



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA SOCIEDAD CIVIL Y SU INTEGRACIÓN EN
PROCESOS DE GOBERNANZA PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA. LA
GÉNESIS DE LA LEY FEDERAL DE FOMENTO Y EL
SURGIMIENTO DEL CONSEJO TÉCNICO
CONSULTIVO.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA)**

P R E S E N T A :

DANIEL ESCOBEDO DE LA CRUZ



**DIRECTORA DE TESIS:
DRA. CRISTINA PUGA ESPINOSA**

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F., 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatoria

A mis padres:

Gema Mariana de la Cruz Esquila y Roberto Escobedo Mendoza, por ser fuente inagotable de inspiración y ejemplos de constancia, trabajo, responsabilidad, superación, esfuerzo y paciencia, por todo su apoyo y aliento.

A mis hermanos:

Roberto Carlos Escobedo de la Cruz, por ser el buen hermano mayor, gran compañero y consejero. Alma Edith Escobedo de la Cruz, por apoyarme cuando lo necesito y ser un ejemplo de paciencia. Norma Angélica Escobedo de la Cruz, por las pláticas interesantes que me impulsan a querer conocer más.

A mi nueva familia, Magdalena Figueroa Duarte y Karen Raquel Escobedo Figueroa, por darle nuevo sentido y unión a la familia.

A mis abuelos, por ser la raíz de mi existencia, por los consejos y anécdotas que me han hecho aprender a valorar más la vida y mi situación en este mundo.

A mis amigos y colegas de vida y profesión: Miriam Araujo, Andrea Camacho, Claudia Celestino, Rosa Yolanda García, Christian Guerrero, Frida Hatch, Daniel Merino, Jade Peña, Gabi P., Mario Ramírez Chávez y Mitzi Yacotu; por sus intensas, largas e interesantes charlas sobre cualquier tema de interés y por sus consejos para el desarrollo y culminación de esta etapa profesional.

Agradecimientos

A mi *alma mater* la Universidad Nacional Autónoma de México por el orgullo que representa formar parte de esta comunidad tan importante en la historia del país.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, porque en sus aulas pude comprender la importancia y necesidad del análisis crítico de los procesos que configuran la vida de México.

A mi mentora y directora de tesis, la Doctora Cristina Puga Espinosa, por depositar en mí su confianza, orientar seria y objetivamente la investigación y por todo el apoyo que me ha brindado desde que la conozco hasta el día de hoy.

A mis sinodales: Doctora Martha Singer Sochet, Doctor Jorge Cadena Roa, Maestro Carlos Chávez Becker y Doctor Jorge Márquez Muñoz, por las importantes aportaciones que realizaron para la culminación y enriquecimiento de la tesis, por la seriedad de sus comentarios y el tiempo que dedicaron a la revisión del trabajo.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

| | |
|---|----|
| Marco teórico-conceptual | 1 |
| 1.1 La democracia. Escenario y actores que construyen lo político..... | 1 |
| ○ Democracia Realmente Existente (Real-Existing Democracy)..... | 1 |
| ○ El archipiélago post-liberal como escenario de lo político..... | 3 |
| ○ El modelo de democracia post-liberal de Philippe Schmitter..... | 7 |
| 1.2 Sociedad Civil Moderna..... | 12 |
| ○ Sociedad Civil Moderna. La propuesta de Cohen y Arato..... | 13 |
| ○ Modernización del mundo de vida..... | 16 |
| ○ La utopía de la sociedad civil (reificación versus diferenciación)..... | 18 |
| ○ Sociedad civil existente..... | 20 |
| ○ Continuación reflexiva del Estado Benefactor..... | 22 |
| 1.3 Gobernanza..... | 28 |
| ○ La gobernanza en América Latina..... | 29 |
| ○ Nueva Gobernanza. La propuesta de Luis Aguilar Villanueva..... | 33 |
| ○ Dimensiones de la Nueva Gobernanza..... | 36 |

CAPÍTULO II.

| | |
|---|----|
| Los actores e instituciones de la sociedad civil en México | 39 |
| 2.1 La revolución y el ajuste posrevolucionario (1910-1950)..... | 42 |
| ○ El ajuste posrevolucionario y los años veinte..... | 43 |

| | |
|--|----|
| ○ Los años treinta..... | 47 |
| ○ Los años cuarenta..... | 51 |
| 2.2 Movimientos y actores de la sociedad civil en la segunda mitad del siglo XX (1950-1990)..... | 54 |
| ○ Los años sesenta..... | 56 |
| ○ Los años setenta..... | 61 |
| ○ Los años ochenta..... | 63 |
| 2.3 Los años noventa y la perspectiva para el siglo XXI..... | 66 |
| ○ Espacios para la gobernanza en el nuevo siglo..... | 70 |

CAPÍTULO III.

| | |
|---|-----------|
| La génesis de la Ley Federal de Fomento y el surgimiento del Consejo Técnico Consultivo..... | 75 |
| 3.1 La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC..... | 75 |
| ○ Hacia la creación de la Ley Federal de Fomento..... | 76 |
| 3.2 El Consejo Técnico Consultivo..... | 79 |
| ○ Funciones..... | 79 |
| ○ Integración..... | 81 |
| ○ Desempeño 2005-2013..... | 82 |
| ○ Resultados del trabajo del CTC..... | 95 |

CAPÍTULO IV.

El futuro del CTC.....100

4.1 El futuro del Consejo Técnico Consultivo.....100

- ¿Qué es el FODA?.....100
- Enfoque prospectivo del análisis FODA.....103
- Análisis FODA del Consejo Técnico Consultivo con enfoque prospectivo.....104

4.2 Conclusiones generales.....114

- Sobre el Consejo Técnico Consultivo.....114
- Sobre la inclusión de las asociaciones en instancias públicas de deliberación.....118

Fuentes.....123

INTRODUCCIÓN

“las asociaciones son los ciudadanos efectivos, es decir, aquellos que tienen la verdadera capacidad de influir en las políticas públicas”

Philippe C. Schmitter

A partir de los años ochenta del siglo pasado los procesos de liberalización política y transición a la democracia han contribuido al interés por el estudio de las organizaciones emergentes de la sociedad civil. Esa misma década, en México comenzaron a surgir diversas asociaciones civiles que se ocuparon de tareas anteriormente desarrolladas por el gobierno (servicios de salud, alimentación, educación, etc.), para los años noventa ésta tendencia se mantuvo e incrementó el número de organizaciones civiles que podían desarrollar sus actividades fundamentalmente gracias a los apoyos que recibían de organismos internacionales.¹

La disminución del gasto social como consecuencia de la ejecución de políticas económicas neoliberales permitió a las asociaciones convertirse en colaboradoras del gobierno para la implementación de programas públicos a partir de los insumos materiales, humanos, financieros y tecnológicos que aportaban. Las tareas que desarrollaron las organizaciones civiles en los distintos niveles donde actuaban (local, estatal, regional, nacional e internacional) contribuyeron a una mayor experiencia que influyó en planes, estrategias y acciones diseñadas por los gobiernos. Paulatinamente, las asociaciones civiles se han empoderado de espacios institucionalizados para intervenir en procesos de política pública (planeación, desarrollo, evaluación, modificación) buscando incidir no sólo en las

¹ Véase, para observar el surgimiento de asociaciones en México, Casez, Daniel (coord.). *Creación de alternativas en México*. CEIICH UNAM. México, 1999 y; para el interés que generaron las asociaciones en los organismos internacionales, Alberto J. Olvera “Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo XX” en: Isunza Vera, Ernesto y Olvera J., Alberto. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Miguel Ángel Porrúa. México, 2010.

acciones gubernamentales sino también en los marcos legales de las diferentes áreas donde participan.²

Los gobiernos han buscado legitimidad para sus acciones a partir de la incorporación de las asociaciones civiles en procesos de deliberación y/o negociación que desarrollan al interior de los órganos colegiados convertidos en espacios de gobernanza. Por otro lado, las asociaciones buscan incidir con mayor fuerza en el espacio público ya sea de manera institucional o no institucional, el resultado final en esta relación configura en parte la calidad de la democracia mexicana. En este contexto se desarrolla el trabajo que a continuación presento.

La investigación plantea los siguientes cuestionamientos: ¿cómo ha sido la relación entre la multiplicidad de asociaciones y el gobierno federal en México durante los últimos cien años?, ¿cómo se insertan las asociaciones en los procesos de gobernanza actuales?, ¿qué es el consejo técnico consultivo y cómo es su funcionamiento interno?, y por último, ¿en qué medida ha contribuido el consejo técnico consultivo al fortalecimiento de la democracia?

Para dar respuesta a la tercera pregunta originalmente se utilizaría el *Protocolo para la evaluación de asociaciones*,³ desafortunadamente, ésta herramienta de investigación se orienta particularmente al análisis de asociaciones con bajo nivel de complejidad (en su mayoría asociaciones voluntarias sin fines de lucro). Como modelo de asociación de asociaciones, el Consejo Técnico Consultivo tiene un alto nivel de complejidad y por esta razón era necesario modificar sustancialmente el protocolo, esta razón me llevo a considerar más factible la aplicación de un ejercicio simple de FODA con enfoque prospectivo que arrojó los resultados que se presentan, no obstante, el ajuste y aplicación del protocolo para el caso del Consejo pueden formar parte de una investigación futura.

El trabajo se desarrolla en cuatro capítulos. En el primero, realizo un análisis teórico-descriptivo cuyo sustento analítico es el vínculo directo entre tres conceptos fundamentales

² Véase “Capítulo I. Gobernanza” en: Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México, D. F., 2006.

³ Luna, Matilde y Puga, Cristina (coords.). *Protocolo para la evaluación de asociaciones*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, El Colegio Mexiquense A. C. México, 2012.

para la comprensión de la dinámica de la sociedad contemporánea: democracia, sociedad civil y gobernanza. La tesis de la democracia que guía éste trabajo parte de la propuesta de Philippe Schmitter sobre el estudio de las *democracias realmente existentes*,⁴ y se complementa con la tesis de Benjamín Ardití sobre el *devenir otro*⁵ de la política que señala la colonización de nuevos espacios para la política conquistados por las asociaciones. Posteriormente, describo los postulados para la reconstrucción del concepto *sociedad civil*⁶ desarrollados por Jean Cohen y Andrew Arato. En la última parte del capítulo, describo el trabajo de Luis Aguilar Villanueva sobre *gobernanza*⁷ como esencial para comprender los procesos de integración de actores extra-gubernamentales (del mercado y de la sociedad civil) en los procesos de diseño de planes gubernamentales que ofrezcan resultados socialmente valiosos.

El segundo capítulo es un análisis histórico-descriptivo de los procesos y actores sociales, institucionalizados y no institucionalizados o disidentes, que a lo largo del siglo XX configuraron a la sociedad civil mexicana hasta nuestros días. El primer apartado comienza con el período de la posrevolución, atravesando los años treinta y la consolidación de las confederaciones institucionalizadas de trabajadores de la ciudad y del campo, hasta la década de los cuarenta. En la segunda parte se da cuenta de los actores y movimientos de la diversidad de grupos de la sociedad que se desarrollaron a partir de los años cincuenta y hasta el final de la década de los ochenta. Por último, describo el *boom* que vivieron las asociaciones durante la década de los noventa y la importancia del establecimiento de canales

⁴ Véase, Philippe Schmitter “Un posible esbozo de una democracia <posliberal>” en: Ardití, Benjamín (Ed.). *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Anthropos Editorial – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. México, 2005, y; Philippe C. Schmitter. “The future of real-existing democracy”. European University Institute. Sin fecha., pp. 1, en: <http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/PoliticalAndSocialSciences/People/Professors/Schmitter.aspx>, [Consultado: 6 de noviembre 2013]

⁵ Véase capítulo “El devenir otro de la política: un archipiélago post-liberal” en: Ardití, Benjamín (Ed.). *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Anthropos Editorial – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. México, 2005.

⁶ Véase, Cohen Jean L. y Arato Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica. 2° reimpresión. México, 2002.

⁷ Véanse: Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Friedrich Naumann Stiftung Für die Freiheit. 2° edición. México, 2010; Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México, D. F., 2006 y; Aguilar Villanueva, Luis F. “Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional”. Documento E/C.16/201/2 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. 18 de enero de 2011.

de comunicación institucionales contruidos a partir de entonces entre la sociedad civil y el gobierno federal.

En el capítulo tercero se detallan los elementos básicos para analizar el estudio de caso de éste trabajo, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Técnico Consultivo a que dio origen. Por su importancia, en primer lugar se describe el camino que tuvo que transitar la Ley Federal de Fomento para su aprobación; en segundo lugar se describen las características del Consejo Técnico Consultivo, las atribuciones que tiene y dinámica de integración a que obedece, así como el desempeño del órgano consultivo de 2005 a 2013 y los resultados obtenidos en este mismo período de tiempo.

En el capítulo cuarto planteo un ejercicio simple de FODA con enfoque prospectivo aplicado al Consejo Técnico Consultivo y las conclusiones generales de este trabajo. En primer lugar se explica la importancia del FODA como herramienta de observación de variables clave para el desarrollo de acciones estratégicas en la búsqueda del mejoramiento de una organización, más adelante se detalla lo significativo de adicionar el enfoque prospectivo a la herramienta FODA, posteriormente se muestran los resultados del ejercicio para el caso del CTC. Por último, se describen las conclusiones que generó este trabajo de investigación con respecto al Consejo y, para finalizar, las conclusiones generales sobre la participación de las asociaciones en órganos colegiados y su importancia para el fortalecimiento de la democracia.

Capítulo 1. Marco teórico-conceptual

1.1 La democracia. Escenario y actores que construyen lo político

Para comprender el desarrollo de las condiciones que forman parte de los procesos de interacción de los actores políticos en la modernidad es inevitable volver a pensar el concepto de democracia. En nuestros días, las perspectivas de análisis sobre la democracia, enfatizan una circunstancia de crisis, pero ¿qué está en crisis?, ¿cuáles son las características del modelo de democracia?, ¿hacia dónde se mueve dicho modelo?, y ¿qué se está transformando del modelo liberal de democracia representativa que hasta el último cuarto del siglo XX había estado funcionando regularmente sin más cuestionamientos que los ideológicos originados por la guerra fría?

Tras la caída del sistema comunista a fines de los años ochenta se generalizó la idea sobre la hegemonía del sistema capitalista. La democracia liberal definió el rumbo de la historia de la humanidad. Hacia 1992 Francis Fukuyama aludía de manera determinante el fin de la historia en su libro *Fin de la historia y el último hombre*. Sin embargo, más allá de los pronósticos deterministas o maniqueos, la caída del muro de Berlín reveló en los países ex comunistas una serie de nuevos procesos de interacción entre los individuos que se asimilaban como parte de sociedades con ciudadanías en construcción, reconociendo su realidad, sus capacidades y, paulatinamente, las limitaciones impuestas por el modelo de la democracia liberal.

Democracia Realmente Existente (Real-Existing Democracy)

Una vez que el modelo de democracia liberal se convirtió en centro de análisis de las democracias contemporáneas, se exhibieron con mayor detalle sus limitaciones. En este sentido, la perspectiva crítica de análisis del modelo democrático representativo que ha desarrollado Philippe Schmitter, define las siguientes condiciones en la *real-existing democracy*:

...el énfasis en el individualismo, la naturaleza voluntaria de la participación política y del reclutamiento de las élites políticas, la creencia en que la representación territorial y la competencia entre partidos brindan el único nexo legítimo entre el ciudadano y el Estado, la delimitación de la actividad política dentro de las instituciones del Estado y una cierta

indiferencia hacia las desigualdades persistentes y sistémicas en la distribución de los beneficios y la representación de los intereses.⁸

Schmitter señala que el modelo actual que establece un vínculo casi exclusivo entre democracia y liberalismo en el seno de los Estados-nación, se distingue por relacionar la idea de “democracia con una democracia representativa, individualista, voluntaria, privatista y funcionalmente limitada”.⁹

El mismo autor añade tres características adicionales para comprender su propuesta acerca de las democracias realmente existentes: 1) se dicen/asumen como sistemas democráticos; 2) son reconocidas por otras democracias que se asumen iguales y las incorporan como una más; 3) la mayoría de los estudiosos de lo político aplican criterios habituales de procedimiento (de análisis) para clasificarlas como democráticas.¹⁰

A pesar de que el modelo de democracia liberal esta en boga, Schmitter anticipa que la firmeza ideológica de la democracia liberal pierde consistencia para el futuro debido a los siguientes motivos:

- Las democracias clásicas que proveyeron recursos simbólicos y normativos a las modernas, entendían y practicaban distinto la ciudadanía y la responsabilidad.
- Persisten modalidades de democracia directa e incluso algunas democracias representativas modernas han integrado tipos y grados de lo <indirecto>.
- Partidos políticos y circunscripciones territoriales no brindan el único nexo, ni siquiera el principal, entre ciudadanos y gobernantes.
- Quizá la competencia electoral entre candidatos no es ya garantía de responsabilidad como gobernantes, ya sea porque los candidatos no son opción real frente a los electores o porque una vez en el cargo utilizan los recursos públicos con la intención de reelegirse.
- En la mayoría de las democracias contemporáneas los ciudadanos efectivos son las organizaciones que dicen representar los intereses de los ciudadanos.
- Probablemente los tradicionales contrapesos institucionales sólo producen o reproducen impasses, permitiendo mantener el poder a minorías privilegiadas y bien establecidas.
- La mitificación de las constituciones en cuanto a la distribución el poder en el momento de su instauración impide la posibilidad de enmiendas cuando surgen nuevas fuerzas y cuestiones políticas.

⁸ Citado por Benjamín Arditi en “El devenir otro de la política: un archipiélago post-liberal”. Op. Cit., 229-230.

⁹ Philippe Schmitter “Un posible esbozo de una democracia <posliberal>” Op. Cit., pp. 250.

¹⁰ Philippe C. Schmitter. “The future of real-existing democracy”. Op. Cit.

- El respeto a la ley y a sus jueces tiende a favorecer a las clases privilegiadas o a la clase política, especialmente cuando son herencia de etapas pre-democráticas.
- Sigue vigente el debate en torno a si los principios generales de la democracia sólo deben exigirse para instituciones públicas/políticas o también a las privadas/no políticas puesto que el quehacer de estas últimas impacta sobre la sociedad en su conjunto.
- Participación y reclutamiento voluntarios generan sesgos que favorecen a grupos sociales privilegiados a partir de su capacidad de recursos.¹¹

Estas premisas dibujan en el escenario de las democracias liberales contemporáneas condiciones de crítica y posibilidades de transformación.

Para continuar el análisis seguiré la idea de Arditi sobre *el devenir otro* de la política y su propuesta sobre la configuración de un archipiélago post-liberal. Será el preámbulo para describir lo que Schmitter define como *el esbozo del espectro de la democracia post-liberal*.

El archipiélago post-liberal como escenario de lo político

Para comprender lo político y su diferencia con respecto a la política, es importante considerar los procesos históricos y la construcción de un pensamiento progresista post-marxista. Arditi señala que “desde los inicios de los años ochenta amplios sectores de la izquierda reconocían la especificidad de las identidades no clasistas y la diversidad de proyectos de emancipación”,¹² superando de esta forma la ortodoxia de los pensamientos marxista y político-estatal de la política. A pesar del desarrollo de procesos que empoderaron el espacio de la sociedad civil como escenario donde tenía lugar la política, me refiero a movimientos sociales y nuevas formas alternativas de protesta, “la percepción de la política a nivel institucional se mantuvo ligada a la idea de un subsistema único”.¹³ La dificultad consistía en que se aludía a la política en singular como espacio estatal partidista, a pesar de haber reconocido la existencia de un escenario *polifónico* que excedía los límites de dicho formato.

¹¹ Philippe Schmitter “Un posible esbozo de una democracia <posliberal>”. Op. Cit., pp. 251.

¹² Benjamín Arditi. “El devenir otro de la política: un archipiélago post-liberal”. Op. Cit., pp. 223.

¹³ Ibid.

Para sustentar con mayor fuerza el reconocimiento del espacio polifónico y de los nuevos escenarios de la política el autor señala que,

Si lo político no puede ser confundido con sus modos de aparición, tampoco deberíamos circunscribir la política al conjunto de actores, relaciones e instituciones del subsistema político. Esto se debe a dos cosas. Primero, porque entonces estaríamos reduciendo la política a su formato predominantemente liberal-democrático del siglo XX, lo cual nos compromete tácitamente a aceptar el fin de la historia (política), y segundo, porque dicha reducción dejaría el estatuto político de los grupos de interés organizados, los movimientos sociales y los actores sociales en un limbo conceptual.¹⁴

El escenario polifónico que propone el autor para identificar el conglomerado de espacios donde ocurre la política en la modernidad “refleja una diferenciación cualitativa de los lugares y los modos del intercambio político”¹⁵ necesario de identificar para dar mayor peso a la idea.

Arditi propone tres criterios para identificar los espacios donde ocurren procesos políticos más allá de los tradicionalmente vinculados al subsistema político: el primero consiste en una explicación de la modernidad política, el segundo posiciona *el devenir-otro* dentro de esa genealogía y, el tercero plantea construir una imagen de pensamiento de ese devenir-otro.

El primer criterio establece

La frontera política se ha ido moviendo continuamente a lo largo de un arco migratorio a medida que la política coloniza nuevos territorios. Esta migración es impulsada tanto por los éxitos como por los fracasos de proyectos históricos contrapuestos, lo cual sugiere que se trata de un movimiento gobernado por la contingencia y no por un *telos* de la historia, y con cada desplazamiento de la frontera se transforma la forma de la política o puesta en escena de ésta.¹⁶

Esto implica que todo movimiento de la frontera política obedece a procesos históricos particulares de cada sociedad que pueden ser impactados por transformaciones en

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid, pp. 224.

¹⁶ Ibid, pp. 225.

otras sociedades, esta situación no define pero puede condicionar los movimientos en el arco migratorio para cada Estado.

El segundo criterio describe los momentos históricos de quiebre que muestran el movimiento de la frontera política descrito en el primer criterio. En el *Leviatán* de Hobbes – señala Arditi– lo político es hegemonizado por el Estado soberano; el segundo momento en el arco migratorio ocurre con el liberalismo, la política se desplaza al terreno de las elecciones y la competencia partidista; en la actualidad, los procesos de colonización de la política están en curso, Arditi se refiere a la esfera de la sociedad civil y al “ámbito global de intercambios supranacionales”.¹⁷

El tercer criterio establece que las migraciones en el arco “diseminan la política y crean un escenario polifónico en el cual múltiples voces hablan el lenguaje de la política desde distintos lugares de enunciación”.¹⁸ Como consecuencia se cuestiona la hegemonía de la representación territorial (representación clásica del modelo de democracia liberal), delineando según el autor, el nacimiento de un archipiélago político compuesto por tres ámbitos: el circuito primario (liberal) de la política en su dimensión electoral, identificado como subsistema o esfera política; y el segundo circuito, compuesto por movimientos sociales y grupos de interés organizados, y por la arena global de la política supranacional. Cada uno desarrolla dinámicas particulares, no siempre en sincronía, de procesos identitarios y de agregación de intereses o demandas. Este esquema del archipiélago de la política “es un síntoma del devenir-otro de la política, de la condición post-liberal de nuestra actualidad”.¹⁹

Según Arditi, el escenario polifónico bajo el que se dibuja el archipiélago de la política en la actualidad tiene sentido a través de procesos desde arriba, desde abajo y desde afuera. Los procesos desde arriba, se refieren a los arreglos neocorporativos derivados de las crisis de ingobernabilidad de los Estados, a la creación de “instancias consultivas, procesales y resolutorias para institucionalizar las relaciones entre (...) los grupos de interés y agencias gubernamentales (...) al margen de las instituciones de la democracia representativa”,²⁰ es

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid, pp. 226.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid, pp. 233.

decir, a la integración de nuevos espacios de interlocución entre sociedad (grupos organizados) y el gobierno.

Sobre los procesos desde abajo, el autor señala que la capacidad de los diversos grupos que integran el universo asociativo y los movimientos sociales obligaron a repensar la existencia de espacios políticos generados a partir del ejercicio de la política por actores tradicionalmente considerados no políticos cuya acción abrió “espacios, identidades y formas de acción colectiva paralelas a las del sistema de partidos”.²¹

El último proceso es el de desbordamiento del subsistema político, se trata de los procesos desde afuera, Arditi hace alusión a las iniciativas extraterritoriales derivadas del interés global por diversos asuntos. Concluye en este sentido, “sea a través de las redes de defensa internacionales o de los movimientos de resistencia a la propia globalización, la política comienza a rebasar sus viejos *topoi* o lugares dentro de las fronteras nacionales y a dislocar la cartografía política centrada en el Estado-nación”.²² Asimismo, se han construido identidades entre movimientos sociales o asociaciones cuyas acciones o valores simbólicos influyen en la política en otras latitudes.²³

Una última nota del autor tiene que ver con la correcta apreciación del sentido post-liberal de su propuesta, no se afirma “que la conformación de nuevos circuitos de la política implicaría reemplazar la representación partidista (...) todo indica que la política basada en la representación territorial y en los procesos electorales va a mantener su preeminencia como liga mayor de la política”,²⁴ lo que hay que dimensionar es: “la esfera de la representación es una forma de la política que hegemoniza pero que no agota a lo político”.²⁵ El empoderamiento de actores extra gubernamentales en la construcción de lo político como proceso natural para la organización de las sociedades contemporáneas permite repensar

²¹ Ibid, pp. 234.

²² Ibid, pp. 235.

²³ Esta idea es manifiesta en la obra de Ulrich Beck en la que se establece que al globalizar los procesos y dinámicas de la economía mundial se generan riesgos globales latentes y por ende es necesario impulsar acciones globales de la sociedad civil que permitan reflexionar y actuar sobre éstos riesgos. Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI. Madrid, España, 2002.

²⁴ Benjamín Arditi “El devenir otro de la política: un archipiélago post-liberal”. Op. Cit., pp. 244 -245.

²⁵ Ibid.

espacios, capacidades e impactos de la política más allá de la tradicional esfera o subsistema institucional-gubernamental.

El modelo de democracia post-liberal de Philippe Schmitter

Bajo la misma premisa sobre la conveniencia de ofrecer reformas y modificaciones a los sistemas de representación y la integración de los ciudadanos en los asuntos de interés público en general, Schmitter ofrece una propuesta de las condiciones mínimas que harían posible configurar una democracia post-liberal*.

Él señala que cuando se habla de democracia política contemporánea, se alude a “un sistema de gobierno en el cual los gobernantes son responsables por sus acciones en el ámbito público frente a los ciudadanos, quienes actúan indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos”.²⁶ En ese tenor las reformas que propone se concentran en tres temas: 1) el papel de la *ciudadanía* y el criterio que define a ésta; 2) los procesos de competencia y cooperación entre (distintos tipos de) representantes; y 3) los *gobernantes* y las *reglas* que usan aquellos para tomar decisiones.

En el primer caso, se busca ampliar la noción del ciudadano a partir de la inclusión del mayor número de personas que residan legalmente en un territorio, es decir, de hacerlos sujetos de derechos, de lograr que los ciudadanos perciban el ejercicio de sus derechos como algo que es deseable y producirá resultados gratos, “otorgar el estatuto de ciudadano a ciertos individuos y colectivos y reconocer, además del territorio, que las funciones también constituyen circunscripciones válidas para el ejercicio de la ciudadanía”.²⁷

En el sentido anterior enumera una serie de criterios (procesos) que sientan las bases de la ciudadanía ampliada en una democracia post-liberal:

- *Votación electrónica o por correo*. Incentivando a los ciudadanos a que voten poniendo a su alcance el mayor número de medios disponibles para ese efecto, a través de subsidios al

* Cabe aclarar que las propuestas de reformas para la consolidación de una democracia post-liberal tienen como referencia el caso de las democracias liberales ya consolidadas, es decir, particularmente las democracias europeas. Sin embargo, podemos seguir algunas propuestas para la modificación a los sistemas de representación y la integración de los ciudadanos en lo político para el caso mexicano.

²⁶ Philippe Schmitter. “Un posible esbozo de una democracia <posliberal>”. Op. Cit., pp. 256-257.

²⁷ Ibid.

voto postal, la flexibilidad en los horarios de participación y la instalación de *kioskos electrónicos*.

- *Pago por votar*. El esfuerzo por ir a votar debe ser pagado con una suma modesta cuyo objetivo es que los pobres cubran los gastos por este acto, de esta forma el índice de participación aumentaría.

- *Ciudadanía universal*. Se refiere al ejercicio de los derechos políticos desde el nacimiento, los padres tutelan este derecho hasta que el ciudadano alcance la mayoría de edad.

- *Derecho cuasi-ciudadanía para los denizens* (habitantes que no tienen el estatuto de ciudadanos). Toda persona que resida legalmente en un territorio por tiempo indefinido debe tener derecho al ejercicio de los derechos “básicos de la ciudadanía”, incluyendo el derecho a votar en elecciones locales y posteriormente en nacionales.

- *Ciudadanía secundaria para los individuos*. Abrir los sistemas electorales para permitir que los ciudadanos puedan votar por asociaciones, grupos de interés o movimientos sociales, además de los partidos políticos en las circunscripciones territoriales.²⁸

El segundo grupo de reformas que propone Schmitter es el de competencia y cooperación entre distintos tipos de representantes, este tema resulta interesante debido a que ha sido justamente la representación una de las principales razones de crisis en las democracias contemporáneas. Se trata –según Schmitter– de que los ciudadanos accedan en condiciones de mayor igualdad a la acción colectiva, de buscar el reconocimiento y ejercicio de una mayor variedad de formas de representación y, por último, de lograr la eliminación de barreras nacionales de representación a personas y colectividades afectadas.

En el sentido anterior el autor propone:

- *Representación recíproca a través de las fronteras nacionales*. Países con importantes relaciones de intercambio de tipo económico, capital y humano, deben permitir el intercambio de un pequeño número de representantes con la intención de llevar a las respectivas cámaras los intereses de cada país.

²⁸ Ibid, pp. 257-258.

- *El estatuto semipúblico para las organizaciones.* Para ser candidatos a recibir apoyo para competir por la ciudadanía secundaria,²⁹ las organizaciones y los movimientos deben obedecer las normas de conducta y responsabilidad.

- *Distribución mediante pagarés asociativos.* Los ciudadanos serán dotados de pagarés de sus impuestos al efecto de financiar a las organizaciones o movimientos certificados como semipúblicos.

- *Más financiamiento público a los partidos políticos.* Como parte de los impuestos totales, los ciudadanos deberán destinar obligatoriamente un monto mínimo de 30 dólares para el mantenimiento de los partidos políticos.

- *Mayor opción del ciudadano en la distribución de esos fondos.* La obtención de los fondos para partidos que se menciona en el párrafo anterior, se asignaría por cada ciudadano posterior a la jornada electoral, en caso de que los ciudadanos no sean convencidos para otorgar el recurso, éste iría a una bolsa destinada al apoyo de nuevos partidos.

- *Una segunda cámara con circunscripciones virtuales.* Se refiere a la creación de circunscripciones funcionales, es decir, la identificación de causas de interés entre la ciudadanía y la elección de representantes que defiendan estas causas.

- *El acceso obligatorio y prioritario a la televisión durante las elecciones.* En el marco de la ley respectiva, los concesionarios de este servicio deberán otorgar tiempo gratuito al aire a todos los partidos como requisito para obtener o mantener la licencia.

- *La asamblea de ciudadanos.* Ciudadanos seleccionados al azar en cada una de las circunscripciones de la cámara baja del legislativo se reunirían durante un mes cada año para revisar uno o dos proyectos de ley seleccionados por un grupo de diputados disidentes y tendrían la potestad de rechazar o suspender estos proyectos.³⁰

Las propuestas sobre competencia y cooperación entre los distintos tipos de representantes resultan muy vanguardistas; describen un escenario donde el ciudadano y los grupos organizados tendrían la posibilidad de decidir directamente hacia qué propuesta

²⁹ Schmitter hace la distinción entre ciudadanía primaria y secundaria, la primera se refiere al ejercicio clásico de los derechos políticos de los ciudadanos en la democracia liberal; la segunda alude al nivel de influencia de organizaciones o asociaciones de interés, organizaciones de la sociedad civil y movimientos, que reivindican espacios y formas de acción colectiva paralelas a las contenidas en el subsistema político y de partidos.

³⁰ Philippe Schmitter. "Un posible esbozo de una democracia <posliberal>". Op. Cit., pp. 258-260.

política deben dirigirse sus impuestos (considerando como opción a las organizaciones con carácter semipúblico), además, posibilitarían la retroalimentación de los representantes fuera de las fronteras nacionales como una alternativa para introducir los intereses respectivos.

El último grupo de reformas que desarrolla Schmitter se concentra en los gobernantes y las reglas para tomar decisiones. En este sentido el autor realiza una apreciación previa, la influencia de las facciones que integran a las instituciones con capacidad legislativa en un Estado tienen más peso que el principio de mayoría establecido originalmente en las democracias liberales, existen dos razones que explican ésta circunstancia: por un lado a la individuación de la sociedad y consecuentemente la reacción a intereses particulares con distintas intensidades; por otro, al “aumento simultáneo de la necesidad de contar con información especializada para que las políticas sean efectivas”.³¹

Ante tal escenario es urgente instituir una suerte de contrapesos con capacidad de veto, es decir, atomizar la capacidad de decisión, obligando de esta forma a la articulación de la formación de mayorías temporales. En ese sentido se orientan las propuestas de Schmitter:

- *Las mayorías simultáneas.* Toda decisión política vinculante debe ser aprobada por una mayoría de votos provenientes de los cuerpos representativos independientes basados en circunscripciones diferentes (circunscripciones territoriales y funcionales).

- *Voto por colegio o por comunidad.* Cuando el cuerpo político se encuentre profundamente dividido, la aprobación por el principio de mayoría dentro de cada cámara tendría que contar con la aprobación previa de cada uno de los colegios conformados por los distintos grupos en conflicto.³²

Este es el esbozo diseñado por Schmitter de una democracia post-liberal que –como señala asimismo Ardití– no pretende destruir el orden de representación liberal sino ampliarlo a partir de los insumos positivos y negativos que ofrecen los modelos democráticos existentes.

³¹ Ibid, pp. 260.

³² Ibid, pp. 261.

La democracia en esta investigación se concibe a partir del trabajo de Schmitter atendiendo las condiciones reales de cada Estado, es decir, comprendiendo que las democracias reales tienen esta cualidad principalmente porque sus instituciones (sistema político) ofrecen condiciones democráticas mínimas derivadas de procesos históricos particulares, son aceptadas por el concierto de las democracias y por los centros de investigación como una más (como miembros del club democrático). No obstante la generalidad de esta definición, su importancia radica justo en la oportunidad de proponer reformas para mejorar la calidad democrática, en este caso, la representación de intereses de la sociedad organizada y mecanismos que impidan el control de pequeños grupos políticos con gran poder de decisión.³³

La idea de analizar los procesos que llevan a cabo las instituciones al interior de las democracias y la oportunidad para realizar reformas enfocadas a una mayor representación de intereses se vincula con la configuración de la democracia posliberal teniendo en cuenta que –en nuestros días– *la política* no sólo se lleva a cabo en los espacios tradicionales de discusión (parlamentos) ni por los actores que colonizaron esta facultad durante tantos años (partidos políticos). Actualmente *la política* comprende la inclusión de los múltiples actores que integran el universo asociativo, posibilitando recursos simbólicos y normativos a partir del nexo que generan entre ciudadanos y gobernantes.

El modelo de democracia actual en el que intervienen cada vez con mayores capacidades las diversas asociaciones, puede atemperar y paulatinamente eliminar la indiferencia hacia las desigualdades persistentes y al mantenimiento del poder de minorías políticas y económicas privilegiadas, el resultado de esta ecuación dependerá de la medida en que se asimilen y pongan en práctica procesos que empoderen a la ciudadanía para lograr cada vez una mayor representación de intereses.³⁴

³³ Véase Philippe C. Schmitter. “The future of real-existing democracy”. Op. Cit.

³⁴ Véase Cameron Maxwell A., Hershberg Eric y Sharpe Kenneth E. (editores). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: FLACSO. México, 2012.

1.2 Sociedad Civil Moderna

En las últimas décadas el término sociedad civil ha sido rescatado en círculos académicos para su estudio. Una gran pluralidad de actores se muestran interesados por entender cuáles son las causas y características de los fenómenos que han activado a la diversidad de grupos que conforman a las sociedades modernas y cuál el rumbo que tomarán para los siguientes años.³⁵

El resurgimiento del término sociedad civil –según Cansino– obedece a dos factores: por un lado, fenómenos políticos derivados del agotamiento del modelo democrático liberal y, por otro, procesos históricos ocurridos en el último cuarto del siglo XX.³⁶

Sobre el renacimiento contemporáneo de la idea de sociedad civil, en el trabajo de Olvera se rescatan tres procesos fundamentales: en primer lugar, las luchas contra el totalitarismo socialista en Europa del Este; en segundo lugar, la resistencia contra las dictaduras militares en América del Sur y; en tercer lugar, el surgimiento y desarrollo de los nuevos movimientos sociales en occidente.³⁷

Más allá de los procesos histórico-políticos que motivaron el interés por el estudio contemporáneo de la sociedad civil, este concepto resulta altamente complejo debido a la diversidad de perspectivas bajo las cuales ha sido abordado a través de la historia. Incluso en nuestros días se reconoce que “...la interpretación teórica de la naturaleza y significación

³⁵ Véanse: Isunza Vera, Ernesto y Olvera J., Alberto. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Miguel Ángel Porrúa. México, 2010 y; Olvera J., Alberto (coord.). *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos. 1ª reimpresión, México, 2001.

³⁶ Los fenómenos políticos que señala Cansino son los siguientes: a) las crisis de los partidos políticos en las democracias modernas, los cuales tienen cada vez más dificultades para representar y agregar intereses sociales, pues obedecen cada vez más a utilidades de sus élites internas; b) el imperativo de redefinir los alcances y los límites de las esferas del Estado y la sociedad a la luz de la emergencia de nuevos actores y movimientos sociales; c) la pérdida de eficacia de las tradicionales fórmulas de gestión económica y social de orden corporativo y clientelar; y d) el cuestionamiento público del universo de los políticos por motivos de corrupción y nepotismo.

Los procesos históricos a los que alude el mismo autor son: por una parte, la crisis del Estado benefactor europeo en los años sesenta y setenta y la consecuente sustitución por modelos institucionales neoliberales y/o neocorporativos. Por otra parte, la caída de los regímenes comunistas en la ex Unión Soviética y en el Este de Europa al finalizar la década de los ochenta. Véase, Cansino, Cesar. *La muerte de la ciencia política*. Editorial Debate. 1ª Edición México, 2010. pp. 152.

³⁷ Olvera, Alberto J. (coord.). *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina*. FCE. México, 2003. pp. 24.

contemporánea de la sociedad civil se enfrenta a los problemas de la ambigüedad conceptual y a la polisemia”.³⁸

Arditi señala con respecto al sentido que ha adquirido el estudio del tema lo siguiente:

Por el lado más práctico, su sentido varía de acuerdo a cómo lo usan personas provenientes de organizaciones políticas y tradiciones ideológicas disímiles. No es lo mismo la visión neoliberal de la SC como mercado de oportunidades para el individuo soberano, que la percepción de los defensores de los derechos humanos o los luchadores por la democracia, quienes ven a la SC como un terreno ético-político para la puesta en escena de demandas igualitarias.³⁹

A partir de aquí es importante buscar claridad en cuanto a la utilización del concepto de sociedad civil, en este trabajo de investigación se describirá la propuesta teórica de sociedad civil moderna construida por Jean Cohen y Andrew Arato.

Sociedad Civil Moderna. La propuesta de Cohen y Arato

La intención principal del trabajo desarrollado por Cohen y Arato es presentar “un proyecto político detallado para democratizar a las sociedades civiles existentes”.⁴⁰

La propuesta teórica parte de una premisa: el agotamiento del modelo dicotómico de Estado-sociedad al que aún aluden –a decir de Cohen y Arato– liberales y marxistas, neoconservadores y herederos del socialismo utópico respectivamente. La ambigüedad del término *liberal* que definió esta dicotomía clásica fue heredada del siglo XVIII y estuvo definida por dos fundamentos histórico-sociales: la lucha antiabsolutista presuponía y cimentó temporalmente la unidad polémica de todas las fuerzas sociales y la emergencia, probablemente por primera y última vez en la historia, de una sociedad económica dominada por un mecanismo de mercado autorregulador.⁴¹

³⁸ Ibid, pp. 20.

³⁹ Arditi, Benjamín “Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil” en: *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 1, enero-marzo, 2004, México, D. F., pp. 3.

⁴⁰ “Teoría social y sociedad civil” en: Cohen Jean L. y Arato Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. Op. Cit., pp. 478.

⁴¹ Ibid.

Este modelo dual –según los autores– sigue siendo reduccionista puesto que el énfasis en la diferenciación de la economía “supone y promueve la diferenciación de otras esferas: la jurídica, la de la ciencia, el arte y la familia”.⁴² Para concluir la idea, Cohen y Arato señalan, “el modelo dicotómico, cualesquiera que sean sus méritos relativos para describir a la época liberal clásica, no puede describir ni las fuerzas que se encuentran detrás de su transformación ni la nueva estructura de la sociedad”.⁴³

Para los autores, la propuesta tripartita más completa de la sociedad es la que construye Habermas con su esquema de sistema y mundo de vida. A primera vista sugeriría el mismo esquema dicotómico Estado-sociedad que se crítica, pero al poner atención en la tesis de dos subsistemas (el político y el económico) que integran al sistema, se define claramente un modelo en tres partes.

Según Cohen y Arato, hay que observar en el esquema tripartito la reinterpretación del concepto de mundo de vida en dos niveles para poder ubicar con exactitud a la sociedad civil dentro de la estructura general. Por un lado se refiere a “la reserva de tradiciones conocidas implícitamente, a los supuestos ya existentes que están incorporados en la lengua y en la cultura y a los que recurren los individuos en la vida diaria”.⁴⁴ Por otro, el mundo de vida contiene tres componentes estructurales: cultura, socialización y personalidad, al respecto los autores señalan lo siguiente:

En la medida en que los actores se entienden mutuamente y están de acuerdo sobre su situación, comparten una tradición cultural. En la medida en que coordinan su acción por medio de normas reconocidas intersubjetivamente, actúan como miembros de un grupo social solidario. A medida que los individuos crecen dentro de una tradición cultural y participan en la vida de grupo, internalizan las orientaciones de valor, adquieren competencias de acción generalizadas y desarrollan identidades individuales y sociales.⁴⁵

Los autores identifican entre los componentes estructurales del mundo de vida,

...un rango de instituciones que no pueden igualarse ni con el conocimiento de los antecedentes culturales en el cual se apoyan (sustrato cultural-lingüístico), ni con los

⁴² Ibid, pp. 479.

⁴³ Ibid

⁴⁴ Sustrato cultural-lingüístico, Ibid, pp. 482.

⁴⁵ Ibid, pp. 482-483.

mecanismos de dirección que coordinan la acción en la economía (dinero) o en las organizaciones formalmente organizadas, estructuradas burocráticamente (poder).⁴⁶

En este nivel institucional del mundo de vida es en el que se arraiga, según Cohen y Arato, un concepto de sociedad civil. “Este concepto incluiría todas las instituciones y formas asociativas que requieren la interacción comunicativa para su reproducción, y que dependen principalmente de los procesos de la integración social para coordinar la acción de sus fronteras”.⁴⁷

La reconstrucción en niveles del mundo de vida que presentan Cohen y Arato permite plantear no sólo la existencia de la sociedad civil en el esquema, pues va más allá y propone la separación entre una sociedad civil tradicional y una moderna,

...la sociedad tradicional se define aquí no en términos de una tradición común, sino de su relación tradicional con las tradiciones y en última instancia, con el propio mundo de vida. La idea de la modernización del mundo de vida, por otra parte, implica dos procesos entrelazados: una diferenciación al nivel sociológico, de los componentes estructurales e instituciones del mundo de la vida y su resultante racionalización interna; y la racionalización del sustrato cultural-lingüístico del mundo de la vida.⁴⁸

A partir de la racionalización de los componentes estructurales y del sustrato cultural-lingüístico que integran el mundo de la vida, la formación de identidades personales y relaciones interpersonales en la sociedad se libera de los valores tradicionales, es decir, paulatinamente se modifica la relación tradicional con la tradición. A este proceso de *diferenciación continua* Cohen y Arato lo llamaron racionalización cultural, así se posibilita la “modernización del sustrato lingüístico-cultural más profundo del mundo de vida (...) que no es ni una institución ni una organización”.⁴⁹

⁴⁶ Ibid, pp. 483

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid, pp. 488.

⁴⁹ Ibid, pp. 489.

Modernización del mundo de vida

La modernización del mundo de vida implica “una apertura comunicativa del núcleo sagrado de las tradiciones, las normas y la autoridad a los procesos de cuestionamiento”.⁵⁰ Para hacer más factible esta dinámica es necesario sustituir el “consenso normativo basado en la convención, por uno reflexivo, posconvencional, y fundamentado en procesos abiertos de comunicación”.⁵¹ El proceso de “modernización del mundo de vida y de la sociedad civil constituye la condición cultural e institucional para el surgimiento de identidades colectivas racionales y solidarias y de actores autónomos que desarrollan la capacidad de interpretar y dar significación.”⁵²

Ahora bien, la modernización del mundo de vida también implica la “penetración (...) en las instituciones legales y la práctica legal, mediante las formas de una esfera de valores culturales diferenciada moral-legalmente, que se libera gradualmente de todos los restos de un orden moral sagrado”.⁵³

El producto de esta liberación de lo tradicional es la institucionalización de la ley positiva. La positivización de la ley genera contenciones a los subsistemas económico y político que conforman al sistema, en este sentido, las normas de la sociedad civil “se convierten en constitutivos y reguladores directos de los procesos económicos (y) lo mismo puede decirse probablemente del desarrollo del derecho público como ley y reglamento administrativo”.⁵⁴

El resultado de esta penetración del mundo de vida en los subsistemas a través de la institucionalización de la ley positiva permite considerar la complementariedad de dos procesos de modernización, “la emergencia de los subsistemas económico y administrativo, y la racionalización de los niveles lingüístico y cultural y societal del mundo de la vida”.⁵⁵

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Andrew Arato y Jean Cohen “La sociedad civil y la teoría social” en: Olvera J., Alberto (coord.). *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos. 1ª reimpresión, México, 2001, pp. 89.

⁵² Ibid

⁵³ “Teoría social y sociedad civil” en: Cohen Jean L. y Arato Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. Op. Cit., pp. 490.

⁵⁴ Ibid, pp. 492.

⁵⁵ Ibid.

La modernización del mundo de la vida facilita la coordinación de la acción comunicativa mediante el desarrollo de los dos subsistemas, a su vez, éstos “requieren una base institucional en un mundo de la vida que sigue estando estructurado simbólicamente”⁵⁶ (lo privado-ley privada o civil y lo público-ley pública) y que sin embargo, en cierta medida se moderniza.

Con el desarrollo de los procesos de modernización, Cohen y Arato redefinen el concepto de sociedad civil como “la estructura institucional de un mundo de la vida moderno *estabilizado por los derechos fundamentales*, que incluirán dentro de su campo, las esferas de lo público y lo privado (...) desde un punto de vista de un mundo de la vida”.⁵⁷ Es bajo la premisa de la importancia de principios legales antes que de reglas normativas que la institucionalización de los derechos fundamentales se convierte en componente fundamental del mundo de la vida porque su estructura posconvencional puede contribuir a la propia modernización en el sentido de la diferenciación.

Según los autores, al identificar los derechos fundamentales y subjetivos podemos determinar el tipo de sociedad civil que se ha institucionalizado en el periodo moderno. Parten de tres complejos de derechos que integran las esferas institucionales de la sociedad civil: los de reproducción cultural (libertades de pensamiento, prensa, expresión y comunicación); los de integración social (libertad de asociación y de reunión); y los de socialización (protección de la vida privada, de la intimidad y de la inviolabilidad de la persona). De igual forma, se consideran otros dos complejos de derechos de mediación entre la sociedad civil y la economía de mercado (derechos de propiedad, de contrato o de trabajo) y con el Estado burocrático moderno (derechos políticos de los ciudadanos y derechos de los clientes al bienestar). “Las relaciones internas de estos complejos de derechos determinan el tipo de sociedad civil que es institucionalizada”.⁵⁸

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid, pp. 493.

⁵⁸ Ibid, pp. 494.

Estas afirmaciones son la pauta para una de la tesis clave de la propuesta de Cohen y Arato, “los derechos fundamentales deben ser vistos como el *principio organizador* de una sociedad civil moderna”.⁵⁹

La utopía de la sociedad civil (reificación versus diferenciación)

Otro de los conceptos fundamentales que revisan los autores es el de *reificación o colonización del mundo de la vida*, se refieren a la “penetración de los medios, dinero y poder a las áreas de acción de la sociedad civil que requieren integración por medios comunicativos”.⁶⁰ Según los autores, ocurre una “institucionalización unilateral del potencial cognitivo-instrumental de racionalización cultural”.⁶¹ No es el surgimiento de subsistemas políticos y económicos diferenciados y su coordinación interna a través de la integración sistémica lo que produce la pérdida de libertad, sino la penetración de su lógica y patrones selectivos de institucionalización en un mundo de vida ya modernizado.

De esta forma concluyen que los potenciales de racionalidad cultural se han institucionalizado de manera selectiva en un sentido que ha favorecido la importancia de los imperativos reproductivos de los subsistemas económico y político en detrimento de la racionalización de la sociedad civil. Por tanto, se puede inclinar también en otros sentidos, es decir, “el modelo existente de la sociedad civil (...) es sólo uno de sus cursos lógicamente posibles”.⁶²

El contraste de dos conceptos utilizados por Cohen y Arato, *colonización (o reificación) del mundo de la vida* y *diferenciación del mundo de la vida*, resulta indispensable para entender la posibilidad de cambiar la vía de institucionalización de los potenciales de la modernidad cultural*. En la medida que impera la *colonización*, “el costo es el socavamiento

⁵⁹ Ibid, pp. 495.

⁶⁰ Andrew Arato y Jean Cohen. “La sociedad civil y la teoría social”, pp. 92

⁶¹ Ibid.

⁶² “Teoría social y sociedad civil” en: Cohen Jean L. y Arato Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. Op. Cit., pp. 501.

* Un ejemplo clave para entender la penetración de los imperativos de los subsistemas que señalan Cohen y Arato es el siguiente: cuando los imperativos del subsistema económico (monetarización, mercantilización) penetran en la esfera privada de la familia (parte del mundo de la vida) el papel de consumidor del individuo predomina sobre los papeles del trabajador y la solidaridad autónoma como miembro de la familia. Esta era la principal crítica sobre la unidimensionalidad de las sociedades de los años 60 y 70. “Teoría social y sociedad civil” en: Cohen Jean L. y Arato Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. Op. Cit., pp.502.

de la práctica comunicativa de un mundo de la vida ya (parcialmente) modernizado, y la obstaculización de la modernización adicional de la sociedad civil”.⁶³ Cuando ocurre la *diferenciación*, “el costo es la destrucción de las formas tradicionales de vida y el desarrollo de instituciones políticas y económicas penetradas por la dominación, (y posteriormente) la apertura del mundo de vida a la modernización y la creación de potenciales de una cultura posconvencional de la sociedad civil”.⁶⁴

Los autores postulan la tesis de la diferenciación como principio de construcción de la *utopía de la sociedad civil* frente a las propuestas totalizadoras de unificación o *desdiferenciación*. La diferenciación implica un modelo normativamente deseable de una sociedad alternativa que para su realización requiere de la creación de instituciones capaces de realizar plenamente los potenciales de la reproducción comunicativa y de un mundo de la vida moderno. La propuesta de fondo es la creación de estructuras posconvencionales de cultura que permitan *interconectar intereses de la vida íntima* y de la publicidad que sustituyan las relaciones tradicionales de dominación (de las estructuras convencionales) “por formas no limitadas de solidaridad, producidas y reproducidas por medio de la interacción libre, voluntaria”.⁶⁵

La utopía de la sociedad civil se propone superar las dificultades de las experiencias utópicas anteriores que vinculaban su acción con valores que iban de la libertad negativa a la igualdad sustantiva (la utopía liberal del mercado autorregulador y la utopía sintética socialista de una sociedad racionalmente organizada de productores libres). Los principios de la utopía de la sociedad civil son la autorreflexión y la autolimitación puesto que la diferenciación de los subsistemas implica la modernización del mundo de la vida, “su desdiferenciación privaría a la sociedad civil de tiempo (recursos de tiempo) para la deliberación y toma de decisiones democráticas”.⁶⁶

Para lograr la autolimitación del modelo utópico de la sociedad civil y evitar la totalización de la lógica comunicativa es necesario “institucionalizar la revolución

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid, pp. 504-505.

⁶⁶ Ibid, pp. 506.

democrática”.⁶⁷ Como señalan los autores es de suma importancia el discurso de los derechos en las esferas pública y privada para la contención de los imperativos de los subsistemas (político y económico) para evitar la penetración del mundo de vida (dominio de la legalidad). Ahora bien, institucionalizar a la sociedad civil no sólo representa la limitación de las lógicas del poder y el dinero, significa al mismo tiempo la autolimitación de la sociedad civil, “se refiere a la restricción de la coordinación comunicativa al núcleo institucional de la propia sociedad civil, en lugar de imponer este principio organizador a toda la sociedad”,⁶⁸ permitiendo la existencia de una pluralidad de asociaciones y no sólo la lógica de la manipulación de las masas.

Hasta aquí he descrito la utopía de la sociedad civil que construyen los autores bajo la lógica de la diferenciación del mundo de vida pero queda preguntarnos en qué contexto se inserta esta aspiración, es decir, qué características tiene la sociedad civil existente.

Sociedad civil existente

Cohen y Arato señalan la doble perspectiva de análisis (reificación / diferenciación) bajo la que estudian las instituciones que integran el mundo de vida: la familia, la cultura, las asociaciones y el dominio de la legalidad. “Aquellos aspectos de las instituciones contemporáneas que contribuyen a la autonomía y a la racionalización adicional de la sociedad civil constituyen el lado positivo; las estructuras reificadas que promueven la colonización, el negativo.”⁶⁹

En la familia “la liberación de muchas funciones económicas y la diversificación de las agencias de socialización crean el potencial para relaciones interfamiliares igualitarias y para procesos de socialización liberalizados. Así, el potencial de la racionalidad en la interacción comunicativa es liberado”.⁷⁰ Como ejemplo, los autores aluden el trabajo de Carl Degler de 1980, *At Odds: Women and the Family in America From the Revolution to the Present*, en el cual se argumenta que el desarrollo de la esfera íntima de la familia, más la doctrina de las esferas separadas y la nueva concepción de la niñez, permitieron la apertura

⁶⁷ Ibid, 508.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid, pp. 510.

⁷⁰ Ibid, pp.511.

del espacio de las mujeres para la experimentación de los principios del sentido del yo, sin importar el hecho de que estaba ligado al papel de esposa y mujer. De esta forma, una nueva concepción se proyectó en la esfera pública (ley pública) y más adelante llevó sus demandas de autonomía e individualidad a todas las esferas de la vida, desafiando instituciones y convenciones tradicionales.⁷¹

En virtud de la importancia de la ley pública para la normalización de funciones y procesos liberalizadores en la actualidad, la discusión de todos los intereses dentro de la esfera pública institucionalizada (parlamentos) y la primacía de los imperativos del mundo de la vida con respecto a los subsistemas, deben estar cimentados en dos principios: la legitimidad y la representación democráticas. Sin embargo, a pesar de que los partidos políticos institucionalizados comienzan formando parte del *mundo de vida* como organizaciones que promueven la racionalización comunicativa, paulatinamente dentro de los parlamentos se van incorporando al subsistema político hasta convertirse en entidades burocráticas integradas al sistema político, ocasionando que la tarea que desarrollan en los parlamentos sea vista sólo como “cortinas de humo para decisiones tomadas afuera de la discusión pública”.⁷² Pese a lo anterior, han surgido nuevos tipos de organizaciones políticas más allá de las esferas políticas públicas centrales que han logrado invertir la lógica de comunicación política de abajo hacia arriba, es decir, de las bases hacia la clase política. La repolitización de grupos de la sociedad que construyen espacios públicos alternativos incide en los temas que se discuten en los parlamentos, la conclusión al respecto es que existe “una tendencia contraria, aunque más débil, de redemocratización, basada en los nuevos potenciales culturales (prácticos, estéticos y cognitivos) del mundo de la vida”.⁷³

Otro de los elementos de análisis institucional tiene que ver con la importancia de los medios de comunicación masiva en la modernización del mundo de la vida. Dichos medios no se pueden entender –según apuntan Cohen y Arato– como una señal puramente negativa de la mercantilización o de la distorsión administrativa de la comunicación aún a pesar del papel tan importante que desarrolla el modelo de comunicación de masas que va de arriba hacia abajo y del centro hacia la periferia. Estas nuevas formas de comunicación también

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid, pp. 511.

⁷³ Ibid, pp. 512.

desprovincializan, amplían y crean nuevos públicos. Se observan dos procesos permanentes sobre los medios masivos de comunicación que se han desarrollado en la democracia: uno es la penetración de la cultura por medio del poder y el dinero; y el otro, la renovación de la vida pública, pluralista, más universal e inclusiva de la mano de la modernización del mundo de la vida. Es más importante reconocer que a pesar de la penetración de los medios de los subsistemas (dinero y poder) en la cultura, el desarrollo de los medios electrónicos no necesariamente es centralizador y, contrario a esto, construye formas horizontales y autónomas de comunicación y pluralismo en los medios, consecuentemente incentiva la modernización del mundo de la vida.⁷⁴

Una vez que establecimos que no existe definitividad respecto al sentido negativo de los medios masivos de comunicación en el proceso de modernización del mundo de la vida, hemos de precisar que tampoco existe definitividad positiva de las asociaciones u organizaciones voluntarias. A pesar de la burocratización de las organizaciones o el surgimiento de formas seudopluralistas o corporativas de representación y agregación de intereses, el surgimiento de numerosas organizaciones voluntarias en todas las democracias liberales permite concluir a los autores que la “resistencia de las asociaciones y la resurrección periódica de su dinamismo pueden explicarse por medio de la modernización del mundo de la vida y su contribución normativa al recurso escaso de la solidaridad”.⁷⁵ La existencia y permanencia de asociaciones voluntarias es consecuencia de la liberación de las formas corporativas de representación de intereses y contribuye a la modernización del mundo de la vida.

Continuación reflexiva del Estado Benefactor

La reconstrucción del concepto sociedad civil a partir de la propuesta metodológica de sistema y mundo de vida, tiene como finalidad desarrollar una teoría política que pueda contribuir a los proyectos democráticos contemporáneos, superando diferentes

⁷⁴ Ibid, pp. 512-513.

⁷⁵ Ibid, pp. 514-515.

interpretaciones de reconstrucción del concepto* y proponiendo un esquema a partir de la evaluación crítica del Estado benefactor.

El modelo democrático de Estado benefactor, representó la defensa del mundo de la vida contra la economía capitalista y la penetración del Estado administrativo y significó una combinación muy innovadora de poder y de autolimitación que sirvió a la solidaridad sin promover la desdiferenciación, es decir, sin subordinar completamente a los imperativos de la administración (poder) la libertad de la sociedad civil. El objetivo del Estado benefactor era promover y desarrollar la solidaridad, no desorganizarla. Se hizo mucho hincapié en la idea de la sociedad hablando por si misma a través de la supuesta neutralidad del poder político democrático (vinculado con el modelo de democracia socialista) y bajo esta idea se construyó la aparente dirección de la sociedad civil como una ilusión estatista que tuvo graves consecuencias.⁷⁶

Ante este escenario se propone la continuación reflexiva del Estado benefactor que busca desarrollar una estrategia dual en la que intervengan actores políticos institucionalizados para la democratización de la sociedad civil y para la defensa del mundo de la vida, los autores se refieren a la combinación de movimientos diferenciados y formas de partido (es el caso de Solidaridad en el este de Europa o de los Verdes alemanes en Europa occidental).⁷⁷ La continuación reflexiva de la democracia liberal significa la aplicación de dos principios: la autolimitación y la autorreflexión, elementos necesarios para evitar la colonización del mundo de la vida por cualquiera de los subsistemas.

* Los autores se refieren particularmente a tres interpretaciones dominantes: un modelo neoliberal, reconstruyendo una sociedad de mercado e igualando a la sociedad civil con lo burgués; un modelo antipolítico, que pretende “una sociedad animada por movimientos culturales y sociales” pero libre de grupos de interés y de las políticas de los partidos cuya intención es yuxtaponer la sociedad al Estado; por último el modelo antimoderno que se propone una economía incorporada socialmente no diferenciada. Estas propuestas a decir de los autores siguen la pauta del modelo dicotómico sociedad civil-Estado, la falta de análisis en las mediaciones ante la ausencia de un modelo en tres partes, señalan los autores, deriva en estas malas interpretaciones. Ibid, pp. 515-516.

⁷⁶ Desde sobrecargas a las finanzas públicas acompañadas de mayores demandas de los grupos de la sociedad; regulación excesiva de la economía (inhibiendo la inversión privada) que produjo “formas de expectativa específicamente no económicas” que vinculaban el éxito más a la negociación y participación en las redes de poder político que a la sensibilidad del mercado; inflación exorbitante debido al aumento de salarios y, en suma, generación de formas disfuncionales de la economía de mercado que perjudicaron “muchos de los estratos para los cuales se diseñó el apoyo de las políticas redistributivas”. Ibid, pp. 516-519.

⁷⁷ Véase “El resurgimiento contemporáneo de la sociedad civil” en: Ibid, pp. 53-112.

El control y dirección de los subsistemas para la protección del mundo de la vida es posible con el establecimiento de umbrales y sensores; los primeros para limitar la penetración de los medios (poder y dinero), los segundos para influir en la operación de los mecanismos dirección de éstos últimos.

Los umbrales deben proteger la solidaridad (el medio con el que cuenta la sociedad civil), recurso escaso del mundo de vida, entendida como “la habilidad de los individuos para responder a otros e identificarse entre sí sobre la base de la mutualidad y de la reciprocidad, sin intercambiar cantidades iguales de apoyo, sin calcular las ventajas individuales, y sobre todo sin compulsión”.⁷⁸ La solidaridad, a diferencia del dinero y el poder, no tiene capacidad de autoprotección y autocierre, por lo tanto, requiere de las instituciones interrelacionadas de la sociedad civil para esta tarea. Los umbrales son entonces (además de la ley positiva, es decir, el reconocimiento de derechos fundamentales), las asociaciones voluntarias que presuponen y mantienen el recurso de solidaridad a través de incentivos o limitaciones selectivas, así como por medio de la motivación de la libertad pública, esto último alude a la construcción de identidades y solidaridades comunes (con otras asociaciones) y al mantenimiento de *pequeñas esferas públicas* al interior “que permiten la participación directa y la transparencia relativa (sino es que la eliminación) de las relaciones de poder y monetarias”⁷⁹ para evitar la penetración del mundo de la vida.

En este punto es importante retornar a la categoría de los derechos como elemento fundamental para el establecimiento de umbrales pero también para la construcción de sensores que protejan al mundo de la vida.

Los sensores brindan la “posibilidad de introducir formas institucionales de la acción comunicativa en las instituciones estatales o económica”,⁸⁰ es decir, influir en la racionalidad del sistema. El debate gira en torno a cómo introducir espacios públicos dentro del Estado y las instituciones económicas sin abolir los mecanismos de dirección de los subsistemas (reconociendo las necesidades de mantenimiento del sistema) y haciendo posible un proceso de articulación con la “red de comunicación societal que consiste en esferas públicas,

⁷⁸ Ibid, pp. 523.

⁷⁹ Ibid, pp. 524.

⁸⁰ Ibid, pp. 530.

asociaciones y movimientos”,⁸¹ con el fin de articular las necesidades de los *públicos sociales* y establecer así la mejor opción entre determinaciones económicas o políticas.

La ley reflexiva y la categoría de influencia son la respuesta a la problemática que constituye la introducción de sensores del mundo de la vida en los subsistemas.

La ley reflexiva va más allá del establecimiento de límites a los subsistemas (ley sustantiva) o la autolimitación orientada a propósitos sociales, sin coartar la autonomía de las esferas sociales reguladas (ley formal), “la ley reflexiva trata de establecer normas de procedimiento, organización, membresía y competencia que pueden alterar la toma de decisiones, cambiar las ponderaciones de los diferentes partidos y sus miembros y hacer que los procesos generales de decisión sean sensibles a los efectos secundarios y a las externalidades”.⁸² Se trata de modificar la ley procesal sin olvidar la necesaria compatibilidad con la racionalidad de los subsistemas (la racionalidad económica contempla la rentabilidad en particular, el sistema político obedece a la razón de producir decisiones obligatorias y al desempeño y generación del poder).

En cuanto a la categoría de influencia –según Cohen y Arato– “indica (...) el tipo de presión que pueden ejercer los discursos institucionalizados sobre los subsistemas sin dañar su autorregulación”,⁸³ los propios discursos deben establecer formas más restringidas de participación con la finalidad de autorregular a los propios subsistemas, “el punto de las formas discursivas en los subsistemas no es el de aumentar la participación *per se*, sino constituir estructuras de sensibilidad a los resultados de la participación”.⁸⁴ La intención finalmente es incidir en la operación de los mecanismos de dirección de los medios de los subsistemas para hacerlos más sensibles a las orientaciones de la sociedad civil.

Para finalizar este apartado señaló las dos tesis de la propuesta de reconstrucción de la política de la sociedad civil que ofrecen los autores con la reserva de construir antes un esquema de sistemas diferenciados, es decir, una administración experta y una economía de mercado autorregulada para que sean factibles:

⁸¹ *Ibid*, pp. 531.

⁸² *Ibid*, pp. 533.

⁸³ *Ibid*, pp. 537.

⁸⁴ *Ibid*.

1. La cultura política necesaria para reconstruir los modelos de las nuevas democracias requieren de la institucionalización de la sociedad civil para evitar los “ciclos destructivos entre el autoritarismo y el populismo”.⁸⁵
2. En consonancia con la primera tesis, la sociedad civil que reclama la reproducción de la cultura política democrática puede ser desarrollada y defendida por medio de un doble proceso: el límite a las tendencias colonizadoras de los subsistemas (umbrales) y, el establecimiento de nuevas formas de control social sobre estos subsistemas (sensores).⁸⁶

Partiendo del trabajo de Cohen y Arato señalo una serie de condiciones esenciales para comprender el concepto de sociedad civil en este trabajo.

En primer lugar es fundamental conocer el conjunto de derechos (públicos y privados) que distinguen a las instituciones (la familia, la cultura, las asociaciones y el dominio de la legalidad) del mundo de vida, esto dará la pauta para identificar cuál es el principio organizador de la sociedad civil; el tipo de prerrogativas que generen el conjunto de derechos posibilitarán dos tipos de efectos en la sociedad civil: por un lado contribuirá a la autonomía y racionalización del propio mundo de la vida, esto es lo que Cohen y Arato llaman *diferenciación*; por otra parte, posibilitará procesos de colonización ya sea anteponiendo los imperativos del subsistema económico (dinero) o los del subsistema político (poder), esto es reconocido por los mismos autores como *reificación*. Los procesos particulares de cada sociedad definen la lógica de reificación o colonización que seguirá el conjunto de instituciones del mundo de la vida.

La configuración de las instituciones que conforman al mundo de la vida es dinámica y por tanto puede tender a la modernización (diferenciación), esto es, a desprenderse de la relación tradicional que habitualmente reproduce, este proceso que cuestiona lo convencional genera al mismo tiempo el surgimiento de novedosas identidades colectivas racionales y de los actores autónomos que les dan significación. Además, la modernización se acompaña de la incidencia en las instituciones legales, la ley que es resultado de procesos de modernización del mundo de la vida, *ley positiva*, genera contenciones a los subsistemas económico y

⁸⁵ Ibid, pp. 539.

⁸⁶ Ibid, pp. 540.

político, así volvemos al punto donde podemos observar cuál es el principio organizador de cada sociedad, es decir, como están estructurados el conjunto de derechos.

Para dar continuidad a una tendencia modernizadora de las instituciones del mundo de la vida, donde se inserta la sociedad civil, es imprescindible comprender la importancia de los umbrales y los sensores como elementos de control y dirección de los subsistemas.

Los umbrales protegerán *la solidaridad* como el recurso escaso con el que cuenta la sociedad civil, estos umbrales son: la positivización de la ley, es decir, la permanente intención de que el conjunto de derechos promuevan la modernización del mundo de la vida y, como señale más arriba, las asociaciones voluntarias que presuponen y mantienen el recurso de solidaridad a través de incentivos o limitaciones selectivas, así como por medio de la motivación de la libertad pública, que consecuentemente genera nuevas esferas públicas más allá de las tradicionales (parlamentos).

Los sensores son los mecanismos que brindan la oportunidad de establecer una comunicación con las instituciones de los subsistemas (económico y político), estos espacios de interlocución pueden permitir transmitir hacia los subsistemas las necesidades de la sociedad civil para que sus acciones se orienten también en función de los intereses de la sociedad civil. Este elemento es el que debo destacar en mi investigación puesto que el estudio de caso, el Consejo Técnico Consultivo, es justo un mecanismo de este tipo amparado en la Ley Federal de Fomento como uno de los umbrales del marco legal mexicano.

1.3 Gobernanza

Pierre Calame señala que la gobernanza es un término surgido en el siglo XV en Francia que alude a la conducta y al arte de gobernar. En la actualidad el concepto fue retomado del sector privado a propósito de la *corporate governance*.

“Gobernanza” (*gouvernance*) es una palabra que viene del francés antiguo –fue utilizada por primera vez por Charles d’Orléans en el siglo XV–. Describe la conducta, el arte de gobernar. Proviene de la misma raíz que *gubernare*, que en latín significa tanto conducir un navío (con su derivado francés *guovernail*, que significa “timón”) como conducir los asuntos públicos. Se trata de un homónimo acertado porque, precisamente el arte de conducir los asuntos públicos no se reduce a la creación de instituciones, ni a seguir las reglas del derecho, ni al funcionamiento del escenario político, ni a la gestión de órganos de gobierno.

La palabra gobernanza está de moda en la actualidad y ha sido objeto de muchos debates, no precisamente por una repentina pasión por el francés antiguo sino más bien porque nos llega a través del término inglés “governance”. Este término ha sido vulgarizado sobre todo a propósito del sector privado –donde se habla de la *corporate governance*– para designar al conjunto de técnicas de organización y de gestión de la empresa.⁸⁷

El término gobernanza ha sido retomado desde la década de los ochenta del siglo pasado.⁸⁸ El documento que le dio sentido fue un informe del Banco Mundial titulado *Subsaharian Africa. From crisis to sustainable growth*. Este trabajo –siguiendo a Luis Aguilar– señalaba que el fracaso del desarrollo de la África negra estaba cimentado en la incapacidad de gobernar y administrar el gobierno, de esta forma, era necesario menos y mejor gobierno que debía incluir la afirmación del imperio de la ley, la rendición de cuentas y la transparencia en las transacciones, con estos elementos se aseguraba “la capacidad de los gobiernos para

⁸⁷ Estas técnicas permiten la participación del mayor número de personas involucradas en los procesos de las empresas en el diseño de planes estratégicos, el objetivo es disminuir las pérdidas que implican la articulación de un programa de acción diseñado exclusivamente por la cúpula empresarial sin atender demandas, necesidades y opiniones de los trabajadores que participan de la cadena. Calame, Pierre. *Hacia una revolución de la gobernanza: reinventar la democracia*. LOM Ediciones 2ª edición en Castellano. Santiago de Chile, 2009. pp. 15.

⁸⁸ Véanse: “Conceptos y terminologías de gobernanza y administración pública”. Documento E/C.16/2006/4 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. 5 de enero de 2006, y; Guy B. Peters y Jon Pierre “Por qué ahora el interés por la gobernanza” en: Cerrillo I Martínez, Agustín (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2005.

gestionar los recursos económicos y sociales mediante un diseño correcto y una implementación efectiva de las políticas económicas y de desarrollo social”.⁸⁹

A partir de entonces la gobernanza ha sido revisada con mucho interés en los ámbitos académicos a nivel internacional.⁹⁰

La gobernanza en América Latina

Al finalizar la segunda guerra mundial el mapa geopolítico se transformó, se crearon instituciones y se desarrollaron procesos para generar estabilidad a nivel nacional e internacional. Al exterior se concretaron los consensos necesarios para la creación de entidades supranacionales que salvaguardaran la paz (es el caso de la Organización de las Naciones Unidas). Hacia el interior,

...los gobiernos democráticos de los estados sociales de las sociedades industriales acreditaban resultados de crecimiento económico, generación de empleo, bienestar generalizado, movilidad social de población y universalización de la seguridad social (...) los estados sociales desarrolladores latinoamericanos, incluidos los autoritarios, (...) hasta fines de los 60 impulsaron la modernización de la vida y la producción, protagonizaron la revolución industrial de nuestros países, ampliaron educación y salud, produjeron infraestructura y crearon capacidad social.⁹¹

El panorama se desarrollaría más o menos de la misma forma hasta la década de los setenta cuando se modificó sustancialmente a raíz de los problemas generados por la crisis fiscal y posteriormente por la política, Pérez Fernández del Castillo afirma lo siguiente al respecto:

En 1976, recordemos, Europa y Estados Unidos vivían un claro fenómeno, que entonces se conoció como la novedosísima “estanflación”, esto es, recesión con inflación. Era la crisis del Keynesianismo... (dicho modelo) Se había tornado no funcional al producir “crisis

⁸⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. Op. Cit., pp. 82-83.

⁹⁰ Para un análisis de los desarrollos teóricos en torno al concepto tanto de Estados Unidos como de Europa véase: “El concepto de gobernanza” en: Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. Op. Cit., pp. 80-136; Cerrillo I Martínez, Agustín (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Op. Cit.; “Conceptos y terminologías de gobernanza y administración pública” Op. Cit.

⁹¹ Aguilar Luis F. *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Op. Cit., pp. 9.

fiscales”, demandas sociales desproporcionadas, deslegitimación de gobiernos y movimientos sociales en crecimiento.⁹²

El agotamiento del modelo desarrollista tuvo severos efectos económicos⁹³ e implicó el mantenimiento del gasto público a través de préstamos condicionados por los órganos financieros internacionales. Derivado de las nuevas condiciones impuestas por dichos organismos frente a las crisis fiscales que experimentaron los Estados latinoamericanos es que surge el interés en el estudio del concepto contemporáneo de gobernanza.

En nuestros días, la *gobernanza*, *gobernanza pública*, *gobernanza democrática* o *nueva gobernanza* se entiende como un nuevo proceso de participación, deliberación y cogobierno derivado de las transformaciones que sufrieron los Estados en su capacidad directiva en las últimas décadas y establece como tarea principal la construcción de planes y políticas de acción sujetos a objetivos comunes para obtener resultados públicos⁹⁴ que generen valor social.

La reconfiguración de las relaciones entre los Estados y, entre el Estado⁹⁵, la sociedad civil y el mercado fue la respuesta de los sistemas democráticos liberales (desarrollados y en desarrollo) a las crisis económica y política ocurridas durante la década de los setenta y ochenta del siglo pasado, los efectos de las crisis pusieron en evidencia la incapacidad de los gobiernos para satisfacer las demandas de sus sociedades.⁹⁶

⁹² Germán Pérez Fernández del Castillo. “José López Portillo: la ruptura del pacto revolucionario” en: Fowler, Will (coord.). *Presidentes mexicanos. Tomo II (1911-2000)*. INEHRM. México, 2006. pp. 386.

⁹³En el caso mexicano el primer efecto visible ocurrió en el gobierno de José López Portillo. Ante la suspensión de los apoyos crediticios por parte de los organismos financieros internacionales, el gobierno tuvo que firmar un acuerdo de estabilización con el Fondo Monetario Internacional “que exigía la adopción de una política restrictiva para el período 1977-1979”. Este acuerdo incluía: reducción de déficit en el sector público, limitación del endeudamiento público externo, aumento de precios en los bienes y servicios públicos, freno a la ampliación del empleo en el sector público, ausencia de un control de cambios, apertura económica hacia el exterior y establecimiento de topes salariales. *Ibid*, pp. 392.

⁹⁴ El resultado público queda entendido como “...el producto final de un proceso causal democrático y técnicamente acertado, valorado por los ciudadanos que perciben que se ha producido un cambio real en el estado de una situación social no deseada o inaceptable y que se han respetado a sí mismo los valores políticos democráticos.” Luis F. Aguilar Villanueva, “Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional”. *Op. Cit.*, pp. 11.

⁹⁵ Entiendo por Estado al conjunto de instituciones vinculadas con regímenes democráticos o pre democráticos (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y al cuerpo administrativo (Administración Pública) que ejecuta las acciones, planes y programas mandatados por dichas instituciones. Al conjunto de instituciones que tradicionalmente se identifica con el espacio gubernamental en las sociedades contemporáneas.

⁹⁶ Véase Cerrillo I Martínez, Agustín (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. *Op. Cit.*

En los países latinoamericanos se adoptaron medidas radicales de corte neoliberal que, sin embargo, eran necesarias para enfrentar la crisis. Las demandas sociales superaban demasiado la capacidad presupuestal de los Estados. La respuesta fue una rigurosa *política de ajuste* que se orientó en torno a cuatro grandes reformas: *a) reactivación de los mercados*, implicaba modificar las formas de dirigismo estatal a partir de desregulaciones económicas (modificación del marco legal) pro mercado aunadas a la privatización de empresas públicas; *b) reforma fiscal*, para poder sanear las finanzas públicas era necesario el aumento de ingresos y la disminución de egresos públicos además del relanzamiento de los mercados; *c) redimensionamiento*, para reducir el monto de egresos públicos era necesario reducir el aparato administrativo gubernamental y, *d) la Nueva Gestión Pública*, esta nueva propuesta de administración del Estado ofrecía modificar la tradicional estructura jerárquico-burocrática, eliminar programas y órganos ineficientes e innecesarios, descentralizar las decisiones (hacia mandos medios u operativos) para optimizar resultados finales y crear “organismos públicos independientes o agencias con tareas específicas y medibles”.⁹⁷

De esta forma, la eficiencia económica se convirtió en el valor máximo para la reforma de la administración pública. Cabe aclarar que aunque ha habido avances significativos en el desarrollo de los cuatro ejes, el obstáculo principal han sido las prácticas ancladas en los modelos históricos autoritarios de relación entre la administración pública y la sociedad (corrupción, clientelismo, cooptación, etc.).⁹⁸

Hasta la década de los ochentas los cambios necesarios habían sido puramente económicos y administrativos. Sin embargo, el mantenimiento de las crisis puso en evidencia la capacidad directiva de los gobiernos autoritarios. La respuesta a este fenómeno originó dos explicaciones: por un lado, la falta de controles y contrapesos de otros poderes frente a las decisiones de los gobiernos que podían mantener el poder pese a sus errores que consideraban poco significativos; por otra parte, en tanto que los gobiernos eran autoritarios, utilizaban el gasto público como una manera de legitimarse convirtiendo la satisfacción de las demandas de masas pobres y clientelas políticas en base de su poder. Estas circunstancias obligaron a

⁹⁷ Aguilar, Luis F. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Op. Cit., pp. 15-16.

⁹⁸ Luis F. Aguilar “Gobernabilidad y gobernanza” en: Cossío Díaz, José Ramón y Florescano, Enrique (coords.). *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*. FCE/Conaculta/Universidad Veracruzana/Secretaría de Educación de Veracruz. México, 2012.

los gobiernos autoritarios a sujetarse “...a una reforma política de fondo, una reforma institucional, que consiste en la democratización del régimen político (la “transición democrática”) y no sólo en la reestructuración de su hacienda y administración pública”.⁹⁹

Desafortunadamente, el proceso de democratización de los países latinoamericanos fue limitado y se concentró en el ámbito electoral. La construcción de instituciones ciudadanas de observación y vigilancia de los procesos electorales para la elección democrática de los gobernantes no aseguro resultados socialmente valiosos. “La paradoja de la democracia mexicana es haber resuelto la cuestión del gobernante, su legitimidad, pero no la de gobernar, su eficacia”.¹⁰⁰

Aunado a los procesos internos, la capacidad directiva de los gobiernos se vio afectada por el nuevo contexto internacional en el que se trasformaron una variedad de actividades económicas, financieras, productivas, comerciales, de servicios, que construyeron una estructura global de operación distinta, en la que la capacidad de intervención de los gobiernos en la economía local y nacional se supedito a las directrices de “las grandes firmas globales y las cadenas de valor internacionales”.¹⁰¹

La limitación de la capacidad directiva de los Estados generada por nuevo orden económico global, ha creado un nuevo orden político-social en el que intervienen cada vez con mayor capacidad de influencia asociaciones civiles y económicas. En esta nueva lógica, el espacio público se ha convertido en lugar para la deliberación informada de nuevos actores sociales en interlocución con el gobierno, dejando atrás los rasgos distintivos del dirigismo estatal, que veía a la sociedad como un ente incapaz de autogobernarse.

Nueva Gobernanza. La propuesta de Luis Aguilar Villanueva

Desde este punto trataré con detalle los planteamientos teóricos más importantes que Luis Aguilar Villanueva desarrolla en su trabajo por la significación que tiene el tránsito de un

⁹⁹ Aguilar, Luis F. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Op. Cit., pp. 17.

¹⁰⁰ Luis F. Aguilar “Gobernabilidad y gobernanza”. Op. Cit., pp. 315.

¹⁰¹ Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Op. Cit., pp. 19.

modelo de dirección exclusivamente gubernamental a otro que aprovecha los recursos de las asociaciones ciudadanas para el buen gobierno.

Este apartado del primer capítulo es el preámbulo para conocer el desarrollo del universo asociativo en México durante el siglo XX más allá de las organizaciones corporativas vinculadas al Estado y su importancia para la comprensión de los nuevos procesos de vinculación entre las asociaciones ciudadanas y las estructuras político-gubernamentales en la actualidad.

Aguilar señala que los resultados obtenidos por los Estados desarrollistas latinoamericanos durante la década de los ochenta y noventa evidenciaron su incompetente capacidad directiva a medida que acrecentaron las crisis fiscales y consecuentemente generaron crisis sociales y políticas. Es el punto de partida para entender la distinción entre gobernabilidad/gobernanza que se desarrolló en esos años. La primera en sentido negativo (ingobernabilidad) explicaba la coyuntura que vivían los Estados latinoamericanos con gobiernos autoritarios, en estos casos, la crisis en la capacidad de dirección gubernativa no obedeció a la sobredemanda que en las democracias sociales europeas se observaba, más bien se trató de procesos de democratización (liberalización política) acompañados de reestructuraciones económicas radicales (liberalización económica y políticas de ajuste fiscal) que alentarían una mayor participación de grupos de la sociedad en una lógica más proactiva que abandonó la tradicional relación subordinada y clientelar frente al Estado. Éste diagnóstico enfatizó que para obtener resultados positivos en la acción de los gobiernos frente a las demandas sociales era necesario dotarlos de instrumentos institucionales, fiscales y administrativos suficientes, sin embargo, los resultados no fueron los esperados y significaron rotundos fracasos que agudizaron la crisis.¹⁰²

La cuestión sobre el modo de gobernar se convirtió en foco de interés a medida que la tradicional gobernanza se agotaba, no era suficiente contar con los instrumentos necesarios para una buena dirección gubernativa, resultaba más importante aprovechar dichos instrumentos para producir resultados positivos. Los recursos que le permiten capacidad para gobernar a los Estados deben acompañarse de prácticas políticas de relación con los actores extragubernamentales distintas a las tradicionales, se trata de la transformación de un modo

¹⁰² Véase Aguilar Villanueva, Luis "Capítulo I. Gobernanza". Op. Cit.

o patrón de dirección en que el gobierno es el único agente activo, a un modo de dirección en que el gobierno es coordinador de las acciones que suman los recursos de agentes sociales y económicos en la definición y ejecución de soluciones a las problemáticas sociales.

El autor señala que el desarrollo de estudios sobre gobernanza comenzó con un enfoque descriptivo y, en una segunda etapa, se desarrollaron estudios prescriptivos (normativos). La connotación descriptiva desarrollada durante los años noventa destaca la introducción formas de asociación y cooperación de actores (sociales y privados) ajenos a la lógica gubernamental en la ejecución de políticas públicas o acciones de gobierno, en oposición a la tradicional forma burocrática gubernamentalista desarrollada hasta entonces. Establecen una nueva forma de entender la acción articulada de quienes tienen capacidad de participar en la solución de problemáticas sociales.¹⁰³

El carácter descriptivo del concepto implicó el reconocimiento de la consolidación de formas sociales independientes en tres espacios visibles: en el mercado (se manifestó en equilibrios entre la oferta y la demanda y, entre el precio y valor de los productos para el consumidor), en los comportamientos de cooperación y solidaridad (el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil con una multiplicidad de fines) y en la libre conectividad facilitada por las tecnologías de información y la comunicación (necesarias para maximizar la utilización de recursos y generar canales más efectivos de coordinación).¹⁰⁴

Por otro lado, el carácter prescriptivo indicaba el proceso más apropiado para la buena dirección de gobierno. Así surge el término nueva gobernanza (*new governance*) en oposición al viejo estilo de relación entre sociedad-gobierno (*old governance*). Esta consideración sirve como base para entender el mantenimiento de procesos de dirección que siguen las sociedades contemporáneas, definiendo valores y objetivos de convivencia que reconocen la capacidad de autosuficiencia (autoorganización y autogobierno) de la sociedad y configurando un esquema de dirección gubernamental nutrido por estos agentes en un plano más horizontal, interactivo y asociativo, en suma, co-dirigido.¹⁰⁵

¹⁰³ Ibid, pp. 84-88.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Cabe destacar la reserva que apunta Aguilar Villanueva sobre la materialización de éste enfoque (de la nueva gobernanza). Aun cuando la capacidad directiva de los gobiernos en las democracias liberales contemporáneas está disminuida, sin el acompañamiento de capacidad directiva de los mercados y de las

Una vez revisados estos enfoques el autor señala que la gobernanza¹⁰⁶ es en esencia ...el proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés y valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos decididos. (...) El proceso de gobernanza no es aleatorio ni discrecional ni irrestricto, sino que está estructurado *por las instituciones y por el conocimiento*.¹⁰⁷

La gobernanza se convierte en el nuevo modo de gobernar porque integra a distintos grupos de la sociedad y genera “principios, normas, procedimientos y prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y la manera de coordinarse para realizar los objetivos decididos”.¹⁰⁸ Se articula en dos dimensiones, una valorativa y otra factual; la primera hace hincapié en los valores sociales deseados para alcanzar objetivos comunes (principios y normas), la segunda asegurará la capacidad técnica para la realización de dichos objetivos (procedimientos y prácticas). La gobernanza redefine el papel del gobierno, lo limita, “se resalta el proceso directivo más que el (los) sujeto (s) directivo (s), la dirección más que el (los) director (es), en el entendido de que el gobierno es un sujeto con otros y cuyo rango e influencia sobre los demás actores dependerá de la historia social”.¹⁰⁹

La participación de sujetos distintos al gobierno en la definición de metas y realización de acciones permite comprometer los recursos de todos los involucrados y configura una nueva sociedad de actores diferenciados, independientes y productivos. El esquema de gobernanza define nuevas relaciones de confianza del gobierno hacia la sociedad

redes de asociación y de solidaridad, es más probable que la conducción de gobierno llegué a un estado de “mayor ingobernación, desgobierno, no a la gobernanza esperada”. Ibid, pp. 90.

¹⁰⁶ El desarrollo que hace del concepto va del reconocimiento de la crisis y el surgimiento por el interés en el estudio de la gobernabilidad, entendida como la capacidad institucional, fiscal y administrativa de los gobiernos para atender las demandas de las sociedades sin necesidad de actores extragubernamentales, hasta la idea más compleja de dirección gubernamental coordinada, es decir, buscando la relación con la diversidad de grupos sociales para obtener “objetos de valor de la vida asociada” y para la determinación de la mejor forma de solucionar las problemáticas generadas por la convivencia humana en la modernidad. El concepto asume como necesaria la gobernabilidad (capacidad gubernamental de recursos) pero añade un modo o patrón distinto de gobernar que integra a más actores y suma los aportes de éstos para la mejor capacidad de gobernar.

¹⁰⁷ Luis F. Aguilar “Gobernabilidad y gobernanza”. Op. Cit., pp. 330-331.

¹⁰⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. Op. Cit., pp. 92.

¹⁰⁹ Ibid, pp. 93.

y viceversa. De manera gradual la capacidad de empoderamiento de agentes sociales o económicos les obliga a ser responsables de las tareas que realizan en las que el gobierno es sólo un actor secundario. Las nuevas formas asociativas o delegativas para el desarrollo de funciones que antes eran exclusivas de gobierno –dice Aguilar– “pueden tomar la forma de redes (formales o informales), las cuales comienzan a ser el modo de atender los asuntos que se consideran cruciales para sostener la orientación y coordinación social”,¹¹⁰ particularmente en el terreno económico.

Dimensiones de la Nueva Gobernanza

Para hacer factibles los procesos de gobernanza (o nueva gobernanza) en las sociedades actuales es necesario atender a una serie de condiciones mínimas que implican transformaciones estructurales en dos dimensiones: la institucional y política (las instituciones), y la técnico-administrativa (el conocimiento). En el siguiente cuadro se muestran las transformaciones necesarias para cada dimensión.

| Transformaciones estructurales | |
|--|--|
| Dimensión institucional y política | Dimensión técnico-administrativa |
| <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Estado de derecho.</i> Independencia del Poder Judicial, un sistema de impartición de justicia imparcial, honesto y expedito, competencia de la policía, respeto del estado de derecho por parte de los ciudadanos y autoridades públicas, y por último, igualdad de los ciudadanos ante la ley. | <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Sistema social de creencias y tecnologías cognoscitivas.</i> Calidad de los sistemas de información conocimientos científicos y plataformas tecnológicas, instituciones de investigación y desarrollo, universidades e instituciones de enseñanza técnica. |
| <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Expresión y rendición de cuentas.</i> Derechos humanos, libertades civiles y económicas, libertad de los medios de comunicación, derechos políticos e instituciones, democracia abierta e inclusiva, proceso legislativo legítimo y representativo, instituciones ejecutivas y legislativas, relaciones intergubernamentales, transparencia/acceso a la información pública, instituciones de prácticas y rendición de cuentas, instituciones y prácticas participativas de los ciudadanos. | <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Políticas públicas y administración pública.</i> Capacidad de planificación y de diseño y análisis de políticas públicas, calidad de la participación de los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas, sistematicidad y coherencia normativas, calidad de la burocracia, desarrollo de sistemas de gobierno electrónico, diseño de tecnologías de la información y las comunicaciones y de políticas y estrategias de gobernanza electrónica que incorporen las cuestiones de género, calidad de los sistemas de evaluación y |

¹¹⁰ Ibid, pp. 98.

| | |
|---|--|
| | auditoría, gestión de recursos humanos y ética del servicio público. |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Calidad de la reglamentación.</i> Normatividad económica (financiera, laboral, comercial, aduanera), legislación sobre derechos de propiedad intelectual, normas y procedimientos administrativos. | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Finanzas públicas.</i> Estructura de los sistemas fiscales y presupuestarios, eficacia de la administración tributaria, gestión del gasto público, equilibrio entre ingresos y gastos públicos. |

Fuente: Elaborado con base en el trabajo de Luis Aguilar Villanueva¹¹¹

Cómo se puede observar en el cuadro anterior, para que el proceso de gobernanza ocurra son necesarias condiciones estructurales mínimas que institucionalmente ofrezcan un sistema de procuración de justicia eficiente y el fortalecimiento de la cultura del respeto al Estado de Derecho, además de generar condiciones de representatividad legislativa, así como prácticas y leyes que fortalezcan el derecho de los ciudadanos para intervenir en el espacio público. Por otro lado, es necesaria la generación y mejoramiento de prácticas administrativas para el diseño e implementación de políticas públicas que incluyan cada vez más la participación de los ciudadanos, la utilización de tecnologías de la información y comunicación para la atención ciudadana y el mejoramiento de la burocracia, además, se debe atender el mejoramiento de los sistemas fiscales y presupuestarios para hacer eficiente la administración tributaria, contemplando un equilibrio saludable entre los ingresos y la gestión del gasto público.

Estas condiciones pueden hacer factibles procesos de vinculación entre la sociedad civil, el mercado y el Estado que apuntalen el mejor modo de gobernar, en este escenario el gobierno asumirá un papel de mediador/coordinador de las tareas gubernamentales e incluirá para la realización de éstas tareas a los actores económicos y sociales con el fin de alcanzar resultados socialmente valiosos.

La Gobernanza en este trabajo queda entendida como el proceso de vinculación que reconoce y aprovecha los recursos de actores extra gubernamentales, es decir, de las expresiones organizadas del mercado y de las asociaciones emergentes de la sociedad civil,

¹¹¹ Luis F. Aguilar “Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional”. Op. Cit., pp. 8-9.

para generar planes, estrategias, acciones y políticas públicas orientadas a la atención y solución de problemáticas sociales.

Es importante apuntar que a las transformaciones estructurales se suma la competencia de actores sociales y económicos que mediante sus recursos participen en la definición de objetivos de convivencia y decidan la mejor forma de coordinarse para realizarlos, el esquema que se dibuja es de asociación, interdependencia, corresponsabilidad, en suma, co-gobierno, esto implica el compromiso de todos los actores involucrados.

Si la intención de los gobiernos es ofrecer resultados legítimos socialmente valiosos, el esquema de gobernanza es imprescindible para el efecto, de otra forma, la afectación recurrente de intereses de distintos grupos sociales sin la oportunidad de intervenir en la propuesta de integración de soluciones, sólo perpetuará un estado de crisis y desaprovechará los recursos que estos actores pueden aportar para las soluciones.

Capítulo 2. Los actores e instituciones de la sociedad civil en México

El régimen emanado de la revolución mexicana generó un tipo de relación Estado-sociedad de naturaleza jerárquica que supeditaba a la sociedad a los intereses y directrices del poder político. Como resultado, el sistema político mexicano se caracterizó por ser un modelo altamente corporativizado, burocratizado y clientelar con instituciones formales e informales que se sujetaban al mando del presidente de la República.¹¹²

El Estado tuvo la capacidad para orientar las funciones de un gran número de actores durante gran parte del siglo XX. Los actores económicos construidos y cobijados por los gobiernos posrevolucionarios se mantuvieron disciplinados y sin generar condiciones de confrontación o crítica frente al poder gubernamental, hasta la década de los setenta. Los actores sociales estaban supeditados a la dinámica de intervención no democrática establecida a partir de la incorporación en alguna de las confederaciones que organizaban a la sociedad.

Hacia la década de los ochenta y con más fuerza en los noventa, el adelgazamiento del Estado producido por los efectos de políticas económicas neoliberales, generó un vacío institucional.¹¹³ El Estado dejó de incidir con la fuerza y presencia que se había mantenido hasta la década de los setenta, las organizaciones tradicionalmente corporativizadas que fungían como interlocutores entre la sociedad civil y el Estado fueron progresivamente perdiendo legitimidad debido a la incapacidad de atemperar o impedir el impacto de los efectos que las políticas económicas estaban ocasionando en amplios sectores de la población.¹¹⁴

¹¹² Véase Loaeza, Soledad "La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática" en: Loaeza Soledad y Prud'homme Jean Francoise (coords.), *Los grandes problemas de México t. XIV. Instituciones y procesos políticos*. El Colegio de México, México 2010.

¹¹³ En ese contexto la Iglesia Católica desempeñó un papel importante como articuladora de organizaciones de la sociedad que ya arrastraban un importante trabajo desde décadas anteriores. Quizá esta sea la razón por la que Somuano señala que "en el caso mexicano la distribución de organizaciones es claro que está dominada por las organizaciones religiosas, las cuales, (...) son por lo general católicas.". Somuano, María Fernanda "Las organizaciones civiles: formación y cambio" en: Loaeza Soledad y Prud'homme Jean Francoise. Op. Cit., pp. 222.

¹¹⁴ Véase Ilán Bizberg "Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia" en: Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco (coords.). *Los grandes problemas de México t. VI. Movimientos Sociales*. El Colegio de México, México 2010.

Desde los años ochenta y hasta nuestros días las llamadas organizaciones de la sociedad civil se han desarrollado para suplir el vacío derivado del adelgazamiento del Estado.¹¹⁵ Actualmente el universo de asociaciones registrado en el país, aunque mucho más grande que hace unas décadas, resulta muy pequeño en comparación con el número de asociaciones que se registran en otros países.¹¹⁶ Ésta condición no impide afirmar que las asociaciones han fortalecido las condiciones democráticas dentro del Estado y han impulsado espacios de vinculación e interlocución con actores políticos y económicos, además han logrado posicionar su agenda a partir de estrategias institucionales y no institucionales.¹¹⁷

La variedad de actividades que realizan las asociaciones se pueden agrupar en torno a dos tipos de funciones: de servicios y de expresión. Las asociaciones que realizan actividades del primer tipo prestan servicios directos como “educación, salud, vivienda, promoción del desarrollo económico, y otros similares”. Las asociaciones comprendidas entre las de segundo tipo realizan tareas que “conllevan actividades que promueven espacios para expresiones culturales, espirituales, profesionales, o políticas de valores, intereses y creencias”.¹¹⁸

Más allá de establecer en términos funcionales la razón de ser de la diversidad de expresiones que integran el universo asociativo en México al día de hoy, resulta fundamental conocer el desarrollo de estas formas de organización de la sociedad a lo largo del siglo XX.

Desde esta perspectiva es posible comprender la importancia, por ejemplo, de la Iglesia Católica en la conformación de organizaciones por el impacto de la labor que han desarrollado en diversas épocas de nuestra historia, y en el siglo XX, por la creación de organizaciones como la Unión Nacional de Padres de Familia, la Acción Católica de la Juventud Mexicana, entre otras; y por su apoyo a movimientos armados como el de los cristeros de la segunda mitad de la década de los años veinte y la integración de las

¹¹⁵ Veáse Somuano, María Fernanda “Las organizaciones civiles: formación y cambio”. Op. Cit.

¹¹⁶ En 2011 se reportaron alrededor de 15 mil asociaciones inscritas en el Registro Federal de OSC mientras que en Brasil se contaban 200 mil y en Estados Unidos un millón. Programa Espiral. Tema “organizaciones de la sociedad civil”. Canal Once TV. 29 de agosto de 2011.

¹¹⁷ Véase, Ilán Bizberg “Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia”. Op. Cit.

¹¹⁸ *El sector no lucrativo mexicano en el contexto comparativo*. Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Johns Hopkins University (JHU/CCSS)/Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI). México, septiembre 2012, pp. 12.

Comunidades Eclesiales de Base a finales de los años sesenta que se convertirían en semilleros ideológicos de los movimientos sociales de las siguientes décadas.

Además, destaca la conformación de organizaciones gremiales de trabajadores urbanos que tuvieron gran auge desde la segunda década del siglo XX¹¹⁹ y decayeron como aglutinadoras de las masas hacia la década de los ochenta como resultado del cambio en el modelo económico.¹²⁰ Éste periodo de tiempo vio el surgimiento de la Casa del Obrero Mundial, la Confederación Regional Obrero Mexicana, la Confederación de Trabajadores de México, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, entre otras.

En el ámbito rural las organizaciones campesinas se articularon sobre todo en los años de la posrevolución, surgieron las Ligas de Comunidades Agrarias que conformarían la Liga Nacional Campesina y, posteriormente, la Confederación Nacional Campesina; hacia la década de los sesenta la Confederación Campesina Independiente y para finales de los setenta la Coordinadora Nacional Plan de Ayala, entre otras organizaciones.

Los grupos y movimientos de oposición al gobierno durante el siglo XX también forman parte de las expresiones de organización de la sociedad mexicana. En ese tenor se pueden enumerar movimientos sociales tan disímbolos como la segunda cristiada de los años treinta, el movimiento jaramillista de los años cuarenta, el gasquista de los cincuenta y el henriquista de los sesenta, además del surgimiento de los grupos guerrilleros de Chihuahua y Guerrero durante los sesenta y setenta. En cuanto al surgimiento de organizaciones podemos citar, entre otras, la creación del Partido Acción Nacional a finales de los treinta o el surgimiento del Frente Democrático Nacional que daría vida al Partido de la Revolución Democrática en los años ochenta.

Los actores económicos de la sociedad no fueron ajenos al ánimo organizativo durante el siglo XX, basta señalar la creación de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio y la Confederación de Cámaras Industriales de la República Mexicana en el

¹¹⁹ Con el fortalecimiento de la industria y el crecimiento de las ciudades durante el porfiriato se habían comenzado a organizar núcleos de trabajadores para satisfacer sus necesidades básicas con sus propios recursos a partir de la figura de las sociedades mutualistas.

¹²⁰ Zapata, Francisco "Movimientos sociales y conflicto laboral en el siglo XX" en: Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco (coords.). *Los grandes problemas de México t. VI. Movimientos Sociales*. Op. Cit.

segundo decenio del siglo o la integración del Consejo Coordinador Empresarial en los años setenta. Por la importancia y capacidad de incidencia que las organizaciones económicas han tenido en la definición de políticas y acciones gubernamentales son consideradas como parte del universo asociativo de México.¹²¹

Por último están las llamadas organizaciones de la sociedad civil que vieron su auge a partir de la década de los ochenta con la apertura derivada de la transformación del modelo económico, en este caso se encuentran las conocidas como asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales.¹²²

A partir de este esquema de observación de las diferentes formas de organización de la sociedad se desarrolla el siguiente capítulo con el objetivo de comprender la naturaleza y desarrollo del asociacionismo mexicano así como la relación que ha guardado con el gobierno, particularmente a nivel federal.

2.1 La revolución y el ajuste posrevolucionario (1910-1950)

La lógica a la que se circunscribieron los actores e instituciones de la sociedad civil mexicana en el siglo XIX fue revolucionada durante el siglo XX. “El nuevo régimen concentró todo el poder en el Estado y dejó pocos espacios para la libertad asociativa (...) El Estado en formación absorbió en su seno las iniciativas de la sociedad y buscó deliberadamente monopolizar todas las arenas de acción”.¹²³ Loaeza señala que el poder del Estado “...no se ejercía únicamente como represión o exclusión. Sobre todo a partir de 1946, el Estado pudo organizar los recursos políticos de la sociedad, incrustarse en ella y desarrollar, por una parte, *poder infraestructural* que le permitía gobernar por medio de la sociedad”.¹²⁴ Estas

¹²¹ Véase Puga Cristina. *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. FCPyS UNAM / Miguel Ángel Porrúa. México, 2004.

¹²² Véase Alberto J. Olvera “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México” en: Olvera, Alberto J. (coord.). *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*. FCE. México, 2003, y; Somuano, María Fernanda “Las organizaciones civiles: formación y cambio”. Op. Cit.

¹²³ Alberto J. Olvera “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”. Op. Cit., pp. 43.

¹²⁴ Loaeza, Soledad “La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática”. Op. Cit., pp. 29.

consideraciones permiten reconocer en actores que se alojaron en las estructuras del Estado a protagonistas de los procesos experimentados en la sociedad civil a lo largo del siglo XX.¹²⁵

El ajuste posrevolucionario y los años veinte

Al inicio del siglo XX se mantenía en la presidencia de la república Porfirio Díaz, pasaría una década más para que el régimen político experimentara las convulsiones políticas y sociales que configuraron el nuevo sistema político. Con el proceso de industrialización desarrollado durante la etapa del porfiriato se comenzaron a integrar grupos de obreros y trabajadores organizados para atender sus propias necesidades básicas.

La revolución mexicana de 1910 significó transformaciones en la estructura política, económica, social y cultural del país. Estos cambios quedaron asentados formalmente en la constitución política de 1917,

...la cual combinó de forma creativa la conocida imitación institucional de las constituciones latinoamericanas (forma de gobierno representativa, democrática y federal) con el reconocimiento de la existencia de actores sociales colectivos tradicionales (garantía del derecho a la tierra de las comunidades indígenas y de los campesinos en general) y modernos (legislación laboral extensiva)¹²⁶

Tras de la salida de Porfirio Díaz del gobierno, se creó la primera organización de corte sindical en 1912, la Casa del Obrero Mundial. Ésta organización participó activamente en la lucha armada organizando los “batallones rojos” integrados por grupos de trabajadores en apoyo a la facción constitucionalista.

¹²⁵ Cansino establece que la relación del binomio Estado/sociedad no se puede simplificar en la premisa “a mayor Estado menor sociedad civil, y a menor Estado mayor sociedad civil”. En el Estado benefactor el “intervencionismo económico estatal fue resultado del peso social que adquirió la sociedad civil en el espacio público a través de sus distintas organizaciones”. Por otra parte, el neoliberalismo no ha “fortalecido la esfera pública ni tampoco ha devuelto el poder al conjunto de asociaciones sociales y voluntarias, sino a una oligarquía financiera”. Cansino, Cesar. *La muerte de la ciencia política*. Editorial Debate. 1ª Edición México, 2010. pp. 156. Esta idea permite reconocer aún en una lógica de intervencionismo estatal la participación de organizaciones que representan claramente intereses de la sociedad civil.

¹²⁶ Alberto J. Olvera “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”. Op. Cit., pp. 42.

En 1917 alentadas por el gobierno surgen dos de las más antiguas asociaciones empresariales de México: la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco) y la Confederación de Cámaras Industriales de la República Mexicana (Concamin). La Concanaco se funda en el mes de junio durante el I Congreso Nacional de Comerciantes “con el fin de agrupar a las cámaras de comercio que ya existían en el país, sostenidas por la Ley de Cámaras de 1908”.¹²⁷ La Concamin surge en el mes de noviembre con la celebración del I Congreso Nacional de Industriales, oficialmente comenzó a operar hasta septiembre de 1918 con el objetivo de “promover la formación de cámaras industriales de carácter nacional con base en los sectores económicos predominantes de la época (minero, metalúrgico, textil e industrias varias)”.¹²⁸

A la muerte de Carranza y el ascenso al poder de Álvaro Obregón (1920) el movimiento obrero y campesino se intenta agrupar en torno a la poderosa Confederación Regional Obrero Mexicana (CROM) en un esfuerzo por aglutinar a los grupos de trabajadores del campo y la ciudad en una sola organización aliada del gobierno.

En ese año de 1920 se acuerda como consecuencia directa de la encíclica papal *Rerum Novarum*, que la participación de la Iglesia mexicana en el ámbito social mexicano. Tras este acuerdo los obispos fundaron el Secretariado Social Mexicano (SSM), “raíz a partir de la cual se crearon diversas organizaciones civiles ligadas al sector empresarial, cooperativo, obrero, popular y religioso”.¹²⁹ Los objetivos principales del SSM eran: “estudiar los problemas sociales del país; difundir la doctrina social de la Iglesia católica; coordinar y unificar el criterio de las obras realizadas por la Iglesia; organizar y dar continuidad a los grupos sociales católicos”.¹³⁰ Para el SSM era de vital importancia incorporar a las organizaciones de obreros y trabajadores para contrarrestar las ideas socialistas que poco a poco iban permeando en el sector, con ésta intención se crean sindicatos católicos como la Confederación Nacional Católica del Trabajo (CNCT) en 1922. Éste intento de integración

¹²⁷ Puga Cristina. *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Op. Cit., 50.

¹²⁸ Ibid, pp. 51.

¹²⁹ En este periodo la dirección de los jesuitas es de suma importancia, “el primer director del SSM fue el jesuita Alfredo Méndez Medina; luego, el padre José María Heredia quien fundó organizaciones como la Asociación de Damas Católicas”. Verduzco Igartúa, Gustavo. *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. El Colegio de México/Centro Mexicano para la Filantropía, México, 2003, pp. 73.

¹³⁰ Ibid.

de la fuerza de los trabajadores en organizaciones sindicales católicas se extinguió cuando al inicio del conflicto cristero muchos de sus líderes se sumaron a la lucha tomando las armas. Además de la organización de grupos de obreros y trabajadores, el SSM –según cita Verduzco dando crédito al trabajo de Ruano– se involucró en “la coordinación de grupos paraeclesiales como la orden de los Caballeros de Colón y el Grupo de Damas Católicas, establecidos en 1911, la Acción Católica de la Juventud Mexicana (ACJM) fundada en 1912 y a la Confederación de Asociaciones Católicas de México fundada en 1919, entre otras”.¹³¹

En la década de los veintes se desarrolló una política gubernamental anticlerical que provocó la reacción de las organizaciones conservadoras del país. Años atrás habían surgido grupos organizados de estudiantes católicos y de clases medias de la población, fue el caso de la Liga de Estudiantes Católicos que posteriormente conformaría la Asociación Católica de la Juventud Mexicana, “organización muy activa cuya participación sería de gran importancia durante los conflictos entre la Iglesia y el gobierno en los años de la guerra cristera (1926-1929)”¹³² y de la Unión Nacional de Padres de Familia.

Para 1927 como reacción a la actitud inflexible del gobierno callista, los estudiantes fundaron la Unión Nacional de Estudiantes Católicos¹³³ que logró tener gran influencia en la Universidad Nacional al grado de presionar para “la expulsión del líder izquierdista Vicente Lombardo Toledano”.¹³⁴

En 1929 ante el inminente decreto de la Ley Federal del Trabajo (1931), se funda como un sindicato de patronos según lo estipulado en el artículo 123 constitucional, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) con la intención de “vigilar las acciones estatizantes de los sucesivos gobiernos”¹³⁵ y de defender “los intereses de la empresa frente a la acción de los sindicatos”.¹³⁶ Ésta asociación integrada desde el inicio por un grupo de empresarios de Monterrey ha desarrollado a lo largo de varias décadas de

¹³¹ Ibid, pp. 74.

¹³² Ibid, pp. 70.

¹³³ Fue muy importante la labor realizada por la Unión, convocó al Primer Congreso de Estudiantes Latinoamericanos, “organizó escuelas para obreros; clases de catecismo en barrios pobres; ejercicios espirituales para jóvenes junto con otras actividades sociales”. Ibid, pp. 71.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Puga Cristina. *Los empresarios organizados...* Op. Cit., pp. 52.

¹³⁶ Ibid.

existencia “un ideario empresarial basado en la defensa de la propiedad privada, la empresa, el individuo y los valores familiares”.¹³⁷

Durante esa década, el movimiento campesino se articuló en torno a dos frentes: los agraristas y los campesinos radicales (no institucionalizados/subordinados al gobierno).

En junio de 1920 se aglutinaron distintos grupos de campesinos en torno al Partido Nacional Agrarista que llegaría a controlar la Comisión Nacional Agraria, organismo gubernamental encargado de supervisar y ejecutar el proceso de distribución de tierras. “Desde las oficinas regionales de esta dependencia el partido pudo crear las Ligas de Comunidades Agrarias (...) las cuales formarían posteriormente la Liga Nacional Campesina”.¹³⁸ Los agraristas se convirtieron en uno de los brazos armados del constitucionalismo controlado por Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles en contra de sus opositores. Paulatinamente, el agrarismo a través de las instituciones gubernamentales pudo centralizar la autoridad y subordinar la actuación de las organizaciones sociales hasta lograr su institucionalización en los órganos corporativos que se estaban construyendo.

El segundo frente estuvo integrado por los llamados campesinos revolucionarios que siguieron combatiendo para hacer efectivo el reparto agrario bajo ideologías tan diferentes como la de los cristeros o la de los socialistas. Leticia Reina señala que el movimiento cristero (1926-1929)¹³⁹ no sólo obedeció al factor religioso, “había una motivación más profunda y ancestral: la forma de propiedad de la tierra”;¹⁴⁰ se consideró como un movimiento conservador y contrarrevolucionario en vista de que los actores movilizados pugnaban por mantener las relaciones sociales existentes. La nueva política agraria impuesta por el Estado desestabilizaba el orden tradicional de la sociedad rural, desde esta perspectiva se entiende la diversidad en la composición social del movimiento cristero que iba desde peones

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Reina Aoyama, Leticia. *Indio, campesino y nación en el siglo XX mexicano: historia e historiografía de los movimientos rurales*. Siglo XXI Editores. México, 2011, pp. 56.

¹³⁹ “La insurrección fue convocada por la Liga Nacional de Defensa de la Libertad Religiosa y empezó en la región de los Altos de Jalisco y el Bajío pero se extendió a Michoacán, Zacatecas, Durango, Colima, Guanajuato, San Luis Potosí, Guerrero, Morelos, Puebla y Oaxaca”. Concluyó con la negociación de la suspensión de la Ley de cultos pactada entre la jerarquía católica y el gobierno. Ibid, pp. 63.

¹⁴⁰ Ibid, pp. 62.

acasillados y aparceros hasta pequeños y medianos campesinos en estrecha relación de dependencia con los hacendados.

Por otro lado, entre los liderazgos con ideología socialista sobresalieron los de Salvador Alvarado y Felipe Carrillo Puerto que enfrentaron la resistencia de la clase terrateniente de Yucatán que “prácticamente no había perdido ningún privilegio después del primer decenio revolucionario”¹⁴¹ logrando hacer de esta entidad la segunda con el mayor reparto de tierras.

Los años treinta

Poco después de finalizado el conflicto cristero, ya en el gobierno de Abelardo Rodríguez (1932-1934), se determinó la implantación de la educación laica y además socialista, en el discurso conocido como *el Grito de Guadalajara* el ex presidente Calles declaraba que “era preciso entrar a la etapa psicológica de la revolución”.¹⁴²

Para octubre de 1934 “el Congreso aprobaría la ley educativa que establecía que la educación que impartiera el Estado sería socialista y excluiría toda doctrina religiosa”.¹⁴³ En este año inicia un periodo determinante en la configuración del sistema corporativo de integración de los grupos de la sociedad, es el periodo de Lázaro Cárdenas como presidente de la república.

La llegada de Lázaro Cárdenas al poder constituye un parteaguas en la constitución de instituciones formales de relación entre diversos grupos de la sociedad y el gobierno. Cárdenas estimuló la participación obrera y de las organizaciones campesinas definiendo claramente una estrategia de negociación política basada en la “seducción, presiones, concesiones locales para lograr objetivos globales y mucha paciencia”,¹⁴⁴ con esta estrategia

¹⁴¹ Ibid, pp. 61.

¹⁴² Verduzco Igartúa. Op. Cit., pp. 71.

¹⁴³ Ibid, pp. 72.

¹⁴⁴ El gobierno utilizó desde el principio una retórica cargada de apoyo a los movimientos de trabajadores que exigían mejores condiciones a los patrones, “para comenzar una ola de huelgas que abarcaría a todos los ramos importantes: petróleo, ferrocarriles, usinas, eléctricas, teléfonos, papel, azúcar, entre otros. Eitan Ginzberg “el retorno de la ideología: la presidencia de Lázaro Cárdenas, 1934-1940” en: *Lázaro Cárdenas: modelo y legado t. 1*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM). México, 2009, pp. 277-278.

logró construir su propia base social y sustituyó paulatinamente el aparato estatal y del partido por hombres leales a su mandato para finalmente alejarse de la figura de Plutarco Elías Calles.

Una vez logrado el triunfo electoral el 4 de julio de 1934, Cárdenas se vio obligado a colocar en al menos la mitad de su gabinete a hombres leales a Calles, en ese momento la fuerza callista era muy importante debido a la gran influencia que éste tenía en “la mayoría de los sectores importantes de la economía, decenas de miles de obreros y centenares de sindicatos cuyo apoyo interesaba a Cárdenas”.¹⁴⁵

El apoyo a los movimientos obreros por parte del gobierno durante el año de 1935 obligo a diversos representantes de los sectores económicos a acudir a Calles en busca de apoyo, las declaraciones de Calles contra la actitud pasiva y tolerante del gobierno frente a las acciones de los trabajadores, ocasionaron la pronta respuesta de Cárdenas quien “salió en defensa del derecho de huelga como medio para obligar a los patronos a cumplir con las leyes laborales”.¹⁴⁶ A partir de este momento fue abierto el distanciamiento entre Cárdenas y Calles quien desde 1928 había establecido las pautas de orientación del gobierno fuera de la persona en la que se depositaba el poder ejecutivo. A la par que Cárdenas mantenía un discurso en favor de los trabajadores “envió comisionados a las comandancias militares y a los despachos de los gobernadores estatales para asegurar su lealtad”.¹⁴⁷ Finalmente, el apoyo que ofreció a los trabajadores rindió frutos y le dotó de la fuerza suficiente para desplazar definitivamente de la política al general Calles en abril de 1936¹⁴⁸ luego de que éste al regresar de su exilio voluntario en diciembre de 1935 fuera recibido con severas críticas y manifestaciones por parte de los trabajadores que lo acusaron de amenazar “las libertades públicas, las reformas y las esperanzas de mejoras colectivas”.¹⁴⁹

El apoyo del sector obrero y campesino organizado se construyó como estrategia de campaña de Cárdenas. Los campesinos comenzaron a organizarse en mayo de 1933 con la

¹⁴⁵ Así lo señala Eitan Ginzberg citando a Fernando Benítez. Ibid, pp. 277.

¹⁴⁶ Eitan Ginzberg. Op. Cit., pp. 278.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ El 10 de abril Calles fue forzado al exilio en Estados Unidos acompañado de tres de sus allegados: Luis N. Morones, Luis L. León y Melchor Ortega.

¹⁴⁹ Eitan Ginzberg, Op. Cit., pp. 278.

fundación de la Confederación Campesina Mexicana (CCM). En octubre del mismo año se crea la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM), bajo la dirección de Vicente Lombardo Toledano disidente de la desprestigiada CROM. A éste esfuerzo de organización de trabajadores se unieron el Centro Sindicalista Unificado de México (CSUM) y la Confederación General del Trabajo (CGT). Tan sólo un par de años después, en junio de 1935, surge el Consejo Nacional de Defensa del Proletariado (CNDP) que se encargaría de organizar una manifestación multitudinaria para el 22 de diciembre de ese año protestando contra el regreso de Calles a México. Para febrero de 1936, en el punto culminante del conflicto Calles-Cárdenas, se funda la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) que para 1938 ya contaba con un número de entre 750 y 850 mil miembros. Apenas doce días después de la expropiación petrolera, el 30 de marzo de 1938, Cárdenas llama a la refundación del partido y así nace el Partido de la Revolución Mexicana que se organizaría en cuatro grandes sectores: el obrero, el campesino, el popular y el militar.¹⁵⁰ De esta forma se fracturaba la intención de unificar toda la fuerza trabajadora del país en una sola organización, el objetivo era evitar la acumulación de poder que en su momento tuvo la CROM. Finalmente, para agosto de 1938 las ligas de comunidades agrarias y sindicatos campesinos organizados a lo largo y ancho del país celebraron en la Ciudad de México el congreso constituyente que daría vida la Confederación Nacional Campesina (CNC). Con la creación de las distintas organizaciones de campesinos y trabajadores, cada una negociando la satisfacción de sus demandas de manera particular, se logró insertar a los trabajadores del campo y la ciudad en un tipo de dinámica de participación que el Estado definiría para su institucionalización durante el resto del siglo XX.¹⁵¹

Por otra parte, a pesar del impulso al reparto agrario durante los años de gobierno de Lázaro Cárdenas, los grupos de campesinos no institucionalizados se hicieron visibles a través de dos movimientos: el movimiento cristero de los años treinta, también conocido como la segunda Cristiada, y el movimiento sinarquista.

La segunda Cristiada (1932-1940) se mantuvo mucho más alejada de la influencia política de la Iglesia, de esta forma sus reivindicaciones “se centraron más en las ideas de la

¹⁵⁰ Este último sector desapareció de la competencia política al interior del partido para diciembre de 1940 bajo el argumento de la primacía del poder del ejecutivo por sobre cualquier actor político.

¹⁵¹ Eitan Ginzberg, Op. Cit., pp. 279-285.

lucha por la tierra y por una modalidad de reparto agrario que no implicara sumisión política al gobierno”.¹⁵² El movimiento cristero de ésta época se extendió a los estados de Sonora, Veracruz, Oaxaca, Michoacán, Aguascalientes, Nayarit, Jalisco, Zacatecas, Guanajuato y Morelos a lo largo de ocho años. De acuerdo con Leticia Reina la amplitud territorial y diversidad de participantes del movimiento fueron un reflejo de “la gran cantidad de campesinos sin tierras que presionaron con su lucha y que supieron aprovechar la coyuntura cardenista del gran reparto agrario”.¹⁵³

El movimiento sinarquista inició en 1937 con la fundación de la Unión Nacional Sinarquista, en León, Guanajuato. El movimiento articuló los intereses del campesinado que no había sido beneficiado por la reforma agraria o que incluso había resultado afectado (pequeños propietarios, medieros y obreros agrícolas). La crítica del movimiento giró en torno al agrarismo institucionalizado, tildándolo de corrupto y burocratizado. “También se oponían a la colectivización de los ejidos y a la subordinación económica, social y política de los ejidatarios”.¹⁵⁴ El sinarquismo se extendió a varios estados¹⁵⁵ sobre todo debido a que la estructura de relaciones sociales y económicas predominantes en los estados que se involucraron en el conflicto eran los ranchos. Ésta estructura socio-económica había demostrado eficiencia como unidad productiva integrada por familias que a partir de su propia fuerza laboral “podían producir para sostenerse y todavía llevar un excedente de producción al mercado”, razón por la cual “los campesinos sin tierra o pequeños propietarios lucharían por el acceso a la tierra”.¹⁵⁶

Además de la construcción de los pilares corporativos de los trabajadores del campo y las ciudades que serían fundamentalmente la base social del régimen del partido en el poder, aunados a los movimientos de campesinos no institucionalizados, se desarrollaron otros esfuerzos asociativos en el mismo periodo. La determinación por parte del gobierno de asentar en el artículo 3º constitucional la condición laica de la educación que impartiría tanto el Estado como el sector privado vino aparejada con la creación del Sindicato Único de

¹⁵² Reina, Leticia. Op. Cit., pp. 66.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Michoacán, Querétaro, Guanajuato, San Luis Potosí, Colima y Aguascalientes.

¹⁵⁶ Reina, Leticia. Op. Cit., pp. 67.

Trabajadores de Escuelas Particulares en un afán de controlar a los planteles educativos. Consecuentemente, “como arma para combatir la doctrina oficial educativa, un grupo de maestros fundó el Sindicato Libre Gabino Barreda”.¹⁵⁷ A la protesta por las directrices definidas en materia educativa por el Estado se sumaron el recién creado Partido Acción Nacional (1939), la Unión Nacional de Estudiantes Católicos (fundada en 1931), “la UNPF, el clero y organizaciones políticas como (...) la Unión Nacional Sinarquista, la Unión Democrática Institucional y el Partido Nacional Antirreeleccionista”.¹⁵⁸ Como acción contra las disposiciones, las escuelas particulares de carácter confesional, entre 1935 y 1938, desarrollaron una estrategia de acción para cada nivel educativo. En el caso de los niños de primaria consistió en crear grupos formados por unos pocos alumnos y un profesor instalados en hogares o departamentos prestados. Para los jóvenes de secundaria y preparatoria el esfuerzo se centró en encubrir estos espacios con nombres que pudiera pasar desapercibidos (*gymnasiums, Sodalitas o academias*). Se calculó en la época “que en 1935 alrededor de 25 000 niños en el Distrito Federal recibían educación en estos centros (...). Los Hermanos Maristas tenían en Guadalajara 21 grupos en casas particulares”.¹⁵⁹

Los años cuarenta

Para la década de los cuarenta ya estaban cimentados los canales de comunicación y control que integraban a los diferentes sectores que conformaban al partido en el gobierno. En esta época, a nivel mundial se desarrollaron procesos que impulsaron el fomento de los mercados internos y los procesos de industrialización en diversos sectores de la economía. En el caso mexicano estos procesos alentados por el inicio de la segunda guerra mundial, fortalecieron la capacidad productiva del país diversificando las áreas de ocupación de los obreros y trabajadores, la política social se aseguró como una responsabilidad del Estado al mismo tiempo que se convertía en el mecanismo de control político indispensable para consolidar la relación clientelar Estado-sociedad. El interés en la ejecución de la política social por parte

¹⁵⁷ Verduzco. Op. Cit., pp. 72.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Ibid.

del Estado permitió “contrarrestar el peso de la influencia de la Iglesia y de sus organizaciones en la sociedad”.¹⁶⁰

Es importante destacar en esta etapa dos procesos: en primer lugar, la creación de la última gran confederación que agruparía a los sectores técnicos y profesionales que no formaban parte ni de la CTM ni de la CNC y, en segundo lugar, la última gran reforma del partido en el poder que llevo a la creación del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En 1942 ya en el gobierno de Manuel Ávila Camacho, comienzan los trabajos de organización de una nueva central popular, estos trabajos culminan con la constitución de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares en febrero de 1943. Posteriormente, el 18 de enero de 1946 iniciaron los trabajos de la II convención del PRM, en esa convención se dio por terminada la misión histórica del PRM y se aprobó el surgimiento del nuevo partido, el PRI. La declaración de principios del renovado partido aseveraba que era fundamental para la vida nacional la cristalización de las instituciones emanadas de la revolución, además, incorporaba por primera vez formalmente en sus estatutos, la participación de actores económicos en la vida interna del partido.¹⁶¹

La incorporación formal de actores económicos en la vida interna del partido en el gobierno viene aparejada con la creación en 1941 de la Cámara Nacional de Industriales de la Transformación (Canacindra). Sobresale la participación de la Canacindra en el escenario político-económico por su “posición nacionalista que contrastaba con la más favorable al capital extranjero”¹⁶² y se suma al proyecto modernizador del gobierno mexicano de las siguientes décadas.

En esta época la capacidad del Estado para articular los intereses de diferentes grupos de la sociedad a través de las distintas confederaciones nos acerca a la tesis del debilitamiento de la capacidad asociativa autónoma y voluntaria de la sociedad civil como consecuencia de su incrustación en las estructuras del Estado. Dando crédito al trabajo de Lozano y Mesa, Verduzco señala que “la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1942,

¹⁶⁰ Ibid, pp. 79.

¹⁶¹ de Garay, Fernando (coord.). *PNR, PRM, PRI. Esbozo histórico*. Fundación Colosio A. C. México, 2003, pp. 134.

¹⁶² Puga Cristina. *Los empresarios organizados...* Op. Cit., pp. 52.

facilitó el decaimiento de las sociedades mutualistas que habían empezado a existir con cierta fuerza. (...) en 1938 existían más de 400 mutualistas reglamentadas, así como las llamadas *tandas* que consistían en asociaciones informales de ahorro y crédito”.¹⁶³

En la medida que el Estado extendía su capacidad de acción y atención de las necesidades de grandes sectores de la población, el interés de la Iglesia para intervenir en la sociedad católica generó una serie de cambios. A finales de los cuarenta el SSM “dio un mayor impulso a la difusión social junto con la doctrina social católica. (...) resurgió la Confederación Nacional Católica del Trabajo como proyecto parasindical”¹⁶⁴ que orientó la formación de trabajadores en los llamados *Centros Sociales de Trabajadores*. Se lograron consolidar también otras obras de las que luego surgieron las primeras cajas populares de esta segunda época. Asimismo, el Secretariado apoyo el renacimiento de la Juventud Obrera Cristiana (JOC) y la creación de centros sociales y organizaciones formativas en barrios urbanos y zonas rurales.

Asimismo, el movimiento campesino de los cuarenta se caracterizó por cuestionar la contrarreforma agraria de la época que “dio preferencia a las formas empresariales de producción en detrimento de las ejidales”.¹⁶⁵

Rubén Jaramillo lideró en Zacatepec, Morelos, la lucha campesina entre 1942 y 1944, derivada de los abusos de los grandes fraccionadores y de los empresarios agrícolas de la zona cañera morelense; el movimiento jaramillista demandaba incrementos salariales y mejores precios en la venta de la caña. Las exigencias del movimiento provocaron la persecución gubernamental de Jaramillo quien se refugió junto con algunos excombatientes zapatistas en la sierra conformando así una guerrilla rural hasta su amnistía en 1944 durante el gobierno de Ávila Camacho. Posteriormente se integra a la vida política institucional creando el Partido Obrero Morelense (1945) que lo postulo para gobernador para el periodo 1945-1952.¹⁶⁶

¹⁶³ Verduzco. Op. Cit., pp. 80.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Reina, Leticia. Op. Cit., pp. 68.

¹⁶⁶ Ibid, pp. 72.

2.2 Movimientos y actores de la sociedad civil en la segunda mitad del siglo XX (1950-1990)

Para la década de los cincuenta, después del marcado favoritismo del gobierno al sector industrial en detrimento de los grupos de obreros y campesinos, y los altos índices de corrupción durante el período de Miguel Alemán (1946-1952); en el gobierno de Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958) como efecto de las tensiones económicas provocadas por su predecesor, se generaron importantes movimientos populares que reequilibraron la distribución de los beneficios del sistema. “Entre los conflictos más importantes de la época, destacan el movimiento campesino de invasión de tierras en 1958, el de los maestros en 1956 y el de los ferrocarrileros”¹⁶⁷ de 1958.

Desde el gobierno de Ávila Camacho (1940-1946) se detuvo el impulso a las empresas productivas de los campesinos organizados y para la década de los cincuenta la CNC estaba completamente institucionalizada y no generaba legitimidad en el sector para canalizar las demandas de sus agremiados. Durante el *ruizcortinismo* el agro mexicano fue objeto de una política de alto rendimiento, de eficacia y de productividad; en términos económicos esta política fue exitosa pero en términos políticos resultó un desastre debido a que los beneficios económicos se distribuían entre pocas manos. De esta forma, el primer evento registrado de invasión de tierras de campesinos organizados fue en Sinaloa en 1958, el resultado de este conflicto fue la dotación de una extensión de tierras de 4,800 hectáreas a 480 familias del área y la promesa de 14,000 hectáreas más para 1,400 campesinos. El éxito parcial ocasionó una invasión más ahora en la zona lagunera y posteriormente seguirían acciones similares en Nayarit, Sonora y Chihuahua e incluso Colima. En este último caso por primera vez se hizo presente la intervención de la fuerza militar, no obstante ésta intervención, a Colima siguió Baja California y el ejército nuevamente entro en acción. Para mantener la estabilidad de la economía se otorgaron seguridades a los propietarios y el conflicto se resolvió con la detención de los líderes que encabezaban las ocupaciones y con

¹⁶⁷ Germán Pérez Fernández del Castillo “La llegada de Adolfo Ruíz Cortines al poder” en: Mirón Lince, Rosa María (coord.). *Evolución del Estado Mexicano v. III. “Consolidación 1940-1983”*. Ediciones El Caballito S. A. México, 1991, pp. 84.

la expropiación de los latifundios a un precio bastante alto para el pago de indemnizaciones (125 pesos por hectárea).¹⁶⁸

Durante ésta década el gobierno desarrollo una política antiagraria que fue impulsada por la propia CNC al grado denostar como subversivo el movimiento y las protestas campesinas, de esta forma las movilizaciones campesinas perdieron su fuerza discursiva y se atenúo la consigna de la lucha por la tierra.¹⁶⁹ Sin embargo, las reivindicaciones campesinas buscaron los cauces electorales para manifestar su descontento, así se articularon dos movimientos, el movimiento *henriquista* en 1951 y el movimiento *gasquista* en 1961.

En 1951 el general Henríquez Guzmán creó una organización electoral y personalista que denominó Federación de Partidos del Pueblo Mexicano; ésta organización aglutinó a diversos políticos cardenistas descontentos con la política agraria de la década de los cuarenta. En 1952 la Federación postuló como candidato presidencial al general Henríquez frente al candidato oficial Adolfo Ruiz Cortines. El *henriquismo* significo para muchos campesinos la *bandera del rescate del agrarismo cardenista* razón por la cual el movimiento tuvo mayor resonancia entre sectores rurales. Ante la derrota electoral, el movimiento denunció el fraude y hubo levantamientos campesinos que fueron severamente reprimidos casi de manera inmediata.¹⁷⁰

El movimiento *gasquista* obedeció más o menos a la misma lógica del movimiento *henriquista* de encauzamiento del descontento campesino contra el fraude electoral. En 1961 Celestino Gasca llamó a un levantamiento armado para el 15 de septiembre. A pesar de que en la acción participaron grupos del Distrito Federal, Veracruz, Chiapas, Puebla, Guerrero, Oaxaca, Coahuila y San Luis Potosí, el movimiento fue contenido y disuelto rápidamente por las fuerzas del Estado.¹⁷¹

Otro de los importantes movimientos registrados en ésta época fue el de maestros. En 1956 el conflicto magisterial se produjo debido a diferencias entre la dirigencia nacional y la

¹⁶⁸ Ibid, pp. 84-86.

¹⁶⁹ Reina, Leticia. Op. Cit., pp. 69.

¹⁷⁰ Ibid, pp. 70.

¹⁷¹ Ibid, pp. 70-71.

sección novena del Distrito Federal encabezada por Othon Salazar por la aceptación de un aumento de 14% en los salarios cuando la pretensión original era de 30%.¹⁷² El movimiento se solidificó con la formación a finales de 1957 del Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM). Para el año siguiente el movimiento fue severamente reprimido al realizar una manifestación en el zócalo, provocando que “la inmensa mayoría de las primarias del Distrito Federal se fueran a la huelga”.¹⁷³ Con la proximidad de las elecciones y las simpatías que despertó en la prensa el movimiento luego de haber sido violentado, finalmente la presidencia de la república negoció el problema y concedió el aumento de las percepciones de los maestros para julio del mismo año. Éste resultado no obedeció a procesos de apertura o democratización al interior del Estado, más bien respondió a la lógica de contención que evitaría que más de un conflicto ocurriera al mismo tiempo, recordemos que para el mes de agosto de 1958 se genera una reacción violenta generalizada contra movimientos de trabajadores. En PEMEX se reprime la insurgencia sindical, se niega el registro a los telegrafistas independientes y se allana la sede del Partido Comunista, mientras que se encarcela a algunos partidarios de Demetrio Vallejo, líder de los ferrocarrileros.¹⁷⁴

En el fondo los conflictos de la época obedecieron al descontento generado por la subordinación de las burocracias sindicales, fueron un esfuerzo de los trabajadores y campesinos por reivindicar su independencia de los mecanismos diseñados para el control y cuestionaron la propia legitimidad del régimen.¹⁷⁵

Los años sesenta

Al inicio de la década de 1960 se experimentaron a nivel mundial procesos que significaron nuevas maneras de entender la acción organizada de la sociedad civil. La revolución cubana tuvo especial importancia para los movimientos organizados en México y en gran parte de

¹⁷² El 12 de julio, representantes de mil escuelas del D.F. presentaron al presidente de la República una serie de demandas entre las que se reiteró la petición del aumento de 30%.

¹⁷³ Germán Pérez Fernández del Castillo... Op. Cit., pp. 87.

¹⁷⁴ Ibid, pp. 87-89.

¹⁷⁵ Veáse Bizberg, Ilán "Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia". Op. Cit.; Olvera, Alberto "Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México". Op. Cit., y; Zapata, Francisco "Movimientos sociales y conflicto laboral en el siglo XX". Op. Cit.

América Latina donde surgen discursivamente manifestaciones sociales con la tesis de la lucha contra el imperialismo,¹⁷⁶ particularmente entre las clases medias.

En ese tenor surge en diciembre de 1960 la Central Nacional de Trabajadores (CNT) a la que se suman los movimientos disidentes, la creación de la CNT fue un esfuerzo por contener los ánimos de agitación de la insurgencia sindical. “A ella se adhieren la Confederación Revolucionaria de Trabajadores, el Sindicato Mexicano de Electricistas, el Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (...) además del grupo del sindicato ferrocarrilero ligado a Demetrio Vallejo”.¹⁷⁷

En agosto de 1961, la creación del Movimiento de Liberación Nacional (MLN) forma parte de la efervescencia que causó el triunfo de la revolución cubana. Se trataba de una organización plural que sumó a las diferentes facciones de la izquierda, organizadas en tres grandes grupos: “la primera, compuesta por personas que se agrupan en torno a la figura del ex presidente Cárdenas; la segunda corriente constituida por los miembros del Partido Comunista Mexicano; y la tercera integrada por los del Partido Popular Socialista”.¹⁷⁸ Éste último dirigido por Vicente Lombardo Toledano.

Una de las grandes demandas del MLN era la reivindicación material de los postulados de la constitución de 1917, particularmente la reforma agraria. Ésta condición suma la simpatía de los sectores campesinos del país descontentos con la actuación de la CNC. Por esta razón al MLN sigue la creación de una nueva central campesina para enero de 1963, la Central Campesina Independiente (CCI). “Durante 1963 y los primeros meses de 1964 sirve eficazmente para canalizar la protesta de los campesinos”.¹⁷⁹ Paulatinamente y ante el acoso del gobierno, la resistencia de los campesinos organizados en torno a la CCI cedería hasta dividirse y debilitarse. Sin embargo, el precedente de organización que representó la CCI sumado al descontento por el franco abandono en que estaban sumidos los

¹⁷⁶ Véase García Ugarte, Eugenia. *Movimientos armados en México, siglo XX*. El Colegio de Michoacán /CIESAS. México, 2006, y; Olvera, Alberto “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”. Op. Cit.

¹⁷⁷ Paulina Fernández Christlieb y Luisa Béjar Algazi “La década de los sesenta” en: Mirón Lince, Rosa María (coord.). *Evolución del Estado Mexicano v. III. “Consolidación 1940-1983”*. Ediciones El Caballito S. A. México, 1991, pp., pp. 135.

¹⁷⁸ Ibid, pp. 139.

¹⁷⁹ Ibid, pp. 141.

sectores campesinos, redundaría en la aparición de grupos guerrilleros que serían perseguidos por el Estado durante la década de los setenta.

El interés de incidir en políticas públicas no se limitó a las organizaciones obreras y campesinas. Los grupos empresariales se hacen presentes con la creación del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) en 1962. El CMHN “se organizó como un club de notables que en momentos cruciales pudieran emitir una opinión autorizada y tuvieran acceso a los círculos superiores del gobierno”.¹⁸⁰ La importancia de este órgano empresarial radicó en el peso económico de sus integrantes (propietarios de grandes empresas y grupos industriales) que contaban con capacidad de incidencia real y directa en la economía. La propuesta del CMHN desde esa época ha estado encaminada a la apertura del país “a la inversión extranjera como camino a la modernización industrial, así como a la necesidad de que el sector privado cuente con centros de estudio y elaboración de políticas públicas y de relaciones públicas”.¹⁸¹

Para 1966 surge el Congreso del Trabajo (CT)¹⁸² como la estructura principal de concentración de las organizaciones sindicales. Pronto se observaría la clara intención del CT para colaborar estrechamente con el gobierno. En esa década su participación se limita a “diversas declaraciones de apoyo condicionado a algunos movimientos de huelga, a expresiones de solidaridad con el gobierno frente a decisiones tomadas en diferentes circunstancias y, en casos de especial significación (como durante el movimiento de 1968) su actitud es de fidelidad absoluta a las directrices de la administración del presidente Díaz Ordaz”.¹⁸³

Los sectores profesionistas de las clases medias no estuvieron exentos en ésta década del ánimo organizativo y la lucha por causas que consideraban justas, “las explosiones sociales son protagonizadas por trabajadores de servicios públicos y por demandantes

¹⁸⁰ Puga, Cristina. *Los empresarios...* Op. Cit., pp. 52.

¹⁸¹ *Ibid*, pp. 53.

¹⁸² La creación del CT implicó al mismo tiempo la desaparición del Bloque de Unidad Obrera y de la recién creada Central Nacional de Trabajadores. El primero fue un esfuerzo de años atrás para unificar los intereses de los obreros en torno a una sola organización. El segundo representó la integración de los movimientos de insurgencia sindical de la década de los cincuenta.

¹⁸³ Paulina Fernández Christlieb. Op. Cit., pp. 137.

potenciales de empleo con calificación”.¹⁸⁴ Se trata de los movimientos encabezados por los médicos de los hospitales públicos,¹⁸⁵ el de los trabajadores de la educación¹⁸⁶ y el de estudiantes a nivel medio superior y superior.¹⁸⁷

Las pulsiones políticas y sociales de la época generaron dos grandes tendencias de organización y acción que se articularon ya entrada la década de los sesenta y, particularmente, luego de las movilizaciones protagonizadas por grupos de clase media de profesionistas y estudiantes.

Por una parte, las organizaciones conservadoras tradicionalmente vinculadas a la Iglesia Católica influidas por la doctrina emanada del Concilio Vaticano II para las que los problemas de los sectores populares se convirtieron en foco de atención desde mediados de la década y que a partir de esta época –según Olvera–, buscaron la solución de problemáticas sociales a partir de la conformación de Comunidades Eclesiales de Base (CEB).¹⁸⁸

La otra gran tendencia de acción en la organización de la sociedad fue producto directo de los sucesos ocurridos el 2 de octubre de 1968. Los resultados fatales del movimiento estudiantil generaron en la conciencia juvenil un ánimo de abierta

¹⁸⁴ Ibid, pp. 142.

¹⁸⁵ El movimiento inicia en el hospital 20 de Noviembre “cuando más de 200 médicos son despedidos por reclamar el pago efectivo de algunas prestaciones”. Como consecuencia el conflicto se extiende a varios hospitales públicos de la Ciudad de México que ya organizados elaboran un pliego petitorio que exige: “la reinstalación de los despedidos, el mejoramiento de las condiciones de trabajo y los programas de enseñanza, aumento de salarios y la resolución satisfactoria de los problemas particulares de cada hospital”. Finalmente, sin resolver favorablemente sus demandas, el movimiento se desgasta y los grupos más combativos son perseguidos y reprimidos. Ibid, pp. 142-143.

¹⁸⁶ En el año que es reprimido el movimiento de médicos (1965) resurge el movimiento magisterial, las demandas son ya conocidas: “reprobar la injerencia del gobierno en la vida interna del sindicato; se rechaza el procedimiento de despido inmediato a los inconformes; se considera la necesidad de un aumento salarial; y se proponen cambios que permitan una vida sindical democrática”. Finalmente, el movimiento es reprimido y desprestigiado. Ibid, pp. 143.

¹⁸⁷ En el año de 1968 el Estado enfrenta un problema diferente al de los campesinos, obreros o profesionistas organizados cuando los estudiantes comienzan a manifestarse demandando principalmente: “la defensa y ampliación de las libertades democráticas; libertad para todos los presos políticos; derogación del llamado delito de disolución social; y defensa de la autonomía universitaria y de la integridad del Instituto Politécnico Nacional”. Ibid, pp. 144. El conflicto se resolvería de manera sangrienta con la represión sufrida por los estudiantes el 2 de octubre del mismo año en la plaza de las tres culturas en Tlatelolco.

¹⁸⁸ Estos grupos eran “células de discusión y debate de los problemas que enfrentaban cotidianamente los pobres de la ciudad y del campo desde una perspectiva radical mexicana. En México algunas de las CEB ayudaron a formar movimientos sociales tanto urbanos como campesinos”. Olvera, Alberto “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”. Op. Cit., pp. 47.

animadversión ante la violencia excesiva ejercida por el Estado. El escenario de la época radicalizó políticamente a miles de jóvenes que vieron en los hechos “una afrenta colectiva a la juventud y un rebasamiento de los límites históricos a la represión masiva que de alguna manera el régimen autoritario se había autoimpuesto”.¹⁸⁹

Así fue como los años sesenta vieron surgir los primeros movimientos guerrilleros en México. Estos movimientos fueron alentados por el extremo autoritarismo que ejercían grupos de poder a nivel regional y nacional.¹⁹⁰ Como ya he señalado, la revolución cubana tuvo un impacto en los procesos de acción de la sociedad rural, “en ese momento existían ideas circulando en el mundo”¹⁹¹ que reconocían como una opción viable la lucha armada para alcanzar sociedades más justas e igualitarias. Destacan dos movimientos importantes en la época: el de Chihuahua y el de Guerrero.

En Chihuahua se organizaron con integrantes de la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM) núcleos guerrilleros que protestaban por el mantenimiento de los caciques locales del monopolio de la producción maderera y que pugnaban por el reparto de tierras y el apoyo a la industrialización rural. El 13 de septiembre de 1965 Arturo Gamiz y Pablo Gómez lideran el fallido asalto al cuartel de Madera en el que son abatidos junto con su grupo por el ejército.¹⁹²

En el caso de Guerrero, “la guerrilla tomó dos vertientes, la de Genaro Vázquez (con la Asociación Cívica de Guerrero) y la de Lucio Cabañas con el Partido de los Pobres”.¹⁹³ En 1959 se creó en la Ciudad de México la Asociación Cívica de Guerrero (ACG), para el siguiente año se elige como presidente al profesor Genaro Vázquez. Esta asociación estaba formada por copreros, cafetaleros y ajonjolineros de la región que luchaban “contra las compañías comercializadoras y contra las acciones arbitrarias del gobernador en turno”.¹⁹⁴ La ACG determinó encauzar su lucha por el camino electoral y participó en 1962 como oposición apoyando la candidatura para gobernador de José María Suárez Téllez, ésta

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Véase Castellanos, Laura. *México armado 1943-1981*. Editorial Era. México, 2007, y; García Ugarte, Eugenia. *Movimientos armados en México, siglo XX*. El Colegio de Michoacán /CIESAS. México, 2006.

¹⁹¹ Reina, Leticia. Op. Cit., pp. 74.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid.

determinación provocó que sufrieran el acoso y represión por parte del gobierno del estado. “En 1965 las autoridades detuvieron a Genaro Vázquez y dos años más tarde los campesinos que apoyaban su causa lo rescataron de la cárcel”.¹⁹⁵ Tras este hecho la lucha de Vázquez se radicaliza y surge la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR) que adopta como método de lucha la vía armada.

El otro movimiento guerrillero fue encabezado por Lucio Cabañas quien fundó en 1967 en Atoyac, Guerrero, el Partido de los Pobres (PP). Él partido “buscaba el derrocamiento del gobierno y la instauración de un régimen socialista”.¹⁹⁶ El PP se formó con una amplia base social derivada de las relaciones que como maestro rural había establecido Lucio Cabañas en la región. La Brigada Campesina de Ajusticiamiento, se convirtió con Cabañas a la cabeza en el núcleo militar y político del movimiento. Lucio Cabañas lideró el movimiento hasta su muerte en 1974.

La ruptura del orden que representó la acción organizada de diferentes grupos sociales (médicos, maestros, campesinos, estudiantes) durante la década de los sesenta repercutió en las acciones emprendidas por la sociedad para los años setenta. El contacto de los movimientos con las clases populares generó paulatinamente la politización de estos sectores. Olvera fija los orígenes de una sociedad civil, entendida como el conjunto de grupos diferenciados del Estado y del mercado, hacia esa década.¹⁹⁷

Los años setenta

En la década de los setenta se desarrolló un proceso de liberalización política,¹⁹⁸ que fue acompañado de la revitalización de prácticas populistas¹⁹⁹ y la mayor injerencia del Estado en la economía.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ibid, pp. 75.

¹⁹⁷ Véase Olvera, Alberto “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”. Op. Cit.

¹⁹⁸ La reforma disminuyó el porcentaje de votación requerido para ser diputado de partido, de 2.5 a 1.5%; el número máximo de diputados de partido por organización minoritaria se elevó de 20 a 25. “En 1973, mediante la nueva ley electoral, se concedió tiempo en radio y TV a los partidos durante las campañas electorales y se redujo, demagógicamente, el número de afiliados necesarios para el registro legal de 75 a 65,000”. Nuria Fernández “La reforma política: orígenes y limitaciones” en: *Cuadernos Políticos*, número 16, México, D.F., editorial Era, abril-junio de 1978, pp. 16-30.

¹⁹⁹ Tan sólo en 4 años (1972-1976) la burocracia aumentó de 600,000 a 2.2 millones.

El movimiento campesino de la década padecía la política agraria y económica del Estado que privilegió el apoyo a las organizaciones campesinas oficiales. En este contexto, “se volvió a abanderar la lucha por la tierra y ésta se hizo explícita mediante *la invasión de tierras*”.²⁰⁰ Entre los factores que propiciaron los movimientos campesinos de la época Reina señala: rezagos agrarios no resueltos, políticas de desarrollo regional excluyentes y pérdida de autosuficiencia alimentaria. Éstos elementos generaron distintas respuestas a lo largo y ancho del país, la principal reivindicación era el reparto de tierras pero había otras razones entre las que se cuentan: la lucha por los recursos naturales, los espacios de producción y distribución, contra los cacicazgos y por la democratización de los poderes locales, la defensa de los derechos laborales en el agro, y por supuesto, la protesta contra la represión del Estado que se generalizó durante esos años.²⁰¹

Mientras las organizaciones campesinas oficialistas vinculadas al PRI se subordinaron al proyecto definido por el partido, las organizaciones campesinas independientes generaron proyectos alternativos de oposición, buscando deslindarse del carácter corporativo y de la filiación partidista al PRI. Los años setenta significaron para la movilización campesina independiente nuevas formas de intervención en los espacios rurales.²⁰² “De la demanda y denuncia de latifundios, los campesinos pasaron a invadir las grandes propiedades en cuestión”.²⁰³ Sobresalieron los movimientos que desarrollaron organizaciones como: el Campamento Tierra y Libertad en la Huasteca Potosina, la Coalición de los Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo, la Unión Regional de Ejidos y Comunidades de la Huasteca Hidalguense (URECHH), la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesino Solidarios de Chiapas, la Unión de Ejidos Independientes de Sinaloa, la Unión Campesina Independiente de la Sierra Norte de Puebla y Veracruz, la Liga Independiente del Valle de Guaymas, los Comuneros Organizados de Milpa Alta, la Unión de Comuneros Emiliano Zapata (UCEZ) en Michoacán y la Coalición Obrero Estudiantil del Istmo en Oaxaca, entre otras.²⁰⁴

²⁰⁰ Reina, Leticia. Op. Cit., pp. 76.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Se realizaron tomas de tierra en: Michoacán, Durango, Sonora, Tamaulipas, Puebla, Tlaxcala, Sinaloa, Chihuahua, Guanajuato, Colima, Coahuila, San Luis Potosí y Oaxaca.

²⁰³ Reina, Leticia. Op. Cit., pp. 78.

²⁰⁴ Ibid., 78-79.

El proceso de liberalización política de la época se tradujo además en el surgimiento de grandes organizaciones sociales que en función de intereses de sector (popular, campesino u obrero) desarrollaron movimientos a nivel nacional. Fue el caso de “la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano-Popular (Conamup, 1980), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA, 1979) y la Coordinadora Sindical Nacional (Cosina, 1983)”.²⁰⁵ Desde los años cincuenta y hasta el surgimiento de las organizaciones de masas a fines de los setenta, la crítica se centraba en el carácter anti democrático de la organización social y la falta de legitimidad de las estructuras burocráticas sindicales de representación. “En realidad, los movimientos populares de la época planteaban no sólo el fracaso del régimen en el cumplimiento de sus promesas de justicia sustantiva, sino también la inexistencia de libertad de asociación”.²⁰⁶

El sistema político de la época reconoció en el discurso las demandas de los grupos organizados. Sin embargo, en la práctica supedito la satisfacción de sus exigencias al acatamiento de la ley y al sometimiento al propio régimen.

Las organizaciones empresariales no estuvieron exentas de participar en los cambios que se desarrollaron en la década, así surgió en 1976 el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), promovido por el CMHN. El CCE se funda “como una respuesta del sector productivo nacional a la creciente intervención del gobierno en la economía y la aplicación de medidas claramente populistas”.²⁰⁷ El objetivo general del CCE desde entonces es la coordinación de las políticas y acciones de los organismos empresariales para incidir en el diseño políticas públicas en materia económica.

Los años ochenta

En la década de los ochenta el sistema político atravesó por severas crisis: política, económica y social. La crisis política tuvo como causa el proceso electoral de 1976, al que llegaría como candidato único José López Portillo (1976-1982) del PRI. Además, durante su periodo presidencial los niveles de corrupción y nepotismo serían insostenibles al grado de

²⁰⁵ Olvera, Alberto “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”. Op. Cit., pp. 49.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Página web del CCE <http://www.cce.org.mx/acerca-de/> [Consultado: jueves 15 de mayo de 2014].

llevar a la cárcel en 1984 a Arturo Durazo Moreno, uno de sus más cercanos colaboradores. La crisis económica se debió principalmente a la saturación de petróleo en el mercado mundial, el precio del crudo mexicano bajó e impacto en los ingresos estimados para esos años, como consecuencia se aceleró el proceso inflacionario que de 28% en 1981 se disparó a 100% para el siguiente año; además, la deuda externa creció debido a que México había contratado préstamos a tasa variable y las economías a nivel mundial vivían una etapa de recesión, resultado de las crisis fiscales de los años setenta. Por último, la crisis social experimentada por el sismo del 19 de septiembre de 1985 tuvo severos efectos que ocasionaron la pérdida de legitimidad del gobierno, la respuesta tardía de los funcionarios públicos obligó la activación de grupos de la sociedad que en general se habían mostrado apáticos, generando acciones solidarias no anticipadas.

En estos años –señala Olvera– comenzó a definirse la separación entre Estado-sociedad lo que condujo “al surgimiento de una sociedad pequeña, débil y fragmentada, basada en modelos asociativos de tipo clasista-gremial”.²⁰⁸ Estos sectores más que buscar la democratización del sistema político, protestaban “por la ruptura práctica de la moralidad del régimen (la promesa de justicia sustantiva)”.²⁰⁹

En cuanto a la lógica de acción colectiva de las movilizaciones campesinas, se transformó de tal manera que la lucha se centró en la apropiación del proceso productivo debido a que la política agraria gubernamental se fijó dos objetivos: “acabar con el proteccionismo y modernizar al campo en el contexto de la apertura económica”.²¹⁰ En esa coyuntura, la lucha del movimiento campesino por el proceso productivo se distinguió por una serie de características muy bien definidas:

Primero por la búsqueda de una autonomía política, ideológica y organizativa frente a las centrales oficialistas y a los partidos políticos. Segundo, porque se planteó una apropiación global del proceso productivo incluyendo la comercialización y el abasto. Con esto, el

²⁰⁸ Alberto J. Olvera. Op. Cit., pp. 51.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Éste proceso tuvo su punto culminante hacia 1992 con la reforma al artículo 27 constitucional que autorizó la privatización del ejido.

movimiento buscaba defender al sector social de la economía frente a la privatización y liquidación de las estructuras ejidales y comunales.²¹¹

Se fortalecieron formas de organización colectiva integradas por los pequeños productores que quedaron en el desamparo debido a la nueva política agraria.²¹² “El Estado estimuló la asociación directa entre ejidos, uniones ejidales, pequeños propietarios y empresas agroindustriales”²¹³ que no sólo se convirtieron en una fuerza económica regional, también desarrollaron capacidad de interlocución a partir de la fuerza político-electoral que representaban más allá de la relación corporativo-clientelar tradicional. En el fondo –señala Reina– “estas nuevas formas de organización (generaron) nuevas redes clientelares y se inició un nuevo corporativismo”.²¹⁴

Aunado a las nuevas formas de organización campesina, un grupo de agricultores privados afiliados a las organizaciones oficiales descontentos con la política expropiatoria desarrollada durante el gobierno de Echeverría, fundan en 1984 el Consejo Nacional Agropecuario (CNA). Destaca esta organización por su capacidad de interlocución ya que desde el año de su fundación “forma parte del gabinete agropecuario del gobierno federal”.²¹⁵

Para la sucesión presidencial de 1988, la suma de los procesos asociativos de los movimientos urbanos, de los novedosos modelos asociativos y de las nuevas formas de organización campesina, se manifestaron en dos grandes corrientes políticas.

La representación simbólica y la promesa de justicia sustantiva fue fundamental para la escisión de Cuauhtémoc Cárdenas del PRI que derivó en la creación del Frente Amplio Progresista.

²¹¹ Reina, Leticia. Op. Cit., pp. 82.

²¹² Fue el caso de la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas (UNORCA) que surgió en 1985 y aglutinó uniones ejidales del noreste del país; la Cooperativa Agropecuaria Regional Tosepan Titanuke, de la Sierra Norte de Puebla que agrupó comunidades nahuas, totonacas, tepehuas y otomíes de 10 municipios a principios de los ochenta; la Unión de Comunidades y Ejidos Forestales de Oaxaca, creada en 1985 con comunidades con población mayoritariamente indígena; la Unión de Uniones Ejidales de Grupos Campesinos Solidarios de Chiapas que en 1980 reunía “12 000 familias de 180 comunidades en 11 municipios”; entre otras.

²¹³ Reina, Leticia. Op. Cit., pp. 81.

²¹⁴ Ibid., pp. 87

²¹⁵ Puga, Cristina. *Los empresarios...* Op. Cit., pp. 53.

El otro movimiento político disidente fue encabezado por Manuel Clouthier como líder del opositor Partido Acción Nacional representando al electorado de clases medias del norte.

A pesar de la derrota electoral que significó para la oposición el triunfo de Carlos Salinas de Gortari,²¹⁶ fueron muy importantes los logros. Por un lado, en 1989 se logra la creación de un partido que trato de sumar a la mayoría de los grupos de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática. Por otro, la consolidación y fortalecimiento de los liderazgos provenientes de organizaciones conservadoras que se integraron activamente al trabajo político a través del Partido Acción Nacional.

2.3 Los años noventa y la perspectiva para el siglo XXI

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari dio la bienvenida a la década de los noventa. Su programa económico radical tuvo efectos en las formas tradicionales de identidad colectiva. Surgieron nuevas y diversas formas de acción social como consecuencia de los procesos de liberalización política²¹⁷ y económica²¹⁸.

En estos años comenzó un proceso acelerado de formación de organizaciones sociales.²¹⁹ La liberalización política fortaleció el proceso de democratización en virtud del reconocimiento internacional de la calidad democrática como país. Para el gobierno de Ernesto Zedillo el proceso de democratización se aceleró a grado tal que incluso hubo quien señalara que “la transición democrática comenzó desde la periferia hasta llegar a los poderes centrales”.²²⁰

²¹⁶ Los resultados oficiales le dieron el triunfo con 50% de votos frente a 31% para Cuauhtémoc Cárdenas y 17% para Manuel Clouthier.

²¹⁷ El reconocimiento del triunfo de la oposición en diferentes estados de la república (Baja California, Guanajuato y Chihuahua) y la creación del Instituto Federal Electoral en 1990.

²¹⁸ Olvera señala entre los efectos del ajuste neoliberal: “aumento del desempleo, desmantelamiento de los contratos colectivos, pérdida de influencia del sindicalismo, inviabilidad económica de la producción campesina, aumento de la economía informal y marginalidad urbana, aumento de la emigración y acentuación del privatismo como conducta dominante en el plano colectivo”. Olvera, Alberto “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”. Op. Cit., pp.

²¹⁹ Véase “Las organizaciones de la sociedad civil” en: *Revista Nueva Visión Socialdemócrata. Sociedad en Movimiento*, núm. 16, abril-junio de 2009.

²²⁰ En 1997 por primera vez en su historia el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados. El PRD logra ganar la jefatura de gobierno en ese mismo año con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato. El PAN tiene para

Las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG)²²¹, ahora conocidas como organizaciones del tercer sector (asociaciones civiles en su mayoría), se multiplicaron y se convirtieron en actores con influencia debido sobre todo a dos factores: “el acceso creciente a financiamiento internacional, y la sustitución paulatina del original concepto de servicio a los movimientos populares como justificación de la existencia de las ONG, por una creciente autonomización de su acción, su profesionalización y una orientación a la definición de políticas sociales alternativas”.²²² La proliferación de este tipo de organizaciones respondió también a una necesidad entre los sectores medios urbanos que ante la escasez de espacios en los partidos políticos y en el sector público, convirtieron a las ONG en una alternativa real de ocupación.

El interés de las clases medias por incorporarse activamente en la participación de movimientos u organizaciones surgidas en el seno de la sociedad civil repercutió en la relación que había existido históricamente entre ésta y el gobierno, se abrieron nuevos mecanismos de interlocución para la participación de los actores emergentes de la década. Así lo señala Ramírez Saíz en su trabajo sobre participación de las organizaciones cívicas,²²³ las acciones de estos actores incidieron en los procesos de transparencia para “la defensa y la institucionalidad democrática ante los procesos electorales”.²²⁴

ese momento el control de seis gubernaturas a nivel nacional. En el ámbito municipal para ese año el PRI contaba con 1346 ayuntamientos, el PAN con 313 y el PRD tenía 283, de un total de 2415. Si se revisan los mismos datos de diez años atrás nos encontramos lo siguiente: el PRI tenía 2294, el PAN apenas 12 y el PRD como partido no existía aún. Es innegable el proceso de transición a la democracia en términos de competencia electoral a nivel municipal en esa década. Mauricio Merino “Nuevo federalismo, nuevos conflictos” en: Loaeza Soledad y Prud’homme Jean Francoise (coords.), *Los grandes problemas de México t. XIV*. Op. Cit., 487-529.

²²¹ El término ONG surgió después de la segunda guerra mundial. Diversas organizaciones en el marco de la aparición de la Organización de las Naciones Unidas ofrecieron su colaboración para apoyar en reconstrucción de los países más afectados por la guerra y de los países pobres del tercer mundo. Se caracterizaban por ser agencias privadas sin vínculos con estructuras gubernamentales, por el desarrollo de labores filantrópicas para el desarrollo de las comunidades y por la asistencia pública (salud, educación, alimentación, etc.). Román Reyes (Dir). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*, Tomo 1/2/3/4, Ed. Plaza y Valdés, Madrid-México 2009.

²²² Así lo señala Olvera citando a Aguilar. Olvera, Alberto “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”. Op. Cit., pp. 57.

²²³ Se refiere en particular a Convergencia de Organismos Sociales por la Democracia, Alianza Cívica, Movimiento Ciudadano por la Democracia y ONG de derechos humanos.

²²⁴ Se trató de acciones estratégicas para fortalecer la certeza en las elecciones: observación electoral, supervisión de la cobertura equitativa de los medios para las campañas de todos los partidos, monitoreo del financiamiento público, fiscalización del financiamiento privado y “defensa del IFE como institución imparcial

En esta década también surgieron dos grandes movimientos, uno de tipo urbano-rural y el segundo de reivindicación de derechos de los pueblos indígenas.

El primero, conocido como El Barzón, surgió con la crisis económica de 1994 y consistió en un movimiento de resistencia de sectores de clase media rurales y urbanos perjudicados directamente por el aumento en las tasas de interés derivada de los problemas económicos por los que atravesó el país.²²⁵

En el campo fue alentado con la deuda generada por la cartera vencida de los préstamos adquiridos para el desarrollo de actividades agropecuarias a los bancos públicos y privados por pequeños y medianos propietarios del campo.²²⁶ A estos deudores rurales se sumaron los deudores urbanos, “esencialmente pequeños y medianos empresarios manufactureros, del sector de servicios, deudores con créditos hipotecarios y tarjetahabientes”.²²⁷

Olvera dibuja con gran precisión lo que el Barzón simbolizó para esa época,

El Barzón representó la emergencia de una nueva práctica asociativa (si bien de carácter defensivo) entre empresarios agrícolas pequeños y medianos, así como entre sectores de la clase media urbana hundidos en problemas crediticios, en una época en que súbitamente pasaron de la ilusión de la entrada a la sociedad de consumo a la condición de delincuentes económicos.²²⁸

Por otro lado, el movimiento indígena comenzó a desarrollarse desde finales de los ochenta y durante la década de los noventa a nivel mundial con el surgimiento de debates²²⁹

e independiente”. Juan Manuel Ramírez Saíz “Organizaciones cívicas, democracia y sistema político” en: Aziz Nassif, Alberto (coord.). *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*. CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México 2003, pp. 150.

²²⁵ Véase de Grammont, Hubert C. *El Barzón: clase media, ciudadanía y democracia*. Instituto de Investigaciones Sociales/ Editorial Plaza y Valdés. México, 2001.

²²⁶ Estos préstamos no eran pagados en su totalidad porque se consideraban un tipo de subsidio al campo. Paulatinamente, el problema se acumuló y para diciembre de 1994 el monto de la cartera vencida era de 59,501,000 nuevos pesos cuando al iniciar el sexenio era de 1,632,048. Se trató de un incremento de más de 50 millones de nuevos pesos en tan sólo 6 años.

²²⁷ de Grammont, Hubert C. Op. Cit., pp. 152.

²²⁸ Alberto J. Olvera “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México. Op. Cit., pp. 62.

²²⁹ Este proceso comenzó en México en 1990 con la integración del Consejo Mexicano 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular, después de la celebración del Segundo Foro Internacional de Derechos Humanos en la Ciudad de México.

en torno a la *etnización de las luchas* como consecuencia de la disolución de la Unión Soviética, y de algunos países de Europa oriental. En el caso de México, con la ratificación del gobierno federal del Convenio 169²³⁰ de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se desencadenaron amplios debates sobre los derechos de los pueblos indígenas que culminaron con la reforma del artículo 4º constitucional en enero de 1992. Intempestivamente el 1º de enero de 1994 hace su aparición el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado de Chiapas,²³¹ este no fue un caso aislado de surgimiento de insurgencias.²³² Citando a Guillermo de la Peña, Reina señala que en los movimientos étnico-políticos de la época, a pesar de los rasgos particulares de cada grupo étnico, se pueden distinguir características comunes: en primer lugar, buscan el reconocimiento al Estado mexicano del mundo indígena como válido y respetable acompañado de la denuncia de exclusión y racismo en la sociedad mexicana; en segundo lugar, exigen el respeto a los propios ritmos y modalidades de desarrollo, así como a sus tradiciones y formas de expresión; y en tercer lugar, los pueblos indígenas demandan la participación plena en la toma de decisiones en el ámbito local, regional y nacional. Este fue el trasfondo político para el desarrollo de los movimientos indígenas de la época.²³³

²³⁰ Para efecto de identificar fuentes de reivindicación de los derechos de las comunidades originarias caben destacar los siguientes principios del Convenio: “Sus modos de vida, sus costumbres y tradiciones, sus instituciones, leyes consuetudinarias, modos de uso de la tierra y formas de organización social en general son diferentes a las de la población dominante. El Convenio reconoce estas diferencias y busca garantizar que sean respetadas y tenidas en cuenta a la hora de tomar medidas que seguramente tendrán un impacto sobre ellos”; “el Convenio exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados en relación con los temas que los afectan. También exige que estos pueblos puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que los afectan”; además, “el artículo 7 del Convenio núm. 169 establece que los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar su propio desarrollo económico, social y cultural”. Página web de la Organización Internacional del Trabajo <http://www.ilo.int/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm> [Consultado: viernes, 16 de mayo de 2014]

²³¹ El levantamiento armado generó gran expectación e interés de parte de la sociedad civil nacional e internacional que confrontó así el olvido en el que se habían sumido estas comunidades. En este contexto de solidaridad de las organizaciones civiles urbanas con el movimiento zapatista surgió el Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN) en 1997 y fungió como una suerte de enlace con la sociedad en general, reconocido y legitimado por el propio EZLN.

²³² En 1997 hizo su aparición en Guerrero el Ejército Popular Revolucionario (EPR) a un año de la conmemoración de la represión de miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS) en el vado de Aguas Blancas del municipio de Coyuca

²³³ Reina, Leticia. Op. Cit., pp. 87-96.

Finalmente, con el auge de organizaciones civiles, el surgimiento de movimientos sociales urbanos, rurales y étnico-políticos, comenzaron a darse reformas a las leyes que reconocían la importancia de involucrar a estos actores en los espacios de participación para la formulación de políticas públicas.²³⁴

Espacios para la gobernanza en el nuevo siglo

Como se puede leer en este trabajo, a lo largo de cada una de las décadas del siglo XX, actores políticos, económicos y sociales a partir del surgimiento de movimientos sociales o la creación de organizaciones, han buscado incidir de manera directa, indirecta, pacífica o violenta, en el proceso de dirección gubernamental.

Con el reconocimiento pleno de las asociaciones para colaborar en áreas de la administración pública, se abrieron nuevas formas de relación que a la fecha se mantienen vigentes. Sin dejar de lado el activismo político a través de movimientos sociales, en nuestros días se ha institucionalizado la relación entre sociedad civil y gobierno a través de cuerpos colegiados de carácter permanente que permiten la deliberación pública para la generación de consensos.²³⁵

Siguiendo a Puga se hace patente “una tendencia de las asociaciones participantes hacia la creación de espacios que les permitan incidir de una manera más institucional y

²³⁴ Puga describe como las reformas legales más significativas para la participación de la sociedad civil, las siguientes: La ley de asociaciones religiosas y de culto público en 1992, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la nueva Ley de Cámaras en 1997, las leyes de participación ciudadana del D. F., Coahuila y Tamaulipas, la Ley General de Desarrollo Social en 2003 y finalmente la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en 2004. Cristina Puga “Una doble mirada a las asociaciones: perspectivas teóricas y la experiencia mexicana” en: Arditi, Benjamín (Ed.). *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Op. Cit., pp. 96.

²³⁵ Véanse: Aguilar Valenzuela, Rubén “La sociedad civil y el gobierno en el tiempo de la alternancia” en: Aziz Nassif, Alberto y Alonso Sánchez, Jorge (coords.). *El Estado mexicano: herencias y cambios. Tomo III. Sociedad civil y diversidad*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social/Miguel Ángel Porrúa. México, 2005; Hevia, Felipe, et. al. “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal” en *Perfiles Latinoamericanos*, número 38, julio/diciembre 2011; Isunza Vera, Ernesto y Olvera J., Alberto. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Miguel Ángel Porrúa. México 2010, y; Luna, Matilde y Velasco, José Luis. “Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: problemas y mecanismos de integración” en: *REDES, Revista hispana para el análisis de las redes sociales*, Vol. 17, #4, diciembre de 2009.

directa en la formulación de políticas acerca de aquellos asuntos que les den razón de ser y que han constituido su sello de identidad”.²³⁶

Dos procesos se articularon para fortalecer la participación institucionalizada de la sociedad civil. Por un lado las modificaciones a los marcos legales que regulaban su participación y capacidad para intervenir directamente en los ciclos de política pública y la orientación de acciones gubernamentales; por otro, la llegada a la presidencia de la república de Vicente Fox en el año 2000 proveniente del PAN, histórico partido de oposición durante gran parte del siglo XX. Estos procesos significaron en el discurso y en la práctica la intención manifiesta del gobierno federal por incluir a los actores del universo asociativo en los procesos de política pública.²³⁷ Además, fomentaron el interés de las personas por participar en agrupaciones u organizaciones ciudadanas.²³⁸

Rubén Aguilar destaca que en los primeros tres años del gobierno de Fox se fortaleció la figura de la participación ciudadana a través de la incorporación de las asociaciones en los esquemas de participación formal entre los cuales destacan; “los consejos consultivos, los consejos de participación ciudadana, los comités técnicos y las comisiones de trabajo (integrados por) ciudadanos, organizaciones civiles, instituciones académicas, empresariales, científicas, profesionales, entre otras”.²³⁹

Los órganos colegiados que reconoce Rubén Aguilar se han convertido en espacio para el involucramiento de los actores sociales y económicos en ámbitos que hasta la década de los ochenta eran principalmente estatales, analíticamente se les denomina instancias públicas de deliberación (IPD), redes de gobernanza (RG) o interfaces socioestatales (IS).

²³⁶ Cristina Puga “Una doble mirada a las asociaciones: perspectivas teóricas y la experiencia mexicana”. Op. Cit., pp. 99.

²³⁷ Véase Aguilar Valenzuela, Rubén “La sociedad civil y el gobierno en el tiempo de la alternancia”. Op. Cit.

²³⁸ Los resultados que se observan en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas permiten concluir que se elevó la participación de los ciudadanos en agrupaciones u organizaciones a lo largo de la primera década del siglo XXI. Mientras que en 2001 el 8% de los encuestados aceptó su asistencia a reuniones de agrupaciones u organizaciones ciudadanas, para 2012 el porcentaje de personas que afirmaron haber asistido a este tipo de reuniones llegó a 13.72%. Véanse la *Encuesta Nacional sobre Cultura política y Prácticas Ciudadanas 2001 (ENCUP 2001). Resumen de resultados*. Secretaría de Gobernación/Dirección General de Desarrollo Político. Sin fecha, y; los *Resultados de la Quinta Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. ENCUP 2012*, en: <http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Encup> (consultado el 15 de noviembre de 2014).

²³⁹ Aguilar Valenzuela, Rubén “La sociedad civil y el gobierno en el tiempo de la alternancia”. Op. Cit., pp. 32.

De acuerdo con Hevia, las IPD se definen como instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales, se integran por “actores de naturaleza distinta que, dentro de esas instancias, resultan complementarios”,²⁴⁰ cuyo objetivo es el de informar, analizar, proponer, criticar, decidir, evaluar y reorientar la acción gubernamental en procesos de coparticipación.²⁴¹

Luna y Velasco señalan que las RG son entidades más o menos formales que mediante la cooperación se proponen afrontar problemas colectivos,

...se caracterizan por una composición de actores heterogéneos que en combinaciones variables incluyen agencias gubernamentales, organizaciones sociales, movimientos colectivos, comunidades epistémicas, asociaciones de interés, empresarios, expertos, ciudadanos individuales y coaliciones inestables de partidos y organismos de la sociedad civil.²⁴²

Por último, las IS –según Isunza– son espacios sociales institucionalizados en los que interviene la sociedad y el Estado para el ejercicio legítimo de una demanda que no puede ser procesada a partir de la tradicional representación de intereses (procesos electorales). “A estos espacios de participación, interpelación y control del poder los denominamos interfaces socioestatales”.²⁴³

Siguiendo el trabajo de Hevia, Samana y Landa se describen en 2011 la existencia de 409 IPD a nivel federal. Éstas se dividen en cuatro grandes tipos: *intraestatales*, donde interactúan solo actores gubernamentales, que cuentan aproximadamente 182, lo que representa el 44.5% del total de órganos colegiados; *socioestatales*, se caracterizan por tener presencia no gubernamental integrando también a actores gubernamentales, además de

²⁴⁰ Estos actores son de dos tipos: gubernamentales, representantes o servidores públicos que actúan en esas instancias a nombre de alguna dependencia de la APF o algún órgano de gobierno; no gubernamentales, se refiere a la compleja red de organizaciones que integran el universo asociativo, así como académicos, intelectuales y organizaciones del mercado. Hevia, Felipe, et. al. Op. Cit., pp. 68.

²⁴¹ Ibid, pp. 67-69.

²⁴² Luna, Matilde y Velasco, José Luis. “Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: problemas y mecanismos de integración”. Op. Cit., pp. 1

²⁴³ Isunza Vera, Ernesto “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas” en: Isunza Vera, Ernesto y Olvera J. Alberto. Op. Cit., 265-291.

aquellas que no tienen presencia de actores gubernamentales y sin embargo, tienen contacto regular y relación continua con las instancias normativas y dependencias federales, en total son 130 y representan el 31.8%; *sociales*, integradas completamente por actores no gubernamentales y sin relación ni contacto directo con actores gubernamentales, representan el 15.6% del total contando con 64; por último están las *estatal-sociales*, se caracterizan por quedar integradas completamente con actores gubernamentales pero con la consideración de la participación de actores no gubernamentales por invitación, esto es, con voz pero sin voto, suman 33 y representan el 8.1% del total.²⁴⁴

Los principales funciones que desarrollan las IPD son: de consulta²⁴⁵ existen 146 (35.7%), de operación de programas²⁴⁶ existen 72 (17.6%), de evaluación y vigilancia existen 62 (15.2%), de dictaminación de proyectos existen 53 (13%), de planeación existen 35 (8.6%) y de cogestión²⁴⁷ existen 29 (7.1%).²⁴⁸

En la tipología funcional que construyen Hevia, Samana y Landa, los autores señalan como las más importantes aquellas IPD que desarrollan funciones de cogestión por el carácter vinculante de sus decisiones, sin embargo, como se aprecia en los resultados de su trabajo, este tipo de instancias públicas de deliberación tienen una presencia mínima a nivel federal.

La importancia de espacios que integren actores sociales, económicos y políticos con problemas comunes que buscan soluciones consensadas que impactarán en la sociedad en general, radica en que se insertan y desarrollan en un entorno democrático puesto que anulan la posibilidad de decisiones unilaterales a través del desarrollo de canales de comunicación, negociación y/o deliberación, además incorporan y utilizan los recursos que éstos actores

²⁴⁴ Felipe Hevia, Samana Vergara-Lope y Homero Ávila Landa. Op. Cit., pp. 73-74.

²⁴⁵ Funcionan como órganos auxiliares de las dependencias o entidades y sus acciones no son vinculantes para la autoridad. El estudio de caso de este trabajo, el Consejo Técnico Consultivo, se ubica en esta categoría.

²⁴⁶ Se trata de aquellas IPD que se crean en el marco de programas sujetos a reglas de operación cuya tarea es administrar procesos clave.

²⁴⁷ En este esquema es el único en que las decisiones de sus participantes son vinculantes para las instituciones o actores involucrados.

²⁴⁸ Felipe Hevia, et. al. Op. Cit., pp. 73-74.

pueden proveer para atender problemas sociales que el Estado por sí solo no puede atender sin generar cuestionamientos sobre sus decisiones.²⁴⁹

Por la importancia que implican los espacios de participación que permiten la vinculación institucional entre asociaciones sociales y/o económicas con entidades gubernamentales a nivel federal, en el siguiente capítulo analizo el proceso de creación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Técnico Consultivo que se creó en el marco de la Ley.

²⁴⁹ Para comprender la importancia de los espacios de participación donde interactúan actores sociales o económicos con actores políticos en diferentes niveles de gobierno de países de América Latina, incluido México, véase Cameron Maxwell A., Hershberg Eric y Sharpe Kenneth E. (editores). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: FLACSO. México, 2012.

Capítulo 3. La génesis de la Ley Federal de Fomento y el surgimiento del Consejo Técnico Consultivo

3.1 La ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC

La década de los noventa generó una dinámica que transformó las formas de acción colectiva de la sociedad civil y su relación con el gobierno. Esa década fue el caldo de cultivo para el surgimiento de las llamadas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Olvera destaca este hecho al observar que la “creciente visibilidad de las ONG a lo largo de la década (...) no sólo expresaba el crecimiento de su número, sino la ocupación de nuevos espacios en la esfera pública, la aceptación de sus preocupaciones por parte de un amplio número de ciudadanos y una vocación protagónica de sus dirigentes”.²⁵⁰

En esa época comenzó un proceso de construcción de espacios públicos de participación ciudadana²⁵¹ que permitieron la intervención de las asociaciones en los asuntos de interés público. La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) fue resultado del trabajo articulado que un grupo de organizaciones sociales²⁵² gestionó a lo largo de una década.

La aprobación del marco legal federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones sociales no fue un proceso rápido. Éste es el señalamiento realizado por el diputado Miguel Gutiérrez Hernández integrante de la LVIII Legislatura, quien a nombre de un grupo de diputados²⁵³ y de las organizaciones que promovían la iniciativa declaró al presentarla:

²⁵⁰ Olvera, Alberto J. Op. Cit., pp. 57.

²⁵¹ La participación ciudadana –según Nuria Cunill– tiene como sello distintivo “la intervención directa de los sujetos sociales sobre asuntos de interés público”. Nuria Cunill Grau “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina” en: Isunza Vera, Ernesto y Olvera J., Alberto. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Miguel Ángel Porrua. México 2010, pp. 168.

²⁵² Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Foro de Apoyo Mutuo y la Fundación Miguel Alemán.

²⁵³ Los diputados: Juan Carlos Regis Adame, Luis Herrera Jiménez, José Yunes Zorrilla, Maricruz Montelongo Gordillo, Esveida Bravo Martínez, María Guadalupe López Mares, María Cruz Martínez Colín, Ma. Teresa Tapia Bahena, Juan Carlos Pallares Bueno, Fernando J. Martínez Cué, Enrique Villa Preciado, Tomás Ríos Bernal, J. Benjamín Muciño Pérez, Rafael Ramírez Agama.

En suma, hacemos tácito reconocimiento al enorme esfuerzo que por más de 10 años han realizado los miembros de las organizaciones de la sociedad civil en estructurar la propuesta de esta iniciativa y en buscar los consensos necesarios con el Poder Ejecutivo y con este Poder legislativo, hoy depositamos en esta alta tribuna el fruto de estos trabajos conscientes de construir las condiciones legales necesarias para el desarrollo de una cultura de participación social que coadyuve al desarrollo integral de nuestro país.²⁵⁴

Hacia la creación de la Ley Federal de Fomento

El primer acercamiento entre organizaciones sociales y legisladores federales ocurrió a mediados de la década de los noventa, las organizaciones proponentes de la Ley presentaron ante la Comisión Especial de Participación Ciudadana en la LVI Legislatura el anteproyecto de “Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social”. Ésta propuesta se nutrió además de la consulta nacional sobre participación ciudadana organizada por la propia Comisión entre octubre de 1995 y marzo de 1996. Después del estudio y análisis de la iniciativa, el 29 de abril de 1997 fue presentada²⁵⁵ la “Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social”.²⁵⁶ Ésta iniciativa tenía por objeto establecer los mecanismos de financiamiento, coordinación y apoyo que el Estado mexicano otorgaría a las personas físicas u organizaciones de la sociedad civil dedicadas al desarrollo social*. Promovía la intervención de agrupaciones y organizaciones en procesos de política pública a través de los siguientes medios: 1) celebración de acciones y convenios de concertación con las dependencias del gobierno federal para la realización de actividades de desarrollo social; 2) participación como órganos de consulta en los procesos de políticas públicas (diseño, administración, operación, vigilancia y evaluación), planes, programas,

²⁵⁴ Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles, publicada en Gaceta de la Cámara de Diputados el 23 de abril de 2002, página 4.

²⁵⁵ Presentada por los diputados Isidro Aguilera Ortiz, del grupo parlamentario del PRD; Eduardo Guzmán Ortiz, del grupo parlamentario del PT, y María Guadalupe Cecilia Romero Castillo, del grupo parlamentario del PAN.

²⁵⁶ Página web: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/242.html> [Consultado: 6 de marzo de 2013].

* Entendía el desarrollo social como un proceso evolutivo, dinámico y democrático que llevaría al mejoramiento social, económico y cultural de los mexicanos.

acciones y proyectos públicos para fomentar el desarrollo social, incluido el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con la Ley de Planeación.²⁵⁷

Posteriormente, el 24 de noviembre de 1998, en la LVII Legislatura, las organizaciones proponentes vuelven a presentar una propuesta a las Comisiones de Participación Ciudadana, de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Desarrollo Social, esta vez la denominaron proyecto de "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles". El 27 de abril de 1999 el proyecto de Ley fue presentado por los diputados Julio Faesler Carlisle y Jorge Humberto Zamarripa Díaz del Grupo Parlamentario del PAN al pleno de la Cámara como la iniciativa de "Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social",²⁵⁸ después fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la cual transformada en Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, la rechazó. Ésta iniciativa tenía por objetivo establecer mecanismos de coordinación, apoyo y financiamiento para promover y fomentar las actividades de desarrollo social. Respecto a la incidencia de las organizaciones en los procesos de política pública, la iniciativa dictaba el fortalecimiento de mecanismos de coordinación, concertación, participación y consulta de las organizaciones para la determinación de prioridades y estrategias de la política de desarrollo social.²⁵⁹

Para el mes de abril de 2002, en la LVIII Legislatura, la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados recibió formalmente la propuesta de "Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles"²⁶⁰ por parte de representantes de las organizaciones de la sociedad civil.²⁶¹

²⁵⁷ Luego de presentarla en el pleno de la cámara de Diputados fue turnada para su estudio y dictamen a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la misma legislatura. Sin embargo, la Ley no fue dictaminada. Página web: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/242.html> [Consultado:6 de marzo de 2013]

²⁵⁸ Página
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2000/04/asun_768_20000427_1117563691.pdf web:
[Consultado: 14 de marzo de 2013].

²⁵⁹ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1148-I, martes 10 de diciembre de 2002.

²⁶⁰ Presentada el 23 de abril de 2002. Publicada en la Gaceta de la Cámara de Diputados del 23/04/02.

²⁶¹ Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles, publicada en Gaceta de la Cámara de Diputados el 23 de abril de 2002.

La iniciativa de “Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles”, establecía como objeto el fomento de las actividades de desarrollo social por ser un asunto de interés público y señalaba explícitamente la creación de un consejo consultivo que contaría con la participación de representantes de organizaciones sociales, este fue un elemento que ninguna de las iniciativas anteriores había contemplado. Además, consideraba la inclusión de las organizaciones en instancias de participación y consulta en los procesos de políticas públicas y acciones de gobierno (se refería particularmente al Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Planeación).²⁶² Este fue el proyecto definitivo que se discutiría y dictaminaría para dar pauta a la creación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC).

La LFFAROSC fue aprobada por el pleno de la Cámara de Senadores el 18 de noviembre de 2003, posteriormente fue aprobada por unanimidad en diciembre por la Cámara de Diputados y, finalmente, se publicó el 9 de febrero de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

La Ley Federal de Fomento se ha convertido en el marco legal e institucional que reconoce el quehacer de las asociaciones y que les permite, con limitaciones, mantener una relación con derecho a voz y voto para opinar sobre las acciones y/o políticas públicas de fomento realizadas por el gobierno federal. La Ley señala la conformación de cuatro instancias: la Comisión de Fomento,²⁶³ la Secretaría Técnica,²⁶⁴ el Consejo Técnico Consultivo y el Registro Federal.²⁶⁵ De éstas, dos son instancias públicas de deliberación

²⁶² Gaceta Parlamentaria, año V, número 985, martes 23 de abril de 2002.

²⁶³ El 14 de mayo de 2004 se publicó el Acuerdo por el que se constituyó la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el artículo 3 de dicho Acuerdo estableció para su integración lo siguiente: “ARTÍCULO 3o.- La Comisión se integrará por un representante, con rango de subsecretario u homólogo, al menos, de cada una de las siguientes dependencias: I. Secretaría de Desarrollo Social; II. Secretaría de Gobernación; III. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y IV. Secretaría de Relaciones Exteriores.”. De esta forma se aseguraba la participación de las áreas de la Administración Pública directamente relacionadas con las tareas que desarrollan las Organizaciones de la Sociedad Civil, cabe destacar que la única forma en que actores extra-gubernamentales pueden intervenir en las tareas que desarrolla la Comisión es a petición expresa de alguno de los miembros.

²⁶⁴ Quedando a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

²⁶⁵ El Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil es el sistema de información a cargo de la secretaria técnica de la Comisión de Fomento, concentra toda la información que forme parte o se derive del trámite y gestión de la inscripción de las organizaciones en el mismo, así mismo, integra una base de datos de organizaciones de la sociedad civil.

(IPD), también conocidas como redes de políticas públicas/de gobernanza (RG), o como interfaces socioestatales (IS): la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (CTC). Dichas instancias permiten a las organizaciones de la sociedad civil mantener comunicación directa con el Gobierno Federal pero sólo el CTC integra a representantes de las organizaciones de la sociedad civil con derecho a voz y voto.

3.2 El Consejo Técnico Consultivo

El Consejo Técnico Consultivo (CTC) se instaló el 17 de enero de 2005 poco antes de cumplir un año de la publicación de la LFFAROSC en el Diario Oficial de la Federación. El CTC es un órgano de asesoría y consulta de carácter honorífico cuyo objetivo principal es proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto a la Ley Federal de Fomento, además, ha de concurrir anualmente con la Comisión de Fomento para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las entidades que integran la Administración Pública Federal (art. 26 de la LFFAROSC).

Funciones.

Las funciones principales del Consejo son: el análisis de las políticas del Estado en materia de fomento a las actividades señaladas en el art. 5 de la Ley Federal de Fomento,²⁶⁶ a través de la integración de comisiones y grupos de trabajo que formulen opiniones y propuestas para la aplicación y orientación de éstas políticas; impulsar la participación ciudadana y de

²⁶⁶ Asistencia social; Apoyo a la alimentación popular; Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; Asistencia jurídica; Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; Promoción de la equidad de género; Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad; Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural; Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; Promoción del deporte; Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias; Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales; Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; Fomento de acciones para mejorar la economía popular; Participación en acciones de protección civil; Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley; Promoción y defensa de los derechos de los consumidores; Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y; las que determinen otras leyes.

las organizaciones para observar las políticas de fomento realizadas por el Estado mexicano y; por último, emitir recomendaciones para la determinación de infracciones y las sanciones correspondientes²⁶⁷ en los términos que marca la Ley (art. 29 de la LFFAROSC).

Los integrantes del CTC han de concurrir a sesiones ordinarias por lo menos dos veces al año y a extraordinarias cuando sean convocadas por su presidente o por un tercio de los miembros.

El funcionamiento el Consejo depende directamente de las secretarías de Estado que integran la Comisión de Fomento²⁶⁸ ya que los recursos para su operación se obtienen a partir de los presupuestos aprobados para los programas dirigidos a Organizaciones (art. 55 del Reglamento de la LFFAROSC) asignados a estas dependencias.

Entre las tareas principales que desempeñan los consejeros están: asistir a las sesiones del consejo, votar los acuerdos que se sometan a la consideración del pleno, proponer la integración de comisiones y grupos de trabajo, así como formar parte de ellos, presentar al pleno asuntos que ameriten su estudio y análisis en comisiones y grupos de trabajo, así como emitir propuestas y recomendaciones para el acatamiento de la Ley y, cumplir con los acuerdos que se tomen en las sesiones.²⁶⁹ Además, cualquier representación del CTC en algún espacio público debe ir acompañada de la anuencia del pleno del Consejo y posteriormente los responsables de la representación deben entregar un informe de los resultados del acto.

²⁶⁷ Desafortunadamente para la competencia y resultados de trabajo de Consejo, las recomendaciones y opiniones con respecto a la determinación de infracciones y sanciones carecen de carácter vinculatorio. Por lo tanto, las entidades públicas o privadas a que se dirigen no están obligadas a acatar los señalamientos del CTC.

²⁶⁸ Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores.

²⁶⁹ Así lo marca el artículo 11 del Manual de Operación del CTC.

Integración

El Consejo está integrado de la siguiente forma (art. 27 de la LFFAROSC):

- I. Un servidor público que designe la Comisión, quien lo presidirá;²⁷⁰
- II. Nueve representantes de organizaciones, cuya presencia en el Consejo será por tres años, renovándose por tercios cada año;²⁷¹
- III. Cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural; la Comisión emitirá las bases para la selección de estos representantes;²⁷²
- IV. Dos representantes del Poder Legislativo Federal, uno por cada Cámara, cuyo desempeño legislativo sea afín a la materia que regula esta ley y,
- V. Un Secretario Ejecutivo, designado por el Presidente del Consejo con base en la terna propuesta por los integrantes del mismo.²⁷³

²⁷⁰ El Presidente del CTC es el integrante con mayores facultades dentro del órgano consultivo (establecidas en el art. 47 de la LFFAROSC y en el art. 7° del Manual de Operación del CTC) y su designación es atribución única de la Comisión de Fomento. A la fecha han sido funcionarios de la Secretaría de Gobernación adscritos a la Unidad para el Desarrollo Político quienes han presidido el Consejo. No hay mayor reglamentación al respecto, la Comisión tiene la facultad exclusiva para designar al candidato que considere idóneo para el cargo. Así está señalado en la fracción V del artículo 5 del Reglamento Interno de la Comisión de Fomento.

²⁷¹ La Comisión de Fomento emite la convocatoria para elegir a los representantes de las organizaciones inscritas en el Registro. La selección de los futuros consejeros se sujeta los siguientes criterios: representatividad, antigüedad, membresía y desempeño de las organizaciones.

²⁷² Todas las OSC inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil y los miembros de los sectores (a título personal o por propuesta de las instituciones a que estén adscritos) pueden presentar sus candidaturas para formar parte del CTC; una vez cerrado el plazo de la convocatoria la Comisión verifica la integración de los expedientes y la idoneidad de los candidatos. Posteriormente, en sesión extraordinaria elige a los consejeros por mayoría de votos. Esto significa que la designación de los nuevos integrantes del CTC es competencia exclusiva de la Comisión de Fomento.

A diferencia de lo que ocurre con la designación del presidente, en el caso de los representantes de las OSC y de los sectores académico, profesional, científico y cultural, la reglamentación es bastante más extensa. Los requisitos y procedimientos que han de seguirse para la selección y designación de los representantes de las OSC se describen en el Reglamento de la LFFAROSC Capítulo Quinto “Del Consejo Técnico Consultivo”, del artículo 39 al 43 y, en el Manual de Operación del CTC en los capítulos: VI. De los Consejeros; VII. La Permanencia y Suplencia de los Consejeros Propietarios y Suplentes y; VIII. Suplencia de los Consejeros Propietarios.

²⁷³ En este caso, el Consejo lo designa por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, de entre una terna propuesta por el Presidente, quien podrá recibir previamente propuestas de personas por parte de la Comisión y del Consejo. El Secretario Ejecutivo podrá ser removido por la votación antes referida a propuesta de algún miembro del Consejo. La permanencia en el cargo para el Secretario Ejecutivo es por un periodo de tres años con opción a ser ratificado por única vez para un segundo periodo en función de una evaluación de desempeño realizada por el CTC (artículos 45 y 46 del Reglamento de la LFFAROSC).

Desempeño 2005-2013

El primer año de trabajo del Consejo Técnico Consultivo se caracterizó por atender cuestiones de orden operativo, particularmente la elaboración del manual de operación y la aprobación de la agenda de trabajo 2005.

Una de las primeras controversias que se suscitó al interior del Consejo fue por la designación del titular de la secretaria ejecutiva, los representantes de la osc se pronunciaron desde el principio por modificar la Ley para que este cargo fuera ocupado por alguien con un perfil mucho más ciudadano y no, como señalaba la Ley, por un servidor público.²⁷⁴

Las tareas que desarrolló la Comisión de Fomento para la difusión de la Ley y de las acciones que se establecen en ésta para el aprovechamiento de las organizaciones de la sociedad civil quedaron a cargo de Indesol*. Desde el año 2004 inició la operación del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil y se fortalecieron las tareas de difusión entre las organizaciones de todo el país a través del envío de servidores públicos que a nombre de la Comisión visitaron las 31 entidades para verificar la instalación de los módulos para el trámite de inscripción al Registro. Además se realizaron talleres y cursos de sensibilización y conocimiento de la Ley para los funcionarios encargados de la atención a osc en los estados.²⁷⁵

Frente al nuevo esquema para el aprovechamiento de la política federal de fomento que representó la promulgación de la Ley, se exhibieron obstáculos de orden legal-administrativo para las organizaciones de la sociedad civil; ésta fue una de las preocupaciones externadas por los representantes de osc en el Consejo en vista de los recursos limitados con los que operan una gran cantidad de organizaciones en el país que se verían impactadas por el nuevo marco legal.²⁷⁶

²⁷⁴ Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2005. 25 de febrero de 2005

* El Instituto Nacional de Desarrollo Social es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. El titular de Indesol se ha desempeñado como Secretario Técnico de la Comisión y ha sido el vínculo con el Consejo Técnico Consultivo.

²⁷⁵ Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2005. Op. Cit.

²⁷⁶ Ibid.

Desde la primera reunión se planteó como necesario tener claridad sobre los recursos con que operaría el Consejo y sobre la difusión en medios de comunicación de las tareas de fomento que realizaría para vincularse con la sociedad en general y con las organizaciones en particular.

En la segunda sesión ordinaria del año 2005, en el marco de la agenda de trabajo para ese año, se propuso un diálogo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la intención de lograr que el Consejo fuera consultado para la elaboración de la miscelánea fiscal. En el ámbito parlamentario se estableció un vínculo cercano y directo con los representantes del Poder Legislativo en el Consejo para llevar al pleno de las Cámaras las propuestas de reformas a la Ley. Además, los consejeros representantes de organizaciones se manifestaron abierta y libremente ante el consejero presidente en su calidad de funcionario de la Secretaría de Gobernación por las campañas registradas en medios de comunicación que promovían la confrontación social y un ánimo de división y enfrentamiento de cara a las elecciones del año siguiente.²⁷⁷

Es importante señalar que durante el primer año, a tan sólo seis meses de haber comenzado a operar el Consejo, se registra el primer cambio en la presidencia del órgano colegiado, José Francisco Paoli Bolio fue sustituido por Carlos Madrazo Limón²⁷⁸ quien permanecería tan sólo cinco meses en el cargo. Ésta dinámica de cambio constante se observa de entonces a la fecha, en ocho años de trabajo el CTC ha tenido nueve distintos presidentes.²⁷⁹

Para 2006 cambia nuevamente la presidencia el CTC, ahora tocó el turno a Leonardo García Camarena. Afortunadamente, la estructura e integración de las comisiones de trabajo²⁸⁰ al inicio del año comienza a definirse de manera más clara y funcional.²⁸¹

²⁷⁷ Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2005. 16 de mayo de 2005.

²⁷⁸ Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2005. 15 de agosto de 2005.

²⁷⁹ Ver cuadro 1. Presidentes del CTC (2005-2012) y cuadro 2. Presidentes del CTC (2008-2013).

²⁸⁰ Se integraron seis comisiones: del Registro Federal de las osc, de Políticas Públicas, de Marco Legal, de Comunicación y Articulación, de Profesionalización de las osc y, por último, de Casos de Hostigamiento a Representantes de osc.

²⁸¹ Acta de las Primera y Segunda Sesiones Extraordinarias del Consejo Técnico Consultivo 2006. 13 de enero de 2006.

Durante el primer semestre de éste año se registraron debates intensos cimentados en el proceso electoral que se llevaría a cabo en julio, se discutió la relación entre organizaciones inscritas en el Registro Federal de osc y partidos políticos y se plantearon una serie de cuestiones* de vital importancia para la permanencia, desarrollo y eficacia del Consejo que derivaron en el plan estratégico de trabajo para ese año. Se propusieron cuatro ejes fundamentales: posicionamiento del CTC para el fortalecimiento del fomento a las osc, mejorar el marco legal y fiscal para las osc, impulso a la participación de las osc en la definición del plan de gobierno federal y en los ámbitos locales y, por último, la incidencia y evaluación de las políticas públicas.²⁸²

El interés generado en el Consejo para investigar los nexos entre organizaciones integradas al Registro Federal y partidos políticos de cara a las elecciones federales de ese año, derivó en exhortos por parte de la Comisión de Fomento a las organizaciones para no incurrir en infracciones a la Ley, y por parte de la SEGOB, a representantes de partidos políticos para evitar realizar acciones que pudieran dañar a las osc.

Para el segundo semestre del año en las discusiones del CTC se abordó como tema primordial el presupuesto para su operación, se presentó un proyecto de financiamiento a las actividades del Consejo a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sin embargo, para noviembre de 2006 aún no se resolvían favorablemente los procedimientos administrativos necesarios por parte del gobierno federal para poder acceder a estos recursos.²⁸³

Las sesiones del Consejo para 2007 iniciaron con una presidencia distinta, Gildardo Gómez Verónica sustituyó a Leonardo García Camarena. Durante el primer semestre del año se propuso una mayor participación del Consejo en la definición de un programa nacional de fomento a las actividades de las osc dirigido a las dependencias de la administración pública

* ¿Cómo proponer otra forma de ejercicio presupuestal para el CTC?, ¿cómo prever el presupuesto para 2007?, ¿cuáles son las prioridades a impulsar?, ¿cómo innovar la naturaleza del CTC y romper la lógica transexenal?, etc. Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2006. 7 de abril de 2006.

²⁸² Ibid.

²⁸³ Acta de la Tercera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2006. 23 de noviembre de 2006.

federal. Se buscó intervenir en la formulación y redacción del plan nacional de desarrollo 2007-2012 y se revisó el tema de los recursos para la operación del Consejo.²⁸⁴

Además, se expusieron los casos de hostigamiento a organizaciones²⁸⁵ para darles seguimiento y, a través del presidente del Consejo, se comenzó a gestionar una reunión con el presidente Felipe Calderón Hinojosa.²⁸⁶

Uno de los logros importantes del año 2007 fue la inclusión del Consejo en la definición de planes de estudio de las convocatorias del programa de coinversión social para proyectos de profesionalización, formación y fortalecimiento institucional. Se logró también la intervención del Consejo en la elaboración de los criterios básicos de los perfiles de los dictaminadores(as) y la revisión de los criterios de elegibilidad de los proyectos de coinversión social e incluso, podían proponer personas para conformar el padrón de dictaminadores(as). Ante el tema del presupuesto asignado para operar durante 2008, se acordó a petición expresa del presidente del CTC, integrar una “comisión especial de consejeros que se dediquen a cabildear y gestionar dicho presupuesto ante el Congreso de la Unión”.²⁸⁷

En la última sesión ordinaria de ese año se vertieron las principales preocupaciones de los consejeros representantes de osc ante la reforma fiscal y se presentaron una serie de propuestas²⁸⁸ dirigidas a la Comisión de Fomento.²⁸⁹

Para la primera reunión de 2008* los integrantes del Consejo mostraron su descontento frente a las acciones de la administración pública federal que a tres años de

²⁸⁴ Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2007. 30 de marzo de 2007.

²⁸⁵ Se expuso el hostigamiento por parte del Instituto Nacional de Migración a integrantes de “Sin Fronteras I.A.P.”; así como la presunta desaparición de Jorge Gabriel Cerón, integrante de COPEFIS A.C. del estado de Guerrero.

²⁸⁶ Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2007. 25 de mayo de 2007.

²⁸⁷ Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2007. 30 de agosto de 2007.

²⁸⁸ Las propuestas fueron cuatro: exención del IETU a personas morales con fines no lucrativos inscritas en el Registro Federal de OSC; modificación al monto establecido para el límite de las donaciones de acuerdo con el monto de ingresos del donante; procedimientos de transparencia para hacer públicos los montos de donaciones que reciben las osc y; procedimientos que permitan a las organizaciones resarcir errores propios ante la renovación o revocación de la figura de donataria autorizada.

²⁸⁹ Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2007. 19 de octubre de 2007.

* Ese año la presidencia del CTC fue asumida por Alejandro Poiré Romero en su calidad de titular de la Unidad para el Desarrollo Político.

aprobada la Ley ofrecían una política de fomento limitada. Declaraban que “se ha observado una dinámica que limita la acción del CTC a un papel formal y de escasa incidencia en las políticas públicas”, estas condiciones podían mermar según señalaban, “la construcción de un estado democrático de derecho y el desarrollo de una relación horizontal gobierno-sociedad, basada en la participación de la población en los asuntos públicos”.²⁹⁰

Además, se aprobó en lo general el programa de trabajo para ese año. Sin embargo, se estableció que “su aprobación no significa que cuenten con presupuesto para su ejecución”. Nuevamente el tema de los recursos para la operación y acciones del CTC se convirtió en asunto de discusión en el pleno e, incluso, se conformó una comisión para atenderlo exclusivamente.²⁹¹

Cabe resaltar que durante la primera sesión ordinaria del CTC el presidente del órgano mostró resultados sobre el tema del presupuesto y señaló que para las actividades del programa de trabajo de ese año se contaba ya con “un presupuesto autorizado de 4 millones de pesos. Un millón de pesos aportado por la Secretaría de Gobernación, un millón de pesos aportado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, un millón de pesos por la Secretaría de Hacienda y un millón de pesos también por la Secretaría de Desarrollo Social.”²⁹²

El trabajo desarrollado en comisiones arrojó resultados sustantivos con respecto a los años anteriores y, además, se integró una comisión de representación y atención a organizaciones de la sociedad civil para dar seguimiento a casos de hostigamiento a representantes de osc.

La comisión de políticas públicas avanzó en la elaboración de una propuesta para la evaluación de políticas y acciones de fomento a las actividades de las osc en acuerdo con la Comisión de Fomento.²⁹³

²⁹⁰ Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2008. 25 de abril de 2008.

²⁹¹ Se estableció que la comisión de presupuesto tendrían carácter temporal al igual que la de reformas a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por OSC, se crearon también, la comisión de coordinación interna y la comisión de asesores (ex consejeros). Ibid.

²⁹² Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2008. 23 de mayo de 2008.

²⁹³ Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2008. 21 de noviembre de 2008.

La comisión de normatividad o marco legal realizó diversas reuniones en una mesa de trabajo con representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dar a conocer una propuesta concreta en materia fiscal y hacendaria que beneficiaría el fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil e incorporó como un puente con el Poder Legislativo a la representación de la Cámara de Diputados en el Consejo para abrir otro canal que hiciera factible las modificaciones a las leyes respectivas.²⁹⁴

La comisión de comunicación y articulación informó de la realización foros regionales en Morelia y Mérida, el Seminario Internacional en el que participaría el Consejo de la mano de la Secretaria de Relaciones Exteriores, de la Reunión Nacional de Evaluación Anual y de Proyección del Consejo, y quedaron como pendientes el desarrollo de una estrategia de medios, periódicos murales, una página web y un espacio de interacción electrónica y la publicación de dos trípticos para dar a conocer el trabajo realizado.²⁹⁵

La comisión de profesionalización y formación informó que se trabajó en la definición del diagnóstico para la detección de necesidades de profesionalización de las osc a nivel nacional.²⁹⁶

Aunado a lo anterior se refirió que para el presupuesto de operación del siguiente año se contemplarían nuevamente los recursos aprobados para el fomento de las osc asignados a las secretarías que integran la Comisión de Fomento.

Para el año 2009 la presidencia del Consejo fue asumida por Blanca Heredia Rubio. Durante la primera sesión ordinaria se abordaron temas que fueron fijados el año anterior tales como: los recursos para la operación del CTC (los consejeros cuestionaron el ejercicio de rendición de cuentas ofrecido por la Comisión de Fomento sobre las actividades realizadas por Consejo durante el año fiscal 2008) y el acuerdo de una mesa de trabajo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de su representación institucional en la Comisión de Fomento para abordar los temas fiscales de interés para las organizaciones.²⁹⁷

²⁹⁴ Ibid.

²⁹⁵ Ibid.

²⁹⁶ Ibid.

²⁹⁷ Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2009. 21 de abril de 2009.

El tema de la renovación de la secretaria ejecutiva del Consejo generó intensos debates en el pleno debido a que no se tenía claridad en cuanto a las características del perfil de la persona que debía ocupar el cargo, sobre todo por el papel estratégico que desempeña para el funcionamiento del CTC ante la constante de los cambios en su presidencia. La tarea del secretario ejecutivo, a decir de los consejeros, “permite dar continuidad al trabajo que es complicado por los presupuestos”.²⁹⁸

Finalmente, se acordó que en sustitución de Oscar Ortiz, quien siendo funcionario adscrito a Indesol se había desempeñado como secretario ejecutivo desde 2006, fuera elegida por votación unánime del pleno del CTC Silvia Alonso Félix, que en ese año culminaba su encargo como consejera representante de organizaciones de la sociedad civil.²⁹⁹

En la última sesión del año, los consejeros se mostraron inconformes con la publicación del “Manual para las organizaciones de la sociedad civil” presentado en el Senado de la República, sobre todo por la omisión que representó no circular entre los miembros del órgano colegiado la información antes de su publicación por lo que toca a la materia que se trata en los trabajos que se realizan al interior del Consejo, es decir, la política de fomento a las organizaciones de la sociedad civil. En contraste, la consejera Consuelo Castro a nombre comisión de normatividad señaló los avances alcanzados en la mesa de trabajo con la SHCP en temas de política fiscal y hacienda para incentivar las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, apuntando sin embargo, que aún quedaban varios puntos por atender.³⁰⁰

Durante 2010 según consta en los documentos publicados sobre las actividades del Consejo Técnico Consultivo³⁰¹ sólo se realizó una sesión ordinaria. En esta reunión se estableció la conformación de un grupo para recoger los trabajos encaminados a proponer reformas a la LFFAROSC y se informó sobre los avances alcanzados en la mesa de trabajo

²⁹⁸ Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2009. 7 de agosto de 2009.

²⁹⁹ Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2009. 14 de diciembre de 2009.

³⁰⁰ Ibid.

³⁰¹ Páginas web: www.consejotecnicoconsultivo.org.mx y en la página de la Comisión de Fomento www.corresponsabilidad.gob.mx [Consultado: 1 de febrero de 2014].

con la SHCP del año 2009.³⁰² Los consejeros solicitaron participar en la sesión de la Comisión de Fomento donde se llevara a cabo la selección de los nuevos integrantes del CTC y se hizo un exhorto para involucrar al Consejo en las actividades promovidas por las instancias de la Comisión. Se aprobó el programa de trabajo conjunto Comisión-CTC para 2010. Se presentaron además una serie de recomendaciones³⁰³ para el mecanismo de seguimiento a la evaluación conjunta de políticas y acciones de gobierno del año 2008 y la propuesta del año 2009.³⁰⁴

En el año 2011 se celebraron formalmente dos sesiones del Consejo*, sin embargo, sólo ha sido publicada el acta de la primera sesión. Cabe destacar la presentación del “Plan Estratégico 2011-2013” que se propuso fortalecer la visibilidad y posicionamiento del Consejo en la esfera pública y su participación e incidencia en los procesos de políticas públicas de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil promovidas por el Poder Ejecutivo, así como en los procesos legislativos relacionados con este sector. Además, durante la reunión los consejeros hicieron hincapié en su participación como observadores en la sesión de la Comisión de Fomento para la selección de los nuevos consejeros.³⁰⁵

En este periodo es importante resaltar que aunado al trabajo como presidente del CTC, Manuel Gómez Morín Martínez del Río, sentó las bases para generar un mecanismo de vinculación directa entre el mayor número de organizaciones de la sociedad civil y el gobierno federal a través de la concertación de mesas de trabajo con la Secretaría de Gobernación para la discusión de los diferentes temas de interés de las asociaciones. Sin embargo, esta circunstancia fue en detrimento del ritmo de trabajo que el Consejo había desarrollado en sus años de existencia.

³⁰² Se presentaron propuestas para reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, la Ley del Impuesto sobre la Renta la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

³⁰³ Particularmente se propuso dar a conocer el trabajo realizado por las organizaciones de la sociedad civil a través de las Instancias Públicas de Deliberación (IPD) y lograr la vinculación de los distintos órganos colegiados.

³⁰⁴ Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2010. 13 de mayo de 2010.

* La presidencia del órgano fue asumida por Manuel Gómez Morín Martínez del Río en sustitución de Blanca Heredia Rubio.

³⁰⁵ Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2011. 28 de abril de 2011.

En 2012 la presidencia del Consejo fue asumida por Jorge Alberto Lara Rivera y se retomó el ritmo de trabajo del Consejo de años anteriores (véase cuadro 2. Presidentes del CTC 2008-2013), se llevaron a cabo cuatro sesiones ordinarias y dos extraordinarias. En la primera reunión del trabajo se abordaron temas como la reiterada inasistencia de los representantes del Poder Legislativo así como los avances relacionados con las evaluaciones de las políticas y acciones de fomento del año 2010 y 2011. Se planteó la necesidad de modificaciones al Manual de Operación del Consejo para ofrecer soluciones con apego a la normatividad frente a las ausencias reiteradas de los consejeros propietarios representantes de organizaciones de la sociedad civil, a fin de aprovechar el interés mostrado por los consejeros suplentes para ejercer funciones en el pleno. Se reformó la estructura organizativa del Consejo, quedando integradas cinco comisiones: marco legal,³⁰⁶ participación y comunicación,³⁰⁷ políticas públicas y evaluación de las acciones de fomento,³⁰⁸ del registro³⁰⁹ y, de asesores³¹⁰ (integrada por ex consejeros).³¹¹ Además, durante este año se aprobó la integración de la comisión de asuntos internacionales durante la segunda sesión ordinaria del Consejo.

Al finalizar el año los principales puntos que se trataron en las reuniones del Consejo fueron: la falta de respuesta de los funcionarios de la SHCP con respecto al documento de propuestas fiscales entregado por el CTC; la determinación de los procesos para el desahogo de los temas en el pleno y en comisiones (propuesta de arquitectura interna del CTC); la necesidad de generar un encuentro con el equipo de transición del presidente electo Enrique

³⁰⁶ Para impulsar un marco fiscal favorable para las osc, atender las modificaciones necesarias para el Manual de Operación con base en los acuerdos tomados en el pleno, revisar el tema de presupuesto para la operación y, analizar la Ley de Fomento para elaborar propuestas de reforma para optimizar los resultados.

³⁰⁷ Para fortalecer al CTC a través de una estrategia de comunicación y difusión de la LFFAROSC y de las actividades del Consejo, así como generar un vínculo con las organizaciones locales de cada entidad.

³⁰⁸ Para dar seguimiento a todo el proceso de las evaluaciones conjuntas de acciones y políticas de fomento del gobierno federal.

³⁰⁹ Para impulsar una estrategia de fortalecimiento de todos los recursos para el mejoramiento del Registro Federal de OSC.

³¹⁰ Se busca la colaboración y el aprovechamiento de los conocimientos y experiencias acumuladas por los ex consejeros en los diversos temas que atiende el CTC.

³¹¹ Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2012. 14 de marzo de 2012.

Peña Nieto; y la propuesta de preparación de un documento que concentrara los lineamientos de un programa nacional de fomento a las osc³¹² de cara al cambio de gobierno.³¹³

Es importante destacar que en este periodo se institucionalizó el acuerdo entre las osc y el gobierno federal propuesto desde 2011 mediante el cual se integró un mecanismo de colaboración para el diseño y construcción conjunta de políticas públicas. El acuerdo fue redactado el 3 de septiembre de 2012 por el Secretario de Gobernación Alejandro Poiré Romero, quien fuera presidente del CTC durante 2008, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 2012.³¹⁴

En mayo de 2013 se celebró la primera reunión del CTC del año, el cambio de gobierno significó un cambio en la presidencia del órgano colegiado, Faride Rodríguez Velasco sustituyó a Alberto Lara Rivera. Durante la reunión se describieron los objetivos por comisión del programa de trabajo 2013, entre estos destacan: participar en el mejoramiento del marco legal para la participación de las osc y asesoría en los procesos de creación o mejoramiento de los marcos legales estatales de fomento a las osc;³¹⁵ la necesidad de la visibilidad del CTC a través del sitio web y de medios de comunicación nacionales y locales; el análisis de la propuesta de lineamientos del programa nacional de fomento, aunado al diseño y seguimiento de la evaluación de la política y acciones de fomento a las actividades realizadas por las OSC durante 2012 y; la modernización del sistema del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Además, se insistió en la necesidad de establecer una mesa de trabajo con funcionarios de la SHCP para atender los temas fiscales de interés

³¹² Se definió que el programa nacional de fomento se compondría por seis rubros: 1) acceso a recursos públicos, 2) incentivos fiscales, 3) transversalidad de la política, 4) capacitación a las osc y a los servidores públicos responsables del fomento, 5) transparencia y rendición de cuentas, 6) institucionalización de instancias de participación ciudadana. En el siguiente año se siguió trabajando la propuesta y se añadieron tres ejes más: coordinación interinstitucional, promoción de la articulación y redes sociales de OSC, y visibilización y posicionamiento de las OSC.

³¹³ Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2012. 7 de noviembre de 2012.

³¹⁴ “Acuerdo por el que se establecen las Bases del mecanismo de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Federal, para el diseño y construcción de manera conjunta, de políticas públicas que contribuyan a la gobernabilidad y desarrollo político del país”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 2012.

³¹⁵ Hay que destacar que durante ese año la Comisión de Relaciones Exteriores y ONGs del Senado de la República convocó a una serie de mesas de trabajo en el Senado en las que participaron miembros del CTC para evaluar modificaciones a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, entre estas, la reconfiguración del CTC y la reforma de Ley Federal a Ley General de Fomento.

para las organizaciones de la sociedad civil y de contar con los recursos necesarios para desarrollar las actividades fijadas en el programa de trabajo.³¹⁶

En la segunda sesión ordinaria los consejeros expresaron sus preocupaciones por lo que significó el proyecto de iniciativa de Ley General de Fomento³¹⁷ presentado en el Senado de la República en el mes de agosto, en tanto que propone la creación de un sistema nacional de fomento para el impulso de acciones y seguimiento de políticas de fomento de la sociedad civil a cargo de diversas secretarías de Estado sin generar mayor participación de la propia sociedad civil en estas tareas. Desde esta perspectiva se organizó un grupo de trabajo conjunto Comisión-CTC para estudiar y emitir una opinión con respecto al proyecto de iniciativa de Ley.³¹⁸

Para la última reunión del Consejo de 2013, además de lo tratado en las reuniones anteriores, se estableció el acuerdo de buscar una audiencia con la Senadora Lucero Saldaña, proponente de la iniciativa de Ley General de Fomento y presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores y ONG's del Senado para discutir y opinar al respecto. Otro acuerdo importante fue buscar un acercamiento con los representantes del Poder Legislativo en el CTC con la intención de hacer de su conocimiento la necesidad de contar con presupuesto para desarrollar las actividades del programa de trabajo de 2014. Además, se creó la comisión de sanciones para establecer criterios de acción ante la omisión y falta de compromiso de los miembros del Consejo.³¹⁹

En los años de vida del CTC ha sido muy importante la labor desempeñada por el presidente en virtud de sus atribuciones y en su calidad de funcionario público federal de primer nivel. En los cuadros siguientes se describe el perfil profesional y los resultados obtenidos por quienes han desempeñado este cargo de 2005 a 2013.

³¹⁶ Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2013. 6 de mayo de 2013

³¹⁷ Propuesta de iniciativa de Ley General de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil. Cuarta versión del 2 de agosto de 2013.

³¹⁸ Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2013. 20 de agosto de 2013.

³¹⁹ Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo 2013. 7 de noviembre de 2013.

Cuadro 1. Presidentes del CTC (2005-2007)

| Francisco José Paoli Bolio (2005) | |
|--|---|
| Traectoria profesional | Resultados durante su gestión |
| <p>Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana. Su labor profesional ha estado particularmente vinculada con la academia y la investigación. También ha desempeñado actividades como funcionario público entre las que destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diputado Federal en la LV Legislatura 1991-1994, Presidente del Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados; y Secretario de la Comisión de Educación. • Representante en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). • Diputado Federal en la LVII Legislatura. Vice-Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN, entre 1997-1999. • Coordinador del PAN, para la Reforma Política del Distrito Federal. • Miembro del CEN del PAN (1999-2002) • Consejero Nacional del PAN (1997-2003) • Subsecretario de Desarrollo Político, Secretaría de Gobernación (julio 2002 a julio 2005). Presidente de la primera generación de miembros del Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC durante 2005. | <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del manual de operación del Consejo. • Definición de la agenda de trabajo para 2005. |
| Carlos Madrazo Limón (2005-2006) | |
| Traectoria profesional | Resultados durante su gestión |
| <p>Maestro en Mecánica Aplicada por el Imperial College of Science and Technology. Miembro del PAN desde 1993, de 1976 a 1996 desarrolló labores en la iniciativa privada como director y accionista en diferentes empresas. También ha fungido como funcionario público y representante del Poder Legislativo en diferentes cargos y legislaturas. Destacan entre sus actividades las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidente municipal de Atizapán de Zaragoza de 1997-2000. • Senador por el PAN en la LVIII Legislatura (2000-2006). • Comisionado de la Unidad para el Desarrollo Político de la SEGOB durante cinco meses de 2005 a 2006. • Diputado Federal por el PAN en la LX Legislatura (2006-2009). | <ul style="list-style-type: none"> • Realización del primer encuentro sociedad civil-gobierno en la Ciudad de México. |
| Leonardo García Camarena (2006) | |
| Traectoria profesional | Resultados durante su gestión |
| <p>Maestro en Desarrollo Organizacional y Humano por la Universidad del Valle de Atemajac. Fue miembro y vocero nacional del Partido Demócrata Mexicano; es miembro activo del PAN desde 1993. Ha desarrollado actividades académico-administrativas en el Instituto Juan Villalpando (1993-1995), en el Centro Universitario de los Altos y en el Centro Universitario Morelos (1991-1995). También ha fungido como gerente de medios de comunicación de COPARMEX (1992). Entre las actividades relacionadas con el servicio público y la representación popular destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diputado local del Congreso del estado de Jalisco (1995-1997) • Oficial mayor del Congreso del estado de Jalisco (2001-2003) • Presidente municipal de Tepatlán (2004-2006) • Comisionado para el desarrollo político de la SEGOB (2006) • Coordinador General de Concertación Social Guadalajara, Jalisco 2007-2012. | <ul style="list-style-type: none"> • Definición e integración de seis comisiones para desahogar los asuntos de trabajo del CTC: del Registro Federal de las osc, de Políticas Públicas, de Marco Legal, de Comunicación y Articulación, de Profesionalización de las osc y, por último, de Casos de Hostigamiento a Representantes de osc. • Articulación del plan estratégico de trabajo para el año 2006 orientado en cuatro ejes: posicionamiento del CTC para el fortalecimiento del fomento a las osc, mejorar el marco legal y fiscal para las osc, impulso a la participación de las osc en la definición del plan de gobierno federal y en los ámbitos locales y, por último, la incidencia y evaluación de las políticas públicas. • Presentación de un proyecto de financiamiento a las actividades del Consejo a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. |
| Gildardo Gómez Verónica (2007) | |
| Traectoria profesional | Resultados durante su gestión |
| <p>Licenciado en Derecho por la UNAM. Es miembro del PAN desde 1955. Su trayectoria profesional ha estado vinculada con el trabajo político, la función pública y la representación legislativa, destacan los siguientes cargos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diputado local en el estado de Jalisco (periodos: 1983-1985, 1992-1995 y 1998-2000) • Representante del PAN ante la Comisión Federal Electoral (1988-1989) • Diputado Federal en la LIV Legislatua (1988-1991) • Senador de la República por Jalisco (2000-2006) • Comisionado de la Unidad para el Desarrollo Político en la SEGOB (2007) • Coordinador General de Educación Media Superior, Superior y Tecnológica, en la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco (2009) | <ul style="list-style-type: none"> • Inclusión del Consejo en la definición de criterios de básicos de los perfiles de los dictaminadores del Programa de Coinversión Social, así como en los planes de estudio de las convocatorias del mismo programa para proyectos profesionalización, formación y fortalecimiento institucional. • Integración de una comisión especial de consejeros para cabildear y gestionar los recursos para la operación del Consejo ante el Congreso de la Unión. • Publicación de la memoria "Avances y desafíos de la relación sociedad civil-gobierno. A tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil". |

Fuente. Elaboración propia.

Cuadro 2. Presidentes del CTC (2008-2013)

| Alejandro Poiré Romero (2008) | |
|--|---|
| Trayectoria profesional | Resultados durante su gestión |
| <p>Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Harvard. Se ha desarrollado profesionalmente en el ámbito académico como profesor de la cátedra Robert F. Kennedy en Estudios Latinoamericanos de Harvard y ha sido profesor invitado en el Intituto Tecnológico de Massachusetts, así como docente de la escuela de gobierno John F. Kennedy de Harvard de 2005 a 2007. Así mismo, se ha desempeñado en diferentes áreas de la administración pública federal entre las que destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE (2003-2005) • Director general de Análisis Político de la Oficina de la Presidencia (2007) • Comisionado de la Unidad para el Desarrollo Político (2008) • Secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional y secretario técnico del Gabinete de Seguridad (2010) • Director del CISEN (2011) • Secretario de Gobernación (2011-2012) | <ul style="list-style-type: none"> • Definición de un presupuesto autorizado para la operación anual del Consejo por un monto de cuatro millones de pesos. • Realización de mesas de trabajo entre integrantes del Consejo y representantes de la SHCP para dar a conocer propuestas en materia fiscal y hacendaria en beneficio de la política federal de fomento a las osc. • Realización de foros regionales (Morelia y Mérida) para hacer visible el trabajo del Consejo y vincularlo con el trabajo de las osc. |
| Blanca Heredia Rubio (2009-2010) | |
| Trayectoria profesional | Resultados durante su gestión |
| <p>Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Columbia de Nueva York. Ha desarrollado su actividad profesional en el ámbito académico y científico en instituciones como el ITAM, el Colegio de México, la Universidad Iberoamericana, el Instituto Matías Romero, la Universidad de Columbia y el CIDE. En el espacio público destaca su designación como Directora del centro de la OCDE en México y América Latina (2007) y su gestión como comisionada de la Unidad para el Desarrollo Político de la SEGOB (2009-2010).</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Designación de Silvia Alonso Félix como secretaria ejecutiva del CTC con un perfil más cercano a las organizaciones de la sociedad civil. • Discusión de propuestas entre integrantes del CTC y representantes de la SHCP para reformar diversas leyes que regulan la política fiscal y hacendaria en beneficio del fomento a las actividades de las osc. • Aprobación de un programa de trabajo conjunto CTC-Comisión de Fomento para el año 2010. • Presentación de las evaluaciones conjuntas de políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil durante los años 2008 y 2009. |
| Manuel Gómez Morín Martínez del Río (2011-2012) | |
| Trayectoria profesional | Resultados durante su gestión |
| <p>Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana. Ha desarrollado actividades profesionales en la iniciativa privada, en la administración pública y como representante en el Poder Legislativo, destacan los siguientes cargos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Director general de Comunicación Social Gubernamental en la subsecretaría de Comunicación Social en la SEGOB (2000) • Director general de Radio, Televisión y Cinematografía en la subsecretaría de Normatividad de Medios de la SEGOB (2001-2003) • Diputado Federal por el PAN (2003-2006) • Director General de Cultura Democrática y Fomento Cívico en la SEGOB (2011-2013) | <ul style="list-style-type: none"> • Presentación del Plan Estratégico 2011-2013 para el CTC. • Es importante destacar en este periodo que al margen del trabajo como presidente del CTC, el director de cultura democrática y fomento cívico sentó las bases para generar un mecanismo de interlocución directa entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno federal a través de la concertación de mesas de trabajo para la discusión de los diferentes temas de interés. |
| Jorge Alberto Lara Rivera (2012) | |
| Trayectoria profesional | Resultados durante su gestión |
| <p>Licenciado en Derecho por la UNAM. Miembro activo del PAN desde 1996. Ha desarrollado actividades profesionales en la administración pública y como representante del Poder Legislativo local y federal, destacan los siguientes cargos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diputado Federal por el PAN (2000-2003) • Diputado Local por el PAN a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2003-2006) • Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la PGR (2009-2011) • Comisionado para el Desarrollo Político en la SEGOB (2012) | <ul style="list-style-type: none"> • Reforma de la estructura organizativa del Consejo; integración de seis comisiones: marco legal, participación y comunicación, políticas públicas y evaluación de las acciones de fomento, de registro, de asuntos internacionales y, de asesores (ex consejeros). • En este periodo se institucionalizó formalmente el mecanismo de colaboración entre las osc y el gobierno federal para la construcción conjunta de políticas públicas. |
| Zoad Faride Rodríguez Velasco (2013) | |
| Trayectoria profesional | Resultados durante su gestión |
| <p>Licenciada en Administración por la Universidad La Salle, cuenta con estudios de posgrado en mercadotecnia política por el ITAM. Ha desarrollado actividades profesionales en la administración pública municipal y estatal del estado de Hidalgo. Desde el año 2013 se ha desempeñado como titular de la Unidad de Desarrollo Político y Fomento Cívico de la SEGOB.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Participación de miembros del Consejo en las mesas de trabajo convocadas por la Comisión de Relaciones Exteriores y ONG's del Senado para evaluar los alcances de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. • Diseño y presentación del Programa Nacional de Fomento. • Creación de la comisión de sanciones para establecer criterios de acción ante la omisión y falta de compromiso de los miembros del Consejo. |

Fuente. Elaboración propia.

Cabe destacar que la mayoría los presidentes del CTC en los periodos que se describen en los cuadros anteriores eran miembros activos del Partido Acción Nacional, algunos con una trayectoria política importante como es el caso de Carlos Madrazo Limón, Gildardo Gómez Verónica y Leonardo García Camarena; por otro lado están aquellos con un perfil mucho más académico y profesional, es el caso de José Francisco Paoli Bolio, Blanca Heredia Rubio y Alejandro Poiré Romero; además, están los presidentes con trayectoria profesional y política moderada entre quienes se cuenta a Manuel Gómez Morín Martínez del Rio y Alberto Lara Rivera. Un caso aparte es el de la actual presidenta del CTC, Zoad Faride Rodríguez Velasco, proveniente del Partido Revolucionario Institucional y de quien prácticamente no se registra experiencia en la administración pública ni privada.

Resultados del trabajo del CTC

En los primeros años de trabajo los integrantes del Consejo lograron intervenir en la definición de planes de estudio de las convocatorias del programa de coinversión social para proyectos de profesionalización, formación y fortalecimiento institucional y en la elaboración de los criterios básicos de los perfiles de los dictaminadores(as), así como en la revisión de los criterios de elegibilidad de los proyectos.

Participaron en la definición de su marco normativo interior, definiendo un perfil para la secretaria ejecutiva mucho más afín a las organizaciones de la sociedad civil y logrando que la selección de la terna para ocupar el cargo quedara en manos de los consejeros a ser únicamente ratificado por el presidente del órgano.

En el mismo tenor de incidencia en el marco normativo, el Consejo participó en una serie de mesas de trabajo convocadas por la Comisión de Relaciones Exteriores y Organizaciones No Gubernamentales del Senado de la República, con el objetivo de analizar los avances y obstáculos de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, llevadas a cabo durante 2013. En estas mesas, la representación del Consejo propuso con respecto a la normatividad que rige su operación

básicamente dos necesidades fundamentales: fortalecimiento institucional y autonomía presupuestal.³²⁰

Es importante destacar la participación y aportes del Consejo en las mesas de trabajo de avances de la Ley Federal de Fomento que convocó la Comisión de Relaciones Exteriores y ONGs del Senado debido a que en dicha comisión se está integrando actualmente una propuesta de iniciativa de Ley General de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil que, en caso de ser aprobada, derogaría la Ley Federal de Fomento vigente y modificaría la política de fomento a las osc del gobierno federal y de los gobiernos estatales, así como la estructura y operación de los órganos encargados de velar por esta tarea entre los que se encuentra el CTC.

Se puede juzgar como positiva la participación en las mesas de análisis sobre los avances de la Ley Federal de Fomento, no obstante, la incidencia se estimará en la medida en que las aportaciones y opiniones del Consejo estén contenidas en el producto final de la Ley General de Fomento (en caso de que ésta sea aprobada) y en los demás ordenamientos que regulen su operación.

Otro de los saldos positivos en general es la capacidad de vinculación directa que ha logrado establecer el CTC con distintas dependencias de la Administración Pública Federal, particularmente con las que integran la Comisión de Fomento, con la cual en diferentes momentos ha podido desarrollar un trabajo continuo en la búsqueda por definir y alcanzar metas comunes.

Sin embargo, a pesar de la vinculación con diferentes áreas de la APF que son de interés para el Consejo por los temas que corresponden a la política de fomento a las osc, se han arrojado muy pocos resultados. Como ejemplo, durante 2007 se llevaron a cabo mesas de trabajo entre la comisión de normatividad del Consejo y funcionarios de la Secretaría de

³²⁰ “Que las recomendaciones emitidas por el CTC sean vinculantes para la Administración Pública Federal; incluir un capítulo sobre el financiamiento para las Organizaciones de la Sociedad Civil en el presupuesto; asignar un presupuesto para el CTC y para la Secretaría Ejecutiva; que la presidencia del CTC sea elegida entre los consejeros propietarios de manera rotativa; que el CTC pueda opinar sobre cualquier iniciativa o legislación relacionada con las Organizaciones de la Sociedad Civil.” *Informe de trabajo 2012-2013 de la Comisión de Relaciones Exteriores y Organismos No Gubernamentales*. Senado de la República LXII Legislatura. Septiembre 2013, pp. 56.

Hacienda y Crédito Público, se presentaron propuestas concretas sobre ordenamientos fiscales y hacendarios relacionados con las actividades de las osc, a la fecha no se han atendido las propuestas presentadas por los consejeros y, en contrasentido, de 2011 a la fecha se han solicitado a la SHCP mesas de trabajo para desahogar temas de interés que inciden en la política de fomento a las osc sin que el Consejo haya recibido respuesta alguna por parte de la dependencia.

Ésta situación permite considerar que a pesar del contacto directo con los responsables de la Administración Pública Federal, la incidencia del Consejo para el mejoramiento de procesos administrativos y marcos legales vigentes ha sido nula, salvo en lo que corresponde a la normatividad interior para su operación, lo mismo se observa con respecto a la vinculación con el Poder Legislativo y su representación en el Consejo.

Cabe destacar por otro lado el diseño del Programa Nacional de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil cuya presentación tuvo lugar en distintos foros para la integración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 (PND), sin embargo, las aportaciones del Consejo no fueron integradas en el producto final del PND y a la fecha sólo han sido consideradas parcialmente en la integración de los programas sectoriales del gobierno federal.

Desde 2005, el Consejo se propuso como meta acercar y visibilizar al órgano colegiado con organizaciones de la sociedad civil y con la sociedad en general, sin embargo, a pesar de que cada año se mantiene como tema prioritario y debido sobre todo a problemas presupuestales, no ha tenido la capacidad para ofrecer resultados positivos en esa tarea. Como ejemplo esta la falta de actualización de los portales de internet que dan a conocer el trabajo del Consejo.

Uno de los grandes retos por cumplir ha sido la evaluación de acciones y políticas de fomento a las osc del gobierno federal. De acuerdo con la Ley, el Consejo ha de concurrir anualmente con la Comisión de Fomento para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las entidades que integran la Administración Pública Federal; sin embargo, la complejidad de la tarea ha implicado una serie de obstáculos para su realización, el primer problema ha sido el tiempo, ya que se estableció realizar

evaluaciones anuales sin considerar la capacidad técnica y presupuestal necesaria para realizar la tarea.

De esta forma, la concurrencia del Consejo en la evaluación de políticas y acciones de fomento se reduce a la opinión que emiten los consejeros respecto a la metodología que se utiliza en el proceso, al no contar con recursos legales ni presupuestales para convocar a expertos en la materia que se encarguen de realizar la investigación, el Consejo ha explotado la capacidad y experiencia de los propios consejeros para proponer y emitir recomendaciones a la Comisión de Fomento para el mejoramiento de los productos finales de las evaluaciones anuales. Se puede observar que cada evaluación ha generado insumos metodológicos para el mejoramiento de la subsecuente, como ejemplo esta la propuesta de términos de referencia para la evaluación del año 2010 que contempla como insumo de investigación las evaluaciones de los años anteriores.

Podemos señalar que el trabajo desarrollado por los miembros del CTC a lo largo de los últimos ocho años (2005-2013) ha fortalecido condiciones democráticas para la discusión de temas de interés para las asociaciones civiles. En primer lugar, a partir de los objetivos que el CTC tiene trazados, su creación es automáticamente un hecho positivo para el fortalecimiento de las asociaciones civiles porque se traduce materialmente en la integración de éstos actores en un espacio público institucionalizado. En segundo lugar, el CTC se ha convertido en un espacio de articulación de intereses de las organizaciones que a partir de la comunicación que desarrollan podría traducirse en la realidad en una suerte de contrapeso para nutrir las propuestas sobre políticas y/o acciones del gobierno federal que afecten el funcionamiento del universo de asociaciones, sobre todo porque las asociaciones que integran al Consejo están vinculadas con (o forman parte a su vez) redes de asociaciones.

En nuestros días no se discute la importancia que representan órganos colegiados como el CTC que integran institucionalmente a las asociaciones civiles en los procesos de políticas públicas convirtiéndolos en espacios de gobernanza. No obstante cabe destacar un hecho, el Consejo es un órgano de carácter consultivo que tiene como objetivo general opinar sobre la política de fomento a las actividades realizadas por las asociaciones civiles, esto significa *per se* que directamente no busca alentar la creación de más organizaciones de la sociedad civil puesto que su tarea principal es fortalecer las condiciones en las que las

asociaciones actuales desempeñan sus diversas actividades, sin embargo, indirectamente puede fomentar la creación de nuevas asociaciones logrando que las opiniones que resulten de sus análisis incidan en los marcos legales que regulan el funcionamiento de las propias organizaciones, tarea difícil de realizar en virtud de que las determinaciones del CTC carecen de carácter vinculatorio y por ende están sujetas a la voluntad política de sus destinatarios y a la capacidad de persuasión del propio Consejo.

Ésta circunstancia nos obliga a guiar los análisis de los múltiples casos de espacios de gobernanza que existen en nuestro país hacia una perspectiva que profundice el estudio de la calidad³²¹ de los procesos que ocurren al interior de dichos espacios, es decir, no sólo enfocarnos en la capacidad de utilización de los recursos (materiales, legales, simbólicos, etc.) con que cuentan para el desarrollo de sus objetivos, sino también estudiando las relaciones que existen entre los actores involucrados por lo significativas que son para los resultados finales.

³²¹ Me refiero particularmente a la propuesta para el análisis de éste tipo de cuerpos colegiados que desarrollan Matilde Luna y José Luis Velasco. Los autores los definen como Sistemas Asociativos Complejos (SAC) y ofrecen los siguientes indicadores para evaluar la complejidad de los SAC: dos criterios (desempeño práctico o funcional y el desempeño organizacional) para evaluar el desempeño asociativo, los mecanismos de integración para facilitar coordinación e integración de los miembros de los SAC y la legitimidad como un criterio adicional. Véase Matilde Luna y José Luis Velasco “Mecanismos de toma de decisiones y desempeño en sistemas asociativos complejos” en: Luna, Matilde y Puga, Cristina (coords.). *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*. Anthropos Editorial, Instituto de Investigaciones Sociales: UNAM. México, 2010, pp. 121-153.

Capítulo 4. El futuro del CTC

4.1 El futuro del Consejo Técnico Consultivo

En el capítulo anterior describí las atribuciones, integración, desempeño y resultados obtenidos a lo largo de ocho años de trabajo por el Consejo Técnico Consultivo. Con la información disponible desarrollaré a continuación un ejercicio sencillo de FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) con enfoque prospectivo para construir escenarios que maximicen los elementos con que cuenta para construir la imagen deseada hacia el futuro.

Antes de comenzar el ejercicio es importante precisar en qué consiste la herramienta FODA.

¿Qué es el FODA?

El análisis FODA, conocido en inglés como SWOT (Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats) es una aportación que surgió en los años sesenta del siglo XX para encontrar la mejor forma de maximizar los recursos de las empresas privadas, fue creado por Albert Humphrey en el Instituto de Investigación de Stanford.

Actualmente es una herramienta que se utiliza en la etapa de diagnóstico de la planeación estratégica y –su forma tradicional– permite observar únicamente las condiciones del presente para posteriormente generar líneas de acción.

La planeación estratégica contempla el análisis de una organización en tres tiempos: pasado, presente y futuro, busca intervenir de mejor forma en las acciones que más le convienen para el mantenimiento y mejoramiento de la organización.

El FODA es una herramienta que, en el marco de la planeación estratégica, permite hacer el análisis a partir de las condiciones del presente. Para poder hacer uso de esta

herramienta es necesario conocer detalladamente el funcionamiento interno de la organización y la filosofía que guía sus acciones.³²²

Una vez que es claro el funcionamiento interno y las condiciones del entorno de una organización es posible observar los factores internos y externos claves para el éxito y, consecuentemente, definir las mejores estrategias para el logro de los objetivos.

Los factores internos describen las fortalezas y debilidades de la organización, la importancia del conocimiento de estos elementos radica en la capacidad de control que la organización puede ejercer sobre ellos. Los factores externos tienen que ver con las amenazas y oportunidades en las que se inserta la organización, estos elementos no son controlados en su totalidad por la organización. Factores externos e internos están íntimamente vinculados, las fortalezas pueden derivar en oportunidades, mientras que las debilidades se pueden convertir en amenazas que entorpezcan el logro de objetivos de una organización.

Como herramienta para el diseño estratégico de las acciones de una organización el análisis FODA debe contemplar tres grandes resultados.

1. La distribución de:

Fortalezas, *para conservarlas y aprovecharlas.*

Oportunidades, *para aprovecharlas.*

Debilidades, *para reducirlas o eliminarlas.*

³²² Para conocer integralmente una organización Luis Alfredo Valdés propone un método para realizar una auditoría con el fin de identificar elementos indispensables para construir el FODA; se trata del *modelo organizacional de los tres vectores*, la aplicación del modelo permite reconocer, en primer lugar, la misión de la organización (comprendiendo el qué, a quién y para qué ofrece productos/servicios la organización), en segundo lugar, el vector estructura organizaciones permite observar los aspectos relacionales dentro de una organización (se trata de las relaciones de jerarquía, mando y operación), en tercer lugar se encuentra el vector diseño de transformación, este vector se enfoca en el producto/servicio que se ofrece, en sus procesos de mejoramiento y en la satisfacción de los clientes. Para una mayor explicación sobre la realización de la auditoría y el modelo organizacional de los tres vectores véase el capítulo III. “Planeación por el análisis de las condiciones actuales” en: Valdés Hernández, Luis Alfredo. *Planeación estratégica con enfoque sistémico*. UNAM-Facultad de Contaduría y Administración, 2ª edición. México, 2014.

Amenazas, *para estar preparados*.

2. La situación de la organización.

Ésta información se obtiene al identificar las Fortalezas y Oportunidades.

| | |
|---|---|
| Más Fortalezas Más Oportunidades | Permiten transferir las fortalezas a las áreas de oportunidades. |
| Más Fortalezas Menos Oportunidades | La organización está obligada a explotar sus recursos para lograr el máximo de beneficios. |
| Menos Fortalezas Más Oportunidades | Es necesario invertir en recursos, capacitación, tecnología para superar sus debilidades y aprovechar las oportunidades que se ofrecen. |
| Menos Fortalezas Menos Oportunidades | La existencia de la organización se ve amenazada y deben realizarse acciones inmediatas para reconvertir tal situación. |

3. Tipo de estrategia por seguir.

La aplicación tradicional del FODA ofrece cuatro estrategias de acción posibles para el mejoramiento de una organización, se puede aplicar una o varias, atendiendo a la situación en la que se encuentre la propia organización:

| Estrategia | Objetivo |
|-----------------------------------|---|
| FO (Fortalezas/Oportunidades) | Busca utilizar las fortalezas de la organización para aprovechar las oportunidades. |
| FA (Fortalezas/Amenazas) | Intenta disminuir el impacto de las amenazas del entorno utilizando sus fortalezas. |
| DO (Debilidades/Oportunidades) | Busca reducir sus debilidades para aprovechar las oportunidades, invierte recursos para mejorar sus procesos deficientes. |

| | |
|------------------------------|---|
| DA (Debilidades/Amenazas) | Intenta reducir sus debilidades, a manera defensiva, para enfrentar las amenazas. El propósito final de la estrategia es la sobrevivencia de la organización. |
|------------------------------|---|

Enfoque prospectivo del análisis FODA³²³

La herramienta tradicional FODA presenta dificultades para el diseño de acciones que incidan en las condiciones que se presentarán en una organización.

De acuerdo con Manuel Cervera,

El FODA en su práctica dominante hoy en día propicia y alienta un comportamiento preactivo: las organizaciones se preparan para actuar eficazmente ante posibles situaciones que pueden presentarse. Son muchas las ocasiones que la planeación estratégica, elaborada con base en premisas (Oportunidades y Amenazas) fuera del control y que no suceden, deriva en cualquiera de dos situaciones: o se desecha, o provoca grandes desequilibrios.³²⁴

Para subsanar las dificultades que representa el enfoque tradicional del FODA se plantea un enfoque prospectivo, esto significa transitar de un comportamiento preactivo a uno proactivo, es decir, la organización no se anticipa a las condiciones y/o factores para el futuro sino más bien construye estos elementos. La proactividad del análisis FODA contempla las siguientes preguntas: ¿qué fortalezas son necesarias?, ¿qué oportunidades hay que provocar?, ¿qué elementos podrían convertirse en debilidades? y ¿qué amenazas afectan el futuro de la organización?

El enfoque prospectivo a su vez puede obedecer a dos puntos de partida: uno exploratorio, parte de la interrogante ¿qué queremos lograr?, una vez que se ha construido la imagen deseada de la organización se identifican fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para dar respuesta a la pregunta ¿qué debemos impedir?, lo que se busca es tener “mayor control del futuro al seleccionar elementos más dependientes de la acción de la

³²³ Este ejercicio está basado en el trabajo de Manuel Cervera Medel: Working Paper 9 *FODA: Un enfoque prospectivo*. UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 2008.

³²⁴ Ibid, pp. 13.

organización”;³²⁵ el segundo punto de partida es el normativo, en este caso la pregunta de arranque es ¿qué debemos lograr?, considerando en el largo plazo la “certidumbre tendencial” se matizan y depuran las previsiones necesarias, en este caso se trata de establecer prioridades estratégicas a partir del análisis.

Desde ésta perspectiva se pueden reconocer los posibles escenarios en los que tendría acción una organización, sin embargo, para el investigador siempre es importante considerar el voluntarismo, en el caso del Consejo Técnico Consultivo, la voluntad política de los actores involucrados, pensar estrategias para orientar este elemento es imprescindible y en este caso las asociaciones que forman parte del CTC son la pieza clave.

Análisis FODA del Consejo Técnico Consultivo con enfoque prospectivo

El análisis FODA convencional aplicado al caso del Consejo Técnico Consultivo arroja los siguientes resultados:

| CONSEJO TÉCNICO CONSULTIVO DE LA LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR OSC | | | |
|---|---|---|---|
| <i>FACTORES INTERNOS</i> | | <i>FACTORES EXTERNOS</i> | |
| FORTALEZAS | DEBILIDADES | OPORTUNIDADES | AMENAZAS |
| Facultad para reformar su organización interior | Ausencia reiterada de los consejeros representantes del Poder Legislativo | Vinculación con funcionarios de primer nivel del Gobierno Federal | Reformas a la Ley Federal de Fomento |
| Secretaría ejecutiva proveniente de la sociedad civil | Ausencia de consejeros representantes de la sociedad civil | Vinculación con representantes del Poder Legislativo | Cambio de gobierno a nivel federal |
| Experiencia de los consejeros | No cuenta con autosuficiencia financiera | Vínculos con redes de organizaciones de la sociedad civil | Recorte del presupuesto dirigido al fomento de las organizaciones |
| Insumos de las organizaciones que integran el Consejo | No cuenta con un espacio fijo, ni personal para operar | | |
| Buena comunicación y diálogo entre los consejeros | Sustitución continua del presidente del órgano | | |

³²⁵ Ibid, pp. 15

Al revisar los resultados se observa que la situación del Consejo Técnico Consultivo presenta más fortalezas y menos oportunidades, por tanto, el CTC estaría obligado a explotar sus recursos para maximizar los beneficios.

La estrategia a seguir podría ser de dos tipos: la primera del tipo FO (Fortalezas/Oportunidades), a partir de las fortalezas se buscaría aprovechar las oportunidades; la otra alternativa sería del tipo DO (Debilidades/Oportunidades), en este caso se buscaría reducir las debilidades para aprovechar las oportunidades a partir de la inversión en el mejoramiento de procesos deficientes al interior del Consejo.

Hasta aquí el proceso de análisis FODA convencional ofrece rutas para definir acciones estratégicas.³²⁶

Una vez que se cuenta con los resultados arrojados por el análisis FODA convencional, para dar paso al análisis del Consejo Técnico Consultivo con enfoque prospectivo, se debe precisar la imagen deseada del órgano colegiado.

En 2011 el CTC elaboró un Plan Estratégico³²⁷ que definía las características de la imagen deseada para los siguientes años. Ésta es la imagen,

El Consejo Técnico Consultivo es:

Un órgano ciudadano, independiente, democrático, y autónomo (organizativa, presupuestal y operativamente), establecido en la ley cuyas resoluciones tienen carácter vinculante; cuenta con capacidad para intervenir en todas las etapas del ciclo de políticas

³²⁶ La experiencia de los consejeros y el mantenimiento de una buena comunicación y diálogo, sumada a los insumos que pueden aportar a través de las asociaciones que representan y de las ligas que han generado al insertarse en redes de asociaciones; podría traducirse en acciones concretas para incidir directamente en las decisiones y/o deliberaciones de actores políticos tanto del gobierno federal como del Poder Legislativo con respecto a la orientación de políticas o acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil. Para complementar la estrategia anterior se podría buscar por un lado la autosuficiencia financiera del Consejo y consecuentemente la apropiación de un espacio fijo para realizar sus actividades, además del establecimiento de medidas más enérgicas para sancionar el incumplimiento de las obligaciones de los consejeros. Estas estrategias buscarían fortalecer los procesos al interior del Consejo Técnico Consultivo.

³²⁷ El "Plan Estratégico 2011-2013. Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil" se realizó en abril de 2011, en el marco del *Taller de Planificación Estratégica a Partir de la Emergencia de Futuros Deseados*, y contó con la asesoría del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Universidad Campesina Indígena en Red UCI-RED.

públicas de fomento a las OSC así como de promover la participación ciudadana, mediante la interlocución con todos los sectores sociales.

Además, como órgano colegiado ciudadano cuenta con la legitimidad de las OSC, de las dependencias de la administración pública y de los otros poderes, en virtud de la capacidad que ha desarrollado para situar en la agenda pública los temas de interés relacionados con el fortalecimiento de las organizaciones y la participación ciudadana. Las recomendaciones emanadas de éste órgano tienen el reconocimiento y consideración como expresión de la sociedad civil y se asumen para el establecimiento de políticas públicas y en la toma de decisiones gubernamentales.

Actualmente el CTC es un referente obligado en la toma de decisiones de las políticas públicas de fomento a las OSC, desarrolla y fortalece los mecanismos de diseño seguimiento y evaluación de la política pública de fomento a las OSC, cuenta con mecanismos efectivos y ágiles de comunicación, de información y de consulta con los diferentes sectores sociales, participa activamente en el diseño de política pública de fomento, y ha fortalecido la capacidad de diálogo e interlocución con los órganos e instancias que toman decisiones al respecto.

Nuestra actuación privilegia el diálogo y el consenso sin invisibilizar las diferencias, obedece a mecanismos claros para una toma de decisiones eficiente y eficaz, con capacidad técnica, organizativa, de comunicación, de propuesta y de aprendizaje, para el permanente desarrollo, crecimiento y consolidación del Consejo.

Promueve espacios de encuentro y diálogo democrático para fortalecer las acciones y actividades de las OSC en los ámbitos local, estatal y nacional. El CTC ha logrado ser un líder de opinión y un referente para el posicionamiento en el espacio público nacional de la agenda de las organizaciones en relación con las políticas de fomento; y de participación ciudadana. En el ámbito internacional, contamos con una presencia reconocida.³²⁸

³²⁸ Las directrices que aquí señalo están contenidas en el “Plan Estratégico 2011-2013. Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil”, pp. 6-7.

La imagen arriba descrita corresponde al futuro deseado, lo que el análisis FODA prospectivo puede aportar es la imagen de futuros posibles (futuribles) que se construyen desde el presente a partir de la manipulación de factores clave para el Consejo Técnico Consultivo. En este caso abordaré mi análisis desde el enfoque normativo cuya pregunta de arranque es, qué debe lograr el CTC teniendo en cuenta una visión clara del futuro deseado para así estimar uno posible.

Para determinar qué factores son clave para transitar por la ruta hacia futuros posibles es necesario plantear las siguientes preguntas: ¿qué fortalezas necesita el CTC?, ¿qué oportunidades tiene que provocar?, ¿qué elementos podrían convertirse en debilidades? y ¿qué amenazas podrían afectar el futuro deseado?

Las respuestas a las interrogantes anteriores las obtendremos al someter los resultados arrojados por el FODA convencional a una calificación prospectiva en la que se evalúan los siguientes criterios:

| | | |
|--------------------------|--------------|--|
| OPORTUNIDADES Y AMENAZAS | Importancia | Respecto al propósito de la organización |
| | Probabilidad | Estimación (reducción de incertidumbre) de que efectivamente se concreten. |
| FORTALEZAS Y DEBILIDADES | Importancia | Respecto al propósito de la organización |
| | Solidez | Prevalencia o “dureza” de su evolución en el tiempo. |

Fuente: Elaborado por Manuel Cervera.³²⁹

Las calificaciones requeridas para determinar el valor de cada uno de los elementos para el futuro, se obtendrán de la siguiente escala cualitativa asignándoles un valor cuantitativo.

| OPORTUNIDADES Y AMENAZAS | | | |
|--------------------------|--------------|----------------|---|
| IMPORTANCIA | PROBABILIDAD | | |
| Nada importante | 1 | Muy improbable | 1 |

³²⁹ Working Paper 9 FODA... Op. Cit., pp. 15.

| Poco importante | 2 | Improbable | 2 |
|--------------------------|---------------------------|------------------------------|---|
| Más o menos importante | 3 | Tan probable como improbable | 3 |
| Importante | 4 | Probable | 4 |
| Muy importante | 5 | Muy probable | 5 |
| FORTALEZAS Y DEBILIDADES | | | |
| IMPORTANCIA | SOLIDEZ/PRESENCIA/ARRAIGO | | |
| Nada importante | 1 | Muy débil | 1 |
| Poco importante | 2 | Débil | 2 |
| Más o menos importante | 3 | Circunstancial | 3 |
| Importante | 4 | Fuerte | 4 |
| Muy importante | 5 | Muy fuerte | 5 |

Fuente: Elaborado por Manuel Cervera³³⁰

El resultado de la multiplicación de las características (importancia por probabilidad / importancia por solidez) a las que se les asignó un valor cuantitativo para cada elemento de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, nos ofrecerá la calificación prospectiva.

En función de las calificaciones obtenidas se pueden ponderar los elementos para considerar en el planteamiento estratégico de acuerdo con la siguiente tabla:

| CALIFICACIÓN OBTENIDA | OPORTUNIDADES | AMENAZAS | FORTALEZAS | DEBILIDADES | ENFOQUE ESTRATÉGICO |
|-----------------------|--|---|--|---|-------------------------|
| 1 a 5 | POCO ÚTILES Debe descartarse incuestionablemente | LEVES Impacto débil sobre el propósito | POCO ÚTILES No constituye una fortaleza estratégica | LEVES No constituye una fortaleza | NO CONSIDERAR |
| 6 a 10 | REGULARES Interesante sólo si el esfuerzo es bajo | MODERADAS Riesgo a ser evitado si el esfuerzo es bajo | REGULARES Mantener sólo si el esfuerzo es bajo | MODERADAS Reducir si el esfuerzo es bajo | CONSIDERAR ALTERNATIVAS |
| 11 a 15 | BUENAS Interesante si el riesgo es aceptable | SEVERAS Riesgo considerable que requiere protección | BUENAS Ventajas para logro del propósito | SEVERAS Conflicto potencial | ACCIONES DE RUPTURA |
| 16 a 25 | EXCELENTES Deben aprovecharse incuestionablemente | GRAVES Riesgo cierto a ser evitado su impacto de cualquier forma | EXCELENTES Soporte de los cambios | GRAVES Carencia estructural prioritaria | INNOVACIÓN |

Fuente: Elaborado por Manuel Cervera³³¹

³³⁰ Ibid, pp. 17

³³¹ Ibid, pp. 18

A continuación se presentan las calificaciones prospectivas de los elementos de F, O, D, A para el caso del Consejo Técnico Consultivo.

| OPORTUNIDADES | IMPORTANCIA | PROBABILIDAD | CALIFICACIÓN PROSPECTIVA | RELEVANCIA |
|---|--------------------|---------------------|---------------------------------|-------------------|
| Vinculación con funcionarios de primer nivel del Gobierno Federal | 5 | 3 | 15 | Buena |
| Vinculación con representantes del Poder Legislativo | 5 | 3 | 15 | Buena |
| Vínculos con redes de organizaciones de la sociedad civil | 5 | 4 | 20 | Excelente |

| AMENAZAS | IMPORTANCIA | PROBABILIDAD | CALIFICACIÓN PROSPECTIVA | RELEVANCIA |
|---|--------------------|---------------------|---------------------------------|-------------------|
| Reformas a la Ley Federal de Fomento | 5 | 4 | 20 | Grave |
| Cambio de gobierno | 4 | 3 | 12 | Severa |
| Recorte del presupuesto dirigido al fomento de las organizaciones | 5 | 3 | 15 | Severa |

| FORTALEZAS | IMPORTANCIA | SOLIDEZ | CALIFICACIÓN PROSPECTIVA | RELEVANCIA |
|---|--------------------|----------------|---------------------------------|-------------------|
| Facultad para reformar su organización interior | 3 | 4 | 12 | Buena |
| Secretaría ejecutiva proveniente de la sociedad civil | 5 | 5 | 25 | Excelente |
| Experiencia de los consejeros | 5 | 3 | 15 | Buena |
| Insumos de las organizaciones que integran el Consejo | 5 | 3 | 15 | Buena |
| Comunicación y diálogo entre los consejeros | 5 | 5 | 25 | Excelente |

| DEBILIDADES | IMPORTANCIA | SOLIDEZ | CALIFICACIÓN PROSPECTIVA | RELEVANCIA |
|---|--------------------|----------------|---------------------------------|-------------------|
| Ausencia reiterada de los consejeros representantes del Poder Legislativo | 5 | 4 | 20 | Grave |
| Ausencia de consejeros representantes de la sociedad civil | 5 | 2 | 10 | Moderada |
| No cuenta con autosuficiencia financiera | 5 | 5 | 25 | Grave |
| No cuenta con un espacio fijo, ni personal para operar | 4 | 4 | 16 | Grave |
| Sustitución continua del presidente del órgano | 5 | 3 | 15 | Severa |

El trabajo de Manuel Cervera define cuatro situaciones en las que se puede situar una organización y/o su propósito en el futuro en función de los factores internos de la organización (Fortalezas y Debilidades). A continuación se describen:

Paraíso. Tiene oportunidades y fortalezas. Se deben analizar las amenazas y debilidades y bloquearlas con las ventajas que se tienen. Está en el paraíso porque tiene oportunidades y fortalezas para aprovecharlas exitosamente.

Limbo. Tiene amenazas, pero cuenta con fortalezas para hacerles frente. Se tienen que considerar los recursos disponibles. Están en el limbo, porque sus fortalezas lo pueden cegar ante las amenazas.

Purgatorio. Tiene oportunidades, pero las debilidades lo merman. Se deben reducir las debilidades. Hay que utilizar el elemento sorpresa que abre las oportunidades y localizar un vacío no disputado. Está en el purgatorio porque aunque tiene oportunidades, las debilidades no permitirán aprovecharlas.

Infierno. Tiene amenazas y padece debilidades. Se debe jugar con el elemento sorpresa. Ser impredecible. La velocidad es el elemento crucial para reinventarse y no sucumbir. Está condenado al infierno porque tiene amenazas y debilidades.

Los resultados que arroja la calificación prospectiva sitúan al CTC en el *Purgatorio* puesto que a pesar de las buenas oportunidades que presenta padece al mismo tiempo graves debilidades. Para alcanzar un futuro posible más cercano a la imagen deseada es necesario abrir las oportunidades a partir de un elemento sorpresa (podría ser la influencia de las redes de asociaciones para orientar la voluntad política).

Una vez identificada la situación actual del Consejo con respecto al futuro deseado definiré la estimación de la situación estratégica; esto significa, establecer en qué condiciones de arranque se encuentra el Consejo actualmente para acercarse a la imagen deseada de futuro.

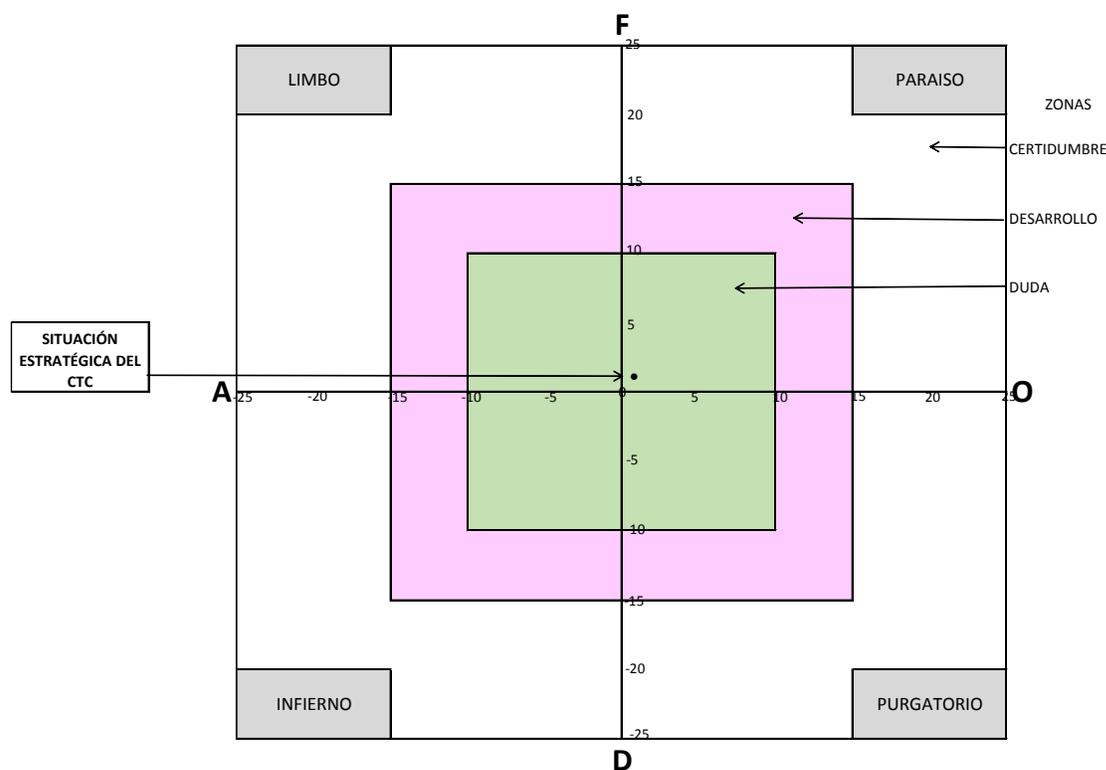
La estimación de la situación estratégica se obtiene al realizar las siguientes operaciones aritméticas con los resultados de las calificaciones prospectivas de los factores externos e internos respectivamente. Más adelante se muestra la gráfica con los resultados que arroja ésta operación.

Factores Externos

| | |
|---------------------------------------|-------------|
| Promedio Oportunidades | 16.66666667 |
| Promedio Amenazas | 15.66666667 |
| Oportunidades - Amenazas (vector A O) | 1 |

Factores Internos

| | |
|---------------------------------------|------------|
| Promedio Fortalezas | 18.4 |
| Promedio Debilidades | 17.2 |
| Fortalezas - Debilidades (vector D F) | 1.2 |



En la gráfica se observan las zonas y situaciones en las que potencialmente puede ubicarse la situación estratégica.³³² El Consejo Técnico Consultivo está ubicado en la zona

³³² La zona de certidumbre implica el disfrute y aprovechamiento de las condiciones ó cambios drásticos e inmediatos, depende del cuadrante en el que se ubique. La zona de desarrollo se identifica como una posición

de duda dentro del cuadrante *Paraíso*, significa que aunque tiene condiciones (fortalezas y oportunidades) que se pueden aprovechar, cualquier cambio inesperado puede modificar el cuadrante en el que se ubica y transformar de manera drástica su posición, no obstante, ésta zona brinda la posibilidad de revertir rápidamente una posición inesperada y peligrosa.

Una vez que hemos definido la situación estratégica del Consejo podemos dar paso a la construcción de escenarios, el trabajo de Cervera nos ofrece cuatro posibilidades de imágenes de futuro (futuribles)

| Escenarios | Características |
|------------|---|
| Rosa | La organización aprovecha mediante sus fortalezas excelentes oportunidades, no tiene amenazas ni debilidades significativas que puedan afectar sus objetivos. |
| Verde | La organización tiene oportunidades y está trabajando en eliminar o reducir sus debilidades en función de aprovecharlas. Aunque enfrenta amenazas, sus impactos son manejables. |
| Rojo | La organización pasa por momentos difíciles debido a sus debilidades que no le permiten controlar efectos adversos e las amenazas del entorno. Existen oportunidades, pero por el momento no puede aprovecharlas al concentrarse en defenderse de las amenazas. |
| Negro | La organización enfrenta serias amenazas que aunadas a sus grandes debilidades y la falta de oportunidades pone a la misma en riesgo de sucumbir. |

Los escenarios para el caso del Consejo Técnico Consultivo son los siguientes:

Escenario Rosa

A partir de la comunicación constante y buena relación entre los consejeros, el CTC logra reformar su estructura interior para que la presidencia sea encabezada por un consejero representante de las asociaciones, además, utilizando como insumo las relaciones con redes de asociaciones, el Consejo canaliza sus intereses hacia el poder Legislativo y reforma la Ley Federal de Fomento logrando que sus resoluciones sean vinculantes y la autosuficiencia financiera necesaria para operar con personal propio, al mismo tiempo maximiza sus vínculos

flexible y dependiendo del cuadrante significa cambios importantes para generar movilidad. La zona de duda establece, independientemente del cuadrante en el que se encuentre la organización, que cualquier situación inesperada podría modificar su posición de manera drástica. Igualmente la organización tiene en sus manos la posibilidad de modificar rápidamente la misma. Ibid, pp. 20.

con funcionarios del gobierno federal de primer nivel (en función de la relación estrecha con la Comisión de Fomento) para lograr que se les reconozca su legítimo interés para participar en las discusiones de los temas de fomento a las osc que en cada dependencia se traten, así como a emitir sus opiniones al respecto.

Escenario Verde.

El Consejo Técnico Consultivo ha logrado establecer una relación más estrecha con las osc a partir de los vínculos de sus miembros con redes de asociaciones, de esta forma los insumos que aportan las asociaciones han permitido al Consejo contar con un espacio físico y personal necesario para el desarrollo de sus tareas.

Por otra parte, mediante el establecimiento de medidas sancionatorias más enérgicas ante la falta de compromiso de los consejeros, se ha asegurado la asistencia de los consejeros representantes del Poder Legislativo con el objetivo de que estos actores sean clave para transmitir las necesidades del Consejo al Congreso de la Unión. También ha aprobado la facultad del pleno del Consejo para nombrar a un presidente interino cuando se registre la ausencia prolongada de quien deba ostentar el cargo titular, con el fin de que las actividades del CTC se lleven a cabo en tiempo y forma.

Escenario Rojo

Durante un tiempo prolongado la presidencia del Consejo ha quedado vacante debido a que no se ha designado al titular de la Unidad para el Desarrollo Político, quien normalmente ocupa ese cargo. Además, se mantiene la inasistencia de los consejeros representantes del Poder Legislativo. Éstas circunstancias han provocado que los consejeros representantes de osc, principalmente los que desarrollan actividades en diferentes estados de la República, no asistan a las reuniones para el desahogo de las tareas del Consejo lo que se ha traducido en muy pocos resultados, poca comunicación con organizaciones de la sociedad civil y poca difusión de las actividades del Consejo.

Escenario Negro

Ante la ausencia del titular de la Unidad para el Desarrollo Político que funge como presidente del órgano, la vinculación del Consejo con las dependencias que integran la Comisión de Fomento se ha visto afectada de tal forma que no se han asegurado los recursos indispensables para su mantenimiento y operación.

A estas condiciones se suman la ausencia reiterada de los consejeros representantes del Poder Legislativo y, consecuentemente, de los representantes de organizaciones de la sociedad civil que radican en otros estados de la República así como de los representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural.

La falta de comunicación y compromiso de los consejeros amenaza seriamente la permanencia del Consejo Técnico Consultivo puesto que se discute en el Congreso de la Unión la derogación de la Ley Federal de Fomento sin que exista la posibilidad de integrarlos en ésta discusión.

Hasta aquí concluye este ejercicio que muestra cómo al condicionar y manipular algunos elementos clave dentro del Consejo se pueden construir escenarios para el futuro, queda preguntar ¿cuál de éstos es el escenario probable? y ¿cuál es el escenario posible? Dependerá totalmente de las acciones estratégicas que desde este momento comiencen a desarrollar los miembros del CTC.

4.2 Conclusiones generales.

Sobre el Consejo Técnico Consultivo³³³

Como señale en el último apartado del capítulo anterior, una vez que el gobierno federal reconoce institucionalmente la importancia de sumar a las asociaciones en procesos de políticas públicas de diversas áreas de la administración pública, y que estos espacios han sido plenamente identificados, una de las rutas que pueden seguir los análisis de los espacios

³³³ Antes de anotar las conclusiones de la investigación sobre el caso del CTC, es importante señalar que mi interés por el tema fue producto del trabajo realizado durante la realización del servicio social en 2011 en la Unidad para el Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, en esta etapa tuve mi primer acercamiento al tema de las organizaciones de la sociedad civil y me toco conocer parte de los procesos que se llevan a cabo al interior del Consejo.

de gobernanza a nivel federal debe enfocarse en el tipo de procesos que ocurren al interior de dichos espacios, es decir, más allá de los resultados finales arrojados, se deben observar los procesos internos de cada espacio para comprender su funcionamiento, sólo así se podrán ponderar correctamente las limitaciones y ventajas que ofrecen este tipo de espacios para la participación de las asociaciones y para su incidencia en políticas públicas.

El interés inicial de la propuesta de investigación planteaba conocer la complejidad de los procesos que ocurren al interior del Consejo Técnico Consultivo para comprender el alcance del trabajo que ha realizado en estos años,³³⁴ para este propósito se utilizaría el *Protocolo para la evaluación de asociaciones*,³³⁵ diseñado por los miembros de la Red de Estudios sobre Desempeño Asociativo (REDA).

En los supuestos teóricos que se desarrollan en el protocolo se definen dos tipos de arreglos asociativos, las asociaciones de baja complejidad³³⁶ y las asociaciones de alta complejidad,³³⁷ el Consejo se encuentra entre las asociaciones del segundo tipo. Desde esta perspectiva, se trató de medir la complejidad del CTC utilizando como herramienta el protocolo, sin embargo, la aplicación inicial de la serie de cuestionarios a miembros activos del Consejo encontró obstáculos en el diseño de la herramienta que implicaban modificarla sustancialmente, esta razón orientó la decisión final de realizar en primer lugar, un análisis

³³⁴ Cabe aclarar que en un esfuerzo importante de autocritica se publicaron trabajos que señalaban los alcances de la Ley y del CTC desde su creación en 2005. En 2007 se presentó el libro *Avances y desafíos de la relación Sociedad Civil y Gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC* editado por la Secretaría de Gobernación y; en enero de 2009 se presentó el *Informe 2008 del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por OSC*. En el primer texto se concentran trabajos que analizan la importancia de la LFFAROSC para el reconocimiento de las tareas que realizan las asociaciones, así como la necesidad del fortalecimiento institucional del CTC para empoderar a las asociaciones y hacerlas participes en los procesos de políticas públicas. El segundo texto describe la estructura del Consejo para su operación y detalla las actividades realizadas durante 2008.

³³⁵ Este protocolo se propone medir a partir de la aplicación de una serie de cuestionarios: 1) la eficacia y eficiencia de las asociaciones para el cumplimiento de sus objetivos y metas; 2) las condiciones en las que se toman decisiones al interior de las asociaciones, y; 3) el aprovechamiento de las condiciones del entorno en que realizan sus actividades las asociaciones. Luna, Matilde y Puga, Cristina (coords.). *Protocolo para la evaluación de asociaciones*. Op. Cit.

³³⁶ Se distinguen por ser “asociaciones más bien estables, con objetivos conocidos y razonablemente bien definidos, apreciable grado de cohesión basada en la identidad, así como criterios relativamente estrictos de membresía”, algunos ejemplos de este tipo de asociaciones son las cámaras empresariales, los sindicatos, colegios profesionales y la mayor parte de las asociaciones no lucrativas de carácter voluntario. Ibid, pp. 86.

³³⁷ Este tipo de arreglos se caracteriza por tener “membresías heterogéneas y reglas de funcionamiento adaptables a las circunstancias en que operan”, ejemplos de este tipo de asociaciones son los consejos metropolitanos o las redes de asociaciones civiles. Ibid, pp. 87.

descriptivo del desempeño y resultados del Consejo de 2005 a 2013 y, posteriormente, la aplicación de un ejercicio simple de FODA con enfoque prospectivo, estos ejercicios analíticos arrojaron los resultados que se presentan.

El análisis descriptivo estuvo sustentado fundamentalmente en la revisión de las actas de sesión públicas de los períodos que comprende la investigación, como consecuencia, las conclusiones y resultados obtenidos son limitados debido a que no es posible observar cómo ocurren los procesos al interior del Consejo, a partir de estos documentos sólo es posible apreciar parcialmente el alcance de la operación del Consejo, no obstante, considero fundamental el ajuste y aplicación del protocolo para su aplicación en el caso del Consejo, este ejercicio sin duda puede formar parte de una investigación futura.

Aun cuando los resultados finales de esta investigación no reflejan la complejidad de los procesos internos que ocurren en el Consejo, si permiten valorar de manera general cuáles han sido los alcances de su trabajo y reconocer la intencionalidad de los miembros del CTC por incidir en una serie de temas que son fundamentales para el desarrollo de actividades de las asociaciones por lo que toca al fortalecimiento financiero e institucional, y que sin embargo, no han sido atendidas por el gobierno federal ni por el Poder Legislativo.

Además, en el curso que siguió la investigación descubrí temas que generan polémica y debate al interior del Consejo que no están tan presentes en las actas de sesiones, por ejemplo la designación de la Secretaría Ejecutiva,³³⁸ tarea que fue desempeñada por Silvia Alonso desde 2009 y quedó depositada en Paola Migoya³³⁹ para 2013. Otro de los temas que ha sido debatido al interior del Consejo es la designación del consejero presidente, los miembros del CTC han pugnado porque esta responsabilidad pueda ser asumida por algún

³³⁸ En entrevista con el Dr. Mauricio Méndez Santa Cruz, en su calidad de consejero representante del sector académico, reconoció que el tema de la sustitución de la Secretaría Ejecutiva del CTC generó debates intensos, sobre todo porque un grupo importante de consejeros optaba por la continuidad de Silvia Alonso Félix en el encargo en virtud de la buena realización de su trabajo y de ser un vínculo permanente y muy eficaz entre el Consejo y las entidades de la APF. Entrevista realizada el 10 octubre de 2013 en Ciudad Universitaria, México, D. F.

³³⁹ En entrevista con Paola Migoya se señaló la desconfianza de algunos consejeros por su nombramiento, derivada del trabajo que se había realizado con la anterior Secretaria Ejecutiva a la que un grupo de consejeros apoyaba para permanecer por un período más (3 años) en el encargo. Entrevista realizada el 25 de septiembre de 2013 en las instalaciones de la Secretaría de Gobernación en México, D. F.

representante de las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, hasta el momento no se han podido llevar a cabo las reformas a los marcos legales correspondientes para que así sea.

Por otra parte, los consejeros han intentado intervenir en el proceso de designación de los nuevos consejeros representantes de organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, no han podido involucrarse en el proceso debido a que es una atribución exclusiva de la Comisión de Fomento. La vinculación que han mantenido para conocer el proceso de designación de los nuevos consejeros se ha derivado de la relación con el presidente del Consejo en su calidad de miembro de la Comisión. En este tema es importante destacar que para la renovación de los consejeros cada año se dan a conocer públicamente las bases, en este documento se definen los requisitos legales mínimos que deben cumplir los postulados además de una serie de *requisitos de elegibilidad*,³⁴⁰ más allá de la publicación de la convocatoria y, posteriormente, de los resultados de la decisión que toma la Comisión de Fomento, en general, no se da a conocer la información sobre cuántas solicitudes reciben ni sobre la manera en que deliberan para tomar la mejor decisión sobre quienes formaran parte del Consejo para los siguientes tres años.

El tema de cómo se integra el Consejo tiene muchas aristas por analizar, como he señalado, una es la transparencia en el proceso de designación de nuevos consejeros por parte de la Comisión de Fomento, otra sería el análisis de las organizaciones y los personajes que han integrado al Consejo desde su nacimiento, incluyendo a los actuales.³⁴¹

³⁴⁰ Cuatro criterios componen los requisitos de elegibilidad: *antigüedad* (acreditación del lapso de tiempo en que se han realizado acciones vinculadas con actividades en asociaciones), desempeño (acatamiento de la legislación que regula las actividades de las asociaciones y el cumplimiento de metas establecidas de acuerdo con las actividades que realiza), *membresía* (pertenencia a una o más asociaciones) y, *representatividad* (cualidad del aspirante que reúne los conocimientos, habilidades y destrezas probados por su desempeño y que por su experiencia en actividades de fomento cuenta con el reconocimiento de terceros en materia de actividades y en la operación de las Organizaciones). Artículo 40 del Reglamento de la LFFAROSC.

³⁴¹ Como un dato que aliente el interés por este asunto señalo que Jorge Villalobos Grzybowicz formó parte de la primera generación (2005-2007) de consejeros representantes de las organizaciones de la sociedad civil, en calidad de consejero suplente, postulado por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI); posteriormente, fue postulado nuevamente por el CEMEFI como consejero propietario para el periodo 2011-2013.

En suma, el desarrollo de este trabajo me permitió reflexionar sobre la importancia de conocer y cuestionar los resultados generados en los múltiples espacios institucionalizados para la gobernanza a nivel federal, es imprescindible realizar investigaciones que rescaten para el análisis a los consejos, comités, comisiones o cualquier órgano colegiado que integre a miembros de la sociedad civil con actores económicos y políticos para deliberar sobre algún asunto de interés público, los resultados de estas investigaciones podrían generar conclusiones que nos permitan observar la calidad de la democracia en nuestro país.

Sobre la inclusión de las asociaciones en instancias públicas de deliberación.

Actualmente, en las democracias contemporáneas la participación de los actores sociales emergentes en el espacio público, se ha convertido en un imperativo para construir objetivos legítimos y desarrollar planes, estrategias y acciones con resultados exitosos.³⁴²

El proceso de incorporación de la sociedad civil en la definición de políticas públicas parte de la nueva dinámica de dirección gubernamental para la generación de gobernanza, suma los esfuerzos de los actores sociales, económicos y político-gubernamentales en una suerte de co-gobierno que no sólo legitima las acciones de éstos últimos sino que permite utilizar los recursos (humanos, materiales, intelectuales, financieros, etc.) con que cuentan los dos primeros para ejecutar los planes y acciones en la sociedad, la participación de los actores sociales emergentes ha fortalecido las condiciones democráticas de los Estados.³⁴³

La sociedad civil ha influido en el mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos, además, ha creado y fortalecido mecanismos de inclusión y de representación de intereses que a través de los actores tradicionales de representación (parlamentos) no habían podido canalizarse. La influencia de la sociedad civil ha definido límites al poder del Estado y a la intervención del mercado.

³⁴² Véase Camerón, Maxwell A. Op. Cit.

³⁴³ Durante la década de los noventa la bibliografía de los estudios de caso donde intervienen movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil para el fortalecimiento de la democracia en México fue abundante. Véase: Álvarez, Lucía (coord.). *Participación y democracia en la Ciudad de México*. La Jornada Ediciones/CEIICH UNAM. México, 1997. Casez, Daniel (coord.). *Creación de alternativas en México*. CEIICH UNAM. México, 1999. Zermeño, Sergio (coord.). *Movimientos sociales e identidades colectivas. México en la década de los noventa*. La Jornada Ediciones/CEIICH UNAM. México, 1997.

El control absoluto del Estado sobre los asuntos de administración pública ha sido avasallado por los actores sociales que se involucran en todos los temas, convirtiéndolos en asuntos de interés público, hoy en día las decisiones que impactan en la sociedad son valoradas más cuidadosamente por los actores políticos que deben buscar la menor afectación a los intereses de las colectividades que representan o gobiernan. Sin embargo, convivimos al mismo tiempo con prácticas antidemocráticas o francamente transgresoras del Estado de Derecho (corrupción, impunidad, violencia exacerbada, etc.) que pueden estimular o impedir el desarrollo de la sociedad civil.

La democracia contemporánea exige la inclusión de actores extra gubernamentales para el diseño de los proyectos a desarrollar en los Estados.

En el caso de México lo que hemos visto en el último año es la aprobación de reformas en materia educativa,³⁴⁴ energética,³⁴⁵ fiscal³⁴⁶ y político-electoral,³⁴⁷ diseñadas por expertos en la materia que, sin embargo, no integran en los productos finales las aportaciones de los diversos grupos provenientes de la sociedad civil que son impactados por las reformas, esta circunstancia ha ocasionado que se produzcan manifestaciones de descontento como en el caso de la reforma educativa* o la energética**. Además, cabe destacar que en marzo de 2013 como parte de la reestructuración que experimentó la Procuraduría General de la República, se eliminó el Consejo de Participación Ciudadana de esa dependencia que fue creado durante el gobierno de Vicente Fox, estuvo más de una década funcionando, permitió la vigilancia

³⁴⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013.

³⁴⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.

³⁴⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013.

³⁴⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

* Las manifestaciones de descontento se articularon particularmente a través de las secciones del magisterio que conforman Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) tan sólo un día después de presentada la iniciativa en la Cámara de Diputados y se mantienen hasta la fecha. Consultar: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/202589.html>

** En este caso un colectivo denominado “el grito más fuerte”, integrado por creadores, cantantes, activistas sociales, actores y actrices de teatro, cine y televisión, solicitaron al Senado la aprobación de una Ley de consulta popular que hiciera factible la participación de la ciudadanía para opinar sobre las reformas en materia energética aprobadas en diciembre de 2013 por el Congreso de la Unión. Consultar: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/el-grito-mas-fuerte-a-favor-de-la-ley-de-consulta-popular--988624.html>

del trabajo de la PGR por distintos grupos de la sociedad civil³⁴⁸ y, además, se convirtió en un modelo de participación que reprodujeron las entidades del país.

A pesar de lo dicho más arriba, la relación entre gobierno y sociedad civil sin duda se ha transformado, con mayor velocidad en la última década; los actores no gubernamentales se han convertido cada vez más en elementos fundamentales sin los cuales es imposible generar o desarrollar procesos de gobernanza.

Actualmente la principal crítica al modelo de democracia liberal es su carácter representativo, que limita la participación al espacio tradicional de los partidos políticos, al ejercicio del voto y a la representación del ciudadano en el poder legislativo a través de los diputados o senadores. En estas circunstancias es importante revisar las condiciones de existencia de los órganos colegiados en los que participa la sociedad civil; observando las oportunidades y fortalezas que ofrece el contexto actual para seguir desarrollando instituciones democráticas que consoliden su participación y atendiendo las amenazas y debilidades que hay que franquear para evitar retrocesos.

La principal dificultad a la que se enfrentan los distintos órganos colegiados que integran a la sociedad civil, además de la capacidad para financiar sus actividades, es el logro de incidencia, esto por el escenario en el que se desarrollan. El sistema político-gubernamental en general sigue siendo hermético hacia su participación y limita su acción a funciones eminentemente consultivas. Aún se observa la necesidad de apelar a la voluntad política para acatar las resoluciones o recomendaciones de los órganos colegiados que en su mayoría no obedecen la condición de cogestores.

Otro de los problemas que encontramos, derivado del nivel desigual de profesionalización que se observa en el universo asociativo y producido por el efecto de interlocución³⁴⁹ que se construye entre actores gubernamentales y no gubernamentales, es la colonización de los espacios para formar parte de los distintos órganos colegiados. Entre más

³⁴⁸ La justificación fue que en la nueva administración del gobierno federal se buscaba racionalizar el gasto público y que posteriormente se sustituiría el órgano colegiado con otras instancias de participación ciudadana, sin embargo, al finalizar 2013 no se presentaron dichas instancias. Consultar en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/205093.html>

³⁴⁹ Las organizaciones que toman parte en alguno de los órganos colegiados a nivel federal tienen mayor capacidad para incidir en los ejes temáticos de las políticas sectoriales según sus propios intereses.

profesionalizada sea la asociación mayor será su oportunidad para incorporarse a un consejo/comité/comisión y mayor capacidad tendrá para lograr colocar los intereses de la asociación (o asociaciones) que representa en la agenda pública de la(s) dependencia(s) con que exista relación.

En general, podemos concluir que la relación actual entre sociedad civil y gobierno, que contempla la inclusión de las asociaciones en los órganos colegiados, fortalece el espíritu de ciudadanía en un entorno democrático que contrarresta las prácticas corporativo-clientelares que se estilaron durante gran parte del siglo pasado. Sin embargo, debemos destacar que la incorporación de asociaciones en instituciones democráticas no convierte *per se* a las asociaciones en instituciones democráticas al interior. Convivimos entonces en un entorno de prácticas e instituciones democráticas con organizaciones no democratizadas, por tanto, queda por realizar el análisis al interior de las organizaciones de la sociedad civil y de su relación con el Estado en virtud del impacto o la arena de su acción, el espacio público.

A pesar de los obstáculos que se dibujan para el éxito del trabajo en los órganos colegiados que integran a la sociedad civil, debemos destacar los efectos positivos.

En primer lugar, conviene interesarse en crear vínculos entre los esfuerzos que se realizan en los tres niveles de gobierno, como en el caso paradigmático de los Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable,³⁵⁰ éste vínculo es un insumo para generar mayor compromiso de los actores que intervienen directamente.

La sola existencia de órganos colegiados en todos los niveles de gobierno representa un importante paso para romper la barrera que existe debido al hermetismo de los actores políticos para incluir actores no gubernamentales en todo el proceso de política pública y atender a las experiencias de participación que ofrecen resultados plausibles reconociendo en las asociaciones una fuente de recursos necesarios para la gobernanza.

Por último, es vital la existencia de asociaciones para dar cabida a los distintos intereses de las sociedades contemporáneas heterogéneas, plurales y altamente diferenciadas. En el contexto actual del siglo XXI, los intereses de corporaciones transnacionales no

³⁵⁰ Véase, Felipe J. Hevia y Ernesto Isunza Vera “Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano” en: Cameron Maxwell A. Op. Cit., pp. 105-135.

escatiman en las afectaciones a las condiciones económicas, sociales o naturales del entorno a explotar y aún se mantienen relaciones entre los Estados bajo una lógica imperialista que convierte en objetivos de salvaguarda de seguridad nacional intereses de otros Estados soberanos, lo que David Harvey reconoce como desposesión.³⁵¹

Las asociaciones se han convertido en actores indispensables para el mantenimiento de equilibrios mínimos para la representación de intereses de los grupos de la sociedad, su capacidad para incidir en procesos políticos o económicos las convierte en los ciudadanos efectivos, de ahí su importancia para todo orden realmente democrático.

³⁵¹ Veáse, Harvey, David. El “nuevo imperialismo: Sobre ajustes espacio-temporales y acumulación mediante desposesión” en: <http://www.uruguaypiensa.org.uy/harvey.htm> (consultado el 15 de agosto de 2013).

FUENTES

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Friedrich Naumann Stiftung Für die Freiheit. 2º edición. México, 2010.

Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México, D. F., 2006.

Aguilar Villanueva, Luis F. “Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional”. Documento E/C.16/201/2 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. 18 de enero de 2011.

Álvarez, Lucía (coord.). *Participación y democracia en la Ciudad de México*. La Jornada Ediciones/CEIICH UNAM. México, 1997.

Arditi, Benjamín (Ed.). *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Anthropos Editorial – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. México, 2005.

Arditi, Benjamín “Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil” en: *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 1, enero-marzo, 2004, México, D. F., pp. 1-21.

Aziz Nassif, Alberto y Alonso Sánchez, Jorge (coords.). *El Estado mexicano: herencias y cambios. Tomo III. Sociedad civil y diversidad*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social/Miguel Ángel Porrúa. México, 2005.

Aziz Nassif, Alberto (coord.). *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*. CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México 2003.

Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI. Madrid, España, 2002.

Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco (coords.). *Los grandes problemas de México t. VI. Movimientos Sociales*. El Colegio de México, México 2010.

Calame, Pierre. *Hacia una revolución de la gobernanza: reinventar la democracia*. LOM Ediciones 2ª edición en Castellano. Santiago de Chile, 2009.

Cameron Maxwell A., Hershberg Eric y Sharpe Kenneth E. (editores). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: FLACSO. México, 2012.

Cansino, Cesar. *La muerte de la ciencia política*. Editorial Debate. 1º Edición. México, 2010.

Casez, Daniel (coord.). *Creación de alternativas en México*. CEIICH UNAM. México, 1999.

Castellanos, Laura. *México armado 1943-1981*. Editorial Era. México, 2007.

Cerrillo I Martínez, Agustín (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2005.

Cervera Medel, Manuel. *Working Papers 9 FODA: un enfoque prospectivo*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM. México, 2009.

Cohen Jean L. y Arato Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica. 2º reimpresión. México, 2002.

“Conceptos y terminologías de gobernanza y administración pública”. Documento E/C.16/2006/4 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. 5 de enero de 2006.

Cossío Díaz, José Ramón y Florescano, Enrique (coords.). *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*. FCE/Conaculta/Universidad Veracruzana/Secretaría de Educación de Veracruz. México, 2012.

El sector no lucrativo mexicano en el contexto comparativo. Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Johns Hopkins University (JHU/CCSS)/Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI). México, septiembre 2012.

Fernández Santillán, José. *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*. Editorial Océano. México, 2003.

Fernández, Nuria “La reforma política: orígenes y limitaciones” en: *Cuadernos Políticos*, núm. 16, México, D.F., editorial Era, abril-junio de 1978, pp. 16-30.

Fowler, Will (coord.). *Presidentes mexicanos. Tomo II (1911-2000)*. INEHRM. México, 2006.

de Garay, Fernando (coord.). *PNR, PRM, PRI. Esbozo histórico*. Fundación Colosio A. C. México, 2003.

García Ugarte, Eugenia. *Movimientos armados en México, siglo XX*. El Colegio de Michoacán /CIESAS. México, 2006.

de Grammont, Hubert C. *El Barzón: clase media, ciudadanía y democracia*. Instituto de Investigaciones Sociales/ Editorial Plaza y Valdés. México, 2001.

Hevia, Felipe, et. al. “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal” en *Perfiles Latinoamericanos*, número 38, julio/diciembre 2011, pp. 65-88.

Hevia, Felipe e Isunza Vera, Ernesto. “Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano” en: Cameron Maxwell A., Hershberg Eric y Sharpe Kenneth E. (editores). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: FLACSO. México, 2012, pp. 105-135.

Informe de trabajo 2012-2013 de la Comisión de Relaciones Exteriores y Organismos No Gubernamentales. Senado de la República LXII Legislatura. Septiembre 2013.

Isunza Vera, Ernesto y Olvera J., Alberto. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Miguel Ángel Porrúa. México, 2010.

“Las organizaciones de la sociedad civil” en: Revista *Nueva Visión Socialdemócrata. Sociedad en Movimiento*, núm. 16, abril-junio de 2009.

Lázaro Cárdenas: modelo y legado t. I. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM). México, 2009.

Loeza Reyes, Laura “Redes de actores sociales y liderazgos políticos: hacia nuevas formas de relación entre gobiernos y sociedad” en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año I, núm. 204, septiembre-diciembre de 2008.

Loeza Soledad y Prud'homme Jean Francoise (coords.), *Los grandes problemas de México t. XIV*. El Colegio de México, México, 2010.

Luna, Matilde y Puga, Cristina (coords.). *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*. Anthropos Editorial, Instituto de Investigaciones Sociales: UNAM. México, 2010.

Luna, Matilde y Puga, Cristina (coords.). *Protocolo para la evaluación de asociaciones*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, El Colegio Mexiquense A. C. México, 2012.

Luna, Matilde y Velasco, José Luis. “Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: problemas y mecanismos de integración” en: *REDES, Revista hispana para el análisis de las redes sociales*, Vol. 17, #4, diciembre de 2009.

Mirón Lince, Rosa María (coord.). *Evolución del Estado Mexicano v. III. “Consolidación 1940-1983”*. Ediciones El Caballito S. A. México, 1991.

Olvera J., Alberto (coord.). *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos. 1ª reimpresión, México, 2001.

Olvera, Alberto J. (coord.). *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*. FCE. México, 2003.

Ospina, Sonia. “Gobernanza y liderazgos para el cambio social” en: *Revista Reforma y Democracia*, núm. 35 año 2006.

Participación ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal. Comisión Intersecretarial para la transparencia y el Combate a la Corrupción, México, 2008.

Puga Cristina. *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. FCPyS UNAM / Miguel Ángel Porrúa. México, 2004.

Reina Aoyama, Leticia. *Indio, campesino y nación en el siglo XX mexicano: historia e historiografía de los movimientos rurales*. Siglo XXI Editores. México, 2011.

Román Reyes (Dir). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*, Tomo 1/2/3/4, Ed. Plaza y Valdés, Madrid-México 2009.

Schmitter, Philippe C. "The future of real-existing democracy". European University Institute. Sin fecha.

Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. FCE. 13ª reimpresión. México, 2005.

Valdés Hernández, Luis Alfredo. *Planeación estratégica con enfoque sistémico*. UNAM-Facultad de Contaduría y Administración, 2ª edición. México, 2014.

Verduzco Igartúa, Gustavo. *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. El Colegio de México/Centro Mexicano para la Filantropía, México, 2003.

Zermeño, Sergio (coord.). *Movimientos sociales e identidades colectivas. México en la década de los noventa*. La Jornada Ediciones/CEIICH UNAM. México, 1997.

Internet:

<http://www.cce.org.mx>

<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/consejo.aspx>

<http://www.cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/242.html>

<http://www.desarrollopolitico.gob.mx/>

<http://www.dof.gob.mx/>

<http://www.eluniversal.com.mx>

<http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Encup>

<http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/PoliticalAndSocialSciences/People/Professors/Schmitter.aspx>

<http://www.ilo.int/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>

<http://www.paraosc.segob.gob.mx>

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2000/04/asun_768_20000427_1117563691.pdf

<http://www.unpan.org/cepa.asp>

<http://www.uruguaypiensa.org.uy/harvey.htm>

Televisión

Programa Espiral. Tema: “organizaciones de la sociedad civil”. Canal Once TV, 29 de agosto de 2011.