud de ella, se legitima tanto la reforma borbónica como la posición que los criollos tienen frente a ésta; el punto de conflicto y la explicación de esta doble recepción está dada por la distinción centro/periferia. La ilustración, pone en manos de los criollos el instrumento de la crítica de viejo régimen, así como la justificación "legitimatoria" de su estrato. La reforma borbónica mediada por los ilustrados españoles, entre otras cosas, afecta los intereses de los estratos de la Nueva España y enardece al pueblo, quien, finalmente es capitaneado por criollos y sacerdotes. La ilustración borbónica deriva en un movimiento revolucionario violento, en cuyo nombre se asimilaron los principios que entraña una forma de asociación

²² *Influyeron de manera importante, la expulsión de los jesuitas (1767) y la suspensión de la inmunidad de los sacerdotes para todo asunto criminal. Los reformadores ilustrados, no calcularon las consecuencias de sus decisiones en suelo Novohispano: la irritación de los criollos y el descontento de las clases populares; olvidaron "la veneración de la mayoría de los mexicanos por el sacerdote y la influencia ideológica que éste ejercía gracias a ese sentimiento" Cf. MEYER, Jean, Historia de los Cristianos en América Latina, Siglos XI y XX, Vuelta, México, 1989, pp. 38-39.*

²³ *Idem*, pp. 44.

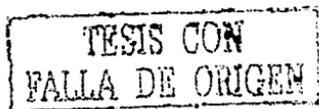
distinta a la del Antiguo Régimen y que son típicos de la sociedad civil moderna. 1808, el intento gaditano (Las Cortes de Cádiz), marca el acontecimiento preparatorio fundamental para esta conciencia moderna y para la futura Independencia de 1810.

1.2. De la independencia al triunfo del liberalismo (1821-1867): La construcción del sentido de nación y el lugar de la sociedad civil

El contexto histórico en el que se desarrolla el sentido moderno del México independiente es el de las guerras civiles que, desde el estallido de 1810, se prolongan hasta prácticamente la llegada de Porfirio Díaz al poder. A raíz de las reformas borbónicas se había planteado, al menos, la posibilidad de la constitución de una especie de comunidad de naciones en torno a España, un *common wealth* hispano. El debate entre la formación de una 'comunidad hispana' y el de una nación totalmente independiente, constituyó el conflicto de las fuerzas sociopolíticas, así como sus eventuales alianzas. Y si bien, la reforma del Estado no terminó con la disolución de los cuerpos sociales del antiguo régimen, éstos, en cambio, no se constituían por sí mismos en obstáculo de un régimen moderno.

En muchos países, el Antiguo Régimen permitió una considerable distribución de poder entre sus intereses corporativamente organizados, aunque estos quedaran expuestos a una excesiva intervención del Estado. Si tal intervención fuese controlada por una intervención adecuada y si se admitiera más grupos, de manera que hubiese una mayor participación ciudadana, probablemente se sentarían las bases de un sistema político liberal, aun sino plenamente democrático. Esto está cerca de lo que ocurrió en Gran Bretaña y en algunos de los países del norte de Europa. En España, el último intento por mantener los derechos corporativos medievales y basar en ellos una entidad política más libre, fue derrotado por Carlos V en Villalar, pero la tradición siguió existiendo²⁴.

²⁴ DI TELLA, Torcuato, Política Nacional y Popular en México, 1820-1847, FCE, México, 1994, pp. 58.



Sin embargo, hay ciertos factores que orientan el curso de la historia; entre ellos, el 'pueblo desarraigado' que vivía en condiciones severas de marginalidad tanto en las urbes como en el campo. Así, el estallido que comenzó en Guanajuato se debió a que "tenía mucho de lo que puede llamarse población socialmente movilizada, que había roto sus nexos con las formas tradicionales de control social vigente en las comunidades"²⁵.

El abismo que separa a las clases sociales, es tan profundo como extenso el número de la población marginada, sobre todo, la expulsada de las comunidades indígenas que contaban con formas de organización solidaria ("En la Nueva España destacan entre (las prácticas de previsión y asistencia), las cajas de comunidades indígenas, de origen netamente prehispánico y las cofradías que organizan socialmente los gremios de los trabajadores artesanales e industriales"²⁶).

Con el alzamiento popular, iniciado el 15 de septiembre de 1810 por don Miguel Hidalgo, cambia el contexto social del movimiento de Independencia. Al intento de reformas sucede la acción revolucionaria. A la voz de un criollo letrado, se rebelan los indios de los campos, los trabajadores mineros, la plebe de las ciudades. Estamos ante un movimiento unánime de las clases populares, sin antecedentes de la historia anterior de toda la América y sin paralelo en el movimiento de emancipación de otros países del continente, que le da un sello distintivo al de la Nueva España. La revolución que estalla en 1810 es enteramente distinta a los intentos de emancipación iniciados por el cabildo metropolitano dos años antes. Por su composición social se trata de una revolución campesina, a la cual se suman los trabajadores mineros y la plebe de las villas, y que tratan de encauzar y dirigir caudillos provenientes de la clase media.

²⁵ Idem, pp. 41.

²⁶ LOZANO PARDINAS, Dolores y MESA ITURBIDE, Rafael. Las Fundaciones en México. Ob. CIT, pp. 44; puede ver también, de LAMAS, Adolfo, Seguridad Social en la Nueva España, UNAM, 1964.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ciertamente se trata de una participación violenta de las masas, tras la cual, "la política ya nunca podrá volver a ser la de antes". La posibilidad de la violencia, como se puede observar a lo largo del siglo XIX, estaba ya a la mano. Sin embargo, ésta dependía de la participación política de otros sectores.

El liderazgo debía provenir de los sectores de la clase media y superior, lo que sólo era posible si a ese nivel hubiese tensiones sociales suficientes para generar elites contrarias al statu quo. "La capacidad de estas elites para incorporar a las masas, y la disponibilidad de éstas para entrar en un movimiento político se vuelven, así, variables importantes para explicar los movimientos revolucionarios"²⁷.

El estallido de 1810, deja ver el problema de la enorme desigualdad en la que se encontraba la Nueva España. En los estratos sociales altos y medios, radicaba la idea de asumir la representación de la nación, como su 'encarnación simbólica', pero junto a éstos, se extendía una gran población desarraigada, que no pertenecía a ninguno de esos estratos, ni se sentía representada. Su punto de partida era reflejo de su propia condición. Los caudillos de la independencia lo comprendieron bien.

La experiencia de la revolución, en la que el pueblo se pone a sí mismo por soberano y deroga el orden impuesto, radicaliza también la concepción histórica de los letrados criollos. Al lado de la concepción que apelaba a las leyes fundamentales del reino, aparece la tendencia a negar el orden jurídico de la colonia en bloque. La negación del pasado ya no se detiene en la conquista; abarca el periodo colonial como un todo.

A raíz de la independencia, 'la nación' se debatirá bajo todas las maneras posibles de gobierno, de frente a una sociedad que no había dado el paso hacia las formas modernas de organización; en esta lucha, la sociedad civil enfrenta su propia construcción, en la tensión entre las viejas fórmulas corporativas y los principios

²⁷ DI TELLA, Torcuato, Política Nacional y Popular en México. Ob. Cit pp. 87.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

modernos de asociación. Dicha tensión no estará dada tanto por las diversas ideologías, sino por la propia estructura sociopolítica.

La existencia de los cuerpos sociales tradicionales, que no fue disuelta por la reforma borbónica, ha determinado fórmulas híbridas, que se sustentan en instituciones sobrevivientes del Antiguo Régimen: el ideal de la unanimidad y cohesión del cuerpo, el pacto que le reconoce su situación de actor y la "representación supletoria"²⁸.

Pero el marco de la lucha es igual para todos. La mentalidad liberal es común entre conservadores y radicales. La negociación con los cuerpos impone a los gobiernos de cualquier tendencia a considerar incluso a las nuevas formas de asociación como actores colectivos según la vieja usanza. La prensa escrita también será expresión de estos intereses, y los nuevos actores deberán asegurar su sobrevivencia, imponiéndose como cuerpos.

Hacia 1810, aparece otra nueva propuesta de nación, que será conocida bajo en nombre de "liberalismo", la cual adquirirá una mayor difusión a comienzos del decenio de 1820.

La cepa liberal, nunca muy claramente definida, se dividió en varias ramas, entre las cuales es posible distinguir una moderada o conservadora, y una más radical o populista. En cuanto a la rama radical o popular, es necesario distinguir a su vez entre sus sectores más extremos, a los que podemos llamar populistas o liberales, o simplemente populistas, y a los que ocupaban una posición intermedia, a los que podemos reservar la denominación de progresistas, que en su mayoría eran convencidos federales. Las tres ramas no estaban claramente separadas²⁹.

²⁸ La representación supletoria está expresada por los dirigentes que representan o los intereses de un cuerpo o los del 'pueblo oprimido'. Para más detalle, Ver. GUERRA, Francisco Xavier, México del Antiguo Régimen a la Revolución, op. Cit, pp.64 y 55.

²⁹ DI TELLA, Torcuato, Política Nacional y Popular en México, Ob. Cit pp 78.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dos causas contribuyen de manera importante a la dificultad de determinar con claridad las ramas del liberalismo. Una de ellas es la capacidad de 'transmigración' que tenían los sujetos de ir de un tipo de liberalismo a otro. Y la más importante, fue que el liberalismo, una vez convertido en la ideología dominante, se erigió como un valor absoluto; de hecho el conflicto entre "conservadores" y "liberales", lo fue del liberalismo, que aparece con el triunfo del movimiento independentista comandado por Iturbide y cuyas diferencias se agudizan en las guerras de Reforma.

El liberalismo se convirtió entonces en sinónimo de la nacionalidad mexicana, pero sin perder su vocación de ideología universal. Sus valores humanos inherentes serían también los más característicamente mexicanos; razón y nación habrían sellado un pacto indisoluble. Una consecuencia directa de ello es que el liberalismo se volvió un término lo suficientemente vago como para servir incluso a posturas encontradas; las más diversas corrientes políticas e ideológicas reconocerán en los "padres fundadores" del liberalismo mexicano a sus antecesores, de los que derivarían en línea directa³⁰.

1.3. El corporativismo³¹ y el laberinto de las coaliciones

La reforma borbónica no concluyó con la disolución de los cuerpos productos del medioevo. Incluso creó el de la milicia que mantuvo sus fueros. El ejército sirvió como el brazo ejecutor de la independencia, bajo las órdenes de Iturbide, pero también sirvió para derrocar a varios gobernantes, como al propio Iturbide, bajo las órdenes de Santa Anna.

³⁰ PALTÍ, Elías José, *La Política del Diseño, la "Polémica en torno al Monarquismo" (México, 1848-1850), y las Aporías en torno al Liberalismo*, FCE, México, 1998., pp. 7.

³¹ "El corporativismo puede entenderse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y diferenciadas de manera funcional, reconocidas y autorizadas (si no creadas) por el Estado e investidas de un monopolio representativo deliberado dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de los líderes y la articulación de demandas y apoyos" Véase, Philippe Scmitter, "Continuamos en el siglo del corporativismo", en *El buscón* (México), 3(1985), pp. 145. Seguiré muy de cerca en este punto a DI TELLA, Torcuato, *Política Nacional y Popular en México*, Ob. Cit.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A partir del régimen iturbidista, la política mexicana experimentará una serie de coaliciones a raíz de las alianzas de los distintos cuerpos sociales. A su derrocamiento, fue desmembrada su coalición. El elemento de la derecha tras el intento de adoptar un aspecto federalista y provinciano, finalmente se incorpora al conservadurismo clerical, o se dedica a la búsqueda de un caudillo: Anastasio Bustamante (dos veces presidente de la república, (1829 – 1832 y 1837 – 1841) y luego Santa Anna, "quien convirtió en arte sutil la estrategia de formar alianzas con los sectores populistas liberales más radicalizados, sólo para confrontarlos y perseguirlos poco después"³². Pero ni Bustamante ni Santa Anna, tuvieron apoyo popular directo, salvo por medio de alianzas ocasionales con los liberales 'exaltados'. No obstante, el liberalismo radical siguió siendo una fuerza muy importante y a través de él se canalizaron las tendencias de la movilización que permanecían latentes en varios sectores de la sociedad, hasta surgir finalmente con gran violencia en las guerras civiles de 1858-1860 y en la resistencia a la intervención extranjera³³.

A la caída del primer imperio le sucedió el triunvirato de Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete. Este es un régimen dominado por los centralistas.

Como resultado de abrir la economía fluyó capital británico en las semiparalizadas minas de plata. Durante 1823 y 1824 se obtuvieron en Londres dos préstamos. A esta abundancia de recursos financieros se debió la mayor tranquilidad de esos años, por comparación de los anteriores y los que vendrían. El flujo empezará a agotarse en 1827, lo que hará surgir la renovada violencia política del año siguiente³⁴.

Hacia 1826 comenzaron los problemas, al introducirse tensiones en un gobierno de coalición, dominado por Manuel Gómez Pedraza, quien había girado hacia un liberalismo relativamente moderado, sin llegar a identificarse con los

³² Ibidem pp. 162.

³³ Idem.

³⁴ Ibidem pp. 171.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

escoceses. La facción yorquina ganando trincheras estratégicas en el gabinete, cuando el cargo de hacienda quedó en manos de Juan José Espinosa de los Monteros, con pasado iturbidista, muy allegado a los yorquinos.

Los escoceses habían comenzado una campaña para declarar ilegales las sociedades secretas (principalmente las logias yorquinas), lo que acarreó el enojo de éstas y el desarrollo de una tirantez cada vez más aguda en el gobierno.

Sin embargo, los yorquinos seguían ganando posiciones y fuerza en el gobierno, comenzando a aparecer grietas en la coalición, pues los escoceses, que eran cada vez menos, se resistían a ser completamente desplazados.

Un cambio importante en las clases poseedoras fue el que ocurre por la incorporación de intereses nuevos y extranjeros, principalmente los expresados por los dueños de las compañías mineras y los comerciantes internacionales a gran escala; otro nuevo factor de creciente importancia es el nexo entre los financistas (aglotistas) e industriales.

La intensificación del conflicto social iba produciendo un acercamiento entre la derecha clerical y los liberales moderados escoceses, alianza la cual deriva en la formación de un nuevo grupo político, 'los novenarios', "llamados así por su organización en grupo de nueve"³⁵, y cuyo objetivo era remplazar a las logias escocesas de ideas más exclusivamente masónicas.

Uno de los grupos más influyentes en 1828, es el formado por el ministro de guerra Gómez Pedraza; dicho grupo tenía dos 'alas', una civil basada en el sector socio profesional y otra compuesta por las fuerzas armadas. El propio Gómez Pedraza define este grupo como 'Imparcial', "una especie de logia para eliminar a

³⁵ Ibidem pp. 210.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

todas las logias¹⁶. Pero ni los novenarios ni los imparciales ni las logias yorquinas tenían capacidad de equilibrar las fuerzas.

Cuando Guerrero asciende al poder el primero de abril de 1829, había llegado mediante una coalición singular. Esta coalición "nacional y popular" era la más fuerte, particularmente por una doble capacidad de movilización de masas y alianzas con los sectores de las clases altas. Pero estableció una serie de medidas cuyo resultado fue el debilitamiento de la coalición¹⁷, y la decisión de las fuerzas armadas, presionadas por la opinión pública, de derrocar al gobierno.

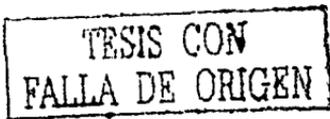
Santa Anna, que prefirió no participar en el golpe con Bustamante y Quintanar, tampoco defendió el régimen de Guerrero. Y este comportamiento se volvería en él sistemático: "una primera etapa de colaboración con un gobierno popular o reformista, y luego oposición (o mínima defensa) de él, cuando la presión radical se volvía excesiva¹⁸".

Bustamante (1829-1832) unió a todos los sectores encontrados de las clases dominantes: clericales, conservadores, liberales moderados, militares profesionales, iturbidistas y 'desarrollistas' pragmáticos. Los inversionistas extranjeros comenzaron a participar de manera más directa en el juego político. La coalición popular quedó "teñida de radicalismo populista. Los imparciales de centro, como liberales progresistas, ocuparon un terreno intermedio difícil, evitando, por un lado, caer en el conservadurismo escocés, y por el otro, en el populismo yorquino. Para finales de marzo de 1832, las elecciones hicieron presidente a Santa Anna y vicepresidente a Gómez Farías, volviendo al poder la coalición nacional y populista (o una parte de ella).

¹⁶ Ibidem pp. 212.

¹⁷ Medidas como la expulsión del embajador estadounidense Poinsett, la sustitución del ministro de Hacienda. Ver en Zavata, "la ley de expulsión contra los españoles", en ZAVALA Silvio, Apuntes de la Historia Racional 1808-1974, segunda reimpresión, FCE, México, 1996, pp. 231-236.

¹⁸ Idem.



Derrotado Santa Anna en Texas, asciende al poder Bustamante (1837-1841), electo presidente para un periodo de ocho años que en realidad pudo sobrevivir cinco. Su régimen fue conservador, partidario de la ley y el orden y apoyando considerablemente a las clases superiores. En su periodo surge el conflicto con Francia, llamado "la Guerra de los Pasteles". Esta crisis la aprovecharon los federales liberales, para encender revueltas regionales.

En 1841 Bustamante se encuentra frente a una resistencia comandada conjuntamente por Mariano Paredes y Arrillaga, representando las fuerzas insurgentes; Santa Anna, apoyando a los liberales, y Gabriel Valencia, jefe de las fuerzas armadas de la ciudad de México³⁹.

Santa Anna establece un gobierno de ipso que trató de legitimar, mediante una junta de representantes de los departamentos (los anteriores estados), nombrados todos ellos por él. A este periodo de Santa Anna, se le conoce como el de la 'dictadura', ya que varias veces desconoció los cuerpos legislativos. Pronto comenzó a integrar a federales radicales a su gabinete; sin embargo este periodo se caracterizó por su represión, puesto que, precisamente por la incorporación de liberales radicales se enfrentó a una oposición creciente de liberales moderados. El 6 de diciembre de 1844 estalla la rebelión cívica.

Esta "gloriosa revolución" inauguró un régimen liberal moderado, presidido por José Joaquín Herrera, quien inmediatamente disuelve las milicias cívicas, y establece en su lugar un nuevo cuerpo llamado 'Voluntarios defensores de las leyes', conocidos como los 'cosacos', compuesto por campesinos. Pero a finales de 1845 el gobierno centrista se encontraba indefenso contra las maquinaciones de la derecha, así como de los estallidos continuos de bando populista.

En agosto de 1846, un pronunciamiento militar, en la Ciudadela de la ciudad de México, proclama un retorno a la constitución federal y vuelve a llamar a Santa

³⁹ Idem.

Anna. El Congreso eligió a éste y a Gómez Farías para ocupar los dos puestos ejecutivos principales.

Después de la guerra, toma posesión un nuevo gobierno liberal moderado, presidido por José Joaquín de Herrera (1848-1851), quien debido a los pagos por compensación de Estados Unidos duró todo un periodo constitucional, sucedido por otro similar encabezado por Mariano Arista. Pero los fondos se agotaron, y comenzaron a darse las condiciones para otra confrontación extrema. "Santa Anna volvió a presentarse, esta vez a la cabeza de un régimen claramente conservador .y protomonárquico, pero sólo al costo de generar otra explosión nacional y popular en 1854"⁴⁰.

Santa Anna huyó en agosto de 1855, dirigiéndose a la Habana. Su desplazamiento fue esta vez definitivo. Nuevos hombres e intereses transformaron la lucha política, la hicieron más enconada y grave; el gastado caudillo de las soluciones inestables cae en el vacío; se sobrevive y a los 75 años mendiga inútilmente un papel en la vida pública de su país. Prisionero de Juárez, no llega a ser fusilado, y se limita a devolverlo al destierro. Muere como un ser inofensivo y olvidado a los 82 años de edad⁴¹.

El Plan de Ayutla establecido por los federalistas, el primero de marzo de 1854, tenía por objetivo derrocar el gobierno centralista y dictatorial de Santa - Anna. En 1855 asciende - Comonfort a la presidencia, y como general que se había alzado en contra del dictador, a su vez, tiene que sofocar varias revueltas. Bajo su mandato, se redacta la Constitución de 1857.

Comonfort se convierte, el primero de diciembre de 1857, en Presidente Constitucional, y el día 11 deroga la Constitución aprobada el 5 de febrero de ese año. Precisamente, porque, hasta 1857, la Iglesia no había experimentado una

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem, pp. 86.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mengua real de su poder. Por primera vez se pensaba ejercer efectivamente la separación entre la Iglesia y el Estado.

Elaborada en un clima de revueltas populares, cuyo eje era la oposición de la Iglesia, la Constitución es un compromiso entre las dos corrientes dominantes del partido liberal, los moderados y los puros ('radicales'). El desacuerdo principal se centra en la actitud con respecto a la Iglesia. A pesar de la adopción de lo esencial del programa moderado, la permanencia de (ciertas disposiciones),. Ciertamente provocó la hostilidad de la mayoría de la población y la condena de la Constitución por parte de la Iglesia. Esta hostilidad y los exorbitantes poderes de que está revestida la Cámara de diputados, hacen imposible el gobierno hasta para los mismos moderados. La guerra civil hizo estragos nuevamente de 1858 a 1861⁴².

Ese mes de diciembre de 1857, Juárez había sido nombrado presidente de la Suprema Corte de Justicia, y tras la caída de Comonfort, quien huyó a Estados Unidos, ocupa la presidencia por ministerio de ley. Estableció su gobierno sucesivamente en Guanajuato, Guadalajara y Veracruz; en este último promulga. Las leyes de Reforma, más radicales, en medio de la guerra de 'Tres Años' y bajo la resistencia del 'gobierno' del conservador Zuloaga⁴³.

Aún con muchos focos de resistencia conservadora, el 22 de diciembre de 1860 se da por terminada la guerra, e inmediatamente, Juárez se instala en la capital. Pero aun antes de ese periodo, las potencias europeas y Estados Unidos por su cuenta, quieren definir los destinos de México.

1861 fue un año nefasto para su gobierno. Fueron fusilados Melchor Ocampo, Santos Degollado y Leandro Valle, por la guerrilla conservadora, y en julio 17 formuló la ley que suspendía el pago de la deuda externa, lo que acarrió la llegada de fuerzas armadas de España, Inglaterra y Francia, a puertos mexicanos. A

⁴² GUERRA, Francisco Xavier, México: del Antiguo Régimen a la Revolución, Tomo I, cuarta reimpresión, FCE México, 1999, pp. 31

⁴³ Idem.

pesar de derogar dicha ley, el 19 de abril de 1862, dieron comienzo las hostilidades con Francia, en el Fortín.

La llegada de Maximiliano, junto con Carlota el 29 de mayo de 1864, no fue sino una jugada estratégica en la que Napoleón III le ganaba a Inglaterra una casilla y ponía en alerta a los Estados Unidos.

Retirado al ejército francés, Maximiliano quedó bajo el resguardo de las fuerzas conservadoras a las que se había enfrentado. Fue fusilado el 19 de junio: "siempre he deseado morir en un día hermoso, dijo; al menos, este deseo mío se ha cumplido"⁴⁴.

1.4. Los nuevos Actores

A raíz de la independencia, México abrió sus puertos para el ingreso de nuevos actores provenientes del extranjero. Desde muy pronto, las inversiones, sobre todo las inglesas comenzaron a llegar al país. Y junto con dichas inversiones, actores sociales de diversas indole. Además de mineros y comerciantes en pequeña y gran escala, los grupos protestantes también hicieron su arribo, así como, desde 1848, lo hicieron los socialistas utópicos.

Francmasones

Células básicas para la transmisión del espíritu de la Ilustración, como las concibe Francisco Xavier Guerra⁴⁵, las "sociedades de pensamiento", aparecen tarde en Nueva España. Como se ha visto, gran parte de las ideas de la Ilustración llegaron por los altos funcionarios españoles. Al parecer, en México, las logias masónicas no se implantaron antes de 1806; el reconocimiento de su importancia, se debió haber dado cuando los diputados mexicanos en las Cortes de Cádiz las

⁴⁴ *Ibidem* pp. 34.

⁴⁵ *Ibidem.*, pp. 158-173.

conocieron más a fondo. Otra influencia, desde luego, importante, fue la que tuvo Poinsett, hacia 1825.

Como se ha visto también, la política estaba dominada por dos vertientes, la de los escoceses y la de los yorquinos. Estas logias marcaron "con su huella toda la vida política mexicana futura"⁴⁶.

Como en todos los países latinoamericanos en diferentes momentos, las logias masónicas u otras sociedades con tipos de organización análogos, son la matriz de la que surge una sociedad política radicalmente diferente, con formas de organización y de acción, 'imaginarios' y nuevos valores⁴⁷.

La primera novedad, consiste en la forma de su reclutamiento, que se hace con independencia de la condición de cada individuo, de su estamento e intereses. Se trata más de elites de la cultura que de la aristocracia, en las que abundan clérigos, juristas, militares. También una de las batallas dadas por estas asociaciones, es la de la emancipación cultural del individuo, reconocido como sujeto capaz de pensamiento y acción.

Este individuo, base primera de las sociedades y de las constituciones políticas modernas, no tiene teóricamente vínculos de hecho: es 'solitario'. Para que las fórmulas de la voluntad general sean operativas, hace falta que los únicos vínculos que unan entre ellos a los actores individuales sean los que unan la voluntad individual a la opinión social o a la voluntad general.

Los únicos lazos que no son indignos del hombre libre, de un ciudadano, son los que resultan de una libre asociación. La Constitución de Apatzingán de Morelos llega a definir el Estado como una sociedad formada por la unión voluntaria de los ciudadanos⁴⁸.

⁴⁶ Ibidem pp. 159.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Ibidem, pp 161.

Estos actores se articularon de acuerdo a los estratos sociales. Así, se desarrolla una hibridación entre las propuestas del liberalismo y los intereses de los grupos tradicionales que albergaron dichas propuestas.

Protestantes

Mediante el aliento a las iglesias protestantes, se intentaba reducir el poder de la Iglesia Católica al ámbito de las confesiones, como una más de éstas, confinada a una posición específica en el espacio social. A raíz de las leyes de Reforma de 1859, se hace claramente patente esta posición: la libertad de culto, la secularización de los cementerios, del registro civil, y la prohibición de las manifestaciones externas del culto, enfrentan al Estado,, primero con el Vaticano, y luego con la religión católica, que mira siempre el pasado:

Es sobre esta confrontación entre la Iglesia católica romana como portadora de valores y concepciones políticas corporativistas y el Estado liberal, deseoso de someter la Iglesia al Estado en un principio y de reducirla a la esfera privada individual como hay que entender el origen de la disidencia religiosa en México⁴⁹.

Como quiera que fuera, el protestantismo no proviene de una dinámica interna de América Latina, sino que es "fruto de la predicación misionera y de la gran migración trasatlántica de los pueblos europeos"⁵⁰. Ciertamente la llegada del protestantismo agudiza el conflicto entre los liberales y la Iglesia católica, pues lo primeros ven en éste, la posibilidad de desarticular la poderosa influencia social de la Iglesia católica.

⁴⁹ BASTIAN Jean Pierre (comp.), Protestantes, Liberales y Francmasones. Sociedades de ideas y modernidad en América Latina, siglo XIX, primera reimpresión, FCE, México, 1993, pp. 134.

⁵⁰ MEYER, Jean . Historia de los Cristianos en América Latina, siglo XI y XX. Vuelta, México, 1989, pp. 111.

A partir de mediados de siglo comienza una mayor profusión de las iglesias protestantes en el continente; en México, en cambio, la estrategia de los liberales es la de provocar un cisma católico con la ayuda del clero mexicano que había apoyado la Constitución de 1857. La razón de la elección de este camino, nos dice Batian, probablemente haya sido la de "mantener la homogeneidad cultural y la identidad nacional; además la esperanza de crear una iglesia mexicana subordinada al Estado liberal"⁵¹. Una idea que, al parecer, les resultaba más atractiva, pero no prosperó⁵². A partir de este intento, y con la llegada de Maximiliano, la Iglesia católica presionó para la derogación de las leyes de Reforma, al tiempo que se publicó la encíclica antiliberal *Quanta Cura* y el *Syllabus*, catálogo de los errores modernos.

Socialistas utópicos

A raíz de la revolución industrial en Europa, y la oleada de inmigración que suscitó en el continente, llegaron a México grupos de socialistas utópicos interesados en organizar al proletariado bajo nuevas formas. Para los europeos, el continente americano siempre ha sido fuente de utopías, desde su 'descubrimiento'⁵³.

Ciertamente, las elites ilustradas tenían conocimiento y cercanía de las obras producidas en Europa. Y en virtud de ese conocimiento establecen una diferencia entre las ideas concebidas y pensadas en Europa y la circunstancia Latinoamericana. Los inmigrantes europeos, tienen otra forma de concebir el problema. Uno de ellos es el que nos refiere Abramson⁵⁴. Se trata de Plotino Rhodakanaty quien instituyó en Chalco un falansterio.

Fue en 1860 cuando él oyó hablar por primera vez – de boca de un mexicano de París – de los decretos sobre la colonización de las tierras vírgenes, que, emitidos

⁵¹ BASTIAN, Jean Pierre, *Los Disidentes, Sociedades Protestantes y Revolución en México, 1872-1911*, segunda reimpresión, FCE, México, 1993, pp. 32.

⁵² *Ibidem* pp. 33-35.

⁵³ ELIADE, Mircea, *La búsqueda*, Rueda, Argentina, 1975.

⁵⁴ BASTIAN, Jean Pierre, *Los Disidentes, Sociedades Protestantes y Revolución en México, 1872-1911*, Ob. Cit., pp. 223-245.

por el presidente Ignacio Comonfort poco después de su golpe de Estado de 1857, garantizaba a los colonos una total libertad para organizarse como mejor les pareciera. Rhodakanaty cedió entonces ante la fascinación del Nuevo Mundo, y consideró que México era una tierra donde era posible poner en práctica las enseñanzas conjugadas de Fourier y de Proudhon. Inmediatamente soñó con crear allí una comuna societaria. Tras una estadía en Barcelona, donde aprendió el español, se embarcó con rumbo a México en los primeros días de 1861⁵⁵.

La originalidad de la empresa de Rhodakanaty, consiste en la decisión de reclutar en México a los futuros miembros de la comunidad, en lugar de formar un grupo con inmigrantes. Su 'apostolado' fue metódico, primero publica un manual intitulado Cartilla socialista o sea catecismo elemental de la Escuela de Carlos Fourier. Lo que le permitió reclutar a sus primeros adeptos, fue el puesto que obtuvo como profesor de filosofía en la Escuela Preparatoria de la capital. Figuraron entre ellos, Juan de Mata Rivera, Santiago Villanueva y Hermenegildo Villavicencio; "y sobre todo Francisco Zalacosta, el discípulo que superó al maestro"⁵⁶. El primer grupo era o se volvieron artesanos. El 20 de marzo de 1865, funda, "con Francisco Zalacosta, una sociedad secreta llamada "La Social", con el fin de reunir a los militantes más desinteresados, los únicos susceptibles de luchar por la fraternidad universal y, sin duda, de apoyar el proyecto falansteriano, en el cual comenzó a trabajar durante ese mismo año"⁵⁷

Las enseñanzas de Rhodakanaty, prendieron en los jóvenes campesinos dispuestos a luchar por la justicia y la fraternidad. Preocupado por el giro que había tomado su escuela, decide regresar a sus clases en México. Francisco Zalacosta se quedó a cargo de ésta. Mientras tanto, la rebelión de Julio Chávez, -discípulo de ambos - se extendió en el este del estado de Puebla. El gobierno de Benito Juárez reprimió el movimiento bajo las órdenes del general Rafael Cuellar, "quien cometió tantas atrocidades contra las aldeas que el prefecto de Texcoco, Antonio Flores,

⁵⁵ Ibidem pp. 226.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Ibidem pp. 228.

informó de ello a sus superiores⁵⁸. Finalmente Julio Chávez es capturado en las inmediaciones de Actopan, y fusilado el primero de septiembre de 1869, en el patio de la Escuela de la Razón y el Socialismo. Rhodakanaty fue arrestado, y se salvó de ser fusilado. Acerca de esta circunstancia, nos dice Abramson, anuncia y prepara la Revolución mexicana bajo su forma agraria más radical: el zapatismo.

De ese modo, nada tiene de asombroso el hecho de que Antonio Díaz Soto y Gama, quien fue secretario de Zapata, presente en sus memorias a este último como el heredero de Julio Chávez López⁵⁹.

1.5 El Porfiriato y la Rerum Novarum: la reconquista de la Sociedad Civil.

Con el régimen de Porfirio Díaz se consolida el modelo político mexicano que se había originado casi al inicio de la Independencia. Durante el largo periodo de su mandato, la dictadura conocerá diferentes etapas, y preparará, al final, el estallido de la Revolución, bajo el lema de "sufragio efectivo, no reelección": Las mismas razones por las que Porfirio se había levantado en contra de Lerdo de Tejada.

Díaz no intentó la reelección al finalizar su primer periodo presidencial, puesto que de acuerdo al Plan de Tuxtepec, firmado por él, el Congreso había reformado en 1878 la Constitución, prohibiendo que el presidente ocupara nuevamente el cargo, antes de cuatro años de haberlo ejercido. En su lugar, estuvo el general Manuel González, impuesto por Díaz. En 1884 recupera el cargo, y comienza el periodo de la paz porfiriana⁶⁰.

Bajo la fórmula de las coaliciones del XIX, su régimen congrega a personalidades de distintas corrientes, como los lerdistas, los conservadores

⁵⁸ Ibidem pp. 230.

⁵⁹ Ibidem, pp. 234.

⁶⁰ ZAVALA, Silvio., *Apuntes de historia nacional, 1808-1974*, segunda reimpresión, FCE, , México, 1996, pp. 115.

desplazados de la vida pública desde el triunfo de la Reforma y los militares que habían combatido en la intervención francesa.

Esta política amplió las bases del régimen y acentuó su carácter personal. La transigencia comprendió asimismo los principios y por eso las leyes de Reforma, aunque se conservaron vigentes, no fueron aplicadas rigurosamente. El partido católico dio su apoyo a la dictadura. Los liberales, sin embargo, influyeron en la administración y en los programas educativos. Madero caracterizó acertadamente la fisonomía del porfirismo al escribir: 'el general Díaz no tiene pasiones políticas y sólo considera como enemigos a quienes puedan entorpecer sus proyectos, y amigos a todos los que le ayudan'. Era un caudillaje más maduro que el de Santa Anna, porque éste alternó en dos partidos y defraudó a ambos en beneficio de su poder personal; ahora el partido y el Estado eran una sola cosa con el dictador⁶¹.

A partir de esta segunda presidencia (1884-1888), Porfirio Díaz se propuso dos objetivos, el político y el económico: "orden y progreso". Políticamente logró establecer el sistema que le permitió llegar hasta 1910. Demostró además su astucia en sus relaciones con los gobernadores de los estados. Logró integrar a todos los hombres nuevos al sistema. Económicamente transforma la dispersión de los mercados, unificándolos en un mercado nacional, ligado al mundial. La desigualdad, en cambio, no logra abatirse, hay un grupo privilegiado – ni siquiera podría hablarse de 'clase' – y una amplia capa de la población urbana, pero sobre todo rural, en condiciones de miseria.

A medida que se consolidaba el poder de Porfirio, los ideales de la democracia liberal se iban haciendo a un lado; al término de su período, se reformó de nuevo la Constitución admitiendo la reelección inmediata del presidente. En 1892 se aprobó la reelección indefinida, y desde 1904 los periodos presidenciales se ampliaron de cuatro a seis años.

⁶¹ Ibidem pp. 117.

Al fin de los treinta años de dictadura, no existía ninguna institución política independiente. Justo Sierra, que había abogado en los comienzos del partido científico, en 1892, por la transformación de la paz 'mecánica' en la paz 'orgánica' confesaba en los primeros años del siglo XX, cuando todavía gobernaba don Porfirio: "la evolución política de México ha sido sacrificada a las otras fases de la evolución social, no existe un solo partido político, agrupación viviente organizada, no en derredor de un hombre sino en torno a un programa"⁶².

La entrada del siglo XX, coincide con el declive del dictador. Díaz no está en el poder por el beneplácito de Estados Unidos. Los "Científicos" impulsaron una economía favorable a los europeos, tendencia que se acentúa hacia 1900. Además, Díaz sostuvo varios enfrentamientos con Estados Unidos, lo que explica que estos estuvieran deseosos de ver desaparecer de la escena política a un temible causante de molestias. Durante un tiempo se mordieron las uñas, pero después impacientados, prácticamente lo obligaron a conceder la famosa entrevista al periodista Creelman⁶³.

El problema internacional, se relaciona con el problema nacional de la sucesión. Díaz se había deshecho de los dos candidatos más fuertes para sucederle: Reyes y Limantour, hizo Vicepresidente, una vez creada ésta, a su fiel amigo Corral: "Parecía invencible, pero fuera de un puñado de los favoritos, ya nadie tenía algo que ganar durante los últimos años de vida de don Porfirio, y todo que perder en caso de revolución. El interés oponía la deserción general y la sonrisa de la oposición"⁶⁴.

El comportamiento político del siglo XIX caracterizado por las coaliciones frágiles de actores dispuestos al descenso y a la ruptura si sus intereses así lo ameritaban, encontraría en el porfiriato una nueva respuesta: la paz⁶⁵. Existe un deseo

⁶² Ibidem pp. 118.

⁶³ Ibidem, pp. 29.

⁶⁴ Ibidem, pp. 31.

⁶⁵ GUERRA, Francisco Xavier. México: del Antiguo Régimen a la Revolución, Tomo I, Cuarta reimpresión, FCE, México, 1999, pp. 212.

generalizado por la paz, y es la finalidad del régimen de Porfirio Díaz, ya que es una de las condiciones para la prosperidad; en 1877 frente al Congreso, hace un llamado para su cumplimiento: "He aquí la grande y noble tarea que os pertenece: restablecer al autoridad suprema de la Constitución, reafirmar la paz, proteger bajo su benéfica influencia todos los intereses legítimos para desarrollar los grandes recursos de riqueza del país"⁶⁶.

Se trata del alcance de un consenso sobre los términos de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, por los que se imponía como primer punto una estabilidad sin rupturas violentas. El establecimiento de la paz, llevó al régimen a desarrollar estrategias con la sociedad: con las elites, su unificación; con los restos de la anarquía secular, la coacción, y frente a todos, el marco de un compromiso del régimen con la sociedad a la que gobierna, la reconciliación.

Los costos sociales por esta paz, desde luego, impactaron a la mayoría de la población, en ese entonces, calculada en un 81% rural, y organizada tradicionalmente por actores colectivos: familias, clanes familiares, comunidades indígenas, haciendas, pueblos.

Para la mayoría de estas comunidades, el ideal del hombre que vive en sociedad sigue siendo la comunidad campesina, el pueblo, con sus instituciones propias en el Estado y su independencia respecto de las haciendas. Tener instituciones propias quiere decir tener cabildo o consejo, un párroco o un vicario, la libertad de comercio en contraposición con la tienda de raya de la hacienda, la libertad – más o menos grande – de administrar sus recursos. A principios del siglo XX, estas comunidades campesinas están, sin embargo, muy lejos de haber adquirido o de haber conservado estas libertades⁶⁷.

⁶⁶ DÍAZ, Porfirio, *Congreso 1° de abril de 1877 en los Mensajes Políticos*, 1976, pp. 151.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 249-250.

En cambio, los liberales tienen una nueva visión de las relaciones del 'individuo' con el Estado, desconocen los 'entes colectivos' como las comunidades campesinas y las ciudades con derechos y privilegios propios -fueros-. Desde la Constitución de 1857, se sientan los principios de la nueva sociedad, al retirar a los pueblos su carácter de cuerpo antiguo y suprimir todas sus propiedades. La disolución de los cuerpos colectivos implicaba también la desaparición de las funciones aseguradas por la comunidad, funciones que dependían de la existencia de sus bienes raíces, sin proponer nada en su lugar.

Parte de la asistencia 'social', la casi totalidad de la educación y los otros gastos de la vida social estaban esencialmente a cargo de los pueblos, gracias a los propios; la otra parte estaba asegurada por diversas instituciones civiles o eclesiásticas, que poseían también recursos sacados de sus bienes. La ofensiva ilustrada del siglo XVIII, en nombre de la eficacia y del interés superior del Estado, dio un primer golpe a esas funciones sociales. Se precisará medir, por ejemplo, lo que supuso la captación de los fondos para los pósitos de crédito a los campesinos con dificultades. La desamortización civil, y por tanto, la de los propios, después de los bienes eclesiásticos, la supresión de los gremios con sus sistemas de ayudas mutuas y sus contratos de aprendizaje de las primeras letras, dieron el golpe de gracia a esta organización⁶⁸.

La aspiración por recorrer el seguro camino del progreso, había, sin embargo, desarticulado las viejas formas de la solidaridad social, y en su lugar, dejado un vacío. Por ejemplo, en Oaxaca, tras las desamortizaciones civiles y eclesiásticas, desaparecieron cuatro hospitales que existían desde la época colonial; para 1872 ya no quedaba ninguno. Hacia 1879, las conferencias de San Vicente de Paul emprenden una campaña de donativos para recuperar uno de estos hospitales. Este proceso se extendió por toda la República, "antes que el Estado moderno venga a llenar el vacío provocado por el debilitamiento de los actores sociales"⁶⁹. Esta

⁶⁸ Ibidem pp. 266.

⁶⁹ Ibidem, pp. 268.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desaparición de los propios y de las cajas de comunidad, tuvo probablemente como efecto reducir a los pueblos a la agricultura de subsistencia⁷⁰.

El mundo que la reforma ilustrada, y después la liberal, se esfuerza por transformar, no es un mundo retrasado y marginal. Es una sociedad de otro tipo. Esta sociedad estaba indudablemente en plena transformación a fines del siglo XVIII con el resurgir demográfico de la población india y la expansión hacia el norte. ¿Cómo se habría producido este cambio? No lo sabemos, pero tal vez se habría visto una multiplicación de fundaciones de pueblos blancos y mestizos en las tierras casi vacías del norte, así como una fragmentación de haciendas no productivas, lo que hubiera dado lugar a nuevos pueblos y pequeñas propiedades; en fin, se hubiese producido una modernización progresiva de los pueblos indígenas. Las virtualidades que existían no pudieron florecer pues fueron cortadas de tajo por elites cuya cultura las ligaba con la Europa del siglo XIX. Para esta cultura, el progreso no podía venir más que del juego libre de los actores individuales, tanto en la economía como en la política⁷¹.

En 1892 se publicaba el primer manifiesto de una liga llamada Unión Liberal, firmado por Miguel, S. Macedo, Justo Sierra, Limantour y Casasús. Era el primer manifiesto político de un partido que después había de llamarse el de los científicos. El ideal de este partido era el del orden social como instrumento del progreso⁷². La paz, condición del progreso, se debe a un orden y el orden a un grupo que lo garantice. Durante el porfiriato se dieron varias mutaciones para mantener el statu quo; entre ellas la de una ideología, cuya finalidad sería la de 'uniformar las conciencias', resultado de la labor educativa de Gabino Barrera, según la entendieron sus discípulos científicos, quien había encontrado en las mentes ideas contradictorias, producto de una desigualdad cultural.

⁷⁰ Ibidem, pp. 269.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Zea Leopoldo, *El Positivismo y la Circunstancia Mexicana*, FCE, México, 1985, pp. 180.

La anarquía material patentizada por las revoluciones no era, en consecuencia, más que un síntoma, una prueba de enfermedad más honda, de perturbación más profunda, de insanidad más enraizada: el verdadero mal no estaba allí; el verdadero mal era otro, era la anarquía del pensamiento⁷³.

La ciencia positiva se erige en el instrumento para combatir la 'anarquía del pensamiento'. El liberalismo como ideología dominante, deja su paso al positivismo. La aspiración del grupo hegemónico para la constitución de un nuevo orden, surge de una nueva conciencia, la científica, bajo la dirección de Porfirio.

También los grupos masónicos, de ambas tendencias yorquina y escocesa, se unifican hacia 1890, mediante la Gran Dieta Simbólica de los Estados Unidos Mexicanos, en la que figura como gran maestro Porfirio Díaz: "De la misma manera que había unificado todo el poder legal, unifica las solidaridades originarias de las que esta elite había extraído su ideología y su coherencia. El Porfiriato es, también bajo este ángulo, el régimen de la elite liberal unificada"⁷⁴.

Entre 1877 y 1911, las iglesias protestantes tuvieron una importante difusión sobre el territorio nacional. En un periodo de cinco años (1766-182) duplicaron su número. Respecto al número de las logias masónicas, que para 1890 era de 117; en ese mismo año, las iglesias protestantes crecieron a 566, un crecimiento mucho mayor, sobre todo si se toma en cuenta el lapso de tiempo. Sin duda también tuvieron una influencia importante en materia educativa, ya que junto a sus propósitos de difusión de principios morales y religiosos, estaba el de proporcionar educación sus miembros, no solamente escolarizada, sino, principalmente, formadora de actitudes cívicas y de sentido de responsabilidad hacia la patria.

Lo que se proponía el protestantismo era un cambio global en los valores, una reforma religiosa que llevara a una sociedad impregnada de catolicismo hacia

⁷³ MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés: *Esbozo de una Historia de los diez primeros años de la Revolución Agraria de México*, Tomo IV, México, 1984, pp. 81.

⁷⁴ GUERRA, Francisco Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución* Ob. Cit pp. 171-172.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una sociedad en la que los actores religiosos y sociales ya no serían los actores colectivos de la sociedad corporativista, sino el pueblo, considerado como un conjunto de individuos – ciudadanos⁷⁵.

1.6. La conciliación, la Rerum Novarum y las formas solidarias de organización.

El positivismo además tenía fines políticos: acabar con la 'anarquía' reinante, y eso implicó eliminar las contradicciones entre la utopía y la realidad social mexicana: La "nueva política, llamada 'de conciliación', pretendía unir a todos los mexicanos en torno al proyecto de orden social cuya garantía fuera además de la persona de Díaz, el gran unificador – el estudio científico de la realidad para lograr el progreso, lo cual permitía una evolución progresiva y pacífica del pueblo hacia el progreso y la libertad"⁷⁶, sin embargo, para los grupos minoritarios, sobre todo de protestantes y liberales radicales, provocó una oposición. Rechazaron la política de conciliación con la Iglesia católica y la manera arbitraria de aplicar las Leyes de Reforma, así como la idea de que el orden y el progreso estaban por encima de la democracia.

Por su parte, la Iglesia había externado su rechazo al liberalismo y al protestantismo, lo que dificultaba una interrelación directa entre los actores sociales, que fue siempre mediada por el grupo en el poder y, personalmente, por Porfirio Díaz.

El catolicismo con quien se establecía la política de conciliación, no era el oportunista de décadas anteriores, sino "un catolicismo de oposición, de movimiento, un catolicismo alimentado por la difícil separación de la Iglesia y del Estado, nunca olvidada, nunca perdonada, después por la acción social y, finalmente, por la acción política"⁷⁷. Este catolicismo no se asimila al orden establecido y se encuentra en

⁷⁵ BASTIAN Jean Pierre, Protestantes, Liberales y Francmasones, Sociedades de Ideas y Modernidad en América Latina, Ob Cit pp. 143.

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 145.

⁷⁷ MEYER, Jean, Historia de los Cristianos en América Latina, siglo Xi y XX, Ob Cit pp. 97.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

constante mutación, y apenas aparecida la Rerum Novarum (11891), se cristaliza y define sobre la fórmula "Democracia cristiana". Si algo reprocha la Encíclica, es precisamente la visión liberal de la democracia que rompe con los colectivos sociales. Esta Democracia Cristiana, se lanza a la acción social y cívica.

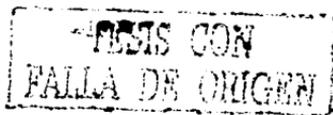
Pero la esta política de conciliación, estaba por encima del 'orden legal', de las Leyes, como fue denunciada por las minorías protestantes y liberales. No todos estaban a favor de este estilo, dependiente de un solo hombre, "del hombre superior que nos gobierna", como lo expresó el obispo Montes de Oca. Por el contrario, se veía en ésta más una acción páfida que benévola:

Por lo que el régimen de Porfirio Díaz fue favorable al catolicismo. Así parece en efecto, si sólo se atiende a que durante él se abrieron en abundancia, aunque clandestinamente, casas de religiosas; fue rico y espléndido el culto pero quienes así juzguen se convencerán de que no hubo tal favor si reflexionan en la páfida y sorda persecución no sólo tolerada sino autorizada por don Porfirio.

Si hubiera habido en México un régimen de libertad, los católicos hubiéramos podido entrar sin traba alguna ala participación de la cosa pública y al servicio del Estado sin necesidad de la transacción ni la ocultación en una palabra, para vivir y desarrollarnos, no hubiéramos tenido que luchar contra el Estado, que fue el principal y más páfido de nuestros enemigos⁷⁸.

La política de conciliación estaba hecha para organizar colectivamente a los distintos actores sociopolíticos, cuyo control ofrecía al régimen la garantía de una nula oposición. En esta situación se encontraban tanto masones como liberales radicales, tanto protestantes como católicos. Sin embargo, la Iglesia católica se arrogaba, a diferencia de los otros actores, el carácter de portadora legítima de los intereses del pueblo. En su virtud, la Democracia católica, anterior en el tiempo a la Rerum

⁷⁸ MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés: Esbozo de una Historia de los diez primeros años de la Revolución Agraria de México. Ob Cit pp. 81.



Novarum, se define como un movimiento que formaba un todo coherente con la acción social y la cívica – política.

Se trata de una ofensiva en todos los niveles de la sociedad, con todos los medio de acción (prensa, escuelas propaganda, sindicatos, cooperativas y finalmente partido político) aplicados a los grandes problemas nacionales que esos católicos muchas veces son los primeros en plantear: cuestión agraria, cuestión obrera, problema indio, trabajo de las mujeres y de los niños, emigración a los Estados Unidos, alcoholismo⁷⁹.

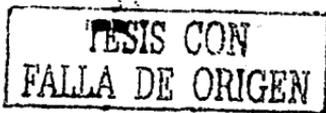
La acción social, propuesta por la Democracia cristiana, no es sino uno de los aspectos de un movimiento más amplio de raíz religiosa. Una de sus aportaciones más importante es la constitución de los 'círculos obreros católicos' (obreros campesinos en un 80%). Aquí se encuentran también las primeras manifestaciones del movimiento sindical católico que hizo su aparición hacia 1914.

El 15 de mayo de 1891, León XIII publica la encíclica Rerum Novarum. En ella se establece la doctrina social de la Iglesia, y se pide el compromiso en la justicia y la caridad de los creyentes. La respuesta no se hizo esperar, hacia 1894 se reconocía la existencia de 82 mutualidades que garantizaban a sus beneficiarios seguridades mínimas para la sobrevivencia de los obreros, ya que la asistencia médica, las indemnizaciones por accidentes y defunciones, corrían por cuenta de la industria, y al respecto, no existía ninguna ley federal⁸⁰.

La mutualidad respondieron a uno de los problemas importantes que apareció durante el proceso de industrialización del país: la seguridad social. La proletarización sobre todo el campesinado que comenzó a vender su mano de obra, se encontraba sin ninguna protección de esta naturaleza.

⁷⁹ Ibidem pp. 100.

⁸⁰ LOZANO PARDINAS, Dolores y MESA ITURBIDE, Rafael, Las Fundaciones en México, Ob Cit. pp. 55.



Las sociedades protestantes que habían sido acogidas, principalmente, por 'gente pobre', sobre todo de los sectores de la industria textil, mineros y ferrocarrileros, y también por los sectores rurales, especialmente aquellos que habían entrado en conflicto con las haciendas, pronto se vincularon al movimiento mutualista.

En efecto, el éxito de las sociedades protestantes en el medio obrero se explica en gran parte por sus características mutualistas, como la del periódico El socialista, que resumía la práctica asociativa en el 'consérvate, instrúyete, modérate', eran similares a las de las asociaciones protestantes. En consecuencia no es una mera casualidad el hecho de que, en los años siguientes, muchas congregaciones protestantes fueran sede de las sociedades mutualistas ni de que varios dirigentes religiosos hayan fundado sociedades obreras⁸¹.

Al parecer, los movimientos mutualistas protestantes —que eran los menos— y los católicos —que eran los más— se definían por su relación con el gobierno. Mientras que en los segundos se aconseja la "necesaria obediencia respetuosa y la sumisión cristiana a los gobernantes"⁸². Los primeros tienen problemas en razón de su religión. Muchos obreros fueron expulsados por disidentes religiosos, y por negarse a pagar cuotas a los dueños de las fábricas que incluían el sueldo de un sacerdote católico. Sin embargo, las sociedades mutualistas protestantes, entraban en conflicto con los círculos obreros más radicales que estaban en contra de toda religión.

Como quiera que fuera, la semilla ya estaba puesta: En 1908 el Josefino J. M. Troncoso y Herrera funda en México la Unión Obrera Católica, a partir del movimiento mutualista que había lanzado varios años antes. En 1911 La Unión Obrera Católica contaba con 46 grupos y 12 330 inscritos; a partir de 1905, bajo la dirección de J. R. Galindo, los "Operarios Guadalupanos" (cuyo número es

⁸¹ BASTIAN Jean Pierre (comp.), Protestantes, Liberales y Francmasones. Sociedades de Ideas y Modernidad en América Galindo, ob Cit pp.147.

⁸² Meyer, ob. Cit., pp.103.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desconocido pero cuya importancia es indudable) se reúnen cada año en una Semana Social. Las de 1908 y 1909, en Puebla y León, son muy moderadas, condenan la huelga y denuncian a los agitadores, mientras que la de 1910, en México, se radicaliza, reclama el derecho de huelga y las intervenciones del Estado para fijar salarios, los precios de los alimentos y la duración de la jornada de trabajo, puesto que nada puede esperarse de los patronos⁸¹.

Así al final del porfiriato, los movimientos convergen en la demanda de una mayor justicia e igualdad de los obreros.

Es indudable que en el porfiriato creció la beneficencia privada; ya Miguel Macedo, miembro del grupo de los científicos, había reconocido que la Reforma produjo un inmenso trastorno en perjuicio de los centros de caridad, pues creó una enorme desconfianza entre quienes querían ejercerla de manera privada. La función de la beneficencia, por su propia naturaleza, debía ser privada.

Sin embargo, el régimen porfirista había dado un vuelco al sentido de la caridad, cuando establece como beneficencia pública, la acción educativa de los sectores marginados. Y así la entiende, entonces, como un deber del Estado. El discurso de Manuel Altamirano en ocasión de la inauguración de la Escuela Industrial para huérfanos, en 1881, es muy elocuente.

En las teorías modernas, hijas de la Democracia, producto de otra filosofía, todo eso que se llamaba caridad cristiana y munificencia regia en los tiempos monárquicos, es un deber y sólo un deber para el Estado.

Esta escuela, es pues, el monumento que encierra la teoría republicana. La educación del Estado para el pueblo, el deber, no la misericordia, el alma de la República, no la gracia del monarca. La más grande de las obligaciones que el

⁸¹ MEYER, Jean, *Historia de los Cristianos en América Latina... siglo XI y XX*, Ob. Cit pp. 107.



espíritu de la Democracia impone a los gobernantes, no es la de mantener un ejército para conservar la paz es la de fomentar la instrucción del pueblo⁸⁴.

Entre las décadas de los ochenta y los noventa del siglo XIX, la beneficencia privada experimenta un auge, y comienza a crecer más rápido que la beneficencia pública. También la beneficencia extranjera, principalmente la española, la francesa, la suiza y alemana.

El siete de noviembre de 1899, Porfirio Díaz decretó que se considerarán actos de beneficencia privada todos aquellos que se ejecutarán con fondos particulares y con un fin de caridad o de instrucción y se funda la Junta de Asistencia Privada, compuesta por los miembros de los más acreditados por su honorabilidad y sentimientos filantrópicos, nombrados por el ejecutivo y sin recibir remuneración alguna. Las atribuciones de la Junta serían la de promover la fundación y la vigilancia de estos establecimientos. También se autorizó que en el término de tres meses se expidiera la Ley de beneficencia privada, que les otorgaba personalidad jurídica a estas instituciones, las protegía con exención de impuestos y otras franquicias y garantizaba que los bienes se aplicaran al objeto que se hubiere destinado⁸⁵.

⁸⁴ Boletín de Beneficencia Pública, Enero de 1881, pp. 38-40.

⁸⁵ GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, La Pobreza en México, Colegio de México, México, 1985, pp. 84.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO II CONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL

El concepto de sociedad civil ha sido recuperado por los actores sociales de nuestro tiempo de una manera polémica que implica tanto una recuperación como una crítica de las tradiciones liberales, democráticas y republicanas. Los principios de autonomía individual y derechos, eje del liberalismo; de participación y representación, propios de la tradición democrática; y de asociación civil y virtud pública, emanados del republicanismo, son incorporados en la invocación contemporánea de la sociedad civil. Existe una crítica implícita a la unilateralidad de cada una de estas tradiciones, a su carácter fundamentalmente normativo y poco permeable a las dificultades de la materialización de sus postulados.

Es entonces necesario remontarse en la historia del concepto de sociedad civil hasta quien produjo la primera síntesis de estas tradiciones. Enrique Serrano⁸⁶ ha demostrado que Hegel fue quien primero llegó a este resultado con un concepto de sociedad civil como espacio de mediación entre la esfera privada y el Estado. Siguiendo las enseñanzas de Adam Smith y los demás filósofos escoceses, Hegel reconoce la importancia liberatoria del mercado en tanto que disuelve las viejas formas de integración social de carácter colectivo contenidas en la comunidad tradicional. El mercado y sus instituciones, tales como el derecho privado, los tribunales y los contratos, exigen y propician la creación del individuo moderno, esto es, de los hombres y mujeres como entidades autónomas. Sin embargo, a diferencia de los pensadores liberales clásicos, Hegel aportará una valoración crítica de las consecuencias patológicas que la destrucción de las solidaridades tradicionales acarrea sobre el orden social. Esta línea de pensamiento habrá de ser recuperada y profundizada de diversas maneras por Marx, Durkheim y Weber.

⁸⁶Serrano Enrique (1999): Modernidad y Sociedad Civil, en: OLVERA, A., 1999, pp. 89.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.1. CONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL SEGÚN HEGEL

Hegel trató de resolver el problema de las consecuencias negativas de la modernidad a través de dos argumentos de carácter fundamentalmente normativo: el primero se refiere a la recuperación de la dimensión asociativa. En efecto, los individuos pueden asociarse voluntariamente y de esta forma superar el aislamiento a que los condena el mercado. Esta dimensión es la que resaltan los pensadores republicanos en general, sea desde la perspectiva de su eficacia como mecanismo de representación de intereses y contra balance al poder del Estado, como Tocqueville, sea en la línea de la "cultura cívica" que, partiendo del mismo autor, desarrollarán después los politólogos pluralistas contemporáneos.

Para Hegel el problema de la respuesta asociativa radicaba en su debilidad intrínseca. La solidaridad horizontal entre los hombres no era un resultado automático de la propia vida social, sino tan sólo una posibilidad abierta por la institucionalización del derecho, la cual, en todo caso, carecía de fundamentos morales sólidos aplicables de manera general. Por consiguiente, su segunda propuesta normativa era que los productores libres se asociaran en corporaciones, las cuales deberían servir como escuelas de virtud, si bien ni siquiera ello podía garantizar la hegemonía de una cultura solidaria. Por ello Hegel terminó reconociendo la necesidad de la presencia del Estado como garante último de una moralidad supraindividual⁸⁷.

Enrique Serrano ha hecho notar las paradojas de esta concepción: por un lado, Hegel va más allá tanto del liberalismo, al criticar las consecuencias negativas del mismo sobre el tejido social, como del republicanism, al señalar las limitaciones del asociacionismo voluntario. Por otro, Hegel queda preso de una concepción que atribuye al Estado un carácter universal y no reconoce el carácter desigual de las relaciones políticas. Sin embargo, Hegel ha señalado correctamente tanto el espacio como las instituciones que pueden propiciar la solidaridad: el derecho, la ciudadanía,

⁸⁷ OLVERA, A. *La Sociedad Civil de la Teoría a la Realidad*, Colegio de México, México, 1999, pp. 129

las asociaciones voluntarias, los espacios intermediarios que, partiendo de la protección de la intimidad, contribuyen a formar individuos autónomos. Sin embargo, dentro de su concepción, estas instancias no pueden garantizar la reversión de los efectos disolventes de la modernidad.

2.2. CONCEPTO DE LA SOCIEDAD CIVIL SEGÚN ARATO Y COHEN.

El proyecto teórico de Andrew Arato y Jean Cohen⁸⁸ es un ambicioso intento por superar no sólo la concepción Hegeliana, sino todas las otras de la sociedad civil. Partiendo de una recuperación de la teoría social de Jürgen Habermas, estos autores señalan que sólo una teoría social que es capaz de diferenciar la integración sistémica propia del Estado y del mercado de la integración social propiciada por la comunicación entre los seres humanos puede justificar el principio de la autonomía de lo social. Ciertamente, la teoría de la acción comunicativa habermasiana, al incluir la exigencia del consenso como fundamento de la interacción social, proporciona un marco conceptual que localiza un modo de integración y un tipo de acción social que se diferencia de las instituciones, prácticas de la dominación y la explotación, cuya universalidad deriva de las necesidades intrínsecas (prácticas) de la comunicación humana.

Recuperando el concepto de "mundo de vida" como espacio sociológico del intercambio sociocultural, Cohen y Arato proponen vincular el concepto de sociedad civil al conjunto de prácticas e instituciones en donde la acción comunicativa se produce. Así, la sociedad civil sería un espacio que abarca una dimensión privada y una dimensión pública. La privada tendría un aspecto íntimo, la familia, y otro derivado de las leyes del mercado, cuyos confines están dados por el Derecho Mercantil. La dimensión pública tendría una expresión estrictamente comunicativa, la esfera pública, y otra institucional-participativa, dada por el conjunto de los Derechos

⁸⁸ Arato Andrew (1999): *Surgimiento, ocaso y reconstrucción del concepto de sociedad civil y lineamientos para la investigación en:* OLIVERA, A., 1999, pp. 95..

Sociales y Políticos. Con esta operación conceptual el término adquiere un rigor antes inexistente y se desdobra en dos aspectos complementarios.

El primero es la sociedad civil como institución, demarcada y estabilizada por el conjunto de los derechos producidos por la modernidad, que se dividen en tres "complejos": los que permiten la reproducción cultural (libertades de pensamiento, prensa, información, expresión); los que aseguran la integración social (libertad de asociación y de reunión), y aquellos que estabilizan la socialización (privacia, intimidad, inviolabilidad de la persona). A su vez, existen otra serie de derechos que fijan la naturaleza de las relaciones entre la sociedad civil y la economía (propiedad, contratación, salarios y condiciones de trabajo) y entre la sociedad civil y el Estado (ciudadanía, formas de participación, derechos sociales). Todos estos complejos han evolucionado a lo largo de la historia. Según la interpretación de Cohen y Arato, estos derechos no deben ser vistos sólo en una dimensión negativa, como expresiones de la dominación, sino como triunfos de la acción colectiva que abren posibilidades de libertad⁸⁹.

Precisamente aquí entra la segunda dimensión de la sociedad civil, que la conceptúa como movimiento. Dado que el marco de derechos moderno es producto de la acción colectiva, y que sólo la ampliación y efectivización de esos derechos puede permitir la profundización de la intervención social en el control del Estado y del mercado, la sociedad civil sólo puede existir en movimiento. Si bien los derechos estabilizan, posibilitan, defienden, es obvio que sólo la acción mantiene y amplía los horizontes de la autonomía social. Todos estos actores emplean la comunicación como medio fundamental de integración, y si bien recurren a acciones estratégicas con el fin de promover sus objetivos, el contenido fundamental de su accionar es la búsqueda de reconocimiento, es decir, la aceptación pública (y la eventual institucionalización) de sus demandas.

⁸⁹ OLVERA, A. La Sociedad Civil: de la Teoría a la Realidad, Ob. Cit. pp. 95.

Es verdad que un concepto de sociedad civil que localiza un espacio sociológico y una forma de acción social específica para su desarrollo ofrece una ventaja teórica extraordinaria. Por un lado, la solución de Cohen y Arato responde a la crítica hegeliana en cuanto que localiza en las relaciones sociales, mismas que caracterizan a la modernidad, un contenido cuyo desarrollo deviene la base de la autonomía de lo social. En efecto, si la comunicación es el fundamento de la vida colectiva y su pleno desarrollo exige la suspensión de la coerción y de las relaciones de dominación en general, entonces tanto desde el punto de vista sociológico como desde el normativo es posible encontrar un fundamento autónomo a la vida asociativa⁹⁰.

Sin embargo, como bien señala Enrique Serrano, no es posible hacer abstracción de las relaciones de poder en la vida cotidiana. Aun aceptando el argumento habermasiano como una construcción de tipo ideal, en los hechos la acción comunicativa nunca está separada de la acción estratégica ni en los espacios privados ni en los públicos. Por tanto, los espacios y las prácticas de la sociedad civil no existen al margen del poder ni pueden abstraerse de las leyes del mercado, de tal manera que la sociedad civil no tiene asegurada ni su reproducción como conjunto de prácticas sociales ni su sobrevivencia como conjunto de instituciones. En este sentido, Serrano llama la atención hacia una concepción de sociedad civil que apunta a su carácter de puente entre sistemas, arena de conflictos y de debates, y por tanto a una intermediación compleja de distintas formas de acción cuyo equilibrio nunca está garantizado.

Habermas reconoce en su teoría que la acción comunicativa no es una forma de acción exclusiva del mundo de vida, pues todos los ámbitos sociales requieren para su reproducción alguna forma de comunicación. De lo que se trata es de establecer la primacía de la acción comunicativa en el mundo de vida, aún reconociendo, que en la práctica, la acción estratégica está entrecruzada en todos los actos de la vida cotidiana. Por tanto, el objetivo de Cohen y Arato es resaltar

⁹⁰ Idem.

aquellas áreas y prácticas que dentro del mundo de vida posibilitan la racionalización cultural y acotan la influencia de los factores estratégicos.

En un mundo en el que las utopías sustantivas han devenido obsoletas, la búsqueda de alternativas para construir la libertad es la aspiración cotidiana contenida en la práctica de los actores sociales.

El problema empírico que plantea de inmediato este enfoque es el del referente sociológico en el que se puede producir el modelo de racionalización implícito en la acción comunicativa. Este sólo puede ser la esfera pública, es decir, el conjunto de micro y macro espacios en los que el debate racional de ideas, principios e intereses tienen lugar. Sin duda, la noción de esfera pública es tan vaga como la de sociedad civil. En la práctica es imposible encontrar un espacio de debate que no esté cruzado por factores estratégicos, sean éstos marcados por la búsqueda de poder o de prestigio, o por la competencia mercantil. Sin embargo, es cierto que hay espacios en los que por construcción institucional, diseño legal o acuerdo colectivo, se crean las condiciones para un debate orientado al consenso. Tal es el caso de los parlamentos, las aulas universitarias, los foros públicos de consulta y ciertos momentos y tipos de medios de comunicación masiva (si bien de manera indirecta). Hay además infinidad de microespacios en asambleas, reuniones y juntas de todo tipo cuyo fundamento normativo es el consenso. Por tanto, lo que importa destacar es el potencial de racionalización contenido en ese conjunto de espacios y procesos, que, de hecho, a lo largo de la historia han funcionado efectivamente como la base material de las luchas por la ciudadanía y la extensión de los derechos.

Sin embargo, la investigación real del mundo de vida, sobre todo en su esfera institucional, que es donde se desenvuelve la sociedad civil, demuestra que los factores estratégicos constituyen los modos de garantizar la operatividad y la eficacia de la acción. En efecto, la acción de los movimientos sociales no es pura y llanamente emotiva o simbólica, constitutiva de mecanismos de identidad, sino que también busca la eficacia política. Es precisamente al nivel de la institucionalización

de nuevos espacios de acción, de nuevos derechos, donde la acción estratégica y la eficacia operativa se convierten en lógicas fundamentales. Por consiguiente, es en el interés de los movimientos sociales el actuar estratégicamente para institucionalizar sus propias ganancias u demandas. Olvidar estos factores implícitos en la lógica de la acción colectiva puede conllevar a un error interpretativo en términos de adscribir a los movimientos un carácter igualitario, meramente solidario, por definición. El análisis de los movimientos sociales y de la constitución de una sociedad civil, indica que éste es un proceso desigual, marcado por etapas diferentes en las cuales se crean progresivamente actores modernos que fundan y legitiman su acción en una combinación específica de identidades y valores primordiales y de lealtades y valores modernos. Es evidente que no se puede hablar en los países latinoamericanos de mundos de vida completamente modernizados, sino de culturas y sociedades abiertamente heterogéneas. Esta heterogeneidad se manifiesta no sólo en una combinación entre tradición y modernidad, sino en el hecho de que existen enormes desniveles de conocimiento y poder dentro de los movimientos.

Si bien la conceptualización necesaria al desarrollo de una teoría de la sociedad civil no está completa, lo cierto es que los aportes ofrecidos por Cohen y Arato establecen claramente los contornos de la teoría. En esencia, se trata de rescatar el potencial autonómico contenido en las formas de racionalización cultural del mundo de vida, debidamente protegidas y estabilizadas por un marco de derechos construidos a lo largo de la modernidad. De esta manera es posible pensar el problema de la legitimidad democrática en una nueva perspectiva que vaya más allá de los procedimientos normativos de la representación y el sistema electoral. El análisis de la democracia debe incluir también un concepto mucho más amplio de la participación, un juicio más riguroso de la representación y una extensión de la racionalidad consensual a todas las actividades de la vida cotidiana.

2.3. CONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL SEGÚN AVRITZER

Una vía complementaria de resolución de los problemas teóricos aquí reseñados la ofrece Leonardo Avritzer⁹¹. El autor brasileño señala que la clave de la ausencia de la sociedad civil en los países de la semiperiferia capitalista radica en el hecho de que ellos experimentaron una modernización sesgada y no un verdadero proceso de modernidad. Avritzer apunta que, a diferencia de Occidente donde la modernidad inició como un proceso sociocultural en el cual la racionalización de normas, valores y principios fue concomitante a la expansión del mercado y del Estado modernos, en los países de la periferia se produjo una imitación de las instituciones creadas por la modernidad en Occidente sin su correspondiente referente sociocultural. En otras palabras, en América Latina se produjo una simple modernización, vale decir, una imposición del mercado capitalista y una mala copia de las instituciones constitucionales de Occidente, pero sin que mediara el proceso de aprendizaje normativo implícito en la emergencia del pensamiento liberal, democrático y republicano en Europa Occidental y en Estados Unidos y sin que se experimentará a la larga y difícil generalización de los derechos individuales, políticos y sociales que caracterizó la vida pública en Occidente.

En este punto Avritzer entra en diálogo con las interpretaciones historicistas sobre la sociedad civil. Gellner y May⁹², entre otros, han insistido en que la sociedad civil es el resultado de procesos simultáneos de construcción de Estados-Nación, formación de imaginarios culturales nacionales y por tanto de identidades colectivas post-tradicionales, y creación de un concepto e instituciones fuertes de ciudadanía. Este argumento es afín a las interpretaciones de historiadores contemporáneos inspirados en Weber, como Véliz o en distintas versiones de la historia de las instituciones y de las élites políticas, como Guerra, Knight y Escalante.

⁹¹ Avritzer Leonardo (1999): Modelos de sociedad civil, en: OLVERA A. 1999, pp. 135.

⁹² *Ibidem* pp. 148.

Avritzer apunta también las dificultades socioculturales que enfrentó la práctica del asociacionismo civil en América Latina a lo largo del siglo XIX y la Primera mitad del siglo XX. No sólo no fue posible construir espacios autónomos para la asociación libre de influencias políticas, sino que no existía una cultura política proclive al reconocimiento de la pluralidad y de la autonomía como principios fundamentales de las prácticas colectivas. Ciertamente a nivel de clases medias urbanas no fue posible que se consolidaran espacios propios de una arena pública ni entre las clases populares hubo la oportunidad de fortalecer un asociacionismo gremial o de clase verdaderamente autónomo debido a la fuerza del populismo.

Estamos frente al problema de la incorporación instrumental de prácticas y culturas tradicionales dentro de la modernización sesgada de América Latina. Este proceso de hibridación cultural ha resultado en la persistencia de formas de integración social tradicionales que resultan funcionales a la expansión de mercado capitalista y a la consolidación de regímenes políticos no democráticos. Ciertamente, no se trata de un proceso unilateral, es decir, del resultado del cálculo estratégico de los actores modernos. La explicación radica también en la resistencia extraordinaria de los pueblos indígenas a ser asimilados por las instituciones y prácticas de una modernidad parcial que sólo les ofrece opresión y explotación, más no libertad ni autonomía.

En buena medida, esta resistencia se tradujo en un rechazo a la modernidad en cuanto tal, es decir, como proyecto, incluyendo sus instituciones democráticas. Sin duda este rechazo era natural dado que los derechos y las instituciones representativas no constituían sino una ficción jurídica. No es de extrañar, por consiguiente, que en los pocos momentos de la historia de América Latina en que las masas pudieran incorporarse a los regímenes políticos, este proceso se produjera en una forma no democrática, llevando a la emergencia y consolidación del populismo.

Estos argumentos refuerzan la hipótesis de la especificidad histórica de Occidente y por tanto de la sociedad civil como producto cultural e institucional

exclusivo de la modernidad occidental. Pero este patrón argumentativo, si ha de ir más allá de una mera constatación empírico-descriptiva, debe ubicarse en el marco de una teoría de lo social que reconozca la centralidad de las instituciones y las prácticas socioculturales cuya esencia es el acotamiento del poder político y la limitación del mercado. En efecto, la "especificidad de Occidente" es en realidad una particularidad de orden sociocultural. La construcción de Estados-Nación con instituciones democráticas, esto es, con reconocimiento de derechos ciudadanos y espacios protegidos para la acción social autónoma, constituye un proceso histórico cuyo eje central no es solamente la creciente inclusión social y política de las mayorías en el mercado y en el Estado, como gustan de señalarlo los historiadores, sino un proceso con matriz cultural cuyas batallas principales se libraron en lo que hoy llamamos una esfera pública. Esta sucesión de luchas sociales implicó una confrontación de valores y principios a lo largo de una larga batalla política, cuyos logros se institucionalizaron a través de pactos sociales de trascendencia histórica y se estabilizaron a través de la creación de nuevos derechos.

Pero si esto es una descripción eficaz de un largo proceso histórico, entonces en efecto existen formas de acción colectiva que tienen como esencia la comunicación y que propician el debate, por más que éste aparezca subsumido en la historia en una sucesión de grandes conflictos políticos. En realidad cada nuevo ciclo de institucionalización democrática es precedido por una gran lucha sociocultural que implica la búsqueda de reconocimiento de derechos y la afirmación de identidades colectivas forjadas al calor de procesos socioculturales. Por consiguiente, la teoría de la acción comunicativa puede ser incorporada en el análisis social, de una manera crítica para evitar su sesgo utópico, pero reconociendo que sus postulados centrales apuntan en efecto a un tipo de práctica social que es esencial en la construcción de la modernidad y principalmente de uno de sus resultados fundamentales: la sociedad civil.

La argumentación anterior señala la necesidad de complementar las interpretaciones teóricas de carácter abstracto sobre el concepto de sociedad civil

con los análisis de corte histórico que buscan diferenciar los modelos de integración política y las formas de extensión de la modernidad. Si bien es cierto que un concepto de sociedad civil basado exclusivamente en la teoría habermasiana resulta insuficiente en tanto no reconoce la ubicuidad de las relaciones de poder en todos los espacios sociales, también es cierto que la acción comunicativa y sus instancias de realización sociológica están implícitamente reconocidas en los análisis históricos que abordan los procesos de racionalización sociocultural.

Por consiguiente, una teoría de la sociedad civil no puede fundarse solamente en una recuperación parcial de las tradiciones liberal o republicana, pues ninguna de ellas puede remitir al fundamento último del tipo de acción colectiva que propició la institucionalización de los principios normativos de una u otra tradición. En efecto, los liberales deben reconocer que el mercado por sí mismo no genera principio alguno de solidaridad ni crea los espacios ni las instituciones de la comunicación. Los republicanos deben reconocer que el asociacionismo civil y las virtudes cívicas no se producen por generación espontánea, sino que tienen sus raíces culturales en procesos de aprendizaje colectivo que presuponen la comunicación libre entre individuos, la institucionalización de espacios públicos y la estabilización de derechos que garanticen el ejercicio de esa comunicación. Para los demócratas puros es necesario reconocer que la participación no es un bien que emerge por sí mismo a partir de parlamentos y partidos, sino una práctica que implica capacidades y conocimientos socioculturales que se aprenden a partir de intercambios comunicativos en espacios acotados, sin lo cual las instituciones democráticas resultan meramente una ficción.

En resumen, el concepto de sociedad civil sólo puede encontrar un fundamento riguroso en una teoría social que contemple la posibilidad de la racionalización sociocultural a partir de la comunicación y reconozca al mismo tiempo las limitaciones que a este proceso impone la lógica de los sistemas económico y político, sin separar ambos tipos de procesos en forma absoluta.

Ahora bien, lo anterior no implica que una teoría esté ya completamente disponible. Como bien señala Andrew Arato⁹³, existen enormes huecos en una teorización rigurosa de la sociedad civil. Esas limitaciones tienen que ver no sólo con las aporías del pensamiento habermasiano sino también con el atraso del análisis de los procesos culturales y, ante todo, con la falta de relación entre disciplinas sociales, las cuales se han caracterizado por una definición tal de sus campos de estudio que sus conocimientos se vuelven inconmensurables, vale decir, no incorporables unos dentro de otros sin la mediación de una teoría crítica.

2.4. CLASIFICACIÓN DE LAS ASOCIACIONES CIVILES

En la práctica, la sociedad civil se expresa en muy diversas formas de asociacionismo civil. En la sociedad contemporánea existen muy diversas formas de asociacionismo, cada una de las cuales tiene un origen histórico, una forma particular de institucionalización, una vía de legitimación de sus prácticas y un modo particular de relación con los sistemas político y económico. Algunas de esas formas se sitúan directamente en un plano privado, pues se reducen a prácticas colectivas de manifestación de afinidades culturales personales y a espacios de convivencia de grupos que se forman sin objetivos políticos o sociales. Otras son formas de asociación cuyo fin es precisamente ser públicas en el sentido de intervenir en la esfera pública.

Se presenta a continuación una tipología básica, de tipo ideal, de las formas de asociación contemporánea, todas las cuales son parte de la sociedad civil, pero cuya función y potencial de influencia en la vida pública difieren radicalmente. No es una tipología exhaustiva, pues no se pretende abarcar toda la infinita gama de combinaciones posibles. Se trata de una clasificación⁹⁴ primaria cuyo fin es ilustrar nuestro argumento:

⁹³ Arato Andrew (1999): *Surgimiento, ocaso y reconstrucción del concepto de sociedad civil y lineamientos para la investigación en:* OLVERA, A., 1999, pp. 100.

⁹⁴ COHEN, Jean, *Sociedad Civil y Teoría Política*, The MIT Press, Cambridge, 1992, pp. 77.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- A. Asociaciones de carácter económico- gremial: sindicatos, grupos y clubes empresariales, asociaciones profesionales y grupos de productores rurales. Estas asociaciones constituyen la mediación entre la economía y la sociedad, son el puente que vincula la solidaridad básica a nivel de clase con los intereses mercantiles. Este tipo de asociación⁹⁵ se encuentra fuertemente condicionada por las leyes del mercado y con frecuencia pesa sobre ellas una reglamentación legal más o menos precisa que les otorga reconocimiento jurídico y acota sus campos de acción de tal manera de excluirlas de la acción política. Estas asociaciones suelen ser los actores más visibles en cualquier país debido a su importancia estratégica y su capacidad de representación de intereses. Sin embargo, estas asociaciones se concentran en la defensa de intereses particulares y representan a minorías sociales, especialmente a las minorías organizadas.
- B. Asociaciones políticas formales. El concepto de sociedad civil que hemos enunciado excluye a los partidos políticos en tanto que estos forman parte del sistema político, constituido por el aparato político- electoral, el parlamento y el gobierno. Los partidos y el parlamento tienen en realidad un pie en la sociedad civil y otro en el Estado, pues por un lado representan aspiraciones colectivas y organizan a la sociedad creando identidades fuertes, y por otro se sujetan a las reglas de la lucha por el poder y a las restricciones que impone la eficacia de la acción política en términos de liderazgos y la práctica de relaciones de dirección vertical sobre sus miembros. Ellos constituyen el puente entre la sociedad y el Estado. Por tanto, los partidos son formas de asociación que, habiendo surgido de forma voluntaria, y siendo indispensables en una sociedad democrática, no pueden funcionar sin reglas claras de disciplina interna y siempre se asimilan a la lógica de la lucha por el poder. No son, por tanto, formas de asociacionismo civil una vez que están profesionalizados y

⁹⁵ Ibidem pp. 79.

establecidos, pero pueden serlo en el origen de períodos de resistencia antiautoritaria o de transición a la democracia.

- C. Las Asociaciones Religiosas. Son las que, como su nombre indica tienen su eje en la religión como institución y dependen con frecuencia de las jerarquías eclesíásticas. Estas asociaciones son de muy diverso tipo y deben a su vez ser clasificadas de acuerdo a su función: de culto religioso, de promoción social (las comunidades eclesiales de base, por ejemplo), las órdenes religioso-civiles (caballeros de Colón, etc.), las asociaciones de orden religioso-cultural (Pro-vida, etc.), las asociaciones informales de las élites sociales y políticas en torno a la iglesia (Movimiento Familiar Cristiano, movimiento juveniles, grupos de damas distinguidas, etc.); los grupos pentecostales que actúan en la esfera pública con enorme vigor y constancia; los grupos masónicos, cuyas prácticas son en verdad religiosas, etc. Estas asociaciones son muy importantes en tanto que generan una visión del mundo y una interpretación de la religión que define un horizonte de prácticas sociales legítimas. Asimismo, estas asociaciones contribuyen a crear o nutren a otros actores y movimientos sociales.
- D. Asociaciones políticas de tipo informal que, sin ser partidos, llevan a cabo una labor política en tanto inciden en las reglas de operación del sistema político. Nos referimos a los movimientos sociales pro-democráticos (Alianza Cívica, MCD), y a las organizaciones de defensa de los derechos humanos. Los primeros buscan la ampliación de la esfera pública, el respeto a los derechos individuales y políticos y crean nuevas formas de participación política de la sociedad. Las segundas ponen de manifiesto los enormes déficits existentes en materia de respeto a las libertades individuales y colectivas, sin las cuales una sociedad civil no puede existir. Este tipo de asociaciones carecen con frecuencia de reconocimiento legal y se expresan más como movimiento que como institución. Para los fines del fortalecimiento de la sociedad civil, estas asociaciones son fundamentales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

E. Las llamadas organizaciones no gubernamentales u organizaciones civiles.

Este tipo de asociaciones son tal vez la parte más visible y activa de la sociedad civil en los años recientes. Estas asociaciones son el resultado de varios factores, entre ellos la existencia de una vocación transformadora en los sectores progresistas de la iglesia, el descrédito de la política partidaria, la falta de credibilidad de la izquierda, la expansión del sistema universitario, el colapso del socialismo, la existencia de un mercado mundial de apoyo a las iniciativas sociales y la emergencia en el mundo desarrollado de los llamados nuevos movimientos sociales (ecologismo, feminismo, pacifismo, etc.). Estas asociaciones, vistas en su conjunto, constituyen un verdadero movimiento social por cuanto reflejan los nuevos valores morales, políticos y culturales gestados después de la segunda guerra mundial y reflejan una vocación deliberada y explícita por transformar un orden social que se considera injusto a la luz de principios éticos. Tomadas individualmente, estas asociaciones son organizaciones formales con algún tipo de registro legal, normalmente homogéneas y con poca vida institucional, que llevan a cabo tareas específicas en proyectos de promoción del desarrollo y creación de grupos y movimientos culturales. Estas asociaciones son de fundamental importancia en el mundo contemporáneo en la medida que postulan un concepto participativo de la democracia y el valor de la autonomía de la sociedad frente a los sistemas político y económico. Estas asociaciones crean nuevas agendas sociales y políticas y son por consiguiente actores relevantes para una estrategia alternativa de desarrollo y para la democratización de la vida pública.

F. Asociaciones de asistencia privada. Estas asociaciones expresan la mayor parte de las veces un concepto de solidaridad cristiana que ofrece ayuda a los necesitados, pero que no cuestiona el orden establecido ni pretende modificarlo. Estas asociaciones no critican las causas de la pobreza, sino que buscan compensarla por una vía asistencial. Algunas de estas asociaciones dependen de la jerarquía eclesiástica y pueden constituir un sector de las asociaciones religiosas. En México las grandes asociaciones

- asistenciales cuentan con una forma de reconocimiento legal, las instituciones de asistencia privada.
- G. Las asociaciones de tipo cultural, que van desde grupos musicales y de baile, teatrales y artísticos en general, grupos de defensa del patrimonio histórico, de recuperación de tradiciones culturales, etc. Estas asociaciones representan la parte activa del patrimonio cultural de cada nación y contribuyen a la creación y reproducción de una identidad nacional. Tienen una gran importancia simbólica, la mayor parte de las veces carecen de reconocimiento legal y hasta de apoyo oficial.
 - H. Las asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional, las cuales son importantes como instancias primarias de socialización y de las cuales pueden surgir también iniciativas asistenciales.
 - I. Asociaciones de tipo urbano-gremial, que van desde asociaciones de vecinos de algún barrio, de un edificio o conjunto de ellos, hasta grupos populares- urbanos, organizados con frecuencia como demandantes de servicios o de terrenos. Se reúnen aquí el particularismo gremial o de grupo con el universalismo ciudadano, creando una curiosa mezcla de práctica privatista con una cultura asociativa.

Junto a estas formas de asociación, que comparten las características de relativa permanencia, autonomía y autodeterminación, se sitúan como miembros importantes de la sociedad civil los movimientos sociales propiamente dichos, de cuyo desarrollo y capacidad de aprendizaje se nutren las asociaciones más permanentes. Los movimientos sociales constituyen el origen de la sociedad civil organizada. Los movimientos estudiantiles, por ejemplo, son la matriz originaria de muy diversas organizaciones, movimientos e instituciones innovadoras. Los movimientos indígenas han sido actores centrales de un relativo renacimiento civil y político de algunos grupos étnicos, los cuales pueden también constituir formas asociativas propias. Puede decirse que cada tipo de asociación es el resultado de algún ciclo histórico de emergencia de formas de identidad y de acción colectivas que en su momento definieron un campo de conflicto. Sin embargo, varias de ellas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

permanecen hoy en el campo de lo privado (asociaciones de asistencia y de autoayuda, muchas de las culturales, las deportivas) o bien constituyen espacios de mediación entre los sistemas económico y político y la sociedad. Las gremiales caen en el primer caso, mientras las cívico-políticas y las urbano-populares caen con frecuencia en el segundo.

Como puede observarse, las distintas formas de asociacionismo son un reflejo de los diferentes espacios y formas de acción colectiva, que van desde el privatismo y el particularismo, hasta la acción pública con fines culturales. Precisamente por ello es necesario reconocer la diversidad de prácticas y potencialidades sociales a que nos referimos cuando hablamos del campo de lo civil.

Los medios de comunicación constituyen una intermediación entre la sociedad civil, el mercado y el Estado, en tanto son el componente principal de la esfera pública. En ciertos momentos, los medios se convierten en actores de la sociedad civil, cuando por ejemplo denuncian excesos o abusos del gobierno y situaciones de injusticia y violación de derechos, o bien cuando facilitan el debate sobre temas de interés público. Sin embargo, los medios también están sujetos a las leyes del mercado y a las presiones del sistema político.

Ahora bien, los grupos inciviles existen por cierto y pueden ser más poderosos que la sociedad civil. La incivildad se expresa como la imposición de intereses particulares sobre otros actores y/o sobre el sistema político, pasando por encima de la ley o situándose al margen de ella. Los grupos de interés que adquieren un control monopólico sobre algún recurso o área de la vida social, los grupos de delincuentes, las mafias políticas y económicas, el narcotráfico, la corrupción, son todas expresiones de incivildad que en determinadas condiciones históricas y en ciertos espacios son, pueden ser o han sido dominantes. En este sentido, la sociedad civil es una construcción, un resultado de largos ciclos de luchas sociales y de la lenta institucionalización de un estado de derecho. La sociedad civil no es un dato, sino un proceso en continua renovación y en incesante lucha contra el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

autoritarismo, la ilegalidad y la antidemocracia. Sus ganancias nunca son permanentes, sino que exigen ratificarse en la práctica social.

2.5. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.

En México, las llamadas organizaciones civiles, que en nuestro esquema anterior quedaron clasificadas dentro del campo de las organizaciones no gubernamentales, se definen por las siguientes características fundamentales⁹⁶: a) tienen una organización formal, aunque no necesariamente bien institucionalizada; b) sus miembros se adscriben voluntariamente a la misma y la mayor parte de los casos tienen una relación laboral con la institución; c) ocupan un segmento del mercado laboral en tanto reciben financiamiento y desarrollan labores bajo convenios, contratos y compromisos; d) tomadas individualmente son organizaciones cerradas, de carácter privado y por regla política y culturalmente homogéneas; e) sus objetivos implican generalmente la búsqueda de transformaciones sociales, políticas y económicas impulsadas desde el campo de la sociedad civil; f) se orientan a la prestación de servicios a terceros de manera profesional.

Por consiguiente, los organismos civiles vistos en su conjunto, constituyen un movimiento social de carácter cultural que se orienta a la intervención pública en la definición e implementación de políticas sociales. Se trata de un movimiento social en la medida en que los organismos civiles son un resultado de la acción colectiva de actores urbanos, profesionales, que comparten un conjunto de normas, principios, valores y capacidades técnico-organizativas, que en muchos casos tienen como objetivo deliberado incidir en la transformación de un orden social político y económico que se juzga injusto, incorrecto o violatorio de principios fundamentales de orden ético.

⁹⁶ GARCIA, Sergio. *Organizaciones No Gubernamentales: Definición, Presencia y Perspectivas*. Demos, México, 1994, pp. 26.

Los organismos civiles operan dentro de un campo de conflicto de tipo cultural (en un sentido amplio), en el que a los valores e instituciones del orden establecido se oponen valores nuevos y se instituyen prácticas sociales alternativas. Si bien en su expresión práctica las acciones de los organismos civiles se expresan en una multitud de conflictos, ubicados la mayor parte de las veces en espacios microsociales, lo relevante desde el punto de vista analítico consiste en el tipo común de conflicto que suscitan dichas acciones. En otras palabras, lo que le da unidad al abigarrado conjunto de organismos civiles es ante todo el hecho de que libran una batalla político-cultural que busca reformar aspectos diversos de la vida social.

Las organizaciones civiles comparten también otra característica definitoria: son el resultado de la asociación voluntaria de individuos con capacidades técnicas y organizativas sumamente escasas en el conjunto de la sociedad. Como primer resultado de la conjunción de esas capacidades, los individuos asociados consiguen recursos económicos en un mercado mundial de apoyos financieros a iniciativas de transformación social que se ha constituido a partir de la consolidación de los estados de bienestar en los países desarrollados.

Ahora bien, este movimiento social es sin duda de nuevo tipo, puesto que sus objetivos no emergen de los intereses materiales de sus miembros y su forma de organización interna está simbólicamente fundada en la idea de democracia participativa. En efecto, las organizaciones civiles expresan los principios normativos y las aspiraciones programáticas del ecologismo, el feminismo, la protección de las minorías, la promoción de la democracia y de los derechos humanos y en general de los llamados nuevos movimientos sociales. De hechos los organismos civiles representan el aspecto formalmente organizado de dichos movimientos, es decir, la constitución de grupos orientados a la materialización de los principios más generales.

Existe, sin embargo, una importante diferencia entre los nuevos movimientos sociales de los países desarrollados y los del tercer mundo. En los primeros se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

expresa una crítica a las limitaciones del estado de bienestar y a los excesos destructivos de la producción industrial y del concepto dominante de progreso material sobre la naturaleza, crítica que se funda en la seguridad e institucionalización de los derechos civiles, políticos y sociales y la permanencia y operatividad de las instituciones democráticas. En cambio, en los demás países estos movimientos expresan tanto ese contenido como la conciencia de la necesidad de constituir la ciudadanía, es decir, de hacer efectivos y generales los derechos que formalmente admite o protege el orden legal.

Mientras que en los países desarrollados la democracia es el prerequisite de la existencia de estos movimientos sociales de tipo cultural, en el resto del mundo estos mismos movimientos tienen que combinar las tareas democráticas y culturales. Por tanto, su práctica social se funda en la noción de acción afirmativa, es decir, de una acción que deliberadamente tiende a crear o por lo menos apoyar a diversos sujetos sociales con el fin de que se constituyan en portadores de derechos. Es lógico entonces que en sociedades en transición y con graves y estructurales carencias en materia de justicia social, estos movimientos tengan mayor visibilidad y protagonismo que en los países centrales.

Por otro lado en el Occidente desarrollado los nuevos movimientos sociales tienen menor organicidad y ejercen ante todo, lo que Cohen y Arato⁹⁷, han llamado la política de la influencia, es decir, una presión indirecta sobre el sistema público, en el tercer mundo estos movimientos tienen la necesidad de una organización más permanente ante lo precario del orden político y la poca permeabilidad tanto del sistema de partidos como del gobierno mismo a las iniciativas de cambio. Asimismo, la mayor debilidad de los actores sociales, la resistencia de espacios públicos apropiados y la escasez misma de recursos organizativos y de conocimientos inducen a dichos movimientos a la profesionalización.

⁹⁷ COHEN, Jean, *Sociedad Civil y Teoría Política*, Ob Cit., pp. 87.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cabe destacar que dichos organismos civiles, tomados individualmente, constituyen la dimensión administrativa de un movimiento social, y que en la escala microsocial todos ellos pueden padecer las restricciones y patologías de las organizaciones institucionalizadas. Nos referimos a la concentración del poder de decisión en la dirección, la creciente búsqueda de la autopreservación por encima de los objetivos supuestamente defendidos, el fraccionalismo político, la falta de respeto a los derechos laborales de sus empleados, etc. Pueden llegar así a perder los atributos que caracterizan a los nuevos movimientos sociales, deviniendo en aparatos administrativos no estatales. Esto nos indica que las ONG no son por definición ejemplos de civilidad, y que deben sujetarse a los mismos criterios de publicidad, transparencia y legalidad que ellas, con razón, le exigen al sistema político.

Hemos apuntado ya que dentro de un sistema político democrático las organizaciones de la sociedad civil y, dentro de ellas, los nuevos movimientos sociales actúan fundamentalmente a través de la política de la influencia, es decir, por medio de su intervención en la esfera pública y la presión sobre los espacios de intermediación entre la sociedad y los sistemas económico y político. El más importante de dichos espacios es el parlamento y el sistema de partidos, cuya función radica precisamente en procesar las demandas de la sociedad y darle una dimensión jurídica en términos de derechos. La ejecución de las políticas así definidas y la aplicación de los derechos institucionalizados a nivel parlamentario son funciones del gobierno, las cuales pueden ser vigiladas por la sociedad a través de distintas formas de monitoreo con diverso grado de institucionalización y reconocimiento.

La situación es diferente en los países del tercer mundo porque a pesar de que la gran mayoría de los derechos civiles, políticos y sociales están plasmados en los ordenamientos constitucionales, en la práctica existe una aplicación segmentada de los mismos y una exclusión de piso del estado de derecho de una enorme proporción de la población y de áreas enteras del aparato de Estado. Tanto la esfera

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

pública como el parlamento y el sistema de partidos tienen mucho menos poder para influir en las decisiones del gobierno y para vigilar su ejecución. Por consiguiente, el espacio para el desarrollo de una política de la influencia es mucho menor y la búsqueda de eficacia en la acción obliga a la sociedad civil a buscar otras formas de negociación con el gobierno, generalmente de carácter particularista, y a conseguir sus apoyos en instituciones internacionales que tienen la capacidad de inducir la acción de las organizaciones civiles mediante la definición de agendas específicas a cuyo cumplimiento se condiciona el apoyo. Esta relación adquiere también un carácter particularista en tanto que es altamente dependiente de las redes de relaciones personales de los actores involucrados.

En estas condiciones, los organismos civiles actúan condicionados por dos tipos de circunstancias. Por un lado el grado de apertura del gobierno y del sistema político en general, y por otro, la disponibilidad y carácter del apoyo externo. En ambos casos la ausencia de reglas claras crea amplio espacio para el particularismo y para lo que los clásicos de la politología norteamericana llamaron "los daños del faccionalismo"⁹⁸.

La ausencia de instituciones democráticas operativas obliga a los organismos civiles a actuar en un terreno sumamente acotado políticamente. La forma de superación de esta limitante fue, en un primer momento, el trabajo poco visible con grupos sumamente pequeños en proyectos locales, y que en general no implicaban un riesgo directo de confrontación con actores políticos. Más recientemente la insatisfacción con los relativamente magros resultados de estas acciones y el avance de la democratización del país ha permitido el desarrollo de otra forma de actuación que es la promoción de políticas sociales, es decir, la generalización de lo que se aprende y se desarrolla en los proyectos micro.

La práctica localista de los organismos civiles puede implicar la creación de pequeñas clientelas y la sustitución de las funciones de los liderazgos naturales de la

⁹⁸ COHEN, Joshua y ROGERS, Joel, *Associations and Democracy*, Verso, Londres, 1995, pp. 156.

sociedad. En efecto, la materialización de los proyectos de los organismos civiles implica el encuentro de actores sociales cuyo capital cultural y organizativo es limitado. La transmisión o apropiación de ese capital no es en manera alguna un proceso automático y, por el contrario, conlleva los riesgos del paternalismo y el clientelismo. Esta es una problemática muy poco reconocida por los propios organismos civiles, especialmente aquellos dedicados a la promoción y el desarrollo.

El giro hacia la definición e implementación de políticas sociales alternativas está apenas iniciándose en México. Hay sin embargo experiencias internacionales que reflejan los riesgos de un excesivo protagonismo en esta materia. En Estados Unidos la institucionalización de políticas afirmativas tendientes a la generalización de los derechos sociales abrió un amplio mercado para instituciones privadas tipo ONG cuya misión era promover y aplicar las políticas de acción afirmativa. Existía ya el antecedente del carácter privado de la aplicación de los servicios fundamentales de educación y salud para los miembros del sector formal de la economía, así como un concepto de la filantropía que privatizó y particularizó las políticas educativas y aún la noción de la ayuda a los necesitados. Por consiguiente, los organismos civiles abocados a la aplicación de una nueva política social tendieron a tomar un carácter de empresas privadas no lucrativas que sin embargo operaban bajo reglas estrictamente mercantiles. Esta situación produjo una diferenciación entre los movimientos sociales propiamente dichos y los organismos institucionalizados que devinieron en una dimensión administrativa de la aplicación de una política social de Estado.

Este es un modelo que sin duda se funda en una visión clásica del liberalismo en tanto que su motivación principal es disminuir la exposición del Estado a las demandas de la sociedad y crear canales privados, de difícil supervisión, para la aplicación de políticas sociales. En el caso de las instituciones internacionales la promoción de esta política se ha vestido con un ropaje participativo en el contexto del discurso del desarrollo sustentable. Si bien es cierto que su aplicación extrema

puede conducir al debilitamiento del sistema político y a una nueva forma de privatismo y particularismo en las relaciones entre gobierno y sociedad.

Sin embargo, estos no son aún riesgos actuales en el caso mexicano, donde el Estado autoritario fundó su legitimidad en el monopolio de la representación social, de la definición de políticas sociales y aún de la aplicación de las mismas. Por ahora los organismos civiles cumplen una función democratizante en el contexto de una transición política inacabada e interminable en la que los parámetros de la relación entre gobierno y sociedad están aún en vías de definirse. La contribución esencial de los organismos civiles es en esta fase la presión por la democratización y la instauración del estado de derecho, así como la apertura de la esfera pública. Asimismo, el apoyo a la formación y consolidación de actores sociales representativos en los microespacios sociales en donde su acción se lleva a cabo, proceso que implica básicamente la transmisión del capital cultural y organizativo que poseen. Sin embargo no está por demás apuntar los riesgos de su acción política: de un lado, el clientelismo y el particularismo; de otro, la privatización de funciones estatales y la conversión en entidades privadas con fines públicos sujetas a las leyes de mercado.

Tomando en cuenta estas potencialidades y estos riesgos, es necesario en esta etapa de la vida del país promover la creación de leyes e instituciones que faciliten la participación de las organizaciones civiles en la vida pública, y que garanticen su estabilidad jurídica, sus espacios de acción y el despliegue de sus capacidades innovadoras. Esto no puede darse de manera discrecional ni tampoco de manera generalizada. La sociedad en general también tiene que exigir responsabilidad, eficacia y transparencia a los actores de la sociedad civil.

CAPÍTULO III CASOS INTERNACIONALES

Para entender la pertinencia de los análisis de casos internacionales dentro de este estudio, es conveniente recordar que los objetivos establecidos dentro de la propuesta de alcances correspondiente considera:

- a) Examinar experiencias exitosas en la elaboración e implementación de una política gubernamental destinada a regular y fortalecer la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).
- b) Aportar elementos para el diseño de una política de gobierno hacia las OSC, que corresponda a un modelo efectivo de sociedad.
- c) Derivar elementos útiles para diseñar una propuesta de política gubernamental.

En esa perspectiva, abordar los marcos legislativos que se han desarrollado en otros países, pareciera en un primer momento ofrecer una materia prima que puede ser de gran utilidad para reflexionar sobre los posibles cursos de acción a seguir en México y específicamente en el Distrito Federal, en la consecución de los objetivos antes señalados.

Sin embargo, al acercarse a las experiencias que sobre las OSC se han tenido en otras partes del mundo, surgen inmediatamente diversas interrogantes acerca de la viabilidad de adoptar en nuestra realidad dichos dispositivos, ya que su construcción social es resultado de procesos que necesariamente se gestan de manera diferenciada entre los países.

Una visión de conjunto de las fórmulas legales que se han utilizado en los diferentes países en relación con las OSC, revela que la especificidad normativa es la constante.

En los casos de estudio analizados, los contenidos normativos tienden a responder instrumentalmente a las fuerzas de los actores que pugnan por sus proyectos y concepciones sociales.

La legislación aparece como un campo de batalla que se ajusta permanentemente a los avances y retrocesos de dichos actores.

Aún cuando aparezcan esquemáticas las afirmaciones anteriores, la dialéctica de las organizaciones políticas, religiosas, sociales y civiles juega un papel central en la orientación de las figuras jurídicas que se vuelven vigentes.

Ante las evidencias que aportan los hechos históricos, no es necesario identificar los factores que determinan a dicha especificidad y por lo tanto resultaría un lugar común decir que la realidad económica, política, social y cultural de las naciones conforma las reglas del juego que se establecen en torno de las OSC.

En esa lógica el uso mismo de una categoría como la de organizaciones de la sociedad civil, que pudiera plantearse como comprensiva de una diversidad de fenómenos nacionales, debe ser utilizada con los correspondientes límites.

Por lo tanto, la identificación o selección de una experiencia exitosa de política gubernamental en otro país, para determinar si dicha política puede ser utilizable, requiere de la definición de parámetros que permitan pensar en que medida resultan pertinentes en México los mecanismos que conforman esa experiencia.

Así las cosas, parece necesario llevar a cabo una construcción teórica que permita utilizar la información disponible, sobre la legislación de las OSC, dentro de los casos de estudio que han sido seleccionados en esta investigación.

Por lo que se consideran una serie de aspectos que parecen abarcar sistemáticamente la realidad de las OSC:

- a) Reconocimiento jurídico y valoración de las organizaciones y su actividad social
- b) Régimen fiscal y de prerrogativas que fomentan la acción de las OSC.
- c) Mecanismos financieros, técnicos y humanos
- d) Participación en el diseño, evaluación y seguimiento de políticas públicas
- e) Acceso a recursos públicos
- f) Mecanismos de rendición de cuentas
- g) Participación directa de las OSC en la ejecución de proyectos públicos específicos.

Detrás de cada uno de esos aspectos, es posible imaginar muy rápidamente el accionar de los actores sociales en torno de la regulación de las OSC.

Gobierno y Sociedad pugnan, muchas veces en sentidos contrapuestos, por la existencia de normas que le den sustento y viabilidad a sus proyectos.

Los ciudadanos, impulsados por motivaciones tales como la solidaridad, la filantropía o la responsabilidad social, se organizan y llevan a cabo las más diversas tareas de atención a necesidades comunitarias.

El Gobierno impulsa la instrumentación de políticas generales de carácter económico, fiscal, social o de gobierno.

Desde esos empeños, y en tanto una realidad nacional se sujete a un sistema de derecho, el proceso de producción de normas jurídicas implicaría confrontar las estrategias con las que los actores sociales intentan que prevalezcan los valores que definen su posición histórica.

En ese sentido y en términos generales, el éxito de una experiencia de regulación dependerá de la capacidad de un determinado dispositivo legal para hacer funcionales las estrategias y valores impulsados por los actores sociales.

Para tratar de ejemplificar podría considerarse, en las democracias representativas, el tema de los derechos de asociación.

Es común encontrar, en los casos de estudio, que el régimen jurídico permite la formación de asociaciones no lucrativas sin obligar a los ciudadanos al cumplimiento de requisitos especiales o extraordinarios.

La existencia formal de disposiciones que favorecen la asociación de los ciudadanos revela, en una realidad nacional, el nivel de conciliación de los diferentes actores sociales acerca del valor que se le otorga a la libertad de asociación y al grado de responsabilidad individual que asumen quienes forman parte de la asociación.

En esa perspectiva parece entonces necesario, en la tarea de desentrañar el significado social de una norma legal existente de otro país, tratar de identificar las estrategias sociales, los valores y las políticas que se encuentran detrás de los contenidos normativos vigentes en un determinado contexto.

Un ejercicio en ese sentido permite visualizar con mayor claridad la procedencia de importar una norma determinada, en tanto responda a factores similares que determinan la estrategia y valores de actores de la realidad nacional.

De igual manera la indagación que se propone permite tener elementos de juicio para comparar el contenido de una norma entre los diferentes casos de estudio.

Finalmente la consideración de las estrategias y valores que se pueden derivar de las disposiciones legales, aporta el conocimiento de cursos de acción

alternativos o no deseables para la construcción de un marco de política hacia las OSC adaptable para el Distrito Federal.

Así, lo fundamental no es conocer el texto de los ordenamientos siempre determinados por la propia lógica legal del sistema en que se generan, sino identificar los contenidos normativos en lo que significan como aspiraciones o logros sociales que pueden ser compartidos en otros ámbitos.

Se busca entonces construir un catálogo de experiencias en la elaboración e implementación de una política gubernamental destinada a regular y fortalecer la participación de las OSC, en el Gobierno del Distrito Federal.

3.1. ESPAÑA

3.1.1. Reconocimiento Jurídico de las Organizaciones Civiles.

El primer elemento que podemos considerar es el relativo al nivel de reconocimiento legal que se otorga a las acciones de canalización o inversión de recursos que llevan a cabo los particulares para desarrollar acciones de servicios a terceros o para prestar servicios socialmente necesarios. El tema de la inversión de recursos refleja en alguna medida el nivel de conciencia social que existe en un determinado país acerca de la necesidad de distribuir la riqueza social. El marco jurídico en España mantiene tanto políticas de fomento como de regulación a la canalización de recursos de los particulares. Entre los mecanismos legales que existen en torno de este indicador se han considerado los procedimientos de regulación a la propiedad, las limitaciones al destino de los recursos y el establecimiento de requerimientos mínimos de inversión en determinadas actividades.

Dentro de la regulación a la propiedad destaca la protección especial que se otorga a la voluntad de los fundadores. Legalmente, existe una atribución pública de protección a dicha voluntad que se traduce en la necesidad de solicitar autorización para llevar a cabo modificaciones a los estatutos de las Fundaciones. La resultante que se observa de dicha política es en alguna medida las limitaciones que se imponen a las organizaciones para adaptarse a un entorno que puede ser cambiante. En cuanto a la inversión requerida a las OSC, el marco legal contempla el principio general de que deben contar con los bienes adecuados y suficientes para el logro de los objetivos estatutarios. Cabe anotar así mismo que no se imponen restricciones a la capacidad de las OSC de adquirir bienes que puedan servir a los propósitos institucionales.

Otro elemento significativo dentro de esta área de estudio se refiere al reconocimiento de utilidad pública que se le otorga a las OSC en España. Para dichos efectos, existe la figura jurídica de la declaración de utilidad pública de las asociaciones no lucrativa, con propósitos de interés general, que prestan servicios a terceros y son formadas por voluntarios. Ante dicho reconocimiento las OSC se ven posibilitadas de acceder a recursos públicos.

La legislación española ofrece una amplia posibilidad a la organización interna de las asociaciones a través de procedimientos simplificados de registro y producción de efectos legales. En ese sentido, no existen regulaciones explícitas de las formas de gobierno de las asociaciones y se mantiene el principio de elección democrática de las instancias de gobierno internas.

El registro de las organizaciones, que protegen la participación civil con responsabilidad social es constitutivo. En otros términos, no existen las organizaciones hasta en tanto se registren y puedan ser objeto de publicidad ante terceros. De igual forma, se prevé como mecanismo de regulación la irrevocabilidad del acta constitutiva de las Fundaciones.

Un fenómeno que resulta sintomático de la visión social que existe con respecto de las OSC se encuentra en la limitación que existe para que los asociados puedan ser remunerados. Prácticamente ningún patrono o asociado se encuentra en condiciones de convertirse en profesional con lo que si bien disminuye la responsabilidad personal de los integrantes de las asociaciones, también se limitan las posibilidades de impulsar organizaciones con mejores capacidades de respuesta ante los problemas.

Un tercer componente en el área de reconocimiento jurídico se encuentra en el grado de formalización legal que se le otorga a los diversos esfuerzos de atención social que promueven los particulares. En este campo, la legislación protege de manera importante la pluralidad y libertad de acción de la sociedad civil. Como políticas se encuentra tanto el fomento como la regulación de dichos esfuerzos a través de mecanismos como el reconocimiento legal de la multiplicidad de propósitos que pueden asumir las OSC.

La tipología de las organizaciones en general se mantiene vinculada a la distinción entre asociaciones y fundaciones sin que el tema o actividad genere necesariamente formas y normas específicas que hagan distintas a las organizaciones. Sin embargo, existen contenidos normativos de los que se pueden derivar restricciones al desarrollo de una determinada actividad como es el caso de la prohibición a las Fundaciones para perseguir intereses privados o familiares de los fundadores.

El reconocimiento jurídico de las OSC sería el del nivel de formalización que se le ha dado a los modelos de intervención que desarrollan los particulares con todo lo que implica en relación a la innovación tecnológica, la consideración del rescate de problemas de moral pública o la acción para la protección de sectores vulnerables. En este aspecto del que hacer de las organizaciones no se dispone de información específica pero a la luz de los contenidos que se encuentran accesibles es posible

afirmar que el marco legal no sólo reconoce sino fomenta el desarrollo de modelos de intervención de los particulares en la solución de problemas sociales.

Entre los mecanismos que existen en España para el fomento del accionar civil en la problemática social, se encuentran la canalización de recursos públicos a las organizaciones y el otorgamiento de reconocimientos públicos.

3.1.2 Régimen fiscal y de prerrogativas que fomentan la acción de las OSC

En esta área de estudio, un primer elemento a considerar guarda relación con la importancia que le otorga el marco legal al desarrollo de actividades de beneficio social que llevan a cabo los particulares. Los contenidos normativos en este sentido reconocen el derecho de las OSC a ser beneficiarias de excepciones fiscales entre las que destacan el impuesto corporativo (renta) y el impuesto predial.

Las normas prevén a sí mismo beneficios para los contribuyentes individuales y personas morales que llevan a cabo donativos a fundaciones y asociaciones de beneficio público. Para individuos es deducible de los impuestos a cargo del contribuyente hasta el 20% de la donación sin exceder del 30% de la utilidad gravable. Para personas morales es deducible entre el 10% y el 30% de la utilidad gravable. Adicionalmente, los patrocinadores puede deducir hasta un 5% de la utilidad gravable como costos de operación.

En España⁹⁹ se mantiene tanto una política de apoyo a las organizaciones que trabajan en la cooperación internacional como la posibilidad de recibir dicha cooperación a través de Fundaciones extranjeras. Estas últimas pueden ser elegibles para recibir el tratamiento fiscal de las Fundaciones españolas cuando cumplen con la obligación de registrarse.

⁹⁹ LESTER M. Salomon, *Guía Internacional para la creación de Leyes de Instituciones no lucrativas*, John Wiley & Sons, EUA, 1999, pp. 66.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1.3 Mecanismos financieros

En este tema se observa una clara tendencia en España a fortalecer al operación no lucrativa de las OSC mediante la protección de la cultura asociativa, el altruismo y el voluntariado. En materia de fomento, se reconoce y facilita la constitución de diferentes figuras asociativas no centradas en la obtención de ganancias, tales como asociaciones, asociaciones: religiosas, de consumidores, deportivas, fundaciones y sindicatos.

En materia de regulación, se establece limitaciones al lucro mediante la prohibición a la distribución de utilidades y por la vía de la limitación a patronos y consejeros de las organizaciones a recibir remuneración.

Se observa de igual forma una importante consideración legal acerca de la procuración de recursos centrada en la promoción de la solidaridad social y acerca de la capacidad empresarial que debe existir en las OSC. En materia de fomento, existe, desde luego, el mecanismo legal de autorizar a las organizaciones para emitir recibos deducibles de impuestos tanto a favor de personas físicas como morales. Cabe destacar, como mecanismo de fomento que las OSC cuentan con la capacidad de tener participación en empresas lucrativas independientes de las organizaciones.

Finalmente, en relación con los indicadores de institucionalización y profesionalización técnica y humana la normatividad considera importantes la protección de la responsabilidad civil y del uso racional de los recursos. Aunque no se dispone de información específica sobre estos aspectos esta implícita, dentro del contenido de otras disposiciones jurídicas, la existencia de mecanismos legales que norman la prestación de servicios, que permiten la participación en decisiones de política pública y que prevén regulaciones en materia de seguridad, sanidad prevención de riesgos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1.4. Órgano e instancia gubernamental de supervisión

El sistema español mantiene tanto políticas de fomento como de regulación hacia las OSC. A través de un régimen de protectorado o tutelaje la administración pública dispone de atribuciones para supervisar las actividades que llevan a cabo en particular las fundaciones que tienen reconocimiento de utilidad pública. Tal es el caso de la obligación que se impone a las fundaciones de inscribir en el registro público las modificaciones patrimoniales que experimentan.

Aunque dentro de este tema de estudio se dan diversos indicadores como la investigación y diagnóstico de la problemática social, la formulación de propuestas de política o la crítica al ejercicio del poder público, basta conocer el tratamiento que reciben las OSC en sus posibilidades de intervención en la política, para tener un panorama de los avances que existen en España con respecto de este tema. El sistema de regulación no establece restricción a la formación de OSC por parte de los partidos políticos con lo cual se establece una clara cadena de transmisión entre el trabajo de la OSC y la tarea de los partidos de participar en las políticas públicas.

3.1.5. Acceso a Recursos Públicos

Desgraciadamente no se dispone de datos concretos sobre las políticas y mecanismos legales disponibles para las OSC en torno al gasto público. Sin embargo, por inferencia, se puede afirmar que el nivel de reconocimiento y de regulación que se observa en España implica que las organizaciones cuentan con apoyo por parte del Gobierno para el desarrollo de sus actividades.

3.1.6. Mecanismos de rendición de cuentas

En este tema existe una marcada preocupación del sistema legal de asegurar la transparencia y credibilidad de las OSC, tanto con respecto de las tareas

TEMS CON
FALLAS DE ORIGEN

que realizan como de la forma en que utilizan los recursos que obtienen del gobierno, del público y de los servicios que prestan.

Por el lado de la política de control, los mecanismos legales de auditoría fiscal administrativa y de operación y los relativos a la responsabilidad penal, laboral, fiscal y patrimonial, se encuentran claramente desarrollados en la legislación española.

Como principio general se establece la obligación de los patronos de actuar con diligencia y lealtad y se prevén las responsabilidades de los patronos por daños causados en violación a los estatutos o por negligencia. Se obliga asimismo a las OSC a cumplir con las disposiciones que se derivan de las leyes sobre todo laborales y fiscales.

3.1.7. Participación directa de las OSC en la ejecución de proyectos públicos.

En este tema se ha buscado, de manera especial, verificar el estatus legal de las OSC en relación con la prestación de servicios públicos como factor que incide en la atención de necesidades colectivas. En ese orden de ideas, España cuenta tanto con políticas de fomento como de regulación hacia las OSC.

En la lógica de los subsidios se otorga mayor deducibilidad a las Fundaciones que lleven a cabo programas definidos como prioritarios. Se prevé, asimismo, la posibilidad de las organizaciones de obtener ingresos por los servicios que prestan.

Por lo que se refiere a las regulaciones tendientes a asegurar la calidad de los servicios se prevé la obligación de informar a los posibles beneficiarios de los propósitos de la fundación y se establece el principio de imparcialidad y no discriminación de los beneficiarios.

**OSCS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.2. FRANCIA

3.2.1. Reconocimiento Jurídico de las Organizaciones Civiles.

El marco jurídico en Francia¹⁰⁰ mantiene tanto políticas de fomento como de regulación a la canalización de recursos de los particulares. Entre los mecanismos legales que existen en torno de este indicador se han considerado los procedimientos de regulación a la propiedad, las limitaciones al destino de los recursos si el establecimiento de requerimientos mínimos de inversión en determinadas actividades.

Con respecto de la regulación a la propiedad destaca el criterio de no imponer limitaciones a la formación del patrimonio de las Fundaciones que adquieren reconocimiento público por sus capacidades técnicas y por su disposición a sujetarse a marcos de regulación estrictos. Esta estrategia normativa favorece, sin duda, la conformación de instituciones con gran fuerza económica y con posibilidades de atender problemas de escala regional o nacional.

En cuanto a las limitaciones al destino de los recursos, el marco legal contempla, para el caso de las asociaciones, la restricción de adquirir estrictamente la propiedad inmobiliaria necesaria para la operación de la institución. En buena medida esta limitación se explica por una serie de factores históricos como los de la acumulación de bienes en manos de las organizaciones de corte religioso. Sin embargo, es conveniente enfatizar que en Francia existe un marco de reconocimiento a las libertades de asociaciones que acepta incluso que determinados actos de organizaciones no constituidas formalmente generen efectos jurídicos.

¹⁰⁰ LESTER M, Salomon, *Guía Internacional para la creación de Leves de Instituciones no lucrativas*, Ob. Cit. pp. 130.

Ante el proceso de institucionalización que ha vivido históricamente el sector en Francia, en el que determinadas organizaciones ocupan espacios de importancia en la prestación de servicios públicos, el marco legal ha abierto la posibilidad tanto de que las OSC acumulen bienes, como la de regular dicha acumulación, pero siempre sin afectar la tendencia asociativa de los particulares.

Finalmente, por lo que toca a los requerimientos mínimos de inversión, la legislación establece que las Fundaciones con reconocimiento de utilidad pública deben contar con un capital social mínimo que les permita asumir las responsabilidades sociales y civiles que se desprenden de la actividad que llevan a cabo. Este criterio resulta coherente con un conjunto de disposiciones y criterios normativos, adoptados en Francia a fin de que las organizaciones adquieran credibilidad y capacidad de responder al interés público.

Otro elemento significativo dentro de esta área de estudio se refiere al reconocimiento de utilidad pública que se le otorga a las OSC en Francia. En este campo la normatividad busca proteger el interés público por la vía de establecer parámetros de calidad en el servicio que deben prestar las OSC y mediante la calificación de pertinencia de las organizaciones con respecto de la problemática social a la que intentan responder.

Para esos efectos, la legislación adopta criterios de fomento y de regulación que se ejercitan a través de acuerdos y autorizaciones especiales, así como por la acreditación de las capacidades a cargo de las propias organizaciones para la atención de los problemas. En ese sentido, se observan una serie de figuras jurídicas vigentes que hablan de la diversificación y sofisticación que han logrado las OSC en este caso de estudio. Existe por ejemplo el acuerdo de reconocimiento oficial de la calidad de las actividades de las organizaciones que permite que, en determinados campos específicos, el público cuente con un nivel de garantía mayor acerca de la solvencia de las OSC que logran dicho reconocimiento oficial. De igual manera es ilustrativo el derecho que se ha otorgado a algunas organizaciones de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

convertirse, en partes de la defensa de causas a terceros con el que se incorpora una excepción significativa, dentro del sistema legal, al principio de que solamente se pueden defender causas que afectan directamente a la persona o entidad que las promueve judicialmente.

Es sintomático el nivel de desarrollo que ha alcanzado el marco legal Francés, la existencia de diversas disposiciones que establecen reglas públicas sobre las actividades de las OSC a través de estándares de moralidad, solvencia financiera y seguridad. Se han delimitado, asimismo, campos de actividad reservados a organizaciones reconocidas por los acuerdos o autorizaciones y se prevén incluso facultades gubernamentales de imponer estatutos especiales para ciertas organizaciones, designar puestos directivos o llevar a cabo auditorias públicas de las OSC. La resultante de un enfoque de este tipo favorece la creación de OSC dispuestas a asumir mecanismos legales de control de beneficio público. Dado que se trata de mecanismos no compulsivos sino de regimenes a los que los propios particulares deciden acogerse, la legislación mantiene al mismo tiempo la libertad asociativa y propicia la construcción de organizaciones de gran fortaleza económica y técnica y con mejores condiciones de relación con la sociedad y el gobierno.

Un tercer componente en el área de reconocimiento jurídico se encuentra en el grado de formalización legal que se le otorga a los diversos esfuerzos de atención social que promueven los particulares. En este campo, la legislación protege de manera importante la pluralidad y libertad de acción de la sociedad civil. Como políticas se encuentra tanto el fomento como la regulación de dichos esfuerzos a través de mecanismos como la aceptación de los objetos sociales de las organizaciones, la selectividad para otorgar prerrogativas y el establecimiento de una tipología legal de las OSC. La aceptación de objetos sociales de las OSC no tiene mayor restricción que la no contravención del marco legal. El acceso a prerrogativas se otorga a las organizaciones que sean consideradas de servicio al interés público o que llevan a cabo actividades de interés general de manera desinteresada. La tipología de las organizaciones a tenido un comportamiento cambiante a lo largo de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la historia de tal manera que actualmente la legislación reconoce a una enorme diversidad de tipos de organización tanto por la formulación asociativa que adopta como por la temática en la que trabajan. De esta forma, pueden existir fundaciones y asociaciones y cualquiera de estas modalidades pueden demandar los reconocimientos y autorizaciones establecidas por la legislación para llevar a cabo ciertas actividades y obtener prerrogativas especiales en dicho campo.

El último indicador utilizado en torno del reconocimiento jurídico de las OSC sería el del nivel de reconocimiento que se le ha dado a los modelos de intervención que desarrollan los particulares con todo lo que implica en relación a la innovación tecnológica, la consideración de problemas de moral pública o la acción para la protección de sectores vulnerables. En este aspecto del que hacer de las organizaciones no se dispone de información específica, pero a la luz de los contenidos que se encuentran accesibles, es posible afirmar que el marco legal de los particulares en la solución de problemas sociales.

Entre los mecanismos que existen en Francia para el fomento del accionar civil en la problemática social, se encuentran la canalización de recursos públicos a las organizaciones, el acceso a medios de comunicación y el otorgamiento de reconocimientos públicos.

3.2.2. Régimen fiscal y de prerrogativas que fomentan la acción de las OSC

En esta área de estudio, un primer elemento a considerar guarda relación con la importancia que le otorga el marco legal al desarrollo de actividades de beneficio social que llevan a cabo los particulares. Los contenidos normativos en este sentido reconocen el derecho de las OSC a ser beneficiarias de excepciones fiscales entre las que destacan el impuesto corporativo (renta) y el impuesto al valor agregado (IVA). Las normas prevén a sí mismo beneficios para los contribuyentes que llevan a cabo donativos a las organizaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dado el nivel de desarrollo de Francia, un indicador significativo tiene que ver con el régimen de beneficios fiscales que se le otorga a las organizaciones que transfieren recursos a otros países. En este campo se puede decir que el marco legal protege la cooperación internacional y adopta políticas tanto de fomento como de regulación. Destaca en ese sentido, el mecanismo de hacer deducibles que se canalizan a organizaciones francesas que operan en otros países, en tanto que no se favorece los donativos directos de ciudadanos franceses a organizaciones de otros países.

3.2.3. Mecanismos Financieros.

Tal vez sea este tema el que refleje con mayor claridad la orientación del marco legal francés con respecto de las OSC. En primer lugar, se observa un significado interés en fortalecer la operación no lucrativa de las OSC mediante la protección de la cultura asociativa, el altruismo y el voluntariado. En la lógica del fomento, se reconoce y facilita la constitución de diferentes figuras asociativas no centradas en la obtención de ganancias, tales como asociaciones, mutualidades, cooperativas, fundaciones y sindicatos.

En materia de regulación, se establecen limitaciones al lucro mediante la prohibición a la distribución de utilidades y por la vía de la vigilancia de los niveles salariales y las compensaciones a los gastos de los miembros de la organizaciones.

Se observa de igual forma una importante consideración legal acerca de la procuración de recursos centrada en la promoción de la solidaridad social y de la capacidad empresarial que debe existir en las OSC. En materia de fomento, existe, desde luego, el mecanismo legal de autorizar a las organizaciones para emitir recibos deducibles de impuestos tanto a favor de personas físicas como morales. Cabe destacar, como mecanismo de fomento, el grado de libertad económica de las OSC para realizar negocios comerciales y para participar en empresas lucrativas. De hecho, la relevancia que han adquirido ciertas organizaciones como resultado de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

esa libertad ha llevado al establecimiento de mecanismos de regulación en la procuración de fondos a través de normas antimonopolio y de control del origen de los recursos. Sobre el particular, se han expedido reglas sobre competencia desleal, se equipara fiscalmente a las OSC con las empresas salvo prueba de que la actividad empresarial es fundamental para la organización no lucrativa, se ha establecido un impuesto residual a los recursos transferidos a la OSC para evitar la doble tributación e incluso se han establecido autorizaciones especiales para recibir cierto tipo de legados o para procurar fondos y donativos del público. Todo ello refleja una extraordinaria dinámica de las OSC en campos de actividad que les permiten obtener recursos alternativos al de los donativos privados o al de los recursos públicos.

Finalmente, en relación con los indicadores de institucionalización y profesionalización técnica y humana, la normatividad considera importante la protección de la responsabilidad civil y el uso racional de los recursos. Aunque no se dispone de información específica sobre estos aspectos esta implícita dentro del contenido de otras disposiciones jurídicas, la existencia de mecanismos legales que norman la prestación de servicios que permiten la participación en decisiones de política pública y que prevén regulaciones en materia de seguridad, sanidad y prevención de riesgos.

3.2.4. Órgano o instancia gubernamental de supervisión

Al respecto, el sistema francés a logrado un equilibrio interesante entre el fomento y la regulación de la independencia social y la autonomía de las organizaciones. Las instancias de supervisión no se involucran en el registro de las organizaciones lo que se traduce en la posibilidad de las asociaciones de funcionar inclusive sin una constitución legal. Desde luego, tampoco la constitución legal es objeto de aprobación gubernamental previa. Sin embargo, al mismo tiempo, el sistema considera mecanismos legales que pueden llegar hasta el tutelaje gubernamental cuando se trata de organizaciones que deciden adoptar un régimen

de mayor intervención gubernamental. En el marco de las políticas de regulación se contemplan, entre otros mecanismos, convenios, licencias y autorizaciones para la celebración de convenios y el desarrollo de actividades especiales, para la constitución de Fundaciones de utilidad pública y para el reconocimiento de Fundaciones de empresa.

En el caso de las Fundaciones reconocidas de utilidad pública por el Consejo de Estado existe la posibilidad de que un tercio de los administradores sea designado por el gobierno.

3.2.5. Acceso a recursos públicos

Desgraciadamente no se dispone de datos concretos sobre las políticas y mecanismos legales disponibles para las OSC en torno del gasto público. Sin embargo, por inferencia, se puede afirmar que el nivel de reconocimiento y de regulación que se observa en Francia implica que las organizaciones cuentan con un apoyo importante por parte del Gobierno para el desarrollo de sus actividades.

3.2.6. Mecanismos de rendición de cuentas

En este tema existe una marcada preocupación del sistema legal de asegurar la transparencia y credibilidad de las OSC, tanto con respecto de las tareas que realizan, como de la forma en que utilizan los recursos que obtienen del gobierno, del público y de los servicios que prestan.

Por el lado de la política de control, los mecanismos legales de auditoría fiscal administrativa y de operación y los relativos a la responsabilidad penal, laboral, fiscal y patrimonial, se encuentran claramente desarrollados en la legislación francesa.

Como principio general se establece la obligación de las OSC de mantener adecuados niveles de previsión y cuidado ante la organización y ante terceros.

Como medidas precautorias se ha establecido la obligación de las OSC de anunciar con anticipación la realización de campañas financieras y de presentar informes acerca de la utilización de fondos que se encuentren sujetos a controles públicos.

Se obliga asimismo a las OSC a cumplir con las disposiciones laborales, de seguridad social, fiscales y mercantiles.

Existe finalmente un sistema de sanciones que va desde la inhabilitación hasta el encarcelamiento de los responsables de las conductas consideradas ilícitas dentro del marco legal.

Por el lado de la política de fomento, que tiene que ver con la forma de garantizar la transparencia desde la autorregulación, se ha conformado un Comité Civil que, sin participación de las autoridades, es capaz de hacer recomendaciones acerca de las operaciones, ingresos y gastos de las OSC.

3.2.7. Participación directa de las OSC en la ejecución de proyectos públicos específicos.

En este tema se ha buscado, de manera especial, verificar el estatus legal de las OSC en relación con la prestación de servicios públicos, como factor que incide en la atención de necesidades colectivas. En ese orden de ideas, Francia cuenta tanto con políticas de fomento como de regulación hacia las OSC que se traduce en mecanismos legales como subsidios, partidas presupuestales destinadas a las OSC y la definición de campos de actividad que permiten la participación de las organizaciones.

Es importante señalar que en el campo de la prestación de servicios públicos la legislación francesa tiende a la expedición de leyes específicas que, por un lado, definen campos de actividad en los que se permite la participación de las organizaciones y, por otro, contempla las reglas a que deben sujetarse tanto las OSC como las autoridades en la organización de dichos servicios. La producción de normas a este nivel ha sido importante y refleja la tendencia del marco legal en Francia a especializar las características, campos de actividad y capacidades de las OSC que prestan servicios a la comunidad.

3.3. HOLANDA¹⁰¹

3.3.1. Reconocimiento Jurídico

La Constitución holandesa garantiza la libertad de expresión y de asociación, sin embargo, el derecho de asociación puede ser restringido por ley en interés del orden público. La cultura legal de Holanda pertenece a la tradición del derecho Civil Romano. El derecho civil se encuentra plasmado en el Código Civil de Holanda, libro segundo bajo el rubro de "personas legales", dentro del cual se dicta una estructura general de derecho organizacional aplicable a las organizaciones no lucrativas. Contempla temas tales como personalidad legal, constitución, estructura organizacional, toma de decisiones, registro, creación del consejo directivo y de otros órganos dentro de la organización, así como la posición legal de terceras personas.

¹⁰¹ LESTER M. Salomon, The International Guide to Nonprofit Law, John Wiley & Sons, USA, 1999.

3.3.2.Figuras asociativas

Existen tres tipos de organizaciones no lucrativas: Asociaciones, Fundaciones e Iglesias. Aún cuando las Iglesias tienen sus propias regulaciones, las Asociaciones y Fundaciones son reguladas por el Código Civil¹⁰².

Asociaciones

Las asociaciones son esencialmente organizaciones de dos o más miembros. Existen dos tipos de organizaciones: las formales e informales.

Una asociación informal puede ser creada sin ninguna acción formal y sus estatutos no necesitan ser registrados ante notario público. Dicha asociación es una persona jurídica con competencia legal limitada, por ejemplo, no pueden recibir herencias o adquirir bienes inmuebles. Asimismo, los miembros del consejo son personalmente responsables por las actividades y obligaciones de la asociación.

Las organizaciones formales son aquellas que deben ser registradas ante notario público.

Fundaciones

Una fundación es un ente jurídico creado mediante un acto legal. Las fundaciones no tiene miembros ni asociados únicamente fundadores, el propósito de la misma es realizar el objeto señalado en su acta constitutiva utilizando capital destinado a dicho propósito. Las fundaciones pueden ser creadas por voluntad de una sola persona ya sea en vida o por testamento¹⁰³.

¹⁰² En contraste con los países angloamericanos el sistema legal Holandés, no contempla el concepto de Fideicomiso el cual no es una organización, sino una forma específica de una relación jurídica entre dos personas y una propiedad. La fundación es una forma eficaz y viable de sustitución del Fideicomiso.

¹⁰³ Los Estatutos de una Fundación pueden otorgar a órganos distintos del Consejo el poder de modificar los Estatutos, nombrar o remover a sus miembros, aprobar ciertas decisiones del Consejo.

3.3.3. Tipos de Objeto Social

La única restricción es que los miembros del consejo, fundadores o miembros de algún órgano interno tanto de las asociaciones como de las fundaciones no pueden tener ningún beneficio económico derivado de las mismas. Asimismo, les está prohibido tener como objeto social o desarrollar actividades en contra de la ley y de las buenas costumbres.

Los estatutos de una Fundación pueden otorgar a órganos distintos del Consejo el poder de modificar los estatutos, nombrar o remover a sus miembros, aprobar ciertas decisiones del Consejo.

3.3.4 Proceso de Registro

El proceso de registro difiere entre las asociaciones formales e informales y las fundaciones, dicho proceso es llevado a cabo ante la Cámara de Comercio y la Industria. El registro no afecta la personalidad legal de la organización, pero tiene ciertas consecuencias en relación con la responsabilidad de los miembros del consejo.

Las asociaciones informales, pueden establecerse sin ningún tipo de formalidad, no es necesario contar con estatutos por escrito. El simple deseo de trabajar unidos como tal es suficiente. Esto significaría que es necesaria la creación de dos órganos: El Consejo y la Junta General de Asociados así como la manifestación pública de dicha unidad. Dichas asociaciones tienen la opción de modificar su status de informal a formal mediante la formalización de sus estatutos ante Notario Público.

Las asociaciones formales deben constituirse ante Notario Público, por lo que tienen competencia jurídica que les permite ser receptores de herencias, adquirir bienes raíces y otros bienes comerciales. Los miembros del consejo no son responsables en lo personal de las obligaciones de la asociación.

La escritura pública debe estar redactada en holandés y contener los estatutos con los siguientes rubros: nombre de la asociación; municipio en el cual se encuentran registradas las oficinas de la asociación; le objeto social; las obligaciones de los miembros de la misma y la manera en que dichas obligaciones pueden ser impuestas a los asociados; el procedimiento de convocatoria para la Junta General de Asociados; y los lineamientos para el nombramiento o remoción de los miembros del consejo así como de sus suplentes.

Debe registrarse la siguiente información ante el Registro de Comercio: la escritura pública de los estatutos, los nombres y direcciones de los miembros del consejo así como de los representantes legales de la asociación y los límites que pueden imponerse a la autoridad de los mismos. El propósito de dicho registro es el proveer información relevante sobre la asociación al público en general y a los acreedores de la misma.

Las fundaciones deben ser constituidas mediante escritura pública que contenga sus estatutos. Los estatutos deben cumplir con los mismos requisitos establecidos para las asociaciones formales.

El Registro ante la Cámara de Comercio es obligatorio ya que en el caso de no cumplir con dichos requisitos el Notario podría resultar responsable por los daños derivados de su negligencia.

Tanto las asociaciones formales e informales y las fundaciones que realicen actividades comerciales deben ser registradas ante el Registro de Comercio en la Cámara de Comercio y de la Industria en la región donde se encuentre su domicilio fiscal.

3.3.5. Lineamientos internos

En general, las fundaciones y las asociaciones deben contar con un órgano directivo denominado Consejo, el cual tendrá a su cargo la administración, el establecimiento de las políticas generales y la representación legal de la organización.

El Consejo tiene libertad en cuanto al manejo de la administración de la organización dentro de los límites establecidos por ley y por los estatutos. Se permite el establecimiento de órganos adicionales con fines consultivos o de supervisión.

En cuanto a las fundaciones, el Consejo es el único órgano requerido por el Código Civil.

En relación con la administración y los lineamientos internos, son aplicables diversas leyes en cuanto a la participación de las utilidades de las organizaciones no lucrativas.

3.3.6. Régimen fiscal y exenciones fiscales

En los Países Bajos así como en otros países las organizaciones no lucrativas cuentan con una serie de privilegios fiscales relacionadas con su objeto social y actividades. Las organizaciones elegibles para recibir la categoría de organizaciones para el beneficio público son aquellas que persiguen un motivo religioso, caridad, cultural, científico o cualquier otro propósito de interés público.

Aun cuando en principio las organizaciones deben ser nacionales para recibir dicho status, no existe ninguna restricción del lugar en donde deban realizar dichas actividades.

El hecho que una organización realice actividades de cabildeo o políticas no las excluye de alcanzar dicho status.

3.3.6.1. Impuesto Corporativo

Las organizaciones no lucrativas podrán ser gravadas únicamente cuando realicen actividades económicas de manera constante. El impuesto corporativo se aplicará solamente a aquellas organizaciones que entre en competencia con el comercio regular de una actividad específica. En dicho caso, únicamente los ingresos brutos de dichas actividades económicas serán gravables. El ingreso, contribuciones, donaciones o ganancias por inversión no resultarán gravables.

Existen ciertas excepciones a dicha regla dentro de las cuales se encuentran: la administración de compañías dedicadas a la vivienda pública, bibliotecas públicas, instituciones de cuidado para pacientes mentales, el cuidado de las personas de la tercera edad, huérfanos y personas no adaptadas a la sociedad.

Dicha excepción debe cumplir ciertas condiciones: que las instalaciones y las utilidades de dicha organización deberán ser utilizadas en su totalidad por ellos mismos.

En general, las organizaciones no lucrativas¹⁰⁴ se encuentran exentas de dicho impuesto cuando:

- a) Su objeto sea predominantemente social, caritativo, cultural o científico;
- b) Sus ganancias no sean mayores en total de 65 000 florines en ese año y durante los 4 años siguientes;
- c) Que las utilidades sean en su mayoría obtenidas por los esfuerzos de los voluntarios;
- d) Las actividades de las que deriven sus ingresos no representen una competencia relevante dentro del mercado comercial;

¹⁰⁴ LESTER M. Salomon, *The International Guide to Nonprofit Law*, Ob. Cit. pp. 201.

e) Que no exista ánimo de lucro

f) Impuesto sobre herencias y donaciones

Se encuentran obligadas al pago de este impuesto (41 a 68%) aquellas personas que reciban una herencia, legado o donación. Sin embargo, las instituciones que tengan como objeto social los mencionados anteriormente se encuentran únicamente sujetos al pago del 11%. Lo mismo aplica para las organizaciones foráneas.

3.3.6.2. Impuesto al Valor Agregado

En principio las organizaciones no lucrativas se encuentran sujetas a dicho impuesto en aquellos casos en que de manera cotidiana se dediquen a la prestación de servicios o bienes por los cuales reciban un ingreso.

Existen sin embargo ciertos servicios externos dentro de los cuales se incluyen: La atención apacientes dentro de una institución (hospitales o casas de retiro), atención a la juventud o servicios de protección por parte de paramédicos o médicos, promotores de deportes, cultura o actividades sociales.

Actividades no lucrativas resultado de la venta de bienes o de la prestación de servicios, se encuentran también exentas de dicho impuesto, siempre y cuando sean llevadas a cabo por dicha organización y no representen competencia relevante dentro del área comercial de dicho servicio o venta de bienes.

La obtención de recursos por parte de organizaciones no lucrativas se encuentra exenta del IVA siempre y cuando no se excedan determinados montos.

3.3.6.3. Deducciones

Las deducciones que se encuentran contempladas por la Ley Fiscal Holandesa incluye deducciones tanto para individuos como para compañías que

realicen algún donativo a una institución nacional dedicada a la educación, arte desarrollo, protección animal, servicio social, servicio médico, protección a menores, etc.

En el caso de individuos estos podrán ser exentos del Impuesto sobre la Renta cuando contribuyan con al menos el 1% de sus ingresos brutos a dichas organizaciones. El monto máximo a deducir podrá ser del 10% de su ingreso. Sin embargo, en el caso de que las donaciones puedan ser tratadas como gastos relacionados a la profesión o negocio del contribuyente no existe límite alguno a la deducibilidad.

3.3.7. Organismo de Vigilancia

La falta de un órgano de vigilancia obligatorio dentro de las fundaciones el cual se encuentre enfocado a vigilar e inspeccionar los libros contables de la organización, la falta de obligación por parte del Consejo de publicar o presentar dichos libros o sus estados financieros, pueden crear dudas sobre la buena administración de las mismas, por lo que el defensor de oficio en su carácter de abogado público puede solicitar al Consejo los libros y cuentas para verificar que la organización esta siendo administrada correctamente.

Actualmente, se esta elaborando la legislación por medio de la cual ciertas fundaciones y asociaciones (asociaciones comerciales o fundaciones con una utilidad de 6 millones de florines o más) se encontrarán sujetas a las mismas regulaciones que aplican para la contabilidad y publicación anual de las cuentas de organizaciones lucrativas. Adicionalmente leyes especiales para el procedimiento contable aplicarán a ciertos tipos de organizaciones no lucrativas tales como los hospitales.

No existe ninguna disposición legal que prohíba a las organizaciones no lucrativas ciertas formas de recaudación de fondos, por lo que las mismas pueden tener actividades comerciales para solventar sus actividades no comerciales. Estas

actividades son gravables cuando son el objeto de la organización o cuando representan una competencia dentro de cierto mercado.

3.3.8. Acceso a Recursos Públicos

El gobierno holandés se ha apoyado en las organizaciones no lucrativas para brindar servicios y como consecuencia las mismas reciben un subsidio por parte del gobierno. Esta relación se encuentra actualmente en revisión ya que el gobierno desea descentralizar ciertas responsabilidades económicas de los gobiernos centrales a las municipalidades locales. Esto elimina el control democrático sobre una actividad municipal importante y resume procedimientos constitucionales y administrativos para controlar el manejo impropio de dichos asuntos por parte del gobierno.

3.3.9. Mecanismos de rendición de cuentas

Desde 1994, las asociaciones formales y las fundaciones se encuentran sujetas al proceso de rendición de cuentas (Inquiri procedure). Dicho proceso fue diseñado para combatir la mala administración y el mal funcionamiento de los asuntos dentro de una organización con personalidad jurídica.

El proceso inicia mediante una demanda escrita en contra de la organización por parte de demandantes calificados como un sindicato, por lo menos trescientos miembros de la organización o el 10% de los miembros o de los votos dentro de una Asamblea General. Los fundamentos para dicha demanda pueden ser: la mala administración, el mal registro contable o situaciones de conflicto de interés, etc.

Si la organización no cumple en responder adecuadamente a la demanda, los demandantes pueden recurrir ante la Corte de Apelación en Ámsterdam para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

realizar un "inquirí procedure". Si la organización al final del proceso no ha corregido las irregularidades señaladas, la Corte podrá modificar la decisión tomada por el Consejo o la asamblea general de la organización, remover a miembro del Consejo o tomar cualquier otra acción que considere apropiada.

3.3.9.1. Participación directa de la OSC en la ejecución de proyectos públicos específicos

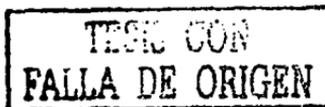
Debido a la reducción de la ayuda financiera por parte del gobierno, las organizaciones no lucrativas se han visto forzadas a cobrar por sus servicios en aquellos casos en los que se espera recibir utilidades y utilizar dichos remanentes para cubrir actividades que debiesen ser cubiertas con los subsidios otorgados por el gobierno. Sin embargo dicha tendencia crea una competencia directa entre organizaciones no lucrativas y empresas que ofrecen los mismos servicios. En el evento de que dichas disputas resulten en acciones legales, las organizaciones no lucrativas podrá perder la oportunidad de obtener mayores ingresos por la oferta de sus servicios lucrativos lo que las obligaría a regresar a su relación de dependencia del financiamiento gubernamental.

3.3.9.2. Órgano de Gobierno que registra y supervisa

Las asociaciones formales y las fundaciones se registran ante la Cámara de Comercio y la Industria¹⁰⁵.

Además el gobierno supervisa a las organizaciones no lucrativas en aquellos casos en los que les otorga un subsidio, autoridad pública o licencia para desarrollarse dentro de determinada área, sin embargo, no supervisa las actividades en general de dichas organizaciones.

¹⁰⁵ LESTER M. Salomon, *The International Guide to Nonprofit Law*, Ob. Cit. pp. 233



En aquellos casos en los que el gobierno otorga un subsidio a una organización no lucrativa las mismas tienen la obligación de entregar un reporte al gobierno, así como sus estados financieros; también podrá el gobierno, en algunos casos requerir el dictamen de un contador determinado.

3.4. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA¹⁰⁶

En la historia de Estados Unidos se observa un notable desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil. En la primera etapa de conformación de esta Nación, las comunidades colonizadoras al encontrarse lejos de la corona británica, tuvieron gran influencia en el desarrollo de las organizaciones políticas y sociales.

3.4.1. Reconocimiento Jurídico

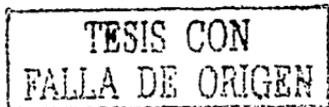
La libertad de asociación y de expresión se consagran en la primera enmienda a la Constitución y estas libertades han constituido un fundamento para la formación de las organizaciones civiles.

En un régimen de derecho consuetudinario (Common Law), cabe señalar que además de la regulación federal y estatal, las cortes tienen un importante papel en la regulación.

3.4.2. Formas de Constitución de las OSC

Las organizaciones sin ánimo de lucro tienen la opción de constituirse legalmente o no. Es decir, las organizaciones no necesariamente deben estar legalmente constituidas para entrar en operación. No obstante, hacerlo constituye un

¹⁰⁶ SKOŁOWSKI, Wojciech, *La Sociedad Civil Global, las dimensiones de un Sector que no obtiene ganancias*, Centro de Estudio de la Sociedad Civil Johns Hopkins, Baltimore, EUA, 1999, pp. 262.



factor determinante para acceder a prerrogativas fiscales tales como que los donativos que reciban puedan ser deducibles. Por este motivo optan por tener una figura legal, ya sea como "corporación no lucrativa" o bien, como "fideicomiso" (trust).

3.4.2.1. Corporaciones

En la gran mayoría de los estados existe una "Ley de Corporaciones No Lucrativas". Conforme a esta ley, se solicita que las organizaciones cumplan con ciertos requisitos. Al registrar la organización ante las oficinas estatales correspondientes deben presentar sus documentos constitutivos, artículos en los que determinan el objeto social, representante legal y sus estatutos. Estos últimos se refieren a su estructura y a sus reglas de operación.

Generalmente realizan los trámites de registro ante la oficina de la Secretaría de Estado (Office of the Secretary of State) o ante la Comisión Corporativa (Corporation Comisión). Sin embargo, esto puede variar de un estado a otro. Por ejemplo, en la ciudad de Nueva York es necesario obtener la autorización de la Suprema Corte de Justicia de Nueva York y del "Attorney General" (Procurador General).

En las leyes estatales es común encontrar que no se permita que las personas que controlan o apoyan financieramente a la organización, distribuyan entre sí sus utilidades o ganancias resultantes de su operación¹⁰⁷.

¹⁰⁷ MC COY, Jerry, *Leyes e impuestos de los donativos y caridades a Nivel Internacional*, Kluwer Academic Publisher, Gran Bretaña, 1994, pp. 2.

3.4.2.2. Fideicomisos

A diferencia de la corporación, no existe la posibilidad de obtener seguros para las personas que asumen la responsabilidad legal de la corporación (Ejemplo: responsabilidad por daños a terceros)¹⁰⁸.

En cuanto al fideicomiso privado no se requiere la aprobación o notificación a autoridades públicas. Si desean obtener la autorización para emitir recibos deducibles deben realizar los trámites correspondientes ante la autoridad fiscal.

Uno de los incentivos de mayor relevancia para las organizaciones en Estados Unidos, así como en otros países, está vinculado con el impuesto sobre la renta.

La legislación fiscal de aplicación federal está contenida en el Código Interno de Rentas (Internal Revenue Code) cuyas siglas son IRC y la autoridad fiscal federal es el Servicio Interno de Rentas (Internal Revenue Service).

En el IRC se distinguen aquellas organizaciones que pueden acceder a la exención del impuesto sobre la renta de sus ingresos así como aquellas organizaciones que pueden recibir aportaciones que son deducibles para sus donantes.

Las personas morales que son exentas del impuesto sobre la renta (tax exempt) son de muy diversa índole, tales como: cámaras de comercio, clubes sociales, ligas de fútbol profesionales, organizaciones laborales, organizaciones de agricultores u horticultores, consejos de bienes raíces, uniones de crédito, panteones, organizaciones políticas.⁴

¹⁰⁸ HOPKINS, Bruce, *La Guía Internacional para la Ley de Beneficencia*, John Wiley & Sons, EUA, 1999, pp. 344.



En las organizaciones caritativas, resalta que se incluyen requisitos tales como la no distribución de utilidades entre los miembros que controlan o apoyan financieramente a la organización y las limitaciones para participar en actividades políticas.

En la sección 509 de la legislación fiscal, se distinguen adicionalmente subcategorías de las organizaciones caritativas:

- En la primera, se clasifican las asociaciones religiosas, las escuelas, las instituciones médicas o las unidades gubernamentales. Un porcentaje determinado de sus Traducción: "Corporaciones, y cajas comunitarias, fondos, o fundaciones, organizadas y operadas exclusivamente para fines religiosos, caritativos, científicos, pruebas para la seguridad pública, literarias, o con fines educativos, o para promover competencias deportivas amateurs o para la prevención de la crueldad a los menores de edad o animales, las ganancias netas no servirán para el aprovechamiento de ningún socio o individuo, ninguna parte sustancial de las actividades sea llevar a cabo propaganda, o bien, intentar influenciar la legislación, y no participa o interviene en campañas políticas de (o en oposición a) un candidato para funcionario público".
- Organizaciones filantrópicas que se dedican a otros fines de los descritos en el punto anterior que también obtienen al menos una tercera parte de sus ingresos anuales de cuotas por prestación de servicios o de donativos del público en general (509 (a) (2)).
- ingresos deben provenir de donativos o contribuciones del público en general (509 (a) (1)).
- Un tercer tipo de organización se define por su apoyo económico a otra organización ("supporting organization"). Es común que el órgano interno de gobierno (consejo directivo) de este tipo de organización, coincida con las personas que integran el órgano interno de gobierno de la organización a la que benefician (509 (a) (3)). Un ejemplo de este tipo de organización sería una que apoyara exclusivamente la labor de un museo o de un hospital.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- El resto de las organizaciones no descritas anteriormente, automáticamente se clasifican dentro de las llamadas "fundaciones privadas".

Como se había mencionado en líneas anteriores, una limitación aplicable a las organizaciones caritativas y a las fundaciones privadas de acuerdo al artículo 501 © 3 consiste en la prohibición de participar en actividades de tipo político como son actividades proselitistas ya sea a favor o en contra de un candidato para un puesto público así como que no pueden realizar actividades cuya finalidad sea influir en la legislación.

No obstante, las restricciones para participar en campañas políticas son mayores que las de realizar actividades "no sustanciales" de cabildeo con el propósito de obtener mayores estímulos fiscales o mejorar el marco regulatorio. El término "no sustancial" es evaluado por las autoridades por el porcentaje de sus ingresos aplicados al cabildeo no pudiendo ser superior al 15% de sus fondos.

Por otra parte, en caso de disolución, el patrimonio debe ser transmitido a otra organización que tenga el reconocimiento bajo el artículo 501 © 3.

Con relación a las fundaciones privadas, cabe mencionar que, no se define por lo que son, sino que su clasificación como tal, obedece al número de personas que aportan para el funcionamiento de la entidad. Generalmente, el patrimonio proviene de una sola fuente de financiamiento, ya sea de fondos familiares, individuales o empresariales. Asimismo, es común que no realicen sus programas en forma directa sino que apoyen con recurso a otras organizaciones. Las fundaciones privadas donantes están sujetas a obligaciones adicionales conforme a las disposiciones fiscales. Entre ellos destaca la obligación de otorgar donativos por un determinado porcentaje de sus ingresos¹⁰⁹.

¹⁰⁹ HOPKINS, Bruce, *La Guía Internacional para la Ley de Beneficencia*. Ob. Cit, pp. 345,354.

Debido a la transparencia y obligaciones a las que están sujetas las fundaciones, en términos generales, otorgan donativos principalmente a otras organizaciones que estén certificadas como "caridades públicas".

Algunas fundaciones apoyan a obras filantrópicas en el extranjero. En ese caso, las fundaciones deben seguir un proceso en el que establecen la equivalencia de dicha entidad con una "caridad pública" norteamericana. La documentación requerida a la organización extranjera es extensa (ej. Estatutos, estados financieros). La fundación también en esta situación debe establecer si son equivalentes o no a una caridad pública norteamericana. En caso contrario, la fundación adquiere una mayor responsabilidad, asume la responsabilidad de la utilización de los recursos y una carga adicional en trámites administrativos.

Es importante señalar que otro tipo de organizaciones, aquellas dedicadas al bienestar social se regulan en la Sección 501(c)(4) del IRC. Algunas organizaciones solicitan su registro en esta sección debido a que por una parte, se consideran exentas del pago del impuesto sobre la renta y por la otra, evitan la prohibición de participar en actividades políticas como el cabildeo en temas de legislación a las que están sujetas las "caridades públicas". En este caso se encuentran algunas organizaciones cuyo propósito es la conservación del medio ambiente y de grupos de auto consumo.

3.4.3. Rendición de Cuentas

Existen mecanismos de control federales y estatales. En el ámbito federal, destaca el papel de control de la autoridad fiscal (IRS). Las organizaciones deben anualmente presentar declaraciones bajo la forma 990-PF ante el IRS.

En algunos estados se solicita la declaración anual presentada ante el IRS y en otros se deben presentar reportes con otro tipo de formatos. Incluso, en algunas

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

entidades federativas como Nueva York, California y Michigan cuentan con programas formales de vigilancia de las organizaciones caritativas¹¹⁰.

Como se mencionó en la sección anterior, las fundaciones deben rendir cuentas si su objetivo es apoyar con recursos financieros a otras organizaciones nacionales o extranjeras deben, además, cubrir otros requisitos.

Si se trata de organizaciones nacionales, deben estar certificadas como "caridades públicas" en términos generales. En cambio, si apoyan igualmente obras en el extranjero, las fundaciones deben solicitar a la organización beneficiaria información relativa a los documentos constitutivos, estados financieros. Esta información debe estar disponible para la revisión o su envío a las autoridades fiscales. En este proceso, es necesario que se determine si la organización extranjera es equivalente a una "caridad pública" norteamericana o no. En caso de que dada algún motivo no se considere que la organización sea equivalente ya sea por el objeto social, su situación legal, mecanismos internos de financiamiento, la fundación adquiere el compromiso de "ejercer responsabilidad sobre los recursos" ("exercise expenditure responsibility"). Es decir que, la fundación asume responsabilidades adicionales administrativas y debe estar en condiciones de demostrar a la autoridad fiscal que los recursos fueron aplicados adecuadamente.

3.4.4. Órganos Gubernamentales de Registro y Supervisión

Las organizaciones constituidas como corporaciones se registran ante los órganos de gobierno estatales, generalmente ante la Secretaría de Estado.

La forma de supervisión estatal puede variar de acuerdo a la legislación en la materia en las diferentes entidades federativas. En algunos estados se requiere

¹¹⁰ MC COY, Jerry, *Leyes e Impuestos de los donativos y caridades a Nivel Internacional*, Ob Cit, pp. 8.



por ejemplo, presentar las declaraciones a la autoridad fiscal, en tanto que en otros, se les solicita reportes distintos.

En el ámbito federal, la autoridad fiscal, el Internal Revenue Service, observa un control estricto de los reportes de los ingresos de las organizaciones. Vigila que las normas fiscales contempladas con relación al procedimiento y montos que otorgan las fundaciones privadas. Asimismo, las organizaciones deben reportar en forma separada los ingresos obtenidos por actividades relacionadas con su objeto social y actividades comerciales.

Puede darse la suspensión de las prerrogativas tanto en el ámbito federal y estatal por incumplimiento de sus obligaciones por las autoridades correspondientes.

3.4.5. Acceso a Recursos Públicos

Algunas cifras demuestran que el Estado aporta una importante cantidad de recursos a las OSC. En virtud de que el 46% de la fuerza laboral del sector no lucrativo es empleada en el sector salud y el 21% en educación podemos inferir, por el tamaño del sector salud y de educación, que los fondos privados, públicos y por servicios están concentrados en este sector.

Un recurso que debe valorarse además de los financieros, es el recurso humano voluntario. En el estudio al que se hace referencia, se señala que 40% de la población participa en alguna actividad voluntaria. Esta alta cifra, sin duda alguna, obedece a patrones culturales que también son fomentados, desde nuestro punto de vista, por órganos gubernamentales. Así por ejemplo, en las cortes, es común que los jueces determinen que la persona, además de pagar una fianza, deba prestar un servicio a su comunidad.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO IV. EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

4.1. Tendencias recientes

Como hemos podido apreciar, la emergencia y desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil está determinado por la evolución histórica, las condiciones económicas, sociales y políticas que prevalecen en cada país y la forma como el Estado entiende, asume y enfrenta tales condiciones y su relación con la Sociedad Civil.

Hemos definido a las Organizaciones de la Sociedad Civil como aquellas asociaciones libres de ciudadanos, que eligen ocuparse en común de la atención a problemas públicos específicos, a favor del desarrollo social y de manera no lucrativa. Con ello nos referimos aquel tipo de organizaciones que se caracterizan por su estabilidad, por su estructuración consistente, y por el carácter voluntario o afinitario de la adhesión de sus miembros.

En 1990 había en el país cerca de 1,043 OSC¹¹¹ de las cuales el 61% (636) realizaba trabajo en el Distrito Federal. Considerando la fecha de fundación de 408 de las 636 organizaciones que dirigían su trabajo hacia la población del Distrito Federal, 18% nacieron antes de 1950, la mayoría de las cuales (70%) realizaban actividades de carácter asistencial. Actualmente a nivel nacional existen 7336 OSC, de las cuales 1984 corresponden al Distrito Federal¹¹².

Hasta 1950 el trabajo que realizaban las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Ciudad de México era fundamentalmente de tipo asistencial. La mayor parte de ellas nacieron vinculadas a la iglesia y respondían a una actitud caritativa de ayuda al desvalido.

¹¹¹ El cálculo se obtuvo de tres directorios publicados en ese año, el Directorio de Instituciones Filantrópicas SEMEFI (1990); Organizaciones Autónomas de Promoción Social y Desarrollo y Directorio del Encuentro de ONGS que trabajan en beneficio de la mujer.

¹¹² Cifras proporcionadas por el Centro Mexicano para la Filantropía.

El concepto de desarrollo apareció a finales de los años cincuenta, cuando la opinión internacional se preocupó por la aguda problemática económica y social de los llamados países "subdesarrollados". Se consideraba entonces, que sin dejar de atender aspectos antes señalados, el problema medular era del desarrollo, entendido éste como un proceso que concierne al conjunto de la sociedad y no sólo una minoría de beneficiarios de obras asistenciales.

Veinte años después (1970) en el Distrito Federal ya trabajaban 161 organizaciones, es decir, en esos años se constituyeron 86 más. Entre las organizaciones tomadas para la muestra, encontramos que, para ese año, si bien seguían predominando las instituciones de corte asistencial (63%), se incrementó notablemente el monto de las dedicadas a actividades educativas y de capacitación ala población (28%) y ya había instituciones (8%) que realizaban actividades de desarrollo, organización y promoción social. Aparecieron organizaciones preocupadas por la investigación social, capacitación, educación y desarrollo infantil. La "educación popular", en su mayor parte, fue promovida por grupos religiosos o de voluntarios, sin que se propusieron objetivos organizativos y políticos. También se constituyeron organizaciones que promovieron proyectos de "desarrollo comunitario" en las colonias populares ubicadas en el centro y periferia de al ciudad y se empezaron a abordar temas como la vivienda y los derechos humanos.

Organizaciones que se proponen brindar ayuda económica a sectores desfavorecidos. Pero, también, se incorporan al campo de lo social grupos e instituciones, especialmente vinculadas a las universidades, más politizadas y en busca de nuevas alternativas. Aparecen organizaciones preocupadas por los problemas urbanos y los derechos humanos, particularmente los referentes a los derechos de la mujer, de los trabajadores y de los refugiados.

De las 408 organizaciones consideradas en la muestra entre 1970 y 1979 se constituyeron 86. De éstas 60% estaban dedicadas a brindar asistencia, 15% a atender problemas de educación (formal) capacitación y difusión de la cultura y 24%

a las organizaciones que radicaban y tenían trabajo en el Distrito Federal. Es decir, se habían constituido el 60%, de las organizaciones consideradas en la muestra. Estos datos nos permiten concluir que año con año surgieron más organizaciones y en especial aquellas preocupadas por el desarrollo, la organización y la promoción social. Cabe señalar, también, que a la luz de los acontecimientos varias de las organizaciones existentes se replantearon su que hacer social y modificaron sus objetivos y formas de intervención en la realidad.

En la definición o redefinición de su que hacer éstas instituciones utilizaron diferentes teorías y corrientes, dentro de las que destaca el marxismo y la teoría de la dependencia, a partir de las cuales se fueron gestando actitudes y respuestas diferentes a las que las organizaciones en busca del mejoramiento económico, social y cultural de los miembros de la sociedad, habían desarrollado hasta entonces. Se empieza a brindar apoyo a movimientos populares organizados. Existe una fuerte preocupación por tratar de desarrollar proyectos educativos con grupos de obreros y colonos insertos en la perspectiva de la lucha de clases, se impulsa y promueve la organización y el trabajo político.

A diferencia de las organizaciones promovidas por el sector empresarial y los filántropos en lo particular, para quienes los resultados técnicos y los productos concretos son fundamentales, durante toda la década, en las organizaciones que buscan el cambio no existe, salvo contadas excepciones, la preocupación de constituirse como instituciones capaces de ofrecer servicios profesionales y asesoría técnica.

En los ochenta la crisis económica, social e incluso medioambiental se agudiza, nuevas organizaciones surgen como resultado de las crisis tanto internas como externas. Aparecen nuevos protagonistas y nuevas banderas de lucha. Se manifiesta e incrementa la preocupación por el medio ambiente, los niños, las mujeres, los homosexuales, los trabajadores, los colonos, los refugiados y

concretamente en la ciudad de México, a partir de 1985, los damnificados por los sismos.

Por lo anterior, entre 1970 y 1980 se constituyó un número igual de organizaciones a las que se integraron durante los veinte años anteriores. Sin embargo, el crecimiento más notable se observa en la década siguiente (1980-1990) en la que se constituyeron 162 organizaciones. La gran cantidad de recursos y apoyo internacional que llegó a México a raíz de los sismos, favoreció la creación de Organizaciones de la Sociedad Civil de muy diversos tipos y orientaciones. Creció sustancialmente el grupo de organizaciones dedicadas al trabajo comunitario, a programas de mejoramiento de la vivienda y servicios urbanos y desde luego las preocupadas por la defensa de los derechos humanos. Se multiplican también los organismos dedicados a la investigación y que la apoyan, así como los que brindan capacitación y asesoría. A raíz de ello, tendencialmente se observa un equilibrio entre las organizaciones asistenciales (44%) y las conocidas como de desarrollo (44%).

De 1980 a la fecha, empieza también a jugar un papel fundamental el deterioro de las políticas públicas y, más precisamente el papel que el Estado se asigna en el campo de la problemática social. En este sentido, el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil parece relacionarse con la evolución histórica de la versión mexicana de un "Estado de Bienestar" que nunca pudo tener la cobertura universal que dicho modelo tuvo en otras latitudes. La adhesión del grupo gobernante al modelo neoliberal, y el adelgazamiento del Estado implica (en parte forzado pro la crisis de las finanzas públicas), el fin de los subsidios y su reorientación localizada hacia la extrema pobreza, dejando sin atención estatal a amplios campos de la problemática social. Este retraimiento del Estado, que parece cede su responsabilidad a la Sociedad Civil, abre un mayor espacio para la creación de nuevas organizaciones. Es así como durante la "década perdida" de los ochenta se crearon en el Distrito Federal alrededor del 40% de las OSC registradas en los

directorios analizados. Pero más notorio es el hecho de que en ese mismo período, surgieron más del 60% de las organizaciones que denominamos de "desarrollo"¹¹³.

En estas Organizaciones que trabajan por el cambio social muchos de los puntos de vista y valoraciones de la década anterior se ponen en duda. La crisis de los paradigmas y de los métodos para luchar por el cambio social posibilitan la apertura de un espacio de discusión al interior de las propias organizaciones y entre ellas, en torno a su identidad y el papel que deben jugar en la sociedad. La preocupación por la profesionalización y la organización institucional adquiere importancia, las organizaciones empiezan a concebirse como instituciones que requieren reglas y políticas claras.

En el mundo de las Organizaciones sin fines de lucro que trabajan a favor de terceros, se generan consensos en torno a la idea de que el propósito fundamental del trabajo, es más allá de las acciones específicas y puntuales que de suyo son valiosas. El influir en el diseño de las políticas públicas, gestionarias y vigilar su cumplimiento. Las Organizaciones argumentan la necesidad de actuar como contrapeso con la autoridad y como auditoria social a la acción gubernamental".

Aunque el tipo de relación que se establece entre las organizaciones y el Estado y la población depende de su perspectiva político-ideológica, esta percepción sobre el papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil y su relación con el Estado se ha socializado y fortalecido en los últimos años. Lo mismo que la necesidad de agruparse en redes, las que se han clasificado como: amplias, temáticas, regionales o coyunturales y que desde luego se caracterizan porque su lucha y sus acciones han trascendido los límites del Distrito Federal.

Sin embargo a pesar de existir una verdadera tendencia por parte del Gobierno del Distrito Federal por incorporar a sus trabajos a las OSC, no existe

113 AGUILAR, Rubén. *Las ONGS de Desarrollo y la Democracia Interna, una reconstrucción. La Democracia de los años 80 en México, La Jornada*. Ediciones CIRH-UNAM, México, 1996.

legislación específica que regule la organización, apoyo, fomento y participación de las OSC, en lo Planes y Programas por este definidos. Si bien es cierto existe la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las OSC, esta no es más que una Ley que marca el principio de un marco jurídico aplicable a la materia.

4.2 Marco Jurídico normativo

Como hemos podido apreciar las Organizaciones de la Sociedad Civil no constituyen un grupo unitario y homogéneo. "Precisamente lo característico de las organizaciones civiles y de sus actividades es configurar un conjunto multiforme, heterogéneo, "reticular", en tanto que sus orígenes y causas son muy diferenciadas, diversa su antigüedad en el trabajo cívico y social independiente, muy diversos sus mecanismos de representación y participación en las decisiones de la organización, así como son diferentes sus grados de desarrollo organizacional, sus capacidades gerenciales y estilos de operación, su escala de acción, su profesionalismo, su solvencia financiera, su congruencia moral, su consistencia en las actividades y su rango en la percepción social y en la reputación gubernamental"¹¹⁴.

Independientemente de su heterogeneidad al constituirse legalmente, las organizaciones, pueden optar entre dos figuras jurídicas: la de Institución de Asistencia Privada o la Asociación Civil.

4.3. Instituciones de asistencia privada

Las Instituciones de Asistencia Privada (IAP) encuentran su status legal en el artículo 27 de la Constitución y en la Ley de Asistencia Privada de cada entidad federativa, en este caso del Distrito Federal¹¹⁵.

¹¹⁴Idem.

¹¹⁵ Ley Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 14 de diciembre de 1998.

En el artículo primero de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal se define a estas instituciones como "entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósitos de lucro que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios". Esta definición se amplía cuando se señala que para que una institución sea reconocida como de asistencia privada debe llevar a cabo actos humanitarios, de asistencia o solidaridad que atiendan al desarrollo social sin propósito de lucro.

Existen dos tipos de instituciones de este tipo: a) fundaciones que cuentan con patrimonio propio que les permite llevar a cabo sus fines asistenciales y que es aportado ya sea en vida o por testamento por sus fundadores, y b) asociaciones que desarrollan las labores para las cuales se crearon gracias a las aportaciones de sus miembros.

Las IAPs se encuentran reguladas por un organismo desconcentrado denominado "Junta de Asistencia Privada" la que ejerce un control estricto sobre las actividades que realizan y tiene la facultad de aprobar o desaprobar si una organización se convierte en IAP.

Se integra por un presidente, electo por el Jefe de Gobierno del D. F., a partir de una o dos ternas propuestas por todo el Consejo Directivo, el cual se encuentra integrado por (Art. 74) el Presidente de la Junta, el titular de la Secretaría de Gobierno, el titular de la Secretaría de Finanzas, el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, el titular de la Secretaría de Salud, e, titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal y Cinco representantes de las Instituciones de Asistencia Privada.

La Junta tiene la facultad de vigilar y controlar a las IAPs, aprobar los estatutos de las instituciones, sus presupuestos anuales, sus programas de

procuración de fondos, sus programas de trabajo y las modificaciones a los mismos. Asimismo, la Junta vigila la información contable a través de reportes que sus afiliadas deben entregar mensualmente. Sin embargo, estas instituciones cuentan con autorización para emitir recibos deducibles y no están obligadas a dictaminar sus estados financieros. La Junta, también, funge como aval de las instituciones y realiza los trámites ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe señalar que esta Ley entro en vigor el 14 de Diciembre de 1998 y aunque conserva en lo general el sistema establecido por la Ley anterior, su aprobación generó mucha polémica. Las modificaciones más trascendentales de la nueva Ley con relación a la anterior se refieren a:

- a. La conformación de un Consejo Directivo paritario entre IAP's y Gobierno.
- b. El establecimiento de mecanismos transparentes y democráticos para la elección de los representantes de las IAP'S.
- c. El nombramiento, por parte del Jefe de Gobierno, del Presidente de la Junta mediante una o dos temas propuestas por todo el Consejo Directivo.
- d. La no reelección del Presidente de la Junta
- e. El establecimiento de facultades y responsabilidades más precisas para los integrantes del Consejo Directivo a fin de evitar acciones discrecionales.
- f. El estímulo de una mayor participación e interlocución de las instituciones de asistencia privada al interior de la Junta.
- g. La promoción de una mayor transparencia de la Junta frente a las IAP'S al interior de la Junta
- h. La ratificación de la prohibición de que el gobierno ocupe los bienes de las instituciones.
- i. La asignación de nuevas funciones de coordinación de la Junta además de las tareas de vigilancia y asesoría de las instituciones.
- j. La redefinición de la Junta como un órgano prestador de servicios y no sólo como órgano de supervisión de las instituciones.

- k. La flexibilización de la rendición de los estados financieros de las IAP'S frente a la Junta
- l. La autorización de la intervención de la Contraloría del Gobierno del Distrito Federal para vigilar el ejercicio adecuado del presupuesto de la Junta más no de las instituciones.
- m. El establecimiento de un techo del 25% para los gastos de administración de las IAP'S
- n. La agilización de los trámites legales para la constitución de una IAP
- o. La actualización de acuerdo a la realidad económica del Distrito Federal de los montos de las multas con que se sanciona a las instituciones que incurren en irregularidades.
- p. La definición precisa de lo que se entiende por asistencia social y la prohibición de que las IAP's se dediquen a actividades distintas a las autorizadas.

4.4. Asociaciones civiles

Las Asociaciones Civiles incluyen muchos tipos de organizaciones, éstas pueden abarcar desde clubes privados hasta sociedades profesionales o de servicio. Son organizaciones no lucrativas, pero su situación fiscal y su distribución de recursos y utilidades cambian según el caso y los beneficios fiscales dependerán en gran parte del tipo de actividades que desarrollen.

El artículo 2670 de Código Civil para el Distrito Federal señala que se constituye una Asociación Civil: "Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no éste prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico".

Las Asociaciones Civiles se forman con el propósito de desarrollar actividades sin fines de lucro en diversos campos, gozan de autonomía organizativa,

administrativa y operativa y tienen una responsabilidad directa ante la sociedad y el gobierno. Las Asociaciones se deben regir por sus estatutos, los que deberán protocolizarse ante notario público, una vez que se obtiene el registro. Posteriormente la Escritura Constitutiva debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para obtener el Registro Federal de Contribuyentes.

El poder supremo reside en la Asamblea General de Asociados. El Director de la asociación será nombrado por la asamblea y tendrá las facultades que esta misma le determine y le conceden los estatutos. El Código Civil establece de manera general algunos de los lineamientos que deben contemplar los estatutos, así como los derechos y obligaciones de los socios.

Para formar una Asociación Civil se requiere de un mínimo de dos personas. En los Estatutos debe especificarse el nombre de los miembros así como de su sustitución o de su remoción, los procedimientos para nombramientos del órgano de gobierno, los procedimientos para convocar y llevar a cabo las reuniones de las Asambleas Generales de los asociados, del patrimonio con el que contarán y las provisiones que deberán seguirse en caso de disolución de la institución.

4.5.Legislación Fiscal

Por Ley las IAP's cuentan con una serie de prerrogativas fiscales, pues además de encontrarse exentas del impuesto sobre la renta, tienen derecho a subsidios en impuestos locales como el predial y el agua, así como el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) cuando prestan algunos servicios. Las fundaciones y patronatos también se encuentran exentos del pago de impuestos.

Por su parte las Asociaciones Civiles deben inscribirse en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en donde realizan sus trámites y el cumplimiento de sus

responsabilidades fiscales. Dentro de estas responsabilidades se encuentra la presentación de la declaración anual e informativa. Aquellas asociaciones que cuentan con la autorización para emitir recibos deducibles, tienen que presentar anualmente un Dictamen Fiscal.

4.5.1.Exención de Impuesto sobre la renta.

La iniciativa de Ley de Ingresos para 1990 establecía algunas modificaciones a la política fiscal, que afectaban a las Organizaciones de la Sociedad Civil. Entre otras modificaciones se encontraba el establecimiento de un impuesto del 2% sobre activos fijos y la eliminación de tratamiento especial para los llamados contribuyentes menores y de la base especial de impuestos, con el fin de que fueran consideradas como organizaciones lucrativas y pagaran impuestos.

Esta última medida, en especial, afectaba severamente a las organizaciones, por lo que un grupo de alrededor de 30 celebraron una serie de reuniones con objeto de protestar y presionar a la Secretaría de Hacienda para que no fueran afectadas por la medida y se les otorgara la exención de impuestos. A partir de una nueva convocatoria a la que respondieron cerca de 75 organizaciones constituyeron un frente común al que denominaron Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. Ya como Convergencia en noviembre de ese año enviaron una iniciativa al Congreso de la Unión en la que solicitaban el reconocimiento legal de las Organizaciones Civiles como organizaciones sin fines de lucro.

Paralelamente otro grupo de organizaciones convocaron al "Primer Seminario sobre la Situación y Perspectivas de las Instituciones Privadas de Asistencia, Promoción y Desarrollo Social en México" con objeto de lograr dos grandes objetivos; una propuesta de cambio legislativo y una nueva forma de comunicación y de relaciones con las instituciones. Si bien en su propuesta no se limitaban a la legislación fiscal esta constituyó un punto importante de su análisis.

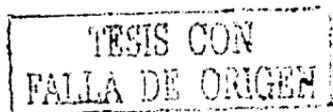
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Como resultado de las presiones ejercidas por el conjunto de las organizaciones en febrero de 1991 la Secretaría de Hacienda otorgó exenciones especiales cubriendo sectores específicos. Esto representó un regreso a regímenes fiscales especiales para sectores particulares de la economía. Pero fue hasta diciembre de 1993 que, las Instituciones de Asistencia Privada y Asociaciones Civiles dedicadas a ciertas actividades pudieron recuperar sus privilegios fiscales, sólo bajo ciertas condiciones y sectores específicos. La deducción de contribuciones fue recuperada también hasta diciembre de 1993.

Actualmente, la Ley del Impuesto Sobre la Renta contempla las entidades que están exentas del pago de dicho impuesto sobre los ingresos que perciben. A este tipo de organizaciones se les denomina "personas morales no contribuyentes". El artículo 70 de la ley se refiere a las entidades que se encuentran dentro de esta categoría. Algunas de ellas son: sindicatos obreros y organismos que los agrupan; Asociaciones Patronales, Cámaras de Comercio e Industria, Agrupaciones Agrícolas, Ganaderas, Pesqueras o Silvícolas, así como los organismos que las reúnan; Colegios de Profesionales y los organismos que los agrupan; Sociedades Mutualistas; Asociaciones dedicadas a la investigación científica y tecnológica; Asociaciones que prestan servicios asistenciales; museos, bibliotecas o Asociaciones dedicadas a la promoción de las bellas artes; instituciones de enseñanza; Instituciones que administran fondos o cajas de ahorro; Asociaciones de Padres de Familia; Asociaciones Organizadas con fines políticos, deportivos o religiosos; Asociaciones que otorgan becas y asociaciones de colonos, entre otras.

4.5.2.Exención de impuestos locales

Como señalábamos en el Distrito Federal las IAP's cuentan con subsidios del 100% en los impuestos establecidos en el Código Financiero para el Distrito Federal, tales como el pago del impuesto sobre: el predial, adquisiciones de bienes inmuebles, el pago del impuesto sobre nómina de los trabajadores e impuestos sobre



espectáculos, rifas, sorteos y concursos que realicen. Con relación al pago de derechos reciben subsidios respecto a: la autorización para el uso de red de agua y drenaje; Registro Público de la Propiedad o Comercio y por la expedición de licencias de construcción. En 1999 se anexo el subsidio a los derechos por el suministro de agua a las instituciones de asistencia privada que se encuentren seriamente afectadas en su economía, supervivencia y realización de sus objetivos.

También, a partir de 1999, el Gobierno del Distrito Federal determinó ampliar tales prerrogativas a las Asociaciones Civiles, dedicadas a realizar programas directos, que tuvieran la finalidad de apoyar a sectores de población en condiciones de rezago social y de extrema pobreza. A aquellas dedicadas a impulsar programas para el desarrollo familiar se les condona el pago del impuesto predial, sobre nómina, espectáculos y loterías, rifas, sorteos y concurso y los derechos del registro. En el caso de Asociaciones Civiles y otro tipo de organizaciones que no necesariamente tienen figura jurídica que se dedican al desarrollo de actividades culturales o deportivas, recibirán subsidios exclusivamente sobre impuestos relativos a espectáculos, rifas, sorteos y concursos.

Sin embargo, a partir del 2000 entraron en vigor algunas modificaciones al Código Financiero. Este Código plasma las mismas prerrogativas del 99, pero ahora exige a las organizaciones que trabajan en el campo de rezago social y extrema pobreza que sean donatarias autorizadas por la Secretaría de Hacienda. El impacto de esta medida se traduce, por un lado, en que se reducen el goce de las prerrogativas exclusivamente a las Asociaciones Civiles donatarias y, por el otro, un aspecto positivo del acuerdo, es que se facilita el trámite administrativo para acceder a estas prerrogativas.

En el caso de las Instituciones de Asistencia Privada deberán realizar el trámite para la exención de impuestos locales ante la Junta.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El subsidio otorgado es por un año y debe renovarse al termino de éste de acuerdo a los lineamientos que establezca el Jefe de Gobierno.

4.5.3. Deducibilidad de impuestos

Uno de los estímulos fiscales para las organizaciones no lucrativas es la de ser considerado por las autoridades fiscales como "donatarios autorizados" es decir, contar con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para emitir recibos deducibles a sus donantes.

Dicha autorización es otorgada por el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a Asociaciones Civiles, Instituciones de Asistencia Privada y Sociedades Civiles dedicadas a:

- a) actividades asistenciales, en particular a personas de escasos recursos, discapacitados, niños y ancianos;
- b) la enseñanza formal; la investigación científica y tecnológica; la preservación e investigación de la flora y fauna y la promoción de las bellas artes.

A este tipo de entidades se les solicita que en sus estatutos incluyan cláusulas en las que se especifique que su objeto social no es de lucro, que no distribuye utilidades entre sus miembros asociados, que en caso de disolución de la institución el patrimonio se transmite a otras donatarias autorizadas o a entidades gubernamentales y que no participan en actividades de proselitismo político.

Para obtener la autorización las Asociaciones Civiles deben realizar directamente el trámite ante la Administración Local Jurídica de Ingresos del Servicio de Administración Tributaria (SAT) correspondiente. En el caso de las IAP's la propia Junta gestiona la autorización. La lista de donatarias autorizadas así como la de las renovaciones y revocaciones se publica periódicamente en el Diario Oficial de la Federación, siendo la vigencia de las autorizaciones de un año de duración.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Entre las principales obligaciones fiscales de las donatarias autorizadas se encuentran: llevar un sistema de contabilidad; presentar declaraciones informativas tales como la declaración anual del ISR, declaración sobre los donativos otorgados; presentar un dictamen fiscal, es decir, el dictamen fiscal que realiza un contador autorizado por al Secretaría de Hacienda y mantener información disponible al público en general como acta constitutiva, registro federal de contribuyentes, dictámenes fiscales y la documentación para recibir donativos deducibles.

4.5.4. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Conforme a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se grava con el 15% la realización de determinadas actividades o actos, entre ellos: enajenación de bienes, prestación de servicios, arrendamiento de uso temporal de bienes e importación de bienes y servicios.

En el supuesto de que una organización no lucrativa realice algunas de las actividades anteriormente mencionadas deberá expedir comprobantes en los que se indique en forma expresa y por separado el 15% del impuesto que se traslada a las personas que adquieren dichos bienes o reciben sus servicios. No obstante, existen ciertos servicios que están exentos del pago de IVA.

Los servicios prestados en forma gratuita como la enseñanza en instituciones reconocidas o con validez oficial por la Secretaría de Educación Pública.

Los servicios prestados por asociaciones o sociedades organizadas con fines científicos o culturales. El boleto de entrada a los espectáculos públicos. Los servicios profesionales de medicina de personas físicas con título médico, ya sean individualmente o por conducto de Sociedad Civil.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.6. Ley de Fomento a las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal¹¹⁶.

Al igual que para el caso federal diversas Organizaciones de la Sociedad Civil sintieron la necesidad de promover a nivel local una iniciativa de Ley que sirviera como marco para regular las relaciones entre el Gobierno del Distrito Federal y las propias Organizaciones, con objeto de fomentar las actividades de desarrollo social que realizan en beneficio de la población de esta entidad.

La ley incorpora a todo tipo de organizaciones, siempre y cuando no tengan fines y realicen actividades religiosas o partidarias. Para efectos de la Ley se consideran actividades de desarrollo social las que se realicen en el Distrito Federal, sin ánimo de lucro ni fines religiosos o político partidistas y bajo los principios de solidaridad, filantropía, corresponsabilidad, beneficencia y asistencia sociales, las organizaciones constituidas conforme a las leyes mexicanas cualquiera que sea la forma jurídica que adopten para: fortalecer y fomentar el goce y ejercicio de los derechos humanos y las condiciones sociales que favorezcan integralmente el desarrollo humano; promover la realización de obras y la prestación de los servicios públicos así como fortalecer el desarrollo sustentable, regional y comunitario; realizar acciones de prevención y protección civil y prestar asistencia social; promover la educación cívica y la participación ciudadana; desarrollar y prestar servicios educativos y de salud; promover el aprovechamiento de los recursos naturales y la preservación del equilibrio ecológico; apoyar el ordenamiento territorial y desarrollo urbano; promover la investigación científica y tecnológica, así como el conocimiento y desarrollo cultural, las bellas artes y tradiciones populares; promover actividades productivas y proporcionar servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de las organizaciones civiles.

La Ley establece que las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal deben fomentar las actividades señaladas mediante la participación

¹¹⁶ Ley Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 23 de mayo del 2000.

ciudadana, el estímulo a las propias Organizaciones Civiles, el establecimiento de medidas e instrumentos de información, de apoyo e incentivos a favor de las organizaciones, así como el establecimiento de mecanismos de coordinación, concertación, participación y consulta de las organizaciones civiles y los mecanismos para que esta cumpla con las obligaciones que les señala la ley se les garantice el goce y ejercicio de sus derechos.

La Ley faculta a las organizaciones interesadas, siempre y cuando se encuentren inscritas en el Registro de Organizaciones Civiles, integrado por la Secretaría de Desarrollo Social, en el diseño de las políticas de desarrollo social para el Distrito Federal así como participar en la formulación seguimiento y evaluación de los programas. Se establece también la posibilidad de acceder a los fondos y recursos públicos, gozar de prerrogativas fiscales y otros beneficios económicos y administrativos y recibir cuando lo soliciten, asesoría, capacitación y colaboración por parte de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del gobierno de la ciudad.

4.7.El Programa de Gobierno y la político Social en el Distrito Federal

En cumplimiento con la Ley Planeación y de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, se diseño el Programa de Desarrollo para el Distrito Federal. Con el propósito central, dice, de construir un verdadero proyecto de ciudad, una ciudad cada vez más democrática y segura, con un proceso de desarrollo dinámico y sustentable que permita abatir la desigualdad y mejorar la calidad de vida. Para ello, se plantea seis objetivos, que son: a) Fortalecer la vida democrática de la Ciudad; b) Avanzar hacia una ciudad segura para todos; c) Potenciar el desarrollo económico manteniendo el equilibrio demográfico; d) Mejorar el entorno urbano y preservar al medio ambiente como base del desarrollo económico y la elevación de la calidad de vida; e) impulsar el desarrollo social para igualar oportunidades y reducir inequidades, y f) Preservar la viabilidad financiera.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En materia de Política Social el Gobierno del Distrito Federal hace suyo el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo de "propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como cultural, bajo los principios de equidad, justicia y pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales". De donde, postula una política social orientada a igualar oportunidades y reducir inequidades, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más marginados. Las líneas estratégicas para impulsar el desarrollo social contemplan la elevación de la calidad y la ampliación de la cobertura de servicios sociales básicos en materia de educación, salud, deporte, y recreación, así como el fortalecimiento de las políticas de asistencia social para los grupos más vulnerables.

En el Programa de Trabajo se postuló, entre otras líneas estratégicas, realizar una reforma integral que lleve a ciudadanos y ciudadanas a los niveles de desarrollo político del resto de los mexicanos y avanzar en formas de participación ciudadana a través de tres ejes: toma de decisiones, implementación de programas y vigilancia de gobierno.

Por lo que respecta a la política social, ésta busca: a) mejorar la calidad de vida, b) reducir la inequidad; c) alcanzar la justicia social; y d) reconstruir el tejido social.

Las líneas estratégicas para lograr el desarrollo:

- a) La construcción de un estado con responsabilidad social;
- b) La responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad;
- c) La democratización de todos los ámbitos de la gestión pública;
- d) La transformación de la gestión gubernamental, y
- f) La gobernabilidad sustentada en la democracia, la participación ciudadana, la transparencia y honradez irrestricta de la administración, la creación de espacios amplios de diálogo con los diferentes sectores, y la distribución equitativa de los

costos y beneficios del crecimiento económico, como condición para un verdadero desarrollo social.

La Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social inicialmente era la responsable de implementar la política social en la ciudad, sin embargo, los procesos de descentralización de los servicios de salud y asistencia social, realizados en 1997, hicieron sumamente difícil el manejo y control de los diversos programas y entidades de la dependencia, por lo que se determinó separar las responsabilidades en dos Secretarías: la de salud y la de Desarrollo Social del Distrito Federal. Esta última es la que hemos considerado para el estudio de caso.

Desde un inicio la Secretaría de Desarrollo social consideró como fundamental para, su ejercicio, la relación con las Organizaciones de la Sociedad Civil y para ello estableció seis modalidades de colaboración:

- a) Interlocución con la ciudadanía y las organizaciones a través de la incorporación de sus opiniones en la definición de políticas públicas.
- b) Apoyo a iniciativas sociales mediante financiamiento a proyectos de probado valor que presenten organizaciones o grupos, para resolver problemáticas sociales específicas, en un marco de corresponsabilidad.
- c) Trabajo compartido y corresponsable basado en la formalización de acuerdos y convenios de colaboración con organizaciones sociales para la asignación de tareas en proyectos específicos.
- d) Contraloría social, en diversas actividades que lleva a cabo la Secretaría en atención directa a la comunidad.
- e) Enlace entre donantes y solicitantes de apoyo, con la participación de la Secretaría Técnica del Consejo para el Desarrollo Social en el Distrito Federal y con la colaboración de LOCATEL.
- f) Incorporación ciudadana a las acciones de gobierno, ya sea como promotores o voluntarios en acciones concretas o bien incorporando a instituciones o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

empresas en el proyecto de "adopción de un espacio de la infraestructura social", con el fin de apoyar su equipamiento y mantenimiento.

4.8. El Consejo de Desarrollo Social

Con objeto de fomentar la participación corresponsable de los distintos sectores sociales se reinstalaron o crearon nuevos consejos de participación. Entre otros se encuentra: el Consejo para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar, el Consejo Promotor para la integración de las Personas con Discapacidad, el del Deporte y el Consejo Directivo del Instituto de Cultura de la Ciudad de México, el Consejo de Salud y el Consejo de Desarrollo Social.

Este último se instaló, por decreto del 8 de Junio de 1998, como un órgano de consulta, asesoramiento y colaboración del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la definición de políticas y en la elaboración, ejecución y evaluación de programas concernientes al desarrollo social, así como de colaboración en la realización de acciones específicas de promoción y concertación entre los diversos sectores sociales.

El Consejo se encuentra integrado por un presidente que es el Jefe de Gobierno, un coordinador que es la titular de la Secretaría de Desarrollo, una Secretaría Técnica y 23 miembros honoríficos, nombrados por el Jefe de Gobierno. Estos últimos son representantes de organizaciones civiles, académicas, empresariales y de comunicación social. El Consejo se reúne en sesiones ordinarias cada tres meses.

Con objeto de lograr una participación más activa que hiciera de este Consejo un órgano operativo y actuante, a propuesta de sus integrantes se organizaron siete grupos temáticos de trabajo:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- a) Reflexión general sobre la política social;
- b) Sistema de Servicios Comunitarios Integrados;
- c) Educación;
- d) Salud;
- e) Recreación, Cultura y Deporte;
- f) Medios de Comunicación y
- g) Desarrollo Social.

La Secretaría Técnica del Consejo además de atender las actividades administrativas propias del mismo, ha promovido recursos y ha servido de enlace entre donantes y solicitantes de apoyo, a través de un programa implementado por el Consejo que se denomina "Adopta un Espacio Social".

Adicionalmente para cada uno de los grupos de atención prioritaria y para algunos de los grupos contemplados se instalaron grupos o mesas de trabajo que incorporan tanto a las instancias de gobierno que tienen responsabilidad con dichos grupos o desarrollan actividades en su beneficio, como a organizaciones sociales y civiles relacionadas con ello. Los grupos de trabajo que están operando son: para niños y niñas, mujeres, adultos mayores, pueblos indígenas originarios y migrantes, personas con discapacidad, víctimas de violencia familiar, niños de la calle y población con adicciones. Así mismo, se convocó a diversas instituciones, académicos, investigadores, organizaciones y expertos en este campo con objeto de formar un grupo de trabajo que instrumentara un programa de salud comunitaria, a partir de diversos modelos de intervención ya probados.

4.9. Grupo de Trabajo sobre Organizaciones Civiles

El grupo de trabajo sobre organizaciones civiles se constituyó en 1998, a solicitud expresa del Jefe de Gobierno, como un grupo asesor o consultivo. Se integra por veinte destacadas personalidades del sector de Organizaciones Civiles

con diversos enfoques metodológicos y temáticos para la atención social. En dicho grupo se encuentran representados el sector empresarial filantrópico, asistencial, de promoción del desarrollo, de los organismos multilaterales y del académico.

Su principal misión consiste en crear de manera conjunta con el gobierno de la ciudad una política institucional de reconocimiento y fomento a las funciones desempeñadas por las Organizaciones Civiles en el contexto de una sociedad democrática por lo que sus principales objetivos son:

- a) Conocer, analizar y/o formular los diagnósticos y propuestas que contribuyan al diseño de una política de colaboración entre el gobierno y las organizaciones civiles con el fin de coadyuvar al desarrollo integral del Distrito Federal
- b) Coadyuvar a la creación de marcos legales y formas de operación gubernamentales que faciliten las actividades de las Organizaciones Civiles y su relación con el gobierno.
- c) Dar seguimiento y emitir opiniones sobre los avances de políticas, programas y proyectos gubernamentales de desarrollo, especialmente aquellos en los que participen organizaciones civiles a fin de contribuir en la evaluación de su desempeño.
- d) Establecer canales de comunicación con diversas instancias del gobierno del Distrito Federal para detectar posibilidades de acción complementarias con las organizaciones civiles.

El Grupo de Trabajo se constituyó en Mayo de 1998 y en Noviembre del mismo año suscribió un documento "Elementos para una política de relaciones entre el Gobierno y la Sociedad Civil".

A partir de este documento que bien se puede definir como principios los integrantes del grupo de trabajo se propusieron generar un espacio de encuentro sistemático entre las Organizaciones Civiles y el Gobierno.

Junto con el Jefe de Gobierno los participantes del grupo definieron una agenda de trabajo y para ello se integraron las comisiones de: nuevos marcos legales y fiscales para las Organizaciones Civiles y sus relaciones con el gobierno, fórmulas de cooperación entre gobierno, empresas, organizaciones civiles para generar sinergias y recursos a favor de proyectos sociales; educación cívica; medio ambiente y niños de la calle.

Los miembros del grupo participan, según sus intereses y posibilidades, en una o varias comisiones y entre los miembros de cada comisión nombraron a un presidente. Estas comisiones sesionan por lo menos una vez, lo mismo que el pleno. En las comisiones participan otros miembros de organizaciones civiles que no participan en la plenaria, pero que tienen la experiencia y conocimientos necesarios para portar elementos importantes para el diseño de la política pública.

La asesora del jefe de gobierno en materia de organizaciones civiles cumple con la función de secretaria técnica y sirve de enlace entre las autoridades (especialmente el jefe de gobierno) y el grupo consultivo, dar seguimiento a los acuerdos e informar al jefe de gobierno sobre los avances y necesidades del grupo.

En lo general el grupo de trabajo se ha preocupado por:

- a) Reconocer públicamente el aporte de las organizaciones de la sociedad civil
- b) Favorecer el desarrollo de un marco jurídico que reconozca, respete su autonomía, fomente sus actividades y fortalezca la colaboración entre gobierno y organizaciones.
- c) Elaborar criterios, procedimientos y mecanismos para la participación de las organizaciones civiles en la formulación de políticas, diseño de programas y proyectos de acción conjunta.
- d) Establecer criterios y canalización de recursos públicos para las organizaciones.

e) Explotar fórmulas innovadoras que propicien la concurrencia de recursos para civiles y/o de colaboración.

f) Fortalecer institucionalmente a las organizaciones y al gobierno para profesionalizar sus acciones a favor de las necesidades sociales.

En lo particular cada una de las comisiones ha tenido interlocución con diversas autoridades y funcionarios del gobierno y ha generado diversas propuestas y productos.

4.9.1. Las Comisiones

A) Comisión de Nuevos Marcos Legales y Fiscales

Su principal interés se centró en proponer correctivos a la legislación existente para dar paso a un nuevo marco que fomente y fortalezca a las organizaciones civiles. En ese sentido han realizado:

- Observaciones a la nueva Ley de Instituciones de Asistencia Privada y Propuestas para distensar la Coyuntura de la Asistencia Privada. Además de establecer su diagnóstico realizaron una serie de recomendaciones tanto para perfeccionar la ley (insuficiente para modernizar la legislación que regula la vida de las instituciones de Asistencia Privada en particular y de las Organizaciones Civiles en su conjunto), como para ayudar a distensar el conflicto generado por las modificaciones a la ley.
- Observaciones al Acuerdo Anual de Subsidios del Gobierno del Distrito Federal que amplía el goce de prerrogativas fiscales a las Organizaciones Civiles.

En este sentido la Comisión logró que el gobierno de la ciudad ampliara las prerrogativas y subsidios a otro tipo de Organizaciones civiles que no fueran

Instituciones de Asistencia Privada y por tanto ahora también cuentan con esa prerrogativa las organizaciones civiles que realizan actividades a favor de los sectores marginados y de promoción de la cultura, la familia y el deporte.

B) Comisión de Fórmulas de Colaboración entre Gobierno, Empresas y Organizaciones Civiles que favorezcan sinergias y generación de recursos a favor de proyectos sociales.

El Objetivo central de esta comisión fue proponer un mecanismo financiero (Fondo) de colaboración entre gobierno, empresa privada y organizaciones civiles para financiar proyectos de bienestar y desarrollo social en el Distrito Federal.

Hacer una propuesta de esta naturaleza, todavía en proceso, implicó el análisis e intercambio con diversos sectores, en especial con los empresarios de la Fundación del Empresariado Chihuahuense que han desarrollado una experiencia en ese sentido, con la Cámara de Comercio de la Ciudad de México, con empresarios filántropos y miembros de otras fundaciones interesados en el proyecto o con experiencias previas. Pero sobre todo ha sido necesario argumentar a favor de la necesidad de crear sinergias entre los diversos sectores para la atención de los problemas de rezago social y extrema pobreza y cabildear al respecto.

C) Comisión de Cultura Cívica

La Comisión concentró su trabajo en precisar aquellos criterios indispensables para consolidar una nueva relación democrática y una cultura de colaboración entre Gobierno y Sociedad. La Comisión se planteó dos objetivos:

- a) Proponer estrategias de comunicación social del gobierno del Distrito Federal y de cada una de las delegaciones políticas, bajo un esquema didáctico sobre el que hacer gubernamental que oriente a la ciudadanía, que informe con claridad, estimule el análisis de los problemas y que

abra caminos de participación ciudadana en la solución de los problemas.

- b) Proponer acciones y modalidades educativas en todas las instancias e instituciones de servicio público dependientes del gobierno de la ciudad, para transmitir información y contenidos temáticos de cultura cívica.

La comisión elaboró una propuesta de Comunicación Social que argumenta persuasivamente a favor de las ventajas que implica, por una parte, el potenciar la efectiva acción conjunta y, por otra, como dicha acción conjunta amplía la confianza de la Ciudadanía y del Gobierno al generar efectivas soluciones a los problemas que enfrenta la ciudad. En ese sentido la comisión recomendó al gobierno de la ciudad que la estrategia de comunicación en materia de educación cívica debía sensibilizar a la ciudadanía sobre los principales problemas que enfrenta el Distrito Federal con el fin de generar una participación corresponsable entre gobierno y ciudadanía.

También formuló una propuesta a la que denominó "Líneas de comunicación social para fomentar una cultura cívica en el Distrito Federal: Recomendaciones para la campaña publicitaria del Gobierno de la Ciudad". En ésta se proponía que la campaña debía versar sobre tres problemas: salud, agua y basura y se establecían los criterios sobre los cuales debía desarrollarse.

D) Comisión del Medio Ambiente

La Comisión se propuso realizar para el gobierno de la ciudad un diagnóstico del estado ambiental de los temas siguientes: agua, aire, áreas rurales, desechos sólidos y cultura ambiental en el Distrito Federal, con propósito de elaborar propuestas para perfeccionar la política ambiental del gobierno de la ciudad.

Al respecto han elaborado algunos documentos como ha sido el de: "Áreas Rurales del Distrito Federal", "Propuesta para el manejo de los desechos sólidos en el Distrito Federal", "Acciones concretas y estrategias de educación ambiental integral

para el Distrito Federal" y "Propuesta alternativa de transporte y vialidad para la ciudad de México". Quedando pendiente el diagnóstico sobre el agua, el aire y la educación ambiental.

E) Comisión de Niños de la Calle

La Comisión elaboró una propuesta de política de gobierno hacia los Niños en Situación de Calle, denominado "La Ciudad, sus niños y la calle". Este documento ofrece un marco de referencia esencial para comprender la complejidad del fenómeno de niños y niñas en situación de calle, y sobre la base de una experiencia probada, se pronuncia a favor de algunas directrices básicas que deben tomarse en cuenta para garantizar la calidad, la transparencia, continuidad y eficacia de los programas y acciones orientadas a atender a este sector de población.

La Comisión estableció contacto con el Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adicciones (FINCA), órgano encargado de diseñar e implementar la política de gobierno de la ciudad hacia los niños callejeros, con objeto de coordinar las acciones territoriales que las distintas organizaciones y el FINCA impulsan en zonas de concentración y arraigo de menores. Este contacto también permitió establecer relaciones bilaterales de cooperación entre cada organización y el gobierno.

La Comisión dio seguimiento a los esfuerzos por generar nuevos esquemas legales dirigidos a garantizar los derechos de la infancia mexicana y establecer las normas básicas para ofrecer atención a las necesidades del sector de niños en situación en calle. En ese sentido apoyó la iniciativa enviada a la Asamblea Legislativa que retoma las propuestas de las organizaciones civiles en torno a la propuesta de "Ley Federal de Niños, Niñas y Adolescentes".

También se apoyó la iniciativa de las organizaciones civiles para institucionalizar un conjunto de normas que garanticen criterios mínimos de

operación que aseguren calidad, transparencia y continuidad de los programas educativos ofertados a los Niños de la Calle, a los que se ha denominado la “Norma Técnica Mexicana”

CONCLUSIONES

1. Los elementos fundamentales que configuran la relación entre Gobierno y organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en diversas regiones y contextos del mundo son, naturalmente, sumamente variados y heterogéneos. Todos ellos, sin embargo expresan la creciente tendencia de ganar mayores espacios de participación por parte de las organizaciones civiles. Estas organizaciones, ciertamente, con su actividad y presencia en los más diferenciados ámbitos públicos buscan alcanzar la construcción de equilibrios y contrapesos entre el Gobierno y la sociedad en su conjunto.

Por supuesto, de los muy variados modelos de interacción entre Gobierno y OSC existentes ninguno de ellos puede pretender con legitimidad erigirse como el único o mejor modelo. Como hemos podido constatar en los estudios del caso desarrollado, los principales indicadores elegidos para el análisis muestran variaciones significativas en las maneras como se regula legalmente al sector de OSC, como se canalizan y para que propósitos los recursos financieros destinados y/o manejados por tales organizaciones, como se definen los mecanismos y espacios de interacción entre el Gobierno y las OSC, etcétera. Dicho de otra manera, las políticas de gobierno hacia el sector de OSC varían de un país a otro en función de un conjunto de variables entre las que destaca el contexto histórico, social, jurídico y político de cada país en cuestión.

2. El capítulo histórico, por su parte, nos recuerda la necesidad de considerar ampliamente los antecedentes preexistentes de cualquier relación entre Gobierno y OSC. Sin realizar este esfuerzo de comprensión se corre el riesgo de sentar bases frágiles para una política de gobierno hacia el sector que pretenda ser de fomento y estímulo para dichas organizaciones. En el caso de México, nos dice el capítulo histórico, alcanzar este objetivo reviste una particular dificultad. El Estado mexicano ha impulsado una política sistemática y exitosa, pero a todas luces ya anacrónica, de incorporación de los principales actores sociales bajo su tutela. Esto

ha incluido, naturalmente, a las OSC. Tal estrategia corporativa prácticamente se ha prolongado desde el porfiriato hasta nuestros días aunque, por fortuna, en las últimas dos décadas la sociedad mexicana ha ganado una madurez que se ha expresado en la necesidad de expandir los espacios de autonomía social sin los cuales no es posible concebir una sociedad.

3. El capítulo teórico nos reitera la importancia del fenómeno global que se expresa a través de la manifestación de una sociedad civil dinámica y actuante. En concreto, destaca la importancia de comprender a las organizaciones civiles como el referente empírico más visible de esta Sociedad Civil. De hecho, es en los hombros de estas organizaciones donde descansa la tarea de ampliar los espacios de la vida pública. En efecto, en este valor normativo de ampliación de la participación, radica la importancia que existan políticas de gobierno hacia las OSC que se caractericen por su coherencia y orientación al fortalecimiento de este sector. También, el fortalecimiento de la vida de una nación pasa por la consolidación y garantía de operación de un Estado de derecho sin el cual es impensable la ampliación de la participación ciudadana.

4. Las tendencias modernas en Europa se orientan hacia la existencia de una gran pluralidad de figuras jurídicas. Una política moderna estaría centrada en recoger e instrumentar los mecanismos que permiten reflejar la especificidad y dinámica de las OSC más que a establecer un marco rígido de reglas que acoten la riqueza de dichos procesos.

En el caso de Francia, la legislación que regula al sector alcanza un nivel de complejidad interesante. Existe una amplia tipología de OSC que se encuentran reguladas de manera diferenciada en función del tipo de figura asociativa que adopten. Las organizaciones reconocidas como de utilidad pública tienen mayores obligaciones. Ello implica acciones mayor o menor tutelaje gubernamental de acuerdo al nivel de formalidad de las OSC (naturaleza legal, patrimonio, órganos de dirección y administración, campo de actividad y calidad de los servicios). Como

norma general, en consecuencia, la legislación francesa adopta un claro criterio de supervisión que se rige por el principio que estipula que entre más acceso de las OSC a recursos públicos, más supervisión por parte de los órganos de gobierno. No existe en Francia, sin embargo, una única instancia de registro de las OSC. Estas acuden a diversos Ministerios para cumplir con las obligaciones que la ley les marca. Por otra parte, la legislación francesa es sumamente flexible y liberal en términos de consentir y facilitar el acceso y la participación de las OSC a las más variadas esferas de la vida política, económica y social del país. De hecho, las OSC, además de ser entidades sociales, sin, también, entidades de una gran relevancia y trascendencia económica. En el plano político, asimismo, las OSC pueden inclusive realizar campañas a favor de los partidos políticos.

En el caso de España, la Ley que regula a las OSC muestra una tendencia general hacia el "tutelaje" del sector. No obstante, existen contenidos normativos que garantizan espacios de autonomía a los procesos organizativos que nacen de la sociedad civil como pudiera ser el respeto a la voluntad de los fundadores de instituciones con patrimonio propio. En la lógica de las políticas de control, la legislación española para el sector establece un régimen de protectorado sobre el manejo y control de las Fundaciones. En términos generales, la legislación española distingue entre dos tipos de modalidades asociativas las cuales son Asociaciones y Fundaciones. En España existe un mecanismo de registro público constitutivo de las OSC que, sin embargo, no tiene efectos de control sobre el sector. En España el control gubernamental sobre los ingresos de las organizaciones tiende a ser muy riguroso. Según se trata de la actividad en la que se insertan las OSC y en función también de los niveles de responsabilidad que las organizaciones están dispuestas a asumir en la prestación de servicios públicos o sociales, se prevén atribuciones para los órganos públicos competentes que permiten el ejercicio del Protectorado como un mecanismo legal que más que centraliza garantiza el control y la vigilancia sobre el sector. España no ha desarrollado un sistema complejo de calificación de la capacidad de respuesta de las OSC que atienda a la escala de los problemas sociales que enfrentan las mismas organizaciones. Se puede decir, que la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Información legal disponible hace aparecer a las OSC como un fenómeno más marginal que constitutivo de la realidad social española. El sistema de tutelaje estatal favorece un mayor otorgamiento de prerrogativas a las Fundaciones sobre el resto de las OSC.

En el caso de Holanda, el gobierno se ha apoyado en las OSC no lucrativas para ofrecer servicios públicos básicos, tales como educación, salud, bienestar social, cuidado juvenil, entre otros.

Existe un entendimiento y colaboración mutua entre las organizaciones y el gobierno.

La Constitución holandesa garantiza la libertad de expresión y asociación, el Código Civil contempla como personas legales a las organizaciones no lucrativas. En este país existen dos tipos de figuras asociativas, las asociaciones (informales y formales) y las fundaciones.

No existen leyes o lineamientos especiales para las organizaciones no lucrativas, solo en aquellos casos en los que dichas organizaciones reciben subsidios y prerrogativas fiscales.

El proceso de registro de las asociaciones formales y las fundaciones se lleva a cabo en el Registro de Comercio en la Cámara de Comercio y de la Industria.

Los requisitos de calidad en los servicios que ofrecen las organizaciones no lucrativas son condición para la asignación de subsidios por lo que el servicio que ofrecen se ha vuelto, en cierta forma, dependiente del apoyo gubernamental. Los servicios ofrecidos por dichas organizaciones dependen del presupuesto público, por lo cual resulta lógico que el gobierno tenga el derecho a establecer reglas y dar instrucciones con respecto a la calidad de los servicios y los requisitos que deben de reportar las organizaciones al mismo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La tendencia durante la última década, ha sido que el gobierno considere a las organizaciones no lucrativas como parte de la administración pública. Muestra de ello es la política de obligar a las organizaciones que reciben subsidio a fusionarse o cooperar con la finalidad de centralizar sus servicios y crear un solo punto de apoyo en cada área.

En la actualidad hace falta evaluar las consecuencias de estas políticas públicas, su lógica y admisibilidad a la luz de los derechos fundamentales que aplican tanto a las personas jurídicas como a las personas físicas.

En cuanto al tratamiento fiscal de las organizaciones no lucrativas, podemos concluir que el mismo depende de la naturaleza de su objeto social y de sus actividades. Los beneficios fiscales dependen de que las organizaciones alcance el status de bienestar público, es decir que realicen actividades en los siguientes campos: religiosos, caritativo, cultural, científico y de interés público.

Las organizaciones no lucrativas no se encuentran sujetas al pago del impuesto corporativo, siempre y cuando no representen una competencia en el área en la cual desarrollen sus servicios comerciales, ni lucren con dicha actividad o realicen una actividad comercial de manera cotidiana.

En síntesis, la legislación europea muestra una tendencia a reconocer los rasgos distintivos que caracterizan a las OSC, a fomentar la producción de efectos sociales que resultan de su actividad y a establecer políticas que reconocen la dinámica del sector.

5. En esta investigación también se asume que es posible y necesario derivar del estudio de estos modelos, indistintamente del contexto nacional en el que se sustenten, ciertos lineamientos sumamente útiles para proponer la existencia de una Ley en esta materia, para el Distrito Federal, con el objetivo de garantizar la libertad de asociación de la sociedad civil y promover a las organizaciones de interés público, que efectivamente sean reguladas, a fin de cumplir con las funciones y fines que cada una



de ellas tenga, esta normatividad deberá prever la organización, apoyo, fomento y participación de las Sociedades Civiles en los Planes y Programas de Desarrollo Social que el Gobierno de la Capital tenga previstos, ya que una adecuada integración de las organizaciones a las actividades gubernamentales son parte importante para cumplir con los compromisos adquiridos ante la ciudadanía, en materia de Desarrollo Social.

Por las conclusiones antes expuestas, se propone la siguiente estructura general de Ley:

- La Ley enunciara que es de orden público, de interés social y su objetivo será la organización, fomento, apoyo y participación de las Organizaciones Civiles en las actividades de Desarrollo Social que el Gobierno del Distrito Federal a través de sus diferentes secretarias lleve a cabo.
- Para los efectos de esta Ley las Organizaciones Civiles se constituirán por lo ya establecido en el Código Civil del Distrito Federal y se clasificaran de la siguiente manera:
 - A. Las asociaciones dirigidas a fortalecer y fomentar el goce y ejercicio de los derechos humanos.
 - B. Las asociaciones en pro de la defensa del medio ambiente.
 - C. Las asociaciones dirigidas a los grupos vulnerables
 - D. Las asociaciones dedicadas a la investigación científica y tecnológica
 - E. Las asociaciones dirigidas a la materia de educación en todos los niveles.
 - F. Las asociaciones que realizan obras y prestan servicios públicos
 - G. Las asociaciones que realizan apoyos tanto económicos como humanos en materia de salud.
 - H. Las asociaciones de tipo cultural, que enmarca desde grupos musicales y de baile, teatrales y artísticos en general, grupos de defensa del patrimonio histórico, de recuperación de tradiciones culturales, etc.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- I. Las asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional.
- J. Las asociaciones de tipo urbano-gremial, que hoy en día son los 1352 Comités Vecinales existentes en el Distrito Federal.

- Esta clasificación tiene la finalidad de organizar y definir a las Organizaciones Civiles, para que estas sean integradas en las diferentes acciones de trabajo del Gobierno Capitalino en materia de Desarrollo Social y facilitar así las acciones que realizaran de manera conjunta con las dependencias de gobierno.
- La Secretaría de Desarrollo Social será la encargada de convocar de manera general y anual a todas aquellas organizaciones civiles que se encuentren constituidas legalmente, para la integración de un padrón.
- El Padrón tendrá que contener los siguientes datos: Nombre o Razón Social, Domicilio social, Objeto Social, Nombre del Representante Legal, así como un breve resumen de sus principales actividades, dicha información podrá ser consultada por cualquier persona que lo requiera.
- La Secretaría de Desarrollo Social tendrá en cada una de las Secretarías del Gobierno del Distrito Federal un delegado, el cual tendrá la información de las Organizaciones Civiles a fines a los planes o programas de trabajo de la Secretaría a donde sea asignado.
- La función principal de los Delegados de la Secretaría de Desarrollo Social, será la de coordinar, programar mesas de trabajo y acordar acciones entre las instancias de gobierno con las organizaciones civiles correspondientes.
- Para la supervisión de las acciones conjuntas, se creara un Órgano Mixto de vigilancia, el cual estará integrado por 3 funcionarios del Gobierno del Distrito Federal y 3 representantes de las organizaciones.
- Las Secretarías de Gobierno que formaran parte de este Órgano son: Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo social y Secretaría de Finanzas.
- Los representantes de las Organizaciones Civiles serán elegidos por las mismas de manera anual, en reunión convocada por la Secretaría de Desarrollo social, los primeros cinco días del mes de Enero.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Este Órgano mixto tendrá como sus principales funciones recopilar de manera mensual los reportes de las actividades realizadas de manera conjunta entre las Organizaciones Civiles y las Secretarías de Gobierno , para así generar un Informe Anual y presentarlo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Los Reportes mensuales serán entregados por los delegados de la Secretaría de Desarrollo Social de cada una de las Secretarías de Gobierno.
- El Organo Mixto tendrá la facultad de hacer llegar a la Secretaría de Desarrollo Social, las observaciones pertinentes a efecto de sancionar a las Secretarías u Organizaciones por acciones u omisiones que vayan en contra del objetivo de esta Ley.
- Las sanciones aplicables será el de apercibimiento, la cual tendrá que ser subsanada en un plazo no mayor de 60 días hábiles contados a partir de la notificación hecha por la Secretaría de Desarrollo Social.
- Los mecanismos financieros son parte importante en esta propuesta, ya que es primordial permitir el flujo de recursos privados y gubernamentales al Desarrollo Social. Aunque el Gobierno del Distrito Federal ha llevado a cabo avances importantes en la igualación de prerrogativas fiscales entre las Instituciones de Asistencia Privada y las Asociaciones Civiles que trabajan en el ámbito de la familia, deporte, cultura y extrema pobreza, no ha favorecido a otras Asociaciones que son también de utilidad pública y que trabajan en los campos de salud, educación, ciencia y tecnología, por lo que es de vital importancia que estas prerrogativas sean de manera general a todas y cada una de las OSC que son de utilidad pública, mediante un Acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ya que se limita a aquellas Asociaciones Civiles que son donatarias autorizadas.
- Ahora bien no podemos dejar aun lado a las 16 Jefaturas Delegacionales las cuales hoy en día cuentan con autonomía propia, por lo que es importante la creación de mecanismos financieros, técnicos y humanos a nivel delegacional para favorecer el flujo de recursos para proyectos sociales, la profesionalización de las organizaciones, la producción de investigación y la promoción del voluntariado. De esta manera, en cada delegación podria estimularse la creación de mecanismos específicos como:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Fondos Sociales, Fundaciones y Fideicomisos
- Centros de Investigación .
- Centros de Promoción del Voluntariado.

Por lo tanto el Gobierno del Distrito Federal y las 16 Jefaturas Delegacionales deberán promover una Propuesta para la creación de un fondo para el Desarrollo Social apoyado por los diversos sectores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, Rubén, Las ONGS de Desarrollo y la Democracia Interna: una aproximación: La Democracia de los de abajo en México, La Jornada, Ediciones CIIH-UNAM, México, 1998.
- BASTIAN, Jean-Pierre, Protestantes, liberales y francmasones. Sociedades de Ideas y modernidad en América Latina, FCE, Primera Reimpresión, México, 1993.
- BASTIAN, Jean-Pierre, Los Disidentes. Sociedades protestantes y Revolución en México, 1872-1911, Segunda Reimpresión, FCE, México, 1993.
- BRITO, Enrique, Sociedad Civil en México. Análisis y Debates Análisis y debates. Vol II, Num. 1, México, 1997.
- COHEN, Jean, Sociedad Civil y Teoría Política, The MIT Press, Cambridge, 1992.
- COHEN, Joshua y ROGERS, Joel, Associations and Democracy, Verso, Londres, 1995.
- DI TELLA, Torcuato, Política Nacional y Popular en México, 1820-1847, FCE, México, 1994.
- ELIADE, Mircea, La búsqueda, Rueda, Argentina, 1975.
- FUENTES, Mario Luis, La Reforma del Estado Mexicano en los Nuevos Escenarios Mundiales, Diana, México, 1999.
- GARCIA, Sergio, Organizaciones No Gubernamentales: Definición, Presencia y Perspectivas, Demos, México, 1994.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, La Política Social del Gobierno del Distrito Federal, Documento Marco, 1998.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, La Pobreza en México, Colegio de México, México, 1985.
- GUERRA, Francisco Xavier, México: del Antiguo Régimen a la Revolución, Tomo I, Cuarta Reimpresión, FCE, México, 1999.
- HOPKINS, Bruce, La Guía Internacional para la Ley de Beneficencia, John Wiley & Sons, EUA, 1999, pp. 344.
- HUMBOLDT, Alejandro Von, El Siglo de Oro de la Nueva España, Siglo XVIII, Polis, México, 1945
- LESTER, Salomon, Global Civil Society, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, E.U.A, 1999.
- LESTER M, Salomon, The International Guide to Nonprofit Law, John Wiley & Sons, USA, 1999.
- LOZANO PARDINAS, Dolores y MESA ITURBIDE, Rafael, Las Fundaciones en México, CEMEFI, México, 1994.
- MC COY, Jerry, Leyes e Impuestos de los donativos y caridades a Nivel Internacional, Kluwer Academic Publisher, Gran Bretaña, 1994, pp. 2.
- MATA, Héctor, Ilustración y Reforma en el México Borbónico, s.e., México, 1997.
- MEYER, Jean, Historia de los Cristianos en América Latina, siglos XI y XX, Vuelta, México, 1989.

TESTIS CON
FALLA DE ORIGEN

- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés: Esbozo de una Historia de los diez primeros años de la Revolución Agraria de México, Tomo IV, México, 1934.
- OLVERA, A. La Sociedad Civil: de la Teoría a la Realidad, Colegio de México, México, 1999.
- PALTÍ, Elías José, La Política del Disenso, la Polémica en torno al Monarquismo (México, 1848-1850), y las Aporías en torno al Liberalismo, FCE, México, 1998.
- PEREZ Y., Gabriela y GARCIA J., David, Una Ley para Organizaciones no Gubernamentales en México, Academia Mexicana de Políticas Públicas, México, 1998.
- SAN JUAN VICTORIA, Carlos Tendencias de la Sociedad Civil en México: La Puja del Poder y La Sociedad a fin de Siglo, Colegio de México, México, 1999.
- SAN JUAN VICTORIA, Carlos, Ciudad de México Instituciones y Sociedad Civil, Mimeo, México, 1999.
- SEMPE MINVIELLA, Carlos, Técnica Legislativa y Desregulación. Porrúa, México, 1998.
- SKOŁOWSKI, Wojciech, La Sociedad Civil Global, las dimensiones de un Sector que no obtiene ganancias, Centro de Estudio de la Sociedad Civil Johns Hopkins, Baltimore, EUA, 1999.
- SUBIRATS, Eduardo, La Ilustración insuficiente, Taurus, Madrid, 1981.
- WARD, Peter, Políticas de Bienestar Social en México, Nueva Imagen, México, 1989.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ZAVALA, Silvio, Apuntes de Historia Nacional, 1808-1974, Segunda Reimpresión, FCE, México, 1996.
- ZEA, Leopoldo, El Positivismo y la Circunstancia Mexicana, FCE, México, 1985.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Porrúa, México, 2000.
- Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 2000.
- Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 2000.
- Código Civil para el Distrito Federal, Delma, México, 2000.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Porrúa, México, 2000.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**