

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PRETENSION DE LA REFORMA DEMOCRATICA DEL ESTADO (1995-1997):

Fundamentos teóricos de un ejercicio de participación ciudadana, hacia la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en México

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL GRADO DE:

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y

ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

MARCOS PINEDA GODOY



MEXICO, D. F.

277957

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE
SE INTERESARON EN EL EJERCICIO DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A LO LARGO DE LA LVI LEGISLATURA DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS Y HOY TODAVÍA SIGUEN
IMPULSANDO EL ESTABLECIMIENTO DE UNA NUEVA RELACIÓN
ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL QUE HAGA,
FINALMENTE, MÁS DEMOCRÁTICO A NUESTRO MÉXICO.**

Nuestras democracias son lo
que queremos que sean.
Peligran si no las comprendemos.

Sartori

**A MIS HIJOS, CON EL FIN DE QUE,
ESPERO SEA PRONTO, LEAN ESTAS LÍNEAS
Y ASUMAN SU COMPROMISO CON
EL FUTURO DE NUESTRO PAÍS.**

Si no hay un Estado democrático, el
resto de las democracias
(económica, social...) serán más
simuladas que reales.

Sartori

CON UN PROFUNDO RECONOCIMIENTO

A MI ESPOSA

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecerle enormemente al Lic. Eduardo Barraza González la confianza y el apoyo que depositó en mí para la realización de este trabajo. Tanto en lo académico como en el plano profesional siempre he recibido de él una incondicional orientación e impulso que han sido de la mayor importancia y que, por supuesto, valoro profundamente. Él me dio la oportunidad de colaborar como su adjunto en las materias de Taller de Investigación Política II y Sistema Jurídico del Estado Mexicano, además de permitirme llevar a cabo el servicio social dentro del Programa Multidisciplinario de Apoyo a la Docencia y la Investigación, en nuestra Facultad.

De igual manera, debo agradecer a una mujer a quien, sin su apoyo, jamás se hubiera llevado a cabo esta investigación: a la profesora Laura Morales Castellanos. A ella, mi respeto, mi deuda impagable y, por lo mismo eterna, mi amor y mi cariño.

Y finalmente, a todos aquellos que creyeron en mí cuando decidí estudiar esta noble carrera, que tantas satisfacciones me ha dado, incluso antes de titularme. Gracias a todos, ustedes sabrán quiénes son y por qué lo digo, los que sin dudar me animaron y, aun ante la adversidad, me infundieron aliento para seguir adelante y avanzar, parafraseando a Napoleón, sin prisa, pero sin pausa.

ÍNDICE

	pág.
INTRODUCCIÓN	VI
CAPÍTULO 1	
FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LA SOCIEDAD CIVIL	
1.1. Referencias teóricas básicas sobre la sociedad civil.....	1
1.1.1. Estado y sociedad civil.....	3
1.1.2. El papel del Estado y de la sociedad civil.....	7
1.1.3. La sociedad civil frente al Estado.....	10
1.1.4. Relación del Estado con la sociedad civil en la democracia.....	21
1.1.5. Elementos teóricos básicos para el análisis de la relación Estado-sociedad civil en la democracia representativa.....	22
1.1.6. Fundamentos teóricos básicos de la relación Estado-sociedad civil en la democracia participativa.....	24
1.1.7. Elementos teóricos básicos de las relaciones del Estado con la sociedad civil en la transición de la democracia representativa a la democracia participativa.....	27
CAPÍTULO 2	
DIALÉCTICA DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) Y SU ENTORNO NORMATIVO	
2.1. El Estado democrático.....	33
2.1.1. Participación ciudadana y democracia participativa	36
2.2. Concepto de organizaciones de la sociedad civil.....	43
2.2.1. Hacia una tipología de las OSC.....	45
2.2.2. Entorno normativo de las OSC.....	50
2.2.3. Relación de las OSC con la burocracia del Estado.....	56
2.2.4. La filosofía del non-profit: sin ánimo de lucro.....	57

2.2.5. Actividades políticas de las OSC.....	59
2.2.6. Autorregulación: autonomía, estructura y control interno de las OSC.....	60
2.2.7. Acerca del problema ético.....	63
2.2.8. Cooperación entre gobierno, empresas y OSC.....	64
2.2.9. Organizaciones de la sociedad civil y participación ciudadana...	68

CAPÍTULO 3

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PRETENSIÓN DE LA REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO (1995-1997)

3.1. El auge de las organizaciones de la sociedad civil.....	75
3.1.1. La Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura.	78
3.1.2. Abriendo espacios de participación ciudadana.....	79
3.1.3. El ejercicio de participación ciudadana 1995-1997.....	80
3.1.4. La Comisión redactora y el desenlace de este ejercicio de participación ciudadana.....	112
3.1.5. Hacia una valoración de los avances y retrocesos de la nueva relación del Estado con la sociedad civil en este ejercicio de participación ciudadana.....	115

CONCLUSIONES..... 118

ANEXO A. Cuadros sobre legislaciones en países de América Latina acerca de las OSC..... 121

ANEXO B. Cuadro sobre las menciones en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, acerca de las organizaciones de la sociedad civil..... 139

ANEXO C. Glosario de mecanismos institucionales de participación ciudadana..... 140

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA..... 142

INTRODUCCIÓN

La Ciencia Política es como un cruce de caminos,
en los que convergen diversos procedimientos,
para el conocimiento de una misma realidad.

Raúl Cardiel Reyes

En alguna ocasión, Pascal se preguntó qué era el hombre ante la infinitud del universo. Cabría preguntarse, parafraseándolo, qué sería de un ciudadano ante la omnipotencia de un Estado. Atrás de una reflexión siempre hay una duda, aunque de diferentes proporciones en cada caso. Y son precisamente esas dudas las que me llevaron a seleccionar un tema como el que hoy presento.

Antes de comenzar había que discriminar entre la gran cantidad de dudas rondando en mi cabeza. Acto seguido, ordenarlas y trabajar sobre ellas. Ninguna oportunidad mejor para dirimirlas, por lo menos esas ya ordenadas: la presentación de mi tesis profesional.

En las dos últimas Legislaturas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión —cuya honorabilidad no discuto en tanto institución republicana y cada vez más tendiente a la democracia, aunque me niegue rotundamente a calificar igual a los legisladores en turno mientras no obtenga una demostración fehaciente de ello— tuve la oportunidad de colaborar como asesor de la Comisión de Participación Ciudadana e internarme en el vasto campo del estudio de las organizaciones de la sociedad civil. Ahí nació mi interés por el tema.

En los últimos años se ha incrementado notablemente la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la vida pública nacional, en general. La sociedad civil organizada ha venido luchando para obtener espacios de participación. Genéricamente, se hace referencia a las OSC como ciudadanos organizados fuera de las estructuras gubernamentales. Históricamente, como referencia primaria, tenemos que a partir de la Revolución Francesa los derechos

del hombre y del ciudadano comenzaron a ser promovidos internacionalmente. Más adelante, los grupos sociales adquirieron conciencia de sí, propiciando su reconocimiento y reivindicación tanto económica como social, como es el caso de la aparición de sindicatos, gremios, cámaras industriales, y sociedades de diversa índole.

Bajo la forma de gobierno de la democracia representativa o democracia liberal, el ciudadano elige a sus representantes en el gobierno, otorgándoles autoridad por un periodo determinado, pudiendo —según sea el caso— reelegirlos o removerlos por medio del voto. Este esquema ha tenido numerosas imperfecciones a las cuales se les ha buscado soluciones coyunturales, pero nunca permanentes o definitivas. Ejemplo de ello es la proliferación de organizaciones civiles que ya no se sienten representadas cabalmente por los partidos políticos y adoptan actitudes que han llegado incluso hasta a la oposición crítica a políticas instrumentadas por gobiernos democráticamente electos. De igual manera, la creciente complejidad de nuestra civilización ha llevado, por medio de la alta diversificación de los medios masivos y la abundancia de información y opciones de vida, a una sociedad plural en donde los nuevos grupos persiguen, por lo regular a través de la acción directa y militante, objetivos inmediatos, tales como la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, la atención a los grupos marginados, la lucha por la democracia, el fomento a las actividades de desarrollo y ayuda mutua y muchas más.

Otro incentivo para la creación de organizaciones civiles ha sido la incapacidad que han tenido los gobiernos para afrontar los cambios sociales, ya sea por falta de recursos, exceso de burocratismo o abierta desconfianza del pueblo o algunos sectores del mismo.

Si bien muchos de estos grupos, como los asistenciales, tienen ya una larga trayectoria¹, la mayoría de las organizaciones civiles se han creado en este siglo. Ya sea como respuesta a totalitarismos y autoritarismos, al deterioro ambiental o a la resistencia organizada frente a la intolerancia, además de un sinnúmero en

¹ Como ejemplo podemos citar el de la Sociedad Internacional de la Cruz Roja, fundada en 1863 y cuya función originaria fue la de prestar asistencia médica neutral en medio de conflictos bélicos. Enciclopedia Ilustrada Grijalbo, Ediciones Grijalbo/Ediciones Danae, Madrid, 1975, pág. 311

otras vertientes menos conocidas, de las cuales trataremos a lo largo de la investigación.

Estas organizaciones están formadas por personas privadas que actúan fuera de los cauces habituales, como lo son el Estado y los gremios. Los diversos grupos crearon otros organismos, a su vez, de manera intrincada, llegando a formar redes de organizaciones civiles que rompieron la tradicional forma de relación vertical entre gobierno y ciudadanía, para sostener una interacción horizontal entre ellas mismas. Su presencia me ha hecho reflexionar sobre el hecho de que si bien la democracia y la economía de mercado han mostrado ser —hasta hoy— mecanismos válidos para resolver parte de la problemática social, hay vacíos que sólo el ciudadano, organizado junto con otros, puede llenar. Ante este escenario, la sociedad civil trabaja más allá de los procesos electorales y las condiciones del mercado, por lo que considero debe estudiárseles a fondo en tanto un nuevo sector: al que se ha dado también en llamar *tercer sector*².

En México se cuenta con experiencias de organizaciones incluso desde la época prehispánica. A lo largo de la historia podemos encontrar ejemplos de figuras filantrópicas, acciones colectivas y tradiciones de trabajo y apoyo mutuo que han logrado trascender el proceso de concentración del poder que implicó la creación de nuestro actual sistema político, en lo referente a su estructura corporativa.

Actualmente, las organizaciones civiles en México han adoptado figuras entre las que destacan las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), Asociaciones Civiles (A.C.), Instituciones de Asistencia Privada (I.A.P.) e Instituciones de Beneficencia Privada (I.B.P.), además de las que se consideran como organizaciones informales, ya que no cuentan con un registro oficialmente reconocido.

Las OSC, en los últimos años, se han desenvuelto y desarrollado, demandando participar como protagonistas en todos los aspectos de la vida pública. Sin embargo, ante el auge de la sociedad civil organizada, no se cuenta

² Hago esta distinción para diferencia a tres distintos sectores de la sociedad: el público, el privado y el social. En la investigación hago una exposición completa del porqué de esta conceptualización

con los mecanismos de participación adecuados, ni con una legislación apropiada. En 1994 el Poder Ejecutivo Federal reconoció lo anterior en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y, por su parte, La LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión inició el acercamiento entre organizaciones y órganos de gobierno. Entre otros objetivos, se propuso la elaboración de una ley para las organizaciones civiles, que hasta la fecha —ahora en la LVII Legislatura— no ha sido aprobada, y con la que la nueva relación del Estado con la sociedad civil ya no sería sólo de facto sino que también se reconocería en el entorno normativo.

Eso es una parte del problema. La otra, es la de la relación de la sociedad civil con el gobierno y su transformación en los últimos años. Hay antecedentes del proceso de cambio en las relaciones sociedad civil con el Estado y sociedad civil con el gobierno en los movimientos sociales de 1968, 1976, 1985 y 1986 que modificaron el escenario en el que las OSC se desenvolvían. Pero no es sino hasta 1988 cuando, con la consolidación de asociaciones cívicas dedicadas a la vigilancia de los procesos electorales y a la educación cívica y cultura democrática, que las demandas de las OSC fueron observadas con mayor detenimiento.

En la investigación analizo lo que entonces comenzó como una redefinición de los espacios públicos y de los mecanismos de participación ciudadana, para explorar cuáles son las nuevas formas de relación entre ambos actores y hacia dónde se dirigen en los próximos años. Sobre el supuesto —que intento demostrar— de que se están transformando estas relaciones trabajé con la hipótesis de que México atravesó por un proceso de cambio en su forma de gobierno que pudo alterar el funcionamiento de su sistema político, y que aún no concluye, y no se puede asegurar cuan largo pueda ser.

De suyo el tema y las hipótesis de trabajo que presentó en este apartado introductorio son justificables. Pero, para reafirmar la importancia de llevar a cabo una investigación de esta naturaleza digamos que —quizás a manera de una hipótesis más— si las relaciones entre el Estado y la sociedad civil están

modificando paulatinamente al sistema político mexicano y un nuevo marco legal pudiera modificar este entorno de manera directa, resulta no sólo justificada sino necesaria la investigación al respecto. Valga esto tanto para un servidor, como para la sociedad civil, el gobierno y la politología mexicana, pues en cada caso aportaría elementos novedosos que podrían ser de utilidad.

Este trabajo comprendió tres etapas sustantivas: la teórica, la empírica y la ensayística, que de manera sintética produjeron la redacción del capitulado final. En la primera, recabé los elementos y concepciones fundamentales sobre los movimientos y organizaciones civiles y su forma de vinculación con el Estado, mismos que valoré para aplicarlos posteriormente en el desarrollo de la segunda y tercera partes. La segunda fue una indagación sobre los sucesos y fenómenos que se están dando en las OSC y su relación con el Estado, a partir de las pretensiones de modificación del entorno jurídico en el que desenvuelve esta interacción. Y, finalmente, en la tercera sintetice los resultados y las conclusiones que arrojaron el tratamiento de las hipótesis para explicar el fenómeno y los alcances del tema acotado.

Las fuentes básicas de información fueron bibliográficas, algunas hemerográficas (sobre todo de publicaciones especializadas), materiales internos del trabajo legislativo y documentos oficiales del gobierno mexicano, así como algunos sobre cumbres y encuentros internacionales en los que se ha tratado el tema. Antes que a la recapitulación historiográfica sobre la sociedad civil y sus organismos ciudadanos decidí dar preponderancia a la teoría, al esfuerzo conceptual de corte hegeliano y al ensayo con orientación científica. Debo reconocer que hay muchos temas y subtemas más que son susceptibles de ser abordados en próximas investigaciones, las cuales sugeriría se llevaran a cabo por equipos multidisciplinarios. Y este trabajo bien podría servir como punto de partida o referencia sintética para esos efectos.

En suma, mis hipótesis corroboradas finalmente fueron:

1. Las relaciones de la sociedad civil con el Estado, a partir de la modernidad, han sufrido cambios sustantivos que llevan a su actual refuncionalización.

2. El auge de las organizaciones de la sociedad civil de las últimas décadas promueve, paulatinamente, la redefinición de los espacios públicos.
3. La modificación del entorno normativo en que se desenvuelven las organizaciones civiles se puede prestar tanto para promover la participación ciudadana en un Estado democrático como para inhibir, someter e incluso intentar controlar a los nuevos movimientos sociales.
4. El estudio de las organizaciones de la sociedad civil, su entorno normativo y su relación con la burocracia del Estado y los partidos políticos nos da elementos teóricos para estudiar los contenidos de los sistemas democráticos en el campo empírico.
5. Ante la interrumpida reforma democrática del Estado (1995-1997) y la manera en que se frenó la modificación al entorno normativo de las organizaciones de la sociedad civil y la participación ciudadana en general, queda en entredicho no sólo la voluntad democrática del régimen mexicano, sino la propia existencia de un auténtico régimen democrático.

Pero para llegar a estos resultados y comprenderlos cabalmente fue menester estudiar algunos aspectos de otros campos del saber, como son las leyes — nacionales y algunas extranjeras—, aspectos sociológicos y, lo fundamental, de filosofía política y hasta económica. Al final adjunto algunos documentos de carácter informativo, a manera de anexos, con el fin de que puedan ser consultados por el lector para la mejor comprensión del contenido de la tesis.

El esquema de trabajo que diseñé para el proyecto de investigación sirvió como una guía fundamental para reunir los materiales necesarios y elaborar las fichas técnicas correspondientes, que permitieron el análisis de la información acopiada, de una manera ordenada y lógica. Pero a la hora de la redacción del capitulado se hizo necesaria una reordenación, quedando los contenidos como sigue:

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

1.1. REFERENCIAS TEÓRICAS BÁSICAS SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL

Para comenzar, considero necesario revisar y retomar algunos conceptos clásicos (básicamente de Aristóteles¹), así como de algunos teóricos modernos, entre los que incluyo a Rousseau² y Hobbes³. Sin embargo, será sobre la base de las apreciaciones y distinciones sobre el Estado y la sociedad civil, que hacen Hegel, Marx, Lenin y Gramsci —con algunas referencias menores a la economía política clásica— que construyo un contexto teórico básico para el estudio de las organizaciones de la sociedad civil.

Fundo este principio analítico en la existencia de instancias de actividad y relaciones sociales, con cierto grado de autonomía frente al Estado: la sociedad civil. Resulta útil y metodológicamente adecuado tomar en cuenta la distinción entre ambas figuras conceptuales, delineada por Hegel y luego profundizada por otros autores. De acuerdo con esta concepción, las actividades que se orientan a satisfacer el interés explícitamente particular y las relaciones que se generan con ello, corresponden al ámbito de la sociedad civil, en el que el interés general rousseauiano no empata con el interés particular, aun en la formación de grupos sociales específicos. En tanto, las actividades que buscan la promoción del interés de toda la sociedad —dando su lugar aparte al interés particular y procurando satisfacerlo— pertenecen al ámbito del Estado. En palabras de Nicola Abbagnano, Hegel parte de que "El primer paso es el de la acción, por la cual la individualidad da lugar a una obra, que, sin embargo, inmediatamente se le contrapone como externa y entra en el círculo de las relaciones recíprocas entre las diversas

¹ Aristóteles, *La Política*, Porrúa, México, 1985.

² Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato Social*, Porrúa, México, 1969

³ Thomas Hobbes, *Leviatán*, 2ª ed., 3ª reimp., México, FCE, 1987.

individualidades".⁴ La validez de este postulado supone el reconocimiento de que tal distinción no es fácil en la observación de la realidad concreta, porque suele suceder que las actividades públicas son puestas al servicio de intereses privados, independientemente de la forma que tenga el Estado. Sin embargo, es precisamente la sociedad civil la más acuciosa vigilante y crítica de este tipo de desviaciones de las funciones estatales. Y, en correspondencia, es el Estado el que debe velar por respeto al interés particular, sin descuidar su servicio al interés general, como base de su legitimidad.

Antes de comenzar con la exposición detallada de los planteamientos teóricos, debo advertir que parto de la visión moderna aplicable a los países menos desarrollados, dado que esta fase ha caducado en lo referente a las naciones industrializadas, cuyo debate versa ya sobre un enfoque al que se ha llamado *posmoderno*, con el cual intersectaremos en poca medida. Los ideales y aspiraciones de emancipación moderna se encuentran presentes todavía en los Estados más pobres y de cuestionable régimen democrático. Estos anhelos históricos de segunda mano, en el ocaso del siglo XX, permiten a los pueblos esperar un mejor futuro. En este sentido, concuerdo con parte de las críticas a la sociedad capitalista y al Estado liberal formuladas por la corriente marxista, pero también rechazo la utilización en este ensayo de los elementos ideológicos y de propaganda política, que en la práctica demostraron su intrascendencia teórica y fueron utilizados demagógicamente en los regímenes totalitarios.⁵

Con absoluta objetividad planteo que difícilmente podría encajar esta visión —o parte de ella— en el análisis contemporáneo de los Estados democráticos industrializados Europeos, e incluso en Asia o África, aunque algunos postulados pueden ser válidos también en ellos, ya que decidí delimitar el área de trabajo al Estado Mexicano. Lo anterior no obsta para que, con relación a países latinoamericanos, muchos de los postulados pudieran gozar también de validez.

⁴ Nicola Abbagnano, *Historia de la Filosofía*, vol. 3, 3ª ed., Barcelona, 1978, pág. 101.

⁵ Conceptos como el de la "lucha de clases", la "dictadura del proletariado", y el "comunismo científico", que en su momento se consideraron válidos para cierto tipo de análisis y desarrollos teóricos al respecto, pero que hoy —y para este caso— no nos son útiles.

Para comprender, en el nivel teórico el fenómeno del auge de la OSC, a continuación ahondaré en estas concepciones.

1.1.1. ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

DE LOS ANTIGUOS EUROPEOS A LA ECONOMÍA POLÍTICA CLÁSICA

Los aportes teóricos de los filósofos clásicos y medievales respecto al tema, a los que podría hacer referencia, no constituyen una fuente sólida para nutrir mi argumentación. Por ello, tomaré sólo algunas nociones que me sirven para comenzar la reflexión.

Propiamente, el concepto de sociedad civil se acuña en la modernidad europea. Ni los clásicos, ni los autores medievales diferenciaron a la sociedad civil del Estado. La polis griega es considerada sociedad y, al mismo tiempo, sociedad política. Quizá la principal motivación de este análisis fue el escaso desarrollo del mercado —si se puede decir que existiera— porque la economía se reducía en esa época a la economía doméstica⁶. La orientación general de la vida en sociedad estaba dirigida a la satisfacción de las necesidades personales y familiares. La ausencia del mercado como lo empezamos a conocer con el surgimiento del comercio, hizo que la sociedad no tuviera actividades independientes del gobierno. La unidad del todo político (la polis), la escasa población y la inexistencia de intereses de mercado contrapunteados llevó a las comunidades a restringir su campo de acción a la familia, el clan o la ciudad. El Estado, por su parte, garantizaba la cohesión formal a través de la instauración tradicional de la autoridad: jefe de familia, del clan, el rey o el emperador.

Aristóteles aborda el análisis de la convivencia y la acción colectiva de la sociedad y el Estado —sin diferenciarlos— a partir de concepciones éticas,

⁶ "La virtud no es realizable, según Aristóteles, fuera de la vida en sociedad, esto es, del Estado. El origen de la vida social es que el individuo no se basta a sí mismo: no sólo en el sentido que no puede por sí solo proveer sus necesidades, sino también en el sentido que no puede por sí solo, esto es, fuera de la disciplina impuesta por las leyes y por la educación, alcanzar la virtud. En consecuencia, el Estado es una comunidad que no sólo tiene en cuenta la existencia humana, sino la existencia material y espiritualmente feliz." Nicola Abbagnano, *Op. cit.*, págs. 148-152

relacionadas con las costumbres y las virtudes socialmente aceptadas. Ve en el orden natural el ejemplo a seguir por el hombre, el cual debe tratar de imitarlo, según él, para alcanzar su máxima realización individual.

Para los efectos de esta investigación, la teología medieval⁷ no aportó mayores avances con respecto a los clásicos. A lo sumo, trataron de sustentar la anteposición de la voluntad divina a la voluntad del hombre. Con lo cual llevaron todavía más lejos al individuo de la posibilidad de verse y sentirse capaz de ser el protagonista de su propia historia.

Las profundas transformaciones sociales dieron origen al nacimiento de la era moderna. Son precisamente Adam Smith y David Ricardo quienes dan cuenta, con claridad meridiana, de la aparición de una nueva actividad social que se buscó sus propios espacios con independencia de los gobiernos: el comercio, que más allá de estar orientado a la satisfacción de las necesidades personales o familiares, formó el mercado nacional⁸. En este sentido, los conceptos de moralidad y justicia adquieren otras dimensiones, lejanas del concepto clásico de la virtud y más próximas a "la idea del progreso"⁹, proveniente del interés individual y la libre actividad económica. Este paso de la economía simple —modo de subsistencia primario— y la economía como actividad política que procure la estabilidad de la sociedad en su conjunto, da el nombre a la propia teoría elaborada por Smith: la economía política¹⁰.

⁷ Cuatro de los tratados teológico-filosóficos más representativos son: San Agustín, *La ciudad de Dios*, Porrúa, México, 1988 y Tomás de Aquino, *Tratado de la ley, Tratado de la justicia* y el *Opúsculo sobre el gobierno de los príncipes*, Porrúa, México, 1885. Ambos cuentan con estudios introductorios que hacen una buena exposición relativa al contexto de cada obra.

⁸ "El contexto en el que David Ricardo (1772-1823) desarrolla su investigación, es la sociedad inglesa de fines del siglo XVIII y las dos primeras décadas del siglo XIX. Esto equivale a decir que fue observador directo de los efectos de la primera revolución industrial en la composición de las clases sociales y con ello, en la distribución del valor entre estas clases." José Aranda Izguerra, *El método del método*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1990, pág. 44.

⁹ Según Bury, "Los resultados espectaculares del avance científica (sic) y la técnica mecánica hicieron que el hombre medio considerase algo familiar el crecimiento indefinido del poder humano, al tiempo que su mente penetraba los secretos de ésta. Este evidente progreso material... ha sido la base fundamental en que se apoya la creencia general en el Progreso, hoy prevaleciente." John Bury, *La idea del progreso*, Alianza Editorial, Madrid, 1971, págs 290-291.

¹⁰ "El trabajo anual de cada nación es el fondo que en principio la provee de todas las cosas necesarias y convenientes para la vida, y que anualmente consume el país". Adam Smith, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, FCE, México, 1982, pág

En los tres casos —clásicos, medievales y economistas clásicos— no se diferencia la sociedad civil del Estado. Pero, se confeccionan concepciones distintas del Estado. Para el caso de Smith y Ricardo, el Estado en las relaciones sociales económicas aparece como innecesario o, cuando más, como un árbitro cuya función es la de verificar y supervisar que en el funcionamiento del mercado los actores sigan las reglas establecidas por el mismo mercado.

APORTES DE HEGEL Y OTROS AUTORES MODERNOS

La primera diferenciación explícita y profunda entre la sociedad civil y el Estado la establece Hegel. Retoma la concepción social de los economistas políticos clásicos y la fortalece con los aportes de la Ilustración. Conjuga y sintetiza, según su propia versión, los planteamientos de Rousseau sobre la "voluntad general"¹¹, y el liberalismo de Locke en tanto defensor "... de las libertades de los ciudadanos (...) del estado democrático..."¹² y de Smith¹³, subordinando la noción liberal al colectivismo plasmado en los principios de un derecho natural, con características de modernidad y secularidad. Observa la existencia de esferas de acción para cada caso: Estado y sociedad civil, adquieren en Hegel, por primera vez, su propia dimensión en el contexto político.

Por su amplitud y complejidad, el análisis hegeliano sobre la sociedad civil y el Estado es el más acabado, aunque no está exento de críticas y, muy por el contrario de haber quedado en el pasado, sigue despertando polémicas¹⁴. La particularidad del estudio hegeliano sobre el tema es que trató de ser tan exhaustivo que sirvió para que los teóricos posteriores a él, retomaran partes de

¹¹ La voluntad general, para Rousseau, no es la voluntad de todos los ciudadanos ni de la mayoría, sino el resultado de las coincidencias de las voluntades individuales encaminadas al bienestar general. Nadie en sí mismo puede encarnar la voluntad general, pretender su representación ni conducirla erráticamente. Juan Jacobo Rousseau. *El contrato social*. Porrúa, México, 1969, págs. 15, 16, 55, 56.

¹² Nicola Abbagnano, *Op. cit.*, vol. 2, pág. 299.

¹³ "Todos los análisis económicos de Smith tienden a demostrar que al individuo debe dejársele en libertad para perseguir su propio interés, porque los intereses particulares se coordinan y armonizan espontáneamente con los fines del bienestar colectivo (la mano invisible en Ricardo) (...) De este supuesto parte Smith para condenar toda interferencia política en la actividad económica de los ciudadanos..." *Ibidem*, pág. 348.

¹⁴ Más adelante tocaré el tema, cuando revise las aportaciones de Habermas

su filosofía del derecho para desarrollar y transformar concepciones que se aproximan cada vez más al análisis contemporáneo. la reinterpretación de Marx y la segunda lectura de Lenin, en la que conciben al Estado no más que como un instrumento, así como la recuperación del concepto de cultura en Gramsci. Además de las aportaciones de Gramsci cuando se refiere a la relativa identidad entre sociedad civil y sociedad política. De éstas, las iré exponiendo en los siguientes apartados de manera simultánea a la revisión de Hegel, con excepción de aquellas que por su complejidad merezcan un tratamiento aparte.

Para comprender a Hegel no deben soslayarse los elementos relativos a su contexto histórico: vale adelantar que las formas de organización política —como lo son los partidos políticos— no habían surgido todavía en su época. En este tenor podemos inscribir también a los sistemas educativos, completamente diferentes a los contemporáneos, los medios de comunicación masiva y ni qué decir de la globalización de la economía, entre otros. Tocaré a otros —en especial a Gramsci— enfrentar ya la polémica con un sistema de partidos consolidado y condiciones económicas distintas que le llevarán a dar otra interpretación a las diferencias y semejanzas de la sociedad civil y la sociedad política.

Siguiendo esta ruta de análisis, veremos que en otro momento de la filosofía de Hegel —esta vez sobre el espíritu absoluto¹⁵— da margen para la fundamentación de las críticas marxistas. Hegel considera a la sociedad civil y al Estado como resultado de las acciones de los pueblos, es decir, como un producto exterior que no permite al hombre reconciliarse con el Estado si no es a través del arte, la religión y la filosofía. Marx, por una parte, hará su incursión en el análisis de la enajenación, calificando, a su vez, al arte, la religión y la filosofía como representaciones ideológicas resultado de la enajenación del individuo en sociedad¹⁶. Y Gramsci, por otra parte, ve en aquellos tres elementos la esencia de la sociedad civil, más como guías o directrices fundamentales que como productos

¹⁵ A diferencia de su conceptualización del espíritu objetivo como las instituciones del mundo humano en el que cabe el derecho, la moralidad y la ética. Nicola Abbagnano, *Diccionario de Filosofía*, 2ª ed., FCE, México, 1974, pág. 444.

¹⁶ "La enajenación del hombre, y en general toda la relación del hombre consigo mismo, sólo se realiza y se expresa en su relación con los demás hombres (). se revela en la medida en que

de la ideología en sentido marxista. Aunque en este esquema de análisis todos los demás autores excluyen varias categorías del análisis de Hegel, como el lenguaje común, las ciencias y las artes.

Volviendo a Hegel, partimos de que de los tres niveles de organización que conceptualiza Hegel —familia¹⁷, sociedad civil y Estado— he de referirme exclusivamente a los dos últimos, por cuanto Hegel se refiere a ellos como objetivaciones del espíritu, en otras palabras, acciones del hombre que dejan huella en la historia. Siguiendo a Hegel podemos decir que se distingue la diferencia entre la sociedad civil y el Estado según los intereses que motivan las acciones de uno y otro, ya que las acciones humanas siempre responden a un interés específico —aunque no siempre su lectura sea del todo clara. En este sentido, Hegel argumenta que los intereses particulares por los que se llevan a cabo acciones dan origen a la sociedad civil. En tanto, concibe al Estado como el producto de las acciones derivadas del interés general de la colectividad en su conjunto, "... porque tiene la unidad que es propia de la familia y realiza y garantiza esta unidad en las formas que son propias de la sociedad civil".¹⁸

Una vez clara la diferencia entre las esferas de lo público y lo privado en un primer acercamiento metodológico a Hegel, sigamos con las particularidades.

1.1.2. EL PAPEL DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las relaciones recíprocas que los hombres establecen a partir de sus acciones en pos de satisfacer sus necesidades particulares dan lugar al surgimiento, según Hegel, de la sociedad civil, cuyas características son que tiene tanto una forma propia de comunicación como una de interacción diferentes a las del Estado.

se entrega y entrega la naturaleza a otro hombre distinto a él". Carlos Marx, *Manuscritos económico-filosóficos de 1844*, Grijalbo, México, 1968, págs. 83-84.

¹⁷ Sólo para aclarar digamos que Hegel entiende a la familia como "... un momento natural porque tiene su base en la diferencia de los sexos: es, desde el punto de vista del derecho, una sola persona. La totalidad de personas (familias o individuos), en el sistema de sus intereses particulares, constituye la sociedad civil". Nicola Abbagnano, *Historia de la Filosofía*, vol. 3, 3ª ed., Barcelona, 1978, pág. 109.

¹⁸ *Ídem*

Existe una lógica entre las acciones y los intereses individuales, que radica en las necesidades. Siguiendo a Hegel, podemos decir que los fundamentos de la existencia del individuo en la sociedad son el trabajo y la propiedad. Uno se liga al otro constantemente, porque para que un individuo satisfaga sus necesidades requiere de propiedades, es decir, pertenencias que pueda utilizar para satisfacer sus necesidades. Pero para obtener esas propiedades necesita trabajar. A su vez, otros individuos requieren de un esquema similar en el que emprenden acciones similares. Y es ahí cuando los individuos se interrelacionan, porque nadie es capaz de satisfacer sus necesidades exclusivamente por sí mismo. Necesita del intercambio de lo que al él le sobra, con lo que otros les falta y viceversa. Este principio básico de mercado genera relaciones de interdependencia social. Y así, como si se tratara de engranajes de una máquina, los individuos en colectividad, desarrollan vínculos que permanecen y se extienden, entre ellos, asumiendo cada uno el papel de uno de los engranes de la maquinaria social privada.

Mas la permanencia de esta dinámica de mercado no es estática. Se transforma, debido a que los cambios que se producen en la manera de producir los satisfactores transforman, a su vez, el tipo de necesidades de los individuos como colectividad y como entes privados. Marx partió de este principio dialéctico para desarrollar el concepto de los modos de producción y así explicar el devenir de la historia.

Con diferencias sustantivas de enfoque y proyección, pero bajo el mismo principio económico, Hegel y Marx estratificaron a la sociedad, según el tipo de actividad económica a la que se dedican. De esta manera, Hegel clasifica a la sociedad en tres: los agricultores, la burocracia del Estado y los industriales. Los tres cumplen funciones complementarias para la satisfacción de las necesidades (a diferencia de Marx, que desde su punto de vista las clases sociales son antagónicas).

En este esquema social surgen problemas que Hegel detecta y estudia: enriquecimiento de unos y empobrecimiento de otros, disolución de los vínculos entre la ética y la política y, destacablemente para nuestros objetivos de investigación, los conflictos de intereses. La solución a los conflictos de intereses,

es decir, los intereses de los privados, según Hegel, no se obtiene (como dirían los economistas políticos clásicos) de las leyes del mercado, sino con la conducción y el arbitrio del Estado, pues constituye la única figura capaz de superponerse a la sociedad para orientar sus acciones por el interés general. Pero la dirección que tome cada sociedad y la posición que adopte el Estado con relación a los conflictos de interés dependerá de la cultura propia de cada pueblo.

Los cambios económicos han transformado las relaciones sociales de los privados y su relación con el Estado, siendo parte de un proceso cultural en que tienen cabida todos los demás aspectos de la vida en sociedad. Al producirse nuevas formas de satisfacción de necesidades, e incluso crearse nuevas necesidades, las actividades de los privados se diversificaron de igual manera, desarrollándose las culturas que hoy conocemos.

Estas sociedades en constante cambio, desde el punto de vista hegeliano (el marxista lo toma en otro sentido), admite el arbitraje del Estado como un instrumento con facultades coercitivas para mediar en el complejo entramado de intereses. La libertad de los privados, proclamada en lo económico por Smith, se limita normativa y coactivamente por el Estado, con el fin de evitar enfrentamientos destructivos (teoría hobbesiana del Estado que "... por el terror que inspira es capaz de conformar todas las voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país, y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero".¹⁹).

Para establecer las reglas de la interdependencia social, el Estado invoca el principio de la ley, que justifica la aparición de los medios coactivos para hacerla cumplir en los casos particulares que se presenten. Tal es el caso de los tribunales y las policías. Se justifica el coartar la libertad individual de los individuos que componen la sociedad civil, con el principio filosófico de la voluntad general rousseauiana que se invoca para impartición de justicia.

Con esta base teórica, Hegel aporta un elemento más que cerrará el círculo de su concepción de la sociedad civil: la corporación, es decir, la organización social por estamentos. Para los efectos de esta investigación, me quedaré con el

¹⁹ Thomas Hobbes, *Op. cit.* pág. 141.

significado y no con el significante, en otras palabras, con el término organización. Explicaré los porqués.

1. Hegel prosigue su explicación sobre la sociedad civil a partir de la conformaciones de organizaciones de carácter gremial, puesto que eran éstas las que existían en su época y daban contenido a la incipiente organización de la sociedad civil. Será hasta muchos años más tarde que otros estudiosos puedan tratar el tema de las nuevas organizaciones de la sociedad civil.
2. La noción de corporación es más aceptable en función de la organización social del trabajo al estilo medieval, refiriéndonos a Hegel. Y en lo moderno su concepción tiene más que ver con la asociación de privados en función de la representación pública de sus intereses gremiales. Lo que esta investigación requiere es un concepto más amplio, por lo que el hegeliano no es el apropiado.
3. Muy por el contrario de lo que opinan algunos investigadores, ya no son las organizaciones sindicales o corporaciones gremiales las que dan rumbo y coherencia a la sociedad civil, sino un nuevo movimiento social que estudiaré en los subsiguientes capítulos.

Ahora pasaré a la revisión de los aportes relevantes que otros pensadores hicieron para el estudio de la sociedad civil, en lo tocante a los puntos de esta investigación.

1.1.3. LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE AL ESTADO

MARX Y LENIN: ENFRENTANDO A LA SOCIEDAD CIVIL CON EL ESTADO Y VICEVERSA

A pesar de que el fundamento —en su texto "el método de la economía política"²⁰ se explica bien— de la teoría desarrollada por Marx es la concepción

²⁰ Karl Marx, *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858*, 15ª ed., Siglo XXI, México, 1987, págs. 20-30.

hegeliana de la sociedad civil²¹, no hay en el economista judío-alemán una definición precisa de su propio concepto de la sociedad civil. Sin embargo, por la forma en que desarrolló sus tesis, se infiere que trabajó bajo el mismo principio metodológico de diferenciación sustantiva que el propio Hegel.

La primera tarea que emprendí (dice Marx)... fue una revisión crítica de la filosofía del derecho de Hegel... desembocó en el resultado de que tanto las condiciones jurídicas como las formas políticas... radican en las condiciones materiales de vida, cuya totalidad agrupa Hegel... bajo el nombre de "sociedad civil". (...) El resultado general que obtuve... sirvió de hilo conductor de mis estudios...²²

Sin embargo, la percepción marxista (tanto de él, como la de la mayoría de sus seguidores) difiere de los postulados hegelianos respecto al papel que juega la sociedad civil frente al Estado, así como de su estratificación.

A continuación enumeraré las especificidades de la concepción marxista ortodoxa, para aclarar cómo concibe Marx a la sociedad civil:

1. Ve a la sociedad civil como el resultado dialéctico de las relaciones sociales de producción y los medios de producción, dentro de un modo de producción determinado²³.
2. De este conjunto dialéctico lo único rescatable para la sociedad futura — comunista, según Marx— son los medios de producción, ya que ni la sociedad civil como tal, ni el Estado tendrán cabida en ella.²⁴
3. La sociedad civil es contradictoria en sí misma, debido al antagonismo inherente de las clases que la componen (a diferencia de Hegel que observa

²¹ Dice Marx "... Solamente al llegar el siglo XVIII, con la 'sociedad civil', las diferentes formas de conexión social aparecen ante el individuo como un simple medio para lograr sus fines privados, como una necesidad exterior". *Ibidem*, pág. 4.

²² Karl Marx, *Contribución a la crítica de la economía política*, 3ª ed., Siglo XXI, México, 1987, pág. 4.

²³ Karl Marx, *El capital*, t. 1, vol. 3, 13ª ed., Siglo XXI, México, 1984, págs. 891-895.

²⁴ "... el comunismo es la expresión positiva de la propiedad privada abolida; es, en primer término, la propiedad privada general.. el régimen de la propiedad material es tan grande .. que el comunismo puede destruir todo lo que no sea susceptible de ser poseído por todos en propiedad privada..." Carlos Marx, *Manuscritos económico-filosóficos de 1844*, Grijalbo, México, 1968, págs. 111-112

relaciones de complementariedad). Capital y trabajo, patrones y obreros, poseedores y desposeídos sostienen una relación contradictoria en la que los primeros viven de la enajenación de la vida y las relaciones sociales de los segundos. De esta manera, la sociedad civil en su conjunto vive de la enajenación, como si su propia existencia se tratara sólo de una fantasía. Fantasía que habría de terminar al abrirse paso el nuevo modo de producción.

4. Para que la sociedad civil conserve su *statu quo* se hace uso de la ideología y de la fuerza represora del Estado. Sin estos elementos, la sociedad civil dejaría de sostener sus habituales relaciones (capital-trabajo-plusvalor-explotación), para ceder el paso a la lucha de clases.
5. El Estado no es (como en Hegel) el garante del interés general, sino el instrumento de dominación de la clase opresora, que está a su servicio en plena confabulación. Es el mismo Estado el que provee de la ideología que desvíe la atención sobre el verdadero estado de las relaciones sociales de producción. En suma: la forma en que el Estado hace ver a la clase desposeída su situación en el concierto de la sociedad es, según Marx, absolutamente falsa.

Como se puede apreciar, es posible hacer cuestionamientos al planteamiento marxista, sobre todo porque no existen en Marx desarrollos más completos de su concepción de la sociedad civil y, menos del Estado, con excepción de los hechos por sus seguidores, pero que no son objeto de este estudio.²⁵

Las aportaciones de Marx sirven para complementar una visión (quizá, como lo que él mismo criticó) ideologizada de la sociedad civil. Vistas las cosas así por Marx, la batalla de la sociedad civil no sería entonces solamente entre los antagonistas de clase, sino de los miembros de la sociedad civil trabajadora contra el Estado. Marx, es el primer caso de análisis de las relaciones sociedad civil con

²⁵ Según Cerroni, "... para Marx la sociedad civil o sociedad de individuos es la sociedad que nace de la *liberación política*... de la vieja sociedad de clases cerradas: del fin de la servidumbre personal del productor y de la vinculación formal de los hombres a la clase..." Pero el mismo autor reconoce que el análisis de " la contradicción entre soberanía delegada a la élite política y el formal reconocimiento de la igualdad de capacidad política de todos . . . quedó apenas esbozado" Umberto Cerroni, *Teoría política y socialismo*, 3ª ed. Edit. Era, México, 1984, págs. 48 y 49

el Estado en el que se termina por polarizar las posiciones y enfrentar a las partes en una lucha, que de ser cierta, terminaría con la destrucción de una u otra. Pero hasta el momento, la historia no le ha dado la razón.

Por su parte —haremos una muy breve reflexión al respecto, porque las aportaciones en este tema del ruso revolucionario no son de mayor interés—, Lenin hace una lectura muy rígida de Marx. Parte de los mismos postulados de antagonismo entre las clases sociales, pero enfatiza la función del Estado como instrumento de la burguesía para preservar su poder.

Según Marx, (afirma Lenin) el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del "orden" que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases.²⁶

Además, dicho sea de paso, lleva a la práctica (a diferencia de Marx) sus planteamientos, con las consecuencias históricas que ampliamente se han difundido y estudiado.

Vale destacar los pensamientos de Lenin que a continuación enumero:

1. El Estado monopoliza el uso de la fuerza. Pone todo su poder coercitivo a favor de la clase propietaria de los medios de producción. Es el instrumento más acabado de dominación, siguiendo a Lenin, de clase. Por lo tanto, una de las batallas que propone es la del control del Estado para cambiar el rumbo del ejercicio de la fuerza a favor del proletariado. Desde esta perspectiva, quien controla al Estado, controla la ideología, y, por ende, a la sociedad civil.
2. En la época de Lenin ya hay partidos y, en muchos lugares del mundo, los sistemas de partidos (aunque con sus matices) ya están consolidados o en vías de hacerlo. Pero en su concepción, el partido político nos es más que un instrumento para concientizar a la clase trabajadora, penetrando las organizaciones existentes e imponiendo, una vez conquistado el aparato estatal, un programa incuestionable a nombre de los trabajadores. Es decir, la

²⁶ V.I Lenin, "El Estado y la revolución", en *Obras escogidas*, t. 2, Editorial Progreso, Moscú, 1963, pag 295

concientización por la fuerza, impidiendo la libre organización social.²⁷ Por supuesto que pretendió lo anterior como una fase transitoria, pero en lo hechos esta persistió a la muerte de Lenin y varios de sus sucesores.

3. El punto más crudo de la realización del pensamiento leniniano fue el régimen stalinista. El principio esbozado por Marx sobre la primacía del interés general fue desarrollado por Lenin y tergiversado al exceso por Stalin, quien poco después de suceder a Lenin adoptó el tema de "socialismo en un solo país... (que no era sino un engaño que pretendía) el comienzo de una revolución mundial más intensa y más evolucionada técnicamente."²⁸
4. Sociedad civil y Estado en Lenin, se enfrentaron de nuevo como en Marx, con la notable diferencia de que fue llevada la teoría la práctica en la revolución bolchevique, cuando el "... gobierno y los soviets acabaron por tomar bajo su control directo todas las formas de actividad económica".²⁹

DE REGRESO HEGELIANISMO

La propuesta del italiano, Gramsci, de integrar la democracia en el proyecto socialista, renovó sustancialmente la interpretación marxista que sobre la concepción el papel del Estado y de la sociedad civil. En primer lugar, volvió a los conceptos hegelianos soslayados por Marx y Lenin, poniendo énfasis en el cambio de contenido en la noción del poder, la cultura y la constitución y funciones del partido³⁰. Modificó con ello la concepción de, siguiéndolo, "sociedad civil y sociedad política".³¹

²⁷ "La sustitución del Estado burgués por el Estado proletario es imposible sin una revolución violenta. (...) La teoría de la lucha de clases... conduce necesariamente a reconocer la dominación política del proletariado, su dictadura, es decir, un poder no compartido con nadie y que se asienta de modo directo en la fuerza armada de las masas. (...) Al educar al partido obrero, el marxismo educa a la vanguardia del proletariado". *Ibidem*, págs. 307, 309, 310.

²⁸ Elizabeth Wiskemann, *La Europa de los dictadores*, 4ª ed., Siglo XXI, Madrid, 1983, págs. 84 y ss.

²⁹ Giuseppe Boffa, *La revolución rusa*, t. 2, Ediciones Era, México, 1976, pág. 266.

³⁰ Antonio Gramsci, *Los intelectuales y la organización de la cultura*, en Cuadernos de la cárcel t. 2, Juan Pablos editor, México, 1975

³¹ Antonio Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, en Cuadernos de la cárcel t. 1, Juan Pablos editor, México, 1975, pág. 165.

Como Marx, parte del análisis económico para diferenciar a la sociedad civil de la sociedad política, dotando de un agregado a la primera: la dirección intelectual y moral que hace posible la dominación de una clase por otra. Inaugura, entonces, una perspectiva inédita del análisis. Y es así porque si bien Hegel trató con mucha profundidad aspectos relacionados con la filosofía y los filósofos, no lo hizo dándoles el carácter de agentes transformadores o revolucionarios del entorno social. Gramsci considera que "... en toda la concepción de la vida cultural y espiritual ha tenido una enorme importancia la posición dada por Hegel a los intelectuales, la que debe ser estudiada cuidadosamente."³²

La propuesta gramsciana gira en torno a la manera en cómo los intelectuales podrían dirigir al partido (por supuesto se refiere al socialista), a través una nueva manera de legitimar la obtención del poder: La democracia a través del consenso. Explica que el poder no depende tanto del control del aparato estatal como de la capacidad de dirigir intelectual y moralmente a la sociedad. La noción del consenso —al que podríamos considerar la expresión más acabada del ideal rousseauiano de la voluntad general—, que indefectiblemente tiene que estar ligado a otro concepto de no menor trascendencia: La hegemonía, sobre las demás clases.

Gramsci recurre al estudio de la cultura, ya no como el resultado enajenado de las relaciones sociales de dominación que intuyó Marx, sino como el terreno clave en disputa para obtener la hegemonía. Y como la conciencia y el consenso, siguiendo a Gramsci, no se pueden lograr por asalto o por medio de la coerción, se deslinda del uso de la violencia como método para obtener el poder. Pero no por ello deja de reconocer que en la realidad consenso y violencia legítima del Estado, siempre aparecerán en las relaciones sociales entre el Estado y la sociedad civil, a fuerza de hacer respetar las leyes. Pero esta violencia, según el autor, será cada vez menos necesaria cuanto más consolidada sea la conciencia que formen y dirijan los intelectuales, a los que llama "orgánicos"³³. Expone también que cuando un Estado hace uso de la fuerza en gran medida, refleja su

³² Antonio Gramsci, *Op. cit.*, pág. 56

³³ *Ibidem*, pág. 12.

fragilidad, pues tiene que recurrir a esos métodos para lograr sostenerse, porque el consenso no le favorece. "La doctrina de Hegel sobre los partidos (sic) y las asociaciones como trama 'privada' del Estado, derivó... de las experiencias políticas de la Revolución francesa... El Estado tiene y pide el consenso, pero también lo educa por medio de las asociaciones políticas y sindicales..."³⁴

Arte, religión y filosofía (dentro del ámbito cultural) en el estudio de la sociedad civil, son elementos hegelianos no tomados en cuenta por Marx y Lenin, incorporados por Gramsci, dando así un impulso renovador y (vélgase) reenriquecedor de la concepción de la sociedad civil.³⁵

Lo que ya no encontramos en Gramsci —además de otros aspectos hegelianos— es una apreciación sobre los tipos de organización social, que desde mi perspectiva, incluso a principios de siglo, sirvió de germen para el nacimiento posterior de organizaciones civiles distintas a las gremiales, porque ahí se demostró que la organización civil, con independencia del Estado, era posible.

ENFOQUE CONTEMPORÁNEO

Hasta aquí he comentado los más representativos análisis teóricos sobre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, hay estudios contemporáneos de los que retomaremos algunas de sus aportaciones al tema, para redondear el depósito de conceptos que más adelante nos darán luz acerca de la problemática actual de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Toda vez que el paradigma³⁶ del comunismo fue derribado y que el "socialismo realmente existente"³⁷ va cediendo ante las luchas por la democracia, el escenario de análisis que se nos presenta no

³⁴ Antonio Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, en Cuadernos de la cárcel t. 1, Juan Pablos editor, México, 1975, pág.162.

³⁵ Antonio Gramsci, *Op. cit.*, págs 105-137.

³⁶ Entiendo por paradigma "... las realizaciones científicas universalmente reconocidas que durante cierto tiempo proporcionaron modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica..." T. S. Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, FCE, 1971, México, pág.13.

³⁷ "La esencia del socialismo realmente existente se entiende como socialización bajo la forma enajenada de una estatalización universal basada en la vieja división del trabajo, a la que no se ha hecho avanzar hasta su punto de inflexión " Rudolf Baro, *La alternativa*, Alianza Editorial, Madrid, 1977, pág 14

es sino el de la democracia, con sus distintas adjetivaciones³⁸. Las concepciones teóricas que retomaré sobre Sociedad civil. Estado y democracia concluirán el basamento conceptual para arribar inmediatamente después al estudio de las OSC, surgidas en este contexto.

Algunas líneas argumentativas de la escuela de Frankfurt atañen directamente al desarrollo y evolución de la sociedad en general. Decían que la comercialización y la industrialización de la cultura, así como su masificación, transformaron la comunicación social. Extendiendo el análisis marxista sobre la enajenación, llegaron a conclusiones como que las respuestas individuales a los estímulos y comunicaciones que reciben de su entorno se vuelven confusas y manipulables.

"El progreso técnico extendido hasta ser todo un sistema de dominación y coordinación, crea formas de vida (de poder) que parecen reconciliar las fuerzas que se oponen al sistema y derrotar o refutar toda propuesta en nombre de las perspectivas históricas de liberación del esfuerzo y la dominación".³⁹

Las técnicas de propaganda y propaganda políticas, en este sentido, tenderían a restar validez a la idea de una sociedad civil crítica, pero sobre todo autónoma. En otros términos, las expresiones de la sociedad civil estarían condicionadas desde afuera, lo que nulificaría, de antemano, la potencialidad de la sociedad civil para transformar su entorno y relación con Estado.

"Los fabricantes de la política y sus suministradores de información masiva promueven sistemáticamente el pensamiento unidimensional. Su universo de razonamiento

³⁸ Michelangelo Bovero distingue a las "principales variantes y subespecies de la democracia contemporánea...", como presidencial y parlamentaria, por una parte, mayoritaria y consensual, por otra. Sin embargo, hace énfasis en que ambas son variantes de la democracia representativa. Y esta última tiene su oponente natural en la democracia directa. A las dos las califica como válidas, aunque no abunda en el estudio de la democracia directa y lo que podríamos llamar sus variantes: participativa y semidirecta. "... son tales en la medida en que el derecho de participación política es equitativamente distribuido entre todos los ciudadanos, sin exclusión de género, raza, religión, opinión o censo". Michelangelo Bovero, *Los adjetivos de la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 1995, págs 13-17

³⁹ Herbert Marcuse, *El hombre unidimensional*, 17ª reimp., México, 1992, pág 14

está poblado de hipótesis que se validan a sí mismas y que, repetidas incesantemente y monopolísticamente, se tornan en definiciones hipnóticas o dictados".⁴⁰

Al respecto de lo anterior, conviene señalar que una sociedad civil de la que pueden ser excluidas, modificadas o influidas las expresiones de sus miembros a través de agentes externos movidos por un interés particular cercano al Estado (como los medios masivos), tiene dos aristas que hay que observar: por un lado, la concepción de que los individuos podrían dividirse en dos tipos... los críticos y los acrílicos. Y, por otro lado, que las garantías políticas y sociales que ofrece el Estado moderno, como son la igualdad de derechos y oportunidades, libertades modernas y los derechos civiles, resultan una falacia. Una visión así de la sociedad civil, que desprenderíamos de las consideraciones de Frankfurt, más bien parecería una extensión del pensamiento gramsciano en la que se privilegia a los intelectuales y expertos en la comunicación social, en la comprensión del contexto político. Discutir la falacia de si los intelectuales constituyen una clase social, no merece tiempo ni espacio, pero sí el destacar que en todas las esferas de la actividad social, tanto como en regiones y países, se forman las capas de intelectuales propias a cada cultura y que no son por sí mismas directoras o al menos rectoras del movimiento y organización social.

Antes de pasar a otro tema quiero dejar por sentado que aceptar la tesis de la escuela de Frankfurt, incluso la de la teoría crítica en la que se inscriben Horkheimer y Adorno,⁴¹ eliminaría las expectativas de continuar esta investigación. Lo que allá consideraron pseudo-democratización conlleva una fuerte carga ideológica de herencia marxiana-gramsciana, que no opera con la concepción de un modelo democrático participativo. Como ejemplo de esta línea argumentativa, cito a Marcuse que entiende de la democracia "... que el electorado es el que impone sus directrices a los representantes, y no los representantes los que imponen sus directrices al electorado que, luego, selecciona y reelige a los

⁴⁰ *Ibidem*, pág. 36

⁴¹ Judith Bosker Lwerant, "La filosofía política de la Escuela de Frankfurt", en la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 150, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, octubre-diciembre de 1992, págs. 49-72.

representantes".⁴² Esta no es la línea de mi argumentación, ya que no abre espacios para la discusión de variables distintas de la democracia, en este caso participativa.

Por otro lado, es Habermas quien introdujo al debate contemporáneo sobre la democracia el concepto de esfera pública. "Sin embargo, el autor advierte también que esta noción no está libre de problemas y con frecuencia ha sido utilizada de manera simplista y reduccionista..."⁴³. Para no caer en esos errores es menester revisar la teoría habermasiana en los puntos fundamentales que interesan para mi investigación.

En su elaboración teórica, Habermas sostiene planteamientos y postulados que funda en lo normativo e institucional, de manera que se puedan considerar como válidos y fácticamente reconocibles dentro de un sistema de razonamientos. Otras teorías, como la de Arendt, por ejemplo, se fundan en el plano de las opiniones, que no admite verdades *a priori*, o por así decirlo, verdades institucionales o institucionalizadas. Al margen de estos principios metodológicos, con Habermas observamos que la discusión sobre la sociedad civil democrática tiene como eje de análisis al concepto de la esfera pública, que se refiere a espacios de comunicación societal abiertos, autónomos y políticamente relevantes, y que ha sido la piedra angular para el estudio de las políticas democráticas.

Con una clara influencia hegeliana, Habermas ha desarrollado un "modelo de democracia radical"⁴⁴, que basa su respaldo en una sociedad civil, fuertemente constituida. El concepto de "Öffentlichkeit"⁴⁵ tiene estrecha relación con otros conceptos elaborados por teóricos contemporáneos, aunque sus estudios vayan dirigidos a distintas ramas de las ciencias políticas y sociales⁴⁶.

⁴² *Ibidem*, pág. 136.

⁴³ Andrew Arato y Jean L. Cohen, "Esfera pública y sociedad civil", en la revista *Metapolítica*, vol. 3, No. 9, México, enero-marzo 1999, documento electrónico, pág. 1.

⁴⁴ Agapito Maestre, "Esfera pública y desobediencia civil", en la revista *Metapolítica*, vol. 3, No. 9, México, enero-marzo 1999, documento electrónico, pág. 1.

⁴⁵ "Ídem"

⁴⁶ ". Habermas no ha dejado de reconocer.. lo que ha aprendido de Arendt. Esto significaría que el concepto de Öffentlichkeit habermasiano es más dependiente del concepto de poder comunicativo de Arendt de lo que el propio Habermas ha sido capaz de reconocer." Cfr. J. Habermas. *Philosophisch-politische Profile*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1981, p.404 "Ídem"

El concepto de esfera pública, aunque complicado, se apunta como el "lugar donde los ciudadanos en condiciones de igualdad y libertad cuestionan cualquier norma que no haya tenido su origen y ratificación en ellos mismos"⁴⁷. En este sentido, al decir de Maestre, el tema de la legitimidad del Estado y del poder que ejerce sobre la sociedad, tiene directa relación con la atención que el primero ponga a las peticiones, demandas y propuestas de la segunda. De no tomar en cuenta lo anterior, se corre el riesgo de que el Estado adopte una forma totalitaria, "porque busca un acomodo fijo y dogmático a lo que no puede dejar de ser una actividad creativa, la política, que trata en cada momento de justificar racionalmente un poder en vilo, contingente y cambiante entre el Estado y la sociedad".⁴⁸

Comparto con Arato y Cohen la idea de que "a la luz de las luchas actuales y a partir de consideraciones normativas y teórico-sociales... contar con {un concepto como el de} una esfera pública autónoma es valioso, y que no es históricamente (o teóricamente) obsoleto"⁴⁹. Voy más allá, son precisamente las nuevas formas de lucha social y las organizaciones civiles que han generado las promotoras de los nuevos cambios en los sistemas políticos, que analizaré en los siguientes capítulos.

La esfera pública habermasiana es el espacio que normativamente se reserva para los asuntos privados, en donde los individuos que no ostentan una representación institucional oficial, debaten entre sí con la intención de persuadirse sobre asuntos de interés general, a través de la argumentación y la crítica. Aquí cabe una diversidad de tipos y modos de organización social y civil, que buscan participar (o influir) en las políticas públicas o la ejecución de planes y programas jurídicamente e institucionalmente establecidos. De manera ideal, la esfera pública es incluyente y, por su independencia y autonomía respecto del Estado, accesible para toda la sociedad civil. Como dije, este es el ideal. Pero en términos empíricos hay consideraciones especiales que deben tomarse en cuenta para el análisis de la esfera pública y las organizaciones civiles en determinados

⁴⁷ "Ibidem", pág 12

⁴⁸ "Ibidem", pág 22

⁴⁹ Andrew Arato y Jean L. Cohen, "Op cit", pág 2

Estados, tales como su forma de gobierno, su situación económica particular y su normatividad específica para el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

Un aspecto fundamental para comprender la evolución de la esfera pública habermasiana es la progresiva pluralización de la sociedad en los estados democráticos, que ofrecen garantías a las distintas posiciones y expresiones políticas y culturales. Los ejercicios de tolerancia abren espacios para la discusión de los asuntos de interés general. En la medida en que las libertades y los derechos de los ciudadanos sean respetados, siguiendo a Habermas, los partidos políticos modernos se ven rebasados en los espacios deliberativos. La sociedad busca cajas de resonancia en donde las limitaciones formales no impidan la discusión libre y abierta.

1.1.4. RELACIÓN DEL ESTADO CON LA SOCIEDAD CIVIL EN LA DEMOCRACIA

Siguiendo a Habermas, dentro de la categoría de esfera pública cabe la sociedad civil y siendo la primera un factor determinante en la retroalimentación del proceso democrático, la segunda cobra, de acuerdo con el instrumental normativo, una relevancia específica. Sin diferenciar todavía el tipo de democracia del que se hable, es decir, hablando de democracia en general⁵⁰ la voluntad política de la ciudadanía, expresada en sus ordenamientos jurídicos, debe sostener algún tipo de interrelación con el Estado y los órganos parlamentarios. Las diferencias de estas relaciones están dadas por el adjetivo que se ponga a la democracia y sus consecuencias fácticas normativas. De esta manera, la forma de interlocución entre el Estado y la sociedad civil, dependerá de las normas que establezca el sistema democrático: representativo o participativo, en este caso. En cualquiera de las dos formas se presupone la existencia de organizaciones y

⁵⁰ En términos de Bovero "La democracia es una forma de gobierno que puede hospedar una amplia gama de *contenidos*, o sea, de orientaciones políticas diferentes y alternativas entre sí". Y más adelante dice: "La democracia... es la única {forma de gobierno} propia y rigurosamente formal... no soporta en ningún caso ser rigidizada hasta el punto de identificarse con un contenido determinado, con una verdad oficial, con un dogma público indiscutible e inmodificable, sino que por el contrario, coincide con la institucionalización de la posibilidad de cambiar, periódica y pacíficamente, el propio contenido de los valores políticos finales, es decir, las perspectivas y las orientaciones de gobierno" Michelangelo Bovero, *Op. cit.*, págs. 24-26

redes de organizaciones civiles independientes de los partidos políticos, pero que cuenten con foros o canales de comunicación que hagan llegar sus propuestas y demandas a los órganos del poder estatal.

El grado de independencia y posibilidad de contribución de las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, dentro de la esfera pública habermasiana, depende, a su vez, del grado de implantación de los imperativos normativos procedentes de la teoría del Estado moderno, consecuentes con una sociedad civil que goce de ellos. Estos van desde los primigenios derechos liberales hasta los derechos humanos de tercera generación.⁵¹

La precondition para la relación democrática que se describió más arriba entre sociedad civil y Estado es la realización de los derechos (ideales para muchos países todavía) emanados de las luchas revolucionarias de corte moderno. Aceptar que se vive en una democracia simplemente porque así está escrito en el marco normativo, no es suficiente. Sólo análisis empírico puede demostrar que se están cumpliendo las condiciones jurídicas que dan origen a las relaciones democráticas.

1.1.5. ELEMENTOS TEÓRICOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD CIVIL EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La democracia es susceptible de adaptarse a distintas condiciones económicas y sociales. No es una forma de gobierno rígida que pudiera imponerse a los pueblos indiscriminadamente. "La democracia es un largo proceso de perfeccionamiento de la convivencia social, para facilitar y propiciar el desenvolvimiento de la persona humana".⁵² Y en este proceso, libertades y derechos son instrumentos indispensables para el despliegue de las posibilidades para el desarrollo de la vida humana, bajo esta forma de gobierno.

⁵¹ Entre estos se considera, por ejemplo el derecho a un medio ambiente sano. Cfr. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Río de Janeiro, Brasil, 1992.

⁵² Raúl Cardiel Reyes, "La ciencia política a fines del siglo XX", en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 150, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, octubre-diciembre de 1992, pág. 27

En las democracias representativas, normativamente el Estado no tiene la obligación de recoger las propuestas emanadas de la esfera pública, menos todavía de algunos grupos organizados de la misma, con relación a temas muy específicos. El cumplimiento de los preceptos democráticos constitucionales no se ve mermado por la falta de espacios públicos plurales, destinados recoger las propuestas de la sociedad civil para enviarlas a la legislatura. Si la presión de la sociedad civil es lo suficientemente fuerte, el Estado se verá obligado, para sostener una imagen de legitimidad ante la sociedad, a abrir algunos espacios de consulta, que no necesariamente implican que las propuestas y demandas que se reciban influirán en las decisiones finales.

Tomando como base el esquema habermasiano, en los Estados democráticos representativos en donde el parlamento no satisface las demandas de interlocución de la sociedad civil y las otras instituciones del Estado se muestran también incapaces (normativamente, si es el caso) de dialogar con los miembros de la esfera pública, las negociaciones sobre los asuntos de interés general tienden a ser dirimidos en oscuras negociaciones que reducen el ejercicio democrático a una mera representación teatral.

Los partidos políticos, en este esquema, dejan de jugar el papel de mediadores entre la sociedad civil y el Estado para mostrarse como intermitentes y discontinuos espacios de interlocución, actuando con mayor profusión en periodos electorales y soslayando a ciudadanos y organizaciones civiles en los periodos intermedios entre una y otra elección. Se enrolan en la mecánica de fungir como válvulas de escape a las presiones sociales, buscando solamente legitimar las acciones del gobierno a través del voto ciudadano, disputándose las posiciones políticas a que haya lugar.

Por otra parte, la disciplina partidista somete al cuerpo de legisladores, que ya no llegan más que a solicitar, a través de un discurso persuasivo, la aprobación (aunque no siempre la obtengan) de las políticas en cuestión, haciendo uso, en donde lo hay, tal vez hasta de la consulta plebiscitaria, que por sí misma no puede decirse haga de un régimen una democracia participativa. Sigue siendo una

democracia representativa, con una sociedad civil a la que se le impide *a priori* (normativamente) su participación.

Sí se aplican las anteriores consideraciones a un caso en particular, se podrá establecer el grado en que esa determinada democracia cumple o no con las expectativas que la sociedad civil ha puesto en ella. También puede ser útil para analizar la actuación de los integrantes de la esfera pública, en especial la sociedad civil organizada, los partidos políticos y funcionarios (designados o electos, según el caso) que se supone representan a los ciudadanos en las instituciones del Estado.

1.1.6. FUNDAMENTOS TEÓRICOS BÁSICOS DE LA RELACIÓN DEL ESTADO CON LA SOCIEDAD CIVIL EN LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A Jürgen Habermas se le considera como uno de los principales inspiradores y defensores de la democracia participativa. Como lo he tratado de demostrar en los apartados anteriores, ensayando con la base de su teorización sobre la esfera pública, Habermas sostiene su proyecto de una democracia basada en una esfera pública que revitalice el poder de la comunicación entre los hombres y profundice la plural participación de los ciudadanos en todos los procesos de decisión.

La autonomía de la llamada esfera pública, en Habermas, es identificable con la teoría del Estado liberal del siglo XVIII, porque depende de que obligadamente las leyes del Estado incluyan la serie de libertades y derechos que defendieron y propagaron los teóricos de la Revolución francesa: expresión, prensa, tránsito, etcétera, así como el derecho a la propiedad, la privacidad y demás. El Estado del que habla Habermas es un Estado acotado, limitado por la propia ley, que diferencia entre lo público y lo privado.

Sin embargo, la existencia de la esfera pública no implica por sí misma que sus miembros tengan una posición participativa con relación al Estado. Otra vez, es la existencia de una normatividad específica la que pone en igualdad de circunstancias a los individuos para que accedan a un contexto participativo en las

discusiones sobre normas y políticas públicas. De no existir esta normatividad (constitucional o reglamentaria, según sea el caso) la relación de los miembros de la esfera con el Estado es discursiva, crítica y argumentativa, pero no participativa.

Teorizando sobre la sociedad civil democrática (participativa), la esfera pública habermasiana tiene una función fundamental, porque en ella se encuentran los grupos que por medio de una normatividad son regulados. Asociaciones y movimientos encuentran, a través de la norma, la posibilidad de obtener información sobre los asuntos de interés general para poder debatir temáticamente entre sí, y después influir en la formación de las políticas públicas. Las posibilidades de participación se amplían cuando existe una interlocución entre los miembros de la esfera pública y el poder legislativo, que, a la vez, fortalece la legitimidad democrática del régimen. De la apertura y continuidad de estos espacios de interlocución depende el sostenimiento de esta fuente de control democrático.

En la democracia constitucional participativa de un Estado moderno, la sociedad civil organizada tiene la posibilidad de influir primordialmente a través de la legislatura, porque el surgimiento de la primera como una especie de nueva autoridad, ajena al Estado, cumple las funciones de, además de proponer en el ámbito normativo regulaciones de interés general, supervisar y vigilar el desempeño de los funcionarios del Estado. No se cuestiona el modelo de régimen en sí, sino a la actuación de sus representantes institucionales, con apego a la ley, que tiene su fuente de legitimidad en esta nueva autoridad emergente.

Si atendemos al axioma que impone como máximo poder en la democracia al pueblo, es decir, a la soberanía popular en la democracia participativa, es necesario conformar un sistema normativo que permita la interacción en condiciones de igualdad entre los ciudadanos y poder estatal. Sin embargo, el espacio de interlocución acotado normativamente no es *per se* garantía de que se cumpla el proceso participativo que haga de la normatividad más que un conjunto de abstracciones que no lleguen a materializarse. El proceso participativo sólo será completo cuando la gestación y realización de las prácticas que hagan posible la participación de la sociedad civil en la decisiones de interés general se

demuestre empíricamente. De esto se desprende que ni la soberanía popular ni la participación de la sociedad civil pueden ser reducidas a meros ordenamientos legislativos o prácticas políticas discursivas. Más allá de eso, adquieren sentido y fortalecen su contenido en los momentos históricamente determinados en los que la institucionalidad jurídica se traduce en estructuras, infraestructuras y mecanismos que permiten al pueblo en general y a la sociedad civil —organizada y no organizada— incidir en estos procesos de interlocución democrática.

Tanto la administración pública como el poder legislativo deben orientar sus acciones de manera racional, atendiendo las propuestas y demandas de la sociedad civil, sin dejar por esto de mantener su propia lógica de funcionamiento burocrático, que los obliga cumplir con la normatividad establecida. El criterio para la toma de decisiones de impacto general en la sociedad —como es el caso de las acciones y normas en materia ecológica y desarrollo social— deben orientarse con base en la opinión que generan los organismos formales y la opinión informal que se da en otros ámbitos de la esfera pública. Ya pudiendo considerar una democracia así, como participativa, ahora hay que valorar los elementos necesarios para la conservación de la cohesión social.

Estructurar una normatividad pensando que la sociedad civil participa de manera homogénea es un error, pero pensar que la sociedad civil —y en especial los grupos organizados de la misma— participa siempre a favor de las políticas públicas oficiales, es algo más que una ingenuidad. Los movimientos sociales, antiguos por demás, son el reflejo de la ineficiencia de una o más variables del sistema político. Para el caso de la democracia en general, demuestran que se está gestando una ruptura con el sistema de representación típico de la democracia liberal. Significa también, haciendo énfasis cuando los movimientos sociales son promovidos por minorías, que la regla del voto mayoritario como sustento de la toma de decisiones no ha resultado funcional. Reducir la democracia a la aplicación de la regla de la mayoría inscrita en los ordenamientos jurídicos liberales equivale a someter a las minorías a la dictadura de las primeras. De esto no se trata la democracia participativa, porque en la práctica se generan descontentos por la forma en que se justifican las decisiones que afectan a la

colectividad. La tendencia a privilegiar la regla de la mayoría sobre la consulta general y la promoción de los consensos, dificulta tajantemente el establecimiento de una democracia participativa.

Finalmente, la democracia participativa implica una reconceptualización de la normatividad política y social, junto a la de la "cultura política"⁵³. En el ello, la sociedad civil juega un papel preponderante, puesto que la normatividad estará confeccionada por y para ella, así que su rol es muy activo con relación a demandas, peticiones, referendos, plebiscitos, cabildeos, audiencias públicas, formación de consejos consultivos integrados por ellos mismos, y demás, desde el preciso momento en que se impulsa la transformación de una democracia representativa en una participativa.

1.1.7. ELEMENTOS TEÓRICOS BÁSICOS DE LAS RELACIONES DEL ESTADO CON LA SOCIEDAD CIVIL, EN LA TRANSICIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Parto de una definición precisa: para que pueda arribarse a la democracia participativa es condición indispensable la preexistencia de un régimen democrático representativo. No es lo mismo integrar algunos elementos de la democracia participativa a un régimen político preexistente, que transformar una democracia representativa en una participativa. Los resultados de una y otra, son muy disímolos y dependen del tipo de régimen en el que se traten de impulsar los cambios mencionados.

El tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa requiere de dos condiciones fundamentales: a) un profundo proceso de revisión normativa —constitucional y reglamentaria—, que reconozca el derecho de la

⁵³ Según Peschard, se denomina cultura política a los "... valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder ". Luego afirma que la cultura política de una nación "... es la distribución particular de patrones de orientación psicológica hacia un conjunto específico de objetos sociales —los propiamente políticos— entre los miembros de dicha nación. Es el sistema político internalizado en creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población, o por la mayoría de ella." Jacqueline Peschard, *La cultura política democrática*, 3ª ed., Instituto Federal Electoral, México, 1986, págs. 9 y 10.

sociedad civil a participar en la determinación de las nuevas reglas de la democracia. Y b) un proceso de reforma constitucional y reglamentaria que tenga efectos en la composición del sistema político, sobre el lugar y papel que ocuparán las organizaciones de la sociedad civil en la nueva estructura normativa.

Permitaseme una extensa pero muy concreta cita, para ilustrar cómo entiendo el concepto de transición, para los efectos de este trabajo:

"... el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro... Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen... y del otro lado, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de alguna alternativa revolucionaria. Lo característico de una transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos..."⁵⁴

Asumo la definición arriba citada, exceptuando la característica a la que se hace referencia sobre que las transiciones se producen a partir de regímenes autoritarios. Sin descartar del todo que en una democracia podrían haberse gestado síntomas de un autoritarismo más acabado, más pulcro por decirlo así, o bien, si se quiere, velado, la transición de una democracia representativa a una participativa se engarza con una serie de condicionamientos.

Para llegar a este momento deben haberse agotado primero las condiciones que daban legitimidad a la forma de gobierno representativa, tales como el uso de la regla de la mayoría y la contención de los movimientos sociales a través del uso de la fuerza legítima del Estado. Por un lado, la regla de la

⁵⁴ Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", en *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, Paidós, Buenos Aires, 1988, págs. 19 y ss.

mayoría se desprestigia, bien cuando al momento de ponerse en marcha los programas y políticas públicas, la sociedad civil muestra su descontento, o cuando se generan movimientos sociales promovidos por las minorías inconformes con las decisiones adoptadas por medio de la regla de la mayoría. Por el otro lado, cuando la fuerza represora del Estado bien ya es incapaz de contener y disolver los movimientos sociales o no se emplea para evitar el desprestigio —nacional o internacional— del propio régimen, que lo llevaría a perder la confianza de los sectores sociales que no están en su contra, los mecanismos de relación entre el Estado y la sociedad civil deben ser repensados. La alternativa al conflicto es la democracia participativa, puesto que la regla de la mayoría ha dejado de funcionar en ese contexto determinado y la sociedad civil organizada lo pone de manifiesto.

La crítica de la sociedad civil a las instituciones de gobierno, e incluso las protestas o la "desobediencia civil"⁵⁵ indican que la actuación —o los resultados de ésta— de la representación elegida, se supone democráticamente, dentro de un determinado contexto normativo, es insuficiente para cubrir las expectativas populares. Que se generen movimientos sociales, encabezados por organizaciones de la sociedad civil, no significa que el sistema en su conjunto esté fallando o que el pueblo quiera tener una forma de gobierno diferente a la democracia, sino que, por el contrario, la sociedad civil exige a su Estado el perfeccionamiento de su democracia. Si los movimientos son minoritarios, más razón tiene la tesis del agotamiento de la regla de la mayoría.

En la medida en que las políticas públicas —de toda índole— provienen de la administración (insisto, aunque haya sido electa democráticamente) y de los órganos legislativos, sin que la sociedad civil las perciba como propias, la sensación popular de que su soberanía es efectiva se desvanece. Tiende a pensarse que el Estado actúa por sí solo sin considerar la opinión popular.

Se genera la impresión —podría decirse que en la opinión pública— de que el control legislativo y de la actuación de los funcionarios que fueron electos para servir al pueblo está totalmente fuera del alcance de los ciudadanos sin cargos o representación oficial. La burocracia y la ley, se perciben entonces, por el

⁵⁵ Agapito Maestre, *Op. cit.*, pág. 1

ciudadano ordinario, como inalcanzables y por la sociedad civil organizada como cerrados a su escrutinio y participación. Con relación a los arreglos en los que se toma en cuenta o, de plano, se traba una alianza corporativa de intereses, en las que las grandes corporaciones (sindicatos y organizaciones empresariales) vinculadas de una u otra forma al Estado son las únicas tomadas en cuenta, los resultados parecen a la sociedad civil ilegítimos y tomados a sus espaldas.

La transición a la democracia participativa, entonces, exige también la transformación y democratización de los procesos de negociación entre las corporaciones, las organizaciones civiles y los movimientos cívicos. Se corre el riesgo, por supuesto, de que los miembros de la clase política interesados en preservar sus cotos de poder intenten acciones neocorporativistas, es decir, que traten de manipular la emergencia y actuación de las organizaciones civiles para someterlos a una dinámica rediseñada del control corporativo, donde caigan estas organizaciones. El análisis que haré más adelante muestra con claridad un ejemplo de este forma de neocorporativismo.

En el nivel de la cultura democrática participativa⁵⁶, en los procesos de transición de la democracia representativa a la democracia participativa se insertan valores sociales que dan contenido a la consolidación prácticas cotidianas: la solidaridad, la comunicación horizontal y la distinción de la personalidad propia y la tolerancia. La administración y la racionalidad económica influyen directamente en el tejido social, pero no desplazan la efectividad de estos valores en la conformación de organizaciones civiles, ni aun en el caso de las que

⁵⁶ Jacqueline Peschard hace un recuento de lo que llama los "componentes de la cultura política democrática": ciudadanía, secularización, legalidad, pluralidad, autoridad políticamente responsable, la cooperación con los ciudadanos, la competencia o eficacia cívica, la sociedad abierta, activa y deliberativa; y la participación. Respecto a los últimos cuatro, los anota y describe —quizá por las limitaciones de espacio, propias de un análisis por encargo— sin abundar en la relación que estos elementos tienen con la democracia participativa en específico. Al definir estos "componentes" como lo hizo, mezcla la concepción de la democracia representativa con la participativa, queriendo incorporar todos los elementos en un mismo cajón. Debe mencionarse que si estos cuatro elementos estuvieran presentes en los modelos de Estados democráticos representativos, no tendría ningún sentido plantear los problemas sobre las adjetivaciones que hace Bovaro. Pero como en la democracia representativa estos elementos no aparecen o no tienen las características que teóricamente se les asigna, no está de más tomar esta parte del análisis de Peschard con las reservas que fueran necesarias para el estudio de las dos subespecies de democracia en cuestión. Más abajo volveré al tema cuando explique mi concepción de la democracia completa e incompleta. Jacqueline Peschard, *Op. cit.*, págs. 24-32

me muestren contrarias al sistema político. Restar importancia a estos valores en los procesos sociales —aun en el extremo de la pretendida objetividad e imparcialidad científica— reduce las posibilidades de diferenciar a unas organizaciones de otras en el análisis empírico.

Las sociedades contemporáneas son complejas económica, social, política y culturalmente. Para que suceda en este escenario una transición a la democracia participativa los recursos económicos de que dispone la sociedad civil organizada tienen un lugar preponderante. No obstante la existencia de apoyos económicos normados institucionalmente para ciertas actividades de las organizaciones civiles, el que sean autofinanciables les otorga una relativa independencia de los sistemas económicos y políticos. Fundaciones, universidades y organizaciones de desarrollo comunitario son ejemplo de lo anterior. En el caso de que en las organizaciones prevalezcan intereses ajenos a los generales, como los comerciales o los políticos, los criterios para el tratamiento de estas organizaciones en el contexto de la transición deben variar. Puede considerarse incluso patológico que las organizaciones civiles orienten sus acciones con criterios comerciales o políticos, porque van en contra de la esencia misma de la organización civil: sin fines de lucro (comercial y político).

En el contexto de la iniciativa y movimientos sociales hay casos en los que se disuelve la horizontalidad pretendida en su interior, para dar paso a liderazgos verticales que desvirtúan el actuar de la organización. La manipulación de las organizaciones para fines económicos o políticos es una variable que sólo pueden controlar, aceptar o rechazar los propios miembros de las organizaciones.

Con estos planteamientos la concepción habermasiana de la sociedad civil resulta potencialmente valiosa para explicar la transformación de los sistemas políticos, a través de la modificación de su sistema normativo, por un lado, y de su vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, por el otro.

Sin embargo, la experiencia demuestra que —luego de lo acontecido en estas últimas décadas— la transformación de un sistema político a través de las organizaciones de la sociedad civil no es un proceso rápido ni fácil. Pero en su génesis y a lo largo de su desarrollo en la esfera pública de un Estado moderno

(democrático formal) llevan de manera inherente la posibilidad de influir en la transformación de un sistema político, en principio considerado democrático, aunque ciertamente criticable, hacia uno más democrático que es el que tratamos de conceptualizar.

CAPÍTULO 2

DIALÉCTICA DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) Y SU ENTORNO NORMATIVO.

2.1. EL ESTADO DEMOCRÁTICO

El paradigma del Estado democrático se ha extendido por el mundo y hasta el momento se perfila hacia su universalización. Pero en este modelo ¿cuál es el papel que juega el pueblo, en primera instancia, y la sociedad civil en segunda, a la luz de las transformaciones y deformaciones que se han sucedido desde el inicio de la modernidad? ¿Qué son esas organizaciones de las cuales tanto se habla en los últimos años y a las que se les atribuyen capacidades de influencia en la modificación del entorno político y la relación de la sociedad civil con el Estado?

Respecto al modelo democrático, según Schumpeter "... el papel del pueblo es el de producir un gobierno... el método democrático es el mecanismo institucional para alcanzar decisiones políticas en las cuales unos individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo"¹. No obstante su aceptación en lo general, el modelo democrático representativo es el resultado de un proceso evolutivo de siglos, que cada vez adquiere un mayor grado de complejidad. Por lo pronto, es el referente institucional de la actual dinámica que se da entre la sociedad civil y la sociedad política.

A través del desarrollo histórico de las culturas occidentales, y haciendo un esfuerzo de abstracción para sintetizar tantos años de historia, se puede observar cambios sustantivos en el desarrollo de la democracia representativa. En la época del absolutismo ilustrado, con sus asambleas legislativas estamentarias al servicio

¹ Citado por C. B. Macpherson en *La democracia liberal y su época*, 2ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 1991, pág. 96

del poder absoluto del monarca,² se marcó la primera diferencia histórica de este modelo con otras formas de gobierno, en la relación del Estado con la sociedad civil: los privilegios para algunos grupos sociales, que incluso llegaron a tener una participación muy activa en los órganos legislativos. Más adelante, sea por revoluciones sociales o reformas a los instrumentos normativos, la burguesía en el poder declaró que la soberanía residía en el pueblo, aunque todavía no se abrieron los espacios de participación —limitados entonces sólo al voto— al universo poblacional. Era un reducido grupo el que accedía a los derechos ciudadanos de votar y ser votado, a través de criterios preestablecidos como la propiedad o las rentas. El medio por el que estos privilegiados podían participar en la vida pública de la sociedad política eran los clubes ideológicos y las fracciones parlamentarias, que actuaban bajo la guía de algún líder o por la obtención de intereses particulares, según se tratara.

Con el avance de la ciencia y la técnica, el progreso industrial llevó a la urbanización de las zonas fabriles y, en el caso de los países que arribaron tardíamente al capitalismo, vieron empobrecerse y marginarse a las zonas rurales no industrializadas. Se siguieron diversas rutas de evolución de la democracia, hasta llegar a la paulatina pretensión de universalizar el sufragio³ y consolidar el sistema de partidos para organizar institucionalmente la lucha por el poder. Cada vez más, como bien lo expone Sartori⁴, los partidos se han constituido como instrumentos de participación política que acercan a los representantes con su electorado y, teóricamente, son parte de la comunidad política plural, que deben gobernar teniendo en mente los valores y postulados por los que fueron electos.

El desarrollo de la democracia es explicable a través del análisis de la evolución de sus instituciones políticas. Sin ellas, la democracia no es posible. No

² El caso francés resulta muy ilustrativo. "Cuando tenía lugar la convocatoria de los Estados generales, los delegados estaban encargados de transmitir los votos de sus electores al rey". Bernard Groethuysen, *Filosofía de la Revolución francesa*, FCE, México, 1989, págs. 258-259.

³ Son muchos Estados-naciones en el mundo los que todavía no han universalizado del todo el sufragio, puesto que, por ejemplo, no votan en ellos las mujeres. Para una muy sintética explicación de este proceso histórico véase Mauricio Menno, *Participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1995, págs. 17-27.

⁴ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, 2ª ed., ampliada, Alianza Editorial, Madrid, 1992, págs. 51-55.

obstante el grado de adecuación que éstas han mostrado tener, la sociedad se ha vuelto todavía más compleja. Este es el escenario en el que a raíz de los fenómenos y nuevos movimientos sociales de las últimas décadas, comenzaron a formarse organizaciones que "... convierten en fuerza política potencial los valores y los intereses sobre asuntos concretos que se hallan en vías de transformación... A nivel ideológico, estos movimientos abogan por un nuevo paradigma social que contrasta con el tipo de prioridades dominantes en sociedades industriales occidentales... manifiestan también un estilo de acción política no convencional — basada en la acción directa... Incluso las estructuras organizativas de estos movimientos son supuestamente únicas en su género por el hecho de poner el acento en la toma de decisiones participativa, en una estructura descentralizada y en la oposición a los procedimientos burocráticos"⁵.

Estas nuevas formas de organización tienen su origen en el propio desarrollo del Estado contemporáneo, como adelantaba Reyes Heróles, ya en 1983:

"Por la clase de acciones llevadas a cabo en nuestros días ya sea para incrementar la producción alimentaria, para crear vías de comunicación y transporte o para combatir la contaminación en cualquiera de sus formas, debemos suponer que se requerirá de un esfuerzo de organización extremo. Organización de trabajo de seres humanos coordinada con la utilización de instrumentos, materiales (...)
"Es necesario que exista una organización social para enfrentarse a los problemas que ya tocan a la puerta y también que esa organización tenga ciertas características determinadas por la magnitud de los problemas. Mas en ningún momento esto es suficiente para describir en forma precisa las características de tales organizaciones..."⁶

⁵ Ruse J Dalton, et. al., *Los nuevos movimientos sociales*, Ediciones Alfons el Magnánim, Madrid, 1992, págs. 20 y 22.

⁶ Federico Reyes Heróles, *Ensayo sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo*, 2ª ed., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1983, págs. 21 y 23

En ese mismo sentido, de manera visionaria, el joven Reyes Heróles argumentaba que en el futuro estas organizaciones deberían ser capaces de enfrentar problemas de difícil resolución, y al mismo tiempo poder incidir en la modificación de la realidad. Me da la impresión de que considera a esas organizaciones como de una realidad que no acaba de nacer, pero que ya está saliendo del trabajo de parto y asoma la cabeza. Vitales para humanidad, esas organizaciones sociales requieren de mayor fuerza, en su vinculación —que no dependencia— ya indisoluble con el Estado contemporáneo.

Para que la sociedad política y la sociedad civil puedan adaptarse a los cambios que se están dando son numerosas las adecuaciones normativas que habrían de hacerse. Pero antes de tratarlas, deben quedar claros tres elementos fundamentales:

- I. El concepto de participación ciudadana, en el marco de la democracia.
- II. Un concepto claro de lo que son estas nuevas organizaciones de la sociedad civil (OSC), sus alcances, estructuras organizativas, limitaciones y objetivos y
- III. El estudio sobre el papel de la sociedad civil organizada en grupos y qué aportes novedosos de ello hay en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

2.1.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

En un apartado anterior expuse algunas consideraciones para la crítica de la democracia representativa. Sin embargo, se refieren más a lo que anteriormente se ha escrito sobre ella que a mis propias consideraciones, por lo que antes de proseguir considero necesario no dejar en tintero cuáles son los elementos y valores que hacen de la democracia participativa un concepto con fuerza y sustento propios, sobre todo en lo relacionado con las OSC. Aunque en la realidad empírica los elementos y valores de que hablo suelen conjugarse de distintas maneras, sólo el análisis concreto de caso podría calificar con certeza a una democracia como representativa o participativa. La división artificial de la

democracia entre las dos mencionadas es útil por tres razones: Primera, porque permite la diferenciación de los elementos que distinguen la representación de la participación, en tanto el fundamento de la soberanía popular no puede concebirse si la participación ciudadana se reduce al derecho universal de votar y ser votado en los procesos electorales comunes a todos los Estados democráticos. Segunda, el auge de las OSC está llevando a los Estados a modificar sus relaciones con la sociedad civil, abriendo —o en su caso cerrando de manera velada— los espacios de participación ciudadana, lo que nos lleva a cuestionar la calidad de la democracia en función de su apertura a la sociedad civil. Es más, nos abre la posibilidad de analizar más allá de sus procesos electorales la existencia y características de su sistema democrático. Y tercera, como resultado de las anteriores, nos permite reconfigurar la tesis de las transiciones políticas para los estudios de caso, pudiendo identificar con ello cuáles regímenes se hacen pasar a la luz pública y en la pasarela internacional como democráticos, cuando en la realidad empírica están atravesando por un proceso de transición de una cierta forma de autoritarismo encubierto —a la que llamaré *democracia incompleta*— a una auténticamente democrática —a la que llamaré *democracia completa*—, a la que no han acabado de arribar y que, por lo tanto, les impide transitar a la democracia participativa.

DEMOCRACIA INCOMPLETA Y DEMOCRACIA COMPLETA

La ventaja de estos conceptos es que con su uso es posible superar el inacabado debate sobre si existe diferencia o no entre la democracia representativa y la participativa. Hay autores que han contrapuesto, como lo vimos más arriba, participación y representación "... como dos vías antagónicas en la construcción de la democracia. ¿Pero realmente lo son?"⁷ Es cierto que sin participación no es posible la democracia contemporánea, al menos sin la participación de los ciudadanos en los procesos electorales, cumpliendo con la función de electores. Pero también es cierto que el puro voto ciudadano no es

⁷ Mauricio Merino, *Op. cit.*, pág. 25.

garantía *per se* de que el régimen en su conjunto sea democrático. Veamos más a fondo la relación participación-representación.

Tratando de conceptualizar los momentos de la democracia, llegamos a que ésta se ha desarrollado dialécticamente (usando el concepto de dialéctica hegeliano) de la siguiente manera:

I. La relación en la democracia de los antiguos era participación-democracia. El contexto general les permitía concebir a la democracia como una forma de gobierno en la que los ciudadanos pudieran intervenir e influir directamente en la toma de decisiones.

Las restricciones a este concepto, en la antigua Grecia, muestran que la concepción de la democracia de aquella época poco tiene que ver con sus contenidos actuales. A la manera de Hegel digamos que la forma en que los individuos se relacionaban para emprender acciones que satisficieran sus necesidades, la escasa población en las ciudades y su peculiar concepción sobre el hombre y sus privilegios sobre quienes llamaban esclavos, les permitían concebir, aunque no necesariamente practicar, la democracia directa.

Una revisión crítica no podría dejar de considerar a esta concepción de la democracia como válida, aun cuando atacara la exclusión de ciertos grupos de individuos (mujeres y esclavos, principalmente) de los procesos de toma de decisiones de interés colectivo, porque la cultura política, es decir, los valores conductas y actitudes respecto a las relaciones de poder en aquel entonces, la validaban para ese contexto específico.

La democracia directa, entonces, supone un ideal que no es ni remotamente alcanzable ya. La participación, de esta manera, es la que hace la democracia, sin que medie ninguna otra estructura.

II. En el siguiente momento, identificado con el largo periodo del medioevo, la no participación llevó a la no existencia de la democracia como un concepto aplicable en determinados contextos históricos, es decir, no participación-no democracia. No se daba margen para pensar siquiera en la democracia, sino hasta la modernidad.

No hace falta argumentar mucho al respecto porque la relación de valor es muy clara: si la participación hace la democracia, al no existir participación pues no hay democracia. El sistema se volvió de representantes de Dios: reyes y clérigos privilegiados. Y la pura representación, sin participación, no conduce a la democracia. Este razonamiento tautológico tiene, de cualquier forma, su razón de ser: este momento de la democracia fue la negación de la misma.

III. Con el arribo de la modernidad y la creciente complejidad de las civilizaciones se inauguró un periodo que se sostuvo con una lógica que hasta hace poco tiempo fue considerada impecable: participación-representación-democracia.

Se inauguró un nuevo periodo, cimentado en la filosofía iusnaturalista, que consideró lo más propio establecer un nuevo concepto de la democracia. Tuvo que levantarse un puente que uniera la separación entre democracia y representación. Se declaró que la soberanía residía en el pueblo, y sus representantes —los del pueblo— serían electos para cumplir con los mandatos de la voluntad suprema: la popular. Los representantes formarían el cuerpo de gobierno, que gobernaría para todos. Para darle pulcritud a la idea de la representación se establecieron candados para que quienes fueran electos no representaran en el gobierno solamente al grupo que los hizo ganar la contienda electoral con sus votos, sino a los votantes en su conjunto. Con la consolidación del sistema de partidos como instrumento institucionalizado de lucha por el poder, las características propias del ser humano (su razón, instinto, egoísmo, afectos y todas aquellas que deben analizarse en el campo de lo subjetivo) y la ausencia de mecanismos que permitieran al ciudadano participar más allá del voto, hemos visto cómo se ha criticado al sistema democrático representativo en las últimas décadas.

IV. Pero en un siguiente momento, el actual, la representación ha generado en su seno resistencias y vicios que se volvieron contra sí misma, constituyéndose en su antítesis: el autoritarismo encubierto, de tal manera que la fórmula participación-representación ya no necesariamente lleva a tener a la democracia como su resultado.

Por un lado, el mandato imperativo —la disciplina y obediencia que le deben los representantes populares a sus partidos de origen—, aunque esté formalmente prohibido, sigue dando armas para la crítica de la representación política. Por otro lado, la regla de la mayoría, parafraseando a Ortega y Gasset, demuestra su ineficiencia ante la rebelión de las minorías, que no por ser menos cuantitativamente, lo son cualitativamente con relación a sus derechos políticos y civiles.

El ideal democrático representativo se ha vuelto casi tan inalcanzable como el de la democracia directa. Para prevenir y corregir las desviaciones y dificultades de la democracia representativa —los dos mencionados, además del nepotismo, la corrupción, la simulación y otros— se retornó a la idea de la participación ciudadana en la toma de las decisiones de interés general y en la vigilancia de la actuación de los representantes populares. Se empezó a hablar, entonces, de los mecanismos de la democracia participativa.

Las críticas a uno y otro modelo son de variada índole. Por un lado, los autores que identifican a la democracia participativa simplemente como una modalidad desarrollada de la democracia representativa, olvidan esta última en el nombre lleva la fama, como se dice coloquialmente. Y si de lo que se trataba era de establecer una forma de gobierno en la que los electores depositaran su confianza en forma de votos a favor de quienes querían que los representaran en el gobierno, y resulta que una vez electos se requiere de otros mecanismos para controlar la actuación de dichos representantes, porque ya no están respondiendo como se esperaba teóricamente, y se requiere que la ciudadanía participe nuevamente, pues la lógica nos dice que ya no se trata de una forma de gobierno representativa, sino participativa, porque la simplemente representativa no dio los resultados que se esperaban. Es cierto que se requirió de la participación con el voto —la forma de participación política básica, pero no la única—, sin embargo, si se requiere de nuevo, pero con otras modalidades y funciones, ya no la de elegir representantes, sino de tomar o influir en las decisiones, la vigilancia y el control, estamos ante una paradoja de la representación política.

Un modelo democrático que no acaba de convencer a la sociedad que rige, no por sus postulados en sí mismos teóricamente impecables, sino por los defectos de naturaleza humana y social que desvían el cumplimiento de los postulados, no es una democracia completa. Es democracia sí, en tanto partimos del supuesto que los representantes fueron electos por los ciudadanos, en condiciones de sufragio universal, transparencia, legalidad y todo lo demás que técnicamente avale el proceso electoral en determinadas circunstancias. Pero es una democracia que se desacredita al requerir de otros controles, ajenos al ideal de la representación, para conservar su legitimidad.

V. La nueva fórmula se plantea entonces como la de la participación-representación-democracia-participación-representación-democracia-participación-representación-democracia... *ad infinitum*.

Si se abren —como en muchos Estados democráticos se ha hecho— espacios y mecanismos de participación ciudadana que permitan a la sociedad civil retroalimentar el proceso democrático, el ideal de conjugar la representación con la participación para prevenir vicios y corregir errores hace innecesario ya el debate sobre si esa democracia debe llamarse participativa o representativa. De la transición de la democracia representativa a la participativa el nuevo ideal nace con la esperanza de ser, con una nueva conceptualización, una democracia completa. A fin de cuentas, no habría representación sin participación, ni podría haber democracia sino se hubiesen ampliado los mecanismos y espacios de participación ciudadana, después del proceso electoral. Entonces, en este ideal de la democracia completa tanto participación como representación tienen su lugar y momento, y sería difícil calificar a una como más importante que la otra, ya que son complementarias e interdependientes.

Entonces revive la idea boveriana de adjetivar a la democracia según si ésta es real y, después, qué tan lejos está de la ideal. "... qué tan cerca se está de la democracia aparente?"⁸, se pregunta Bovero. Bajo la concepción que manejé arriba, el debate ya no es qué tanto se puede calificar una democracia como existente, participativa o representativa, sino qué tanto es real, qué tanto es

⁸ Michelangelo Bovero, *Op cit.*, pág. 36.

aparente y qué tanto se ha hecho para acercarla más al ideal de la democracia completa. El concepto de la democracia completa entraña más que la existencia de normas comunes que sean respetadas por la sociedad civil y la sociedad política. Es, en su sentido más profundo, un paradigma que va más allá de la democracia real, porque conjuga los elementos participativos que pueden corregir las desviaciones de la representación y los vicios de las democracias aparentes.

Por supuesto que a los grupos de la sociedad política interesados en conservar el *statu quo* del que viven en la representación, les será chocante la idea de extender o abrir los mecanismos de participación, porque correrían el riesgo de que, al descubierto, la democracia aparente sea insostenible y la sociedad civil —junto con los sectores marginados de la sociedad política— empujen para la transformación del sistema político.

Es ahí donde está el meollo del análisis. En qué tanto la sociedad política o la parte privilegiada de ella está dispuesta a reformar el entorno normativo en que se da la participación ciudadana. Y qué tanto la sociedad civil impulsa, desde los espacios de expresión a que haya lugar en cada democracia, la transformación de la misma.

Si atribuimos a la sociedad civil la fuerza motora para buscar el ideal de la democracia completa, como aquella que incluye en el modelo representativo o liberal los mecanismos de participación ciudadana, debemos analizar, entonces, cuál es esa nueva conformación de la sociedad civil que ha sido capaz de erigirse como una voz, tan fuerte ya, que comienza a ser escuchada.

Esta sociedad civil de las últimas décadas ha buscado formas de superar los problemas que enfrentan las comunidades a través de la organización y acción directa. En términos hegelianos, diríamos que ante las necesidades que tienen que cubrir los individuos han generado formas de asociación privadas con el ánimo de satisfacer necesidades públicas. Se han creado las organizaciones de la sociedad civil. Tienen un muy amplio y diverso campo de acción. Y muchas de ellas —independientemente de si su actividad preponderante tiene o no que ver con la política— coinciden en la necesidad de integrar al modelo democrático mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la

consulta popular, la revocación del mandato, el cabildo abierto y otras de las ofrezco en un anexo sus características y definiciones básicas.

Para arribar a la parte final del ensayo sobre el caso concreto mexicano es necesario esbozar las características de estas OSC: su concepción básica y su importancia en los asuntos trascendentes de la sociedad contemporánea. Con todo este bagaje, entonces sí, estaremos en posibilidad de analizar a la democracia mexicana, a través del ojo de la sociedad civil y su relación con el Estado, no sin antes advertir que se trata de una nueva forma de movimientos sociales que todavía está en su fase de gestación y, por lo mismo, cualquier análisis en este momento, será rebasado quizá muy pronto.

2.2. CONCEPTO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC)

OSC no es un término legal o jurídicamente establecido o aceptado. Más bien su uso es hasta ahora de corte convencional. Lo adopto aquí por ser un término que ha sido objeto de consenso internacional en los debates promovidos por CIVICUS⁹, por encima de la preferencia de las Naciones Unidas y otras entidades nacionales o multinacionales de utilizar el término ONG's para referirse a las entidades no gubernamentales sin ánimo de lucro, que están dedicadas a actividades de desarrollo o a actividades de defensa de intereses específicos.

Sin embargo, no existe todavía un acuerdo definitivo sobre la terminología con que se designa a las organizaciones de este sector, al que también se la ha llegado a denominar tercer sector o sector social. Voy a dar algunos ejemplos: Los franceses la denominan "*économie sociale*", los británicos hablan de "*public charities*", los japoneses de "*koeki hojin*" y los alemanes utilizan el término "*Vereine*" que significa simplemente asociaciones. Además de emplear el vocablo ONGs, los norteamericanos hablan de *sin utilidades (nonprofits)*, *organizaciones sin ánimo de lucro (not-for-profit organizations)*, *organizaciones exentas (exempt organizations, EOs)* y *organizaciones privadas voluntarias (private voluntary*

⁹ Alianza Mundial para la Participación Ciudadana (CIVICUS) El término en inglés es "civil society organization" o "CSO"

organizations, PVOs). Resulta imposible reconciliar estos términos o siquiera encontrar su denominador común. Sólo es posible clarificar la manera como se utiliza el término escogido por lo que lo que trata de significar en su contenido.

CONCEPCIÓN GENÉRICA.

Debe advertirse que la sociedad civil es enormemente diversa. Dentro de ella hay grupos que defienden intereses específicos, algunos de los cuales cuestionan políticas gubernamentales, mientras que existen también agencias de servicios sociales que ejecutan programas bajo contratos con esos mismos gobiernos. Algunas organizaciones representan minorías y otros se asocian para fines culturales. Asimismo, sus intereses también varían desde la defensa de los derechos de la mujer, por ejemplo, hasta clubes de jardinería. Conviven organizaciones que atienden las necesidades de sus propios miembros con otras se proponen abrir espacios deliberativos sobre temas públicos importantes, muchas veces de carácter político.

Su tamaño, fortaleza y trayectoria también varían significativamente. Unas OSC son grandes, pero muchas otras son pequeñas. Unas tienen raíces en movimientos sociales muy antiguos y otras son producto de las nuevas inquietudes sociales. Sin embargo, todas fundan su filosofía en contribuir al interés general que la sociedad tiene o debería tener: coinciden en principios como el pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos humanos, el alivio de la pobreza y del sufrimiento, el progreso de la ciencia y del pensamiento, la preservación y el avance del arte y la cultura, la protección del ambiente y, de manera general, todas las actividades y los intereses multifacéticos que integran una sociedad civil cuya característica es la del constante cambio. Tan sólo en México, aunque no se cuenta con un padrón cien por cien confiable, se cuentan por miles.

Ante este panorama ¿cómo podemos definirlos? Veamos una aproximación al concepto genérico.

Son organizaciones de la sociedad civil (OSC) las asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, constituidas voluntariamente por ciudadanos o personas jurídicas en el ámbito del derecho privado, que tienen autonomía de gestión, no se confunden con los partidos políticos ni los sindicatos, y no distribuyen utilidades, partes o remanentes de su patrimonio a fundadores, directivos, miembros o asociados.

Es importante acotar que el término de OSC, se emplea para designar indistintamente en un mismo conjunto a las organizaciones no gubernamentales (ONG's¹⁰), las organizaciones de base de distinta índole y las agrupaciones empresariales. Se trata de un concepto aglutinador cuyas limitaciones saltan a la vista: el trato igual a organismos diferentes puede originar consideraciones erróneas. Por tanto, el enigmático reto conceptual al respecto es reconocer la especificidad de cada subconjunto de OSC, y resolver la dificultad de la tipología para su estudio.

2.2.1. HACIA UNA TIPOLOGÍA DE LAS OSC

Muchos han sido los intentos por elaborar una tipología que goce de reconocimiento generalizado¹¹. Sin embargo, ninguna de ellas ha conseguido el consenso. Por ello y, para no abundar en las tipologías que no han logrado cuajar, propongo una guía dicotómica para el estudio de las OSC, que debe adecuarse casuísticamente, como un intento de contribuir en la elaboración de una tipología específica.

¹⁰ La diferencia en los conceptos OSC y ONG's, estriba en que las segundas requieren, para que les sea aplicable esta caracterización, de obtener su registro ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Muchas de las organizaciones civiles, si acaso, cuentan con registro en sus países de origen y, relativamente pocas, obtienen el registro de la ONU. Cabe mencionar también, por un prurito de lenguaje, que se llega a usar el término OSC's, el cual, desde un punto de vista para el uso ortodoxo de nuestra lengua, es incorrecto.

¹¹ Tan solo en México se han intentado varias tipologizaciones, entre ellas las de: La Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Desarrollo Social, la del Centro Mexicano para la Filantropía, (CEMEFI) y la de la Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados.

Tal es la dificultad de trabajar sin la mencionada tipología que cuando se han llevado a cabo estudios de campo¹² resulta inoperable la clasificación que se haya previsto. Por lo mismo, los resultados estadísticos tienden a restringir el ámbito de estudio y basarse en lo general, más que en lo particular.

INFORMALES Y FORMALES

Muchas de las OSC pequeñas prefieren no constituirse de manera formal, es decir, no buscan obtener un registro oficial que ampare su existencia jurídica. Esto se debe a que en algunos países, especialmente en México, la obtención de personalidad jurídica no representa para ellas mayor beneficio y, por el contrario, conlleva la carga de cumplir con ciertos requisitos tales como la presentación de sus informes tributarios y aún la posibilidad de persecución legal, en caso de su incumplimiento. Algunas OSC optan por registrarse como compañías privadas, cooperativas u otro tipo de entidades legales si consideran que ello sirve mejor sus propósitos, aunque al hacerlo se priven de los privilegios concedidos a las OSC registradas, por lo que corresponde a los apoyos técnicos y económicos a los que pudieran tener acceso.

Una de las demandas sobre las normas que regulan a las OSC es que deberían ser tales que la constitución de una OSC como persona jurídica resultara relativamente fácil, rápida y de bajo costo. Asimismo, que se autorice la

¹² Dos casos muy ilustrativos: en julio de 1995, la Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados llevó a cabo el "Diagnóstico Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil". Se distribuyeron cuestionarios a manera de muestreo en los que uno de los reactivos inquiría sobre la actividad preponderante la organización encuestada, con 11 posibles respuestas (ecología, derechos humanos, cultura, etcétera) y un renglón para "otras". La sorpresa fue que los cuestionarios que fueron devueltos, debidamente contestados, en ese reactivo se encontraban más de cinco posibles respuestas señaladas e incluso hubo organizaciones que habían seleccionado las 11 respuestas y, además, escrito otra actividad "preponderante" en el renglón de "otras". Comisión de Participación Ciudadana, *Memoria de la Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana*, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1996, págs. 22 y 23. En otro caso es el de la encuesta realizada por la Academia Mexicana de Derechos Humanos en 1997, en la que consideraron solamente a tres tipos de OSC Ambientalistas, Mujeres y Derechos Humanos. Sus resultados, aunque no dejan de ser valiosos, no nos dan un panorama completo de la situación de las OSC en México. AMDH, *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México. entre la democracia participativa y la electoral*, AMDH, México, 1997, págs. 61 y ss

constitución de representaciones u oficinas, tanto de OSC nacionales como de OSC extranjeras.

Por lo que toca a las OSC formales, no por someterse o, si se quiere decir así, respetar la ley bajo la que se constituyan, dejan de hacerlo como una manifestación voluntaria en el uso de sus libertades de asociación, expresión y reunión inherentes al estado democrático moderno.

Ciertas ventajas sólo pueden ser alcanzadas mediante la obtención de personalidad jurídica. Cuando se constituye una OSC, ella se convierte en una persona jurídica independiente. Esto significa que la OSC (no sus miembros, directores o empleados) es responsable por sus deudas, contratos y obligaciones. Ocurre también con frecuencia que sólo las OSC legalmente constituidas tienen acceso a apoyos gubernamentales o a privilegios fiscales.

El camino más factible para la constitución de una OSC es acomodarla a las leyes y los procedimientos aplicados, por vía general, a la creación de otras personas jurídicas. El caso de México es muy claro: existen las Asociaciones Civiles (A.C.), las Sociedades Civiles (S.C.), las Instituciones Asistencia Privada (I.A.P.) y las Instituciones de Beneficencia Privada (I.B.P.). Todas ellas son OSC. La creación de organizaciones de manera totalmente libre se identifica con la tendencia a la desregulación, pero la carencia de normas específicas al respecto lleva a la proliferación de organismos informales. Como se puede apreciar, hay un vacío en la normatividad vigente.

NACIONALES Y EXTRANJERAS

Un problema adicional es el de las OSC extranjeras, pues el debate gira en torno no de sus actividades sociales, sino las políticas. La preocupación de la sociedad política en torno a estas OSC es que no violenten la normatividad para la actuación de los extranjeros dentro del territorio nacional, es decir, que no intervengan en la política interna. Pero si bien las actividades de una OSC son compatibles con el orden público institucionalizado, no se ve objeción para que puedan establecerse, registrarse y desarrollar sus actividades

Al respecto de las extranjeras existen una serie de cuestionamientos más, de carácter económico y tributario, que rebasan las pretensiones de esta investigación.

En países de todo el mundo, la gran discrecionalidad de la que gozan los funcionarios gubernamentales para decidir si permite o no la constitución de una OSC se debe a que las normas legales que se refieren a la constitución de este tipo de organizaciones no definen claramente la manera en que debe realizarse. Como en su mayor parte la normatividad se hizo antes del auge de las últimas décadas, no existe recurso legal contra la oposición errónea o arbitraria a la constitución jurídica de una OSC.

FINITAS E INFINITAS

Hay organizaciones que surgen para dedicarse a la solución de un problema específico y luego se desintegran o se transforman. Hay otras que desde su constitución tienen expectativas de permanencia indefinida. El tratamiento para ellas debiera ser diferente, porque en la actualidad los sistemas normativos imponen reglas de registro y renovación del mismo de igual manera a unas y a otras, sin tomar en cuenta las propias aspiraciones de la OSC.

DE MEMBRESÍA Y NO-MEMBRESÍA

Una OSC de membresía es aquella en la cual el más alto cuerpo directivo está formado exclusivamente por miembros de la organización: Tiene una junta directiva o instancia equivalente, cuyos directivos son elegidos por los miembros de la organización y deben responder ante éstos.

Una OSC de no-membresía es aquella en la cual la máxima instancia directiva consiste en una junta de directores o en un cuerpo colegiado similar. Si bien las vacantes en el consejo o junta de directores pueden ser suplidas por los otros directores o por nominación de terceros, por ejemplo los fundadores. La junta misma no es responsable ante una instancia superior de la organización.

En las organizaciones de no-membresía un reducido número de individuos constituyen tales asociaciones. Con frecuencia, las organizaciones de no-membresía son creadas por virtud testamentaria o un acto jurídico equivalente. Prácticamente todas las organizaciones basadas en un patrimonio destinado a transferir recursos por medio de donaciones son establecidas en calidad de organizaciones de no-membresía, y muchas de ellas nacen de un acto testamentario. Ejemplo de ello en México son las fundaciones que llevan nombres de personajes distinguidos o de grandes empresas privadas.¹³

La pregunta de si la más alta instancia de dirección de una OSC debe ser la asamblea general de miembros o una junta directiva que se autoperpetúa debe mantenerse separada de la cuestión de si el propósito principal de la organización es propender el beneficio mutuo de un grupo determinado de personas o el beneficio público en general. Son dos indicadores distintos que en nada influyen en el cumplimiento o no de los objetivos de la organización.

ORGANIZACIONES DE BENEFICIO MUTUO Y DE BENEFICIO PÚBLICO.

Es importante distinguir estos dos tipos de OSC porque de estas diferencias depende su ubicación en el marco normativo y el esquema analítico. Se trata, por un lado, de las OSC que están organizadas y que funcionan primordialmente para el beneficio mutuo o interno de un determinado grupo de individuos, que pertenecen a una organización manejada y controlada por sus propios miembros. Por otro lado, las que tienen por misión principal el beneficio de toda la sociedad o de segmentos del conjunto de la sociedad.

Las organizaciones empresariales y las corporaciones sindicales deben ser tratadas en una categoría aparte porque, por ejemplo, tienen usualmente un peso considerable en el diseño de las políticas públicas, cuentan con acceso a información, medios para capacitarse y contactos y recursos para impulsar su estrategia de cabildeo: todo esto las hace muy diferentes a las demás. El estudio

¹³ Por ejemplo Fundación "Miguel Alemán", A.C., Fundación "Antonio Haghenbeck y de la Lama", I.A.P. y Fundación "Azteca", A.C.

de las OSC, en el caso de este sector, posiblemente significará llevar a analizar la cultura de responsabilidad ambiental, social y política, para explicar los medios que facilitan el diálogo entre empresarios y sindicalistas con otros actores sociales o políticos.

En cuanto a las organizaciones sociales de productores, de comunidades rurales o urbanas, o de grupos específicos, se requiere de una caracterización que aporte herramientas para su análisis. En específico sobre la manera en que formulan e impulsan los proyectos de manejo de recursos naturales y económicos, y cómo han buscado incidir en la modificación de las políticas e iniciativas que afectan sus intereses. Estas iniciativas provienen de otros grupos de base, de la iniciativa privada, del gobierno e incluso de organizaciones conservacionistas.

Ante tal diversidad, la caracterización que hemos mencionado es insuficiente todavía. Hay organizaciones multifacéticas que merecen un tratamiento específico y otras que concentran a grupos con intereses particulares muy localizados, que se salen de este primer acercamiento. Hace falta una tipología específica —técnicamente inexistente todavía— que permita el estudio pormenorizado de las organizaciones de la sociedad civil, dependiendo de las variables mencionadas, así como de otras, de índole político y cultural.

2.2.2. ENTORNO NORMATIVO DE LAS OSC

En los últimos años el entorno normativo, o marco jurídico si se prefiere, de las OSC ha despertado intensas discusiones en México y América Latina. Varios países de la región han legislado o están considerando la revisión de la legislación aplicable a las OSC¹⁴. No existe ningún tipo de leyes modelo al respecto, porque se parte de la premisa de que deben tenerse en cuenta las características de las OSC y las necesidades y tradiciones jurídicas que varían de un país a otro.

Sin embargo, para tener una visión global del problema y de cómo afecta a la relación de la sociedad civil con el Estado, haré uso de la abstracción para

¹⁴ Véase la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Social, de 1992, y Simposium sobre la regulación de las ONG's del Banco Mundial, en 1997.

exponer tres modelos de situaciones predominantes. Vale decir que se trata de organizar dentro de un universo conceptual los aspectos genéricos más representativos, con la reserva de que las particularidades tendrían que analizarse casuísticamente y serían objeto de una investigación aparte, porque no sería difícil que en un mismo caso se presentaran ciertas combinaciones de estos escenarios aproximativos:

- I. Países que no han adoptado normas específicas aplicables a las OSC contemporáneas, sino que aplican normas concebidas para otras entidades sociales y/o para otras épocas.
- II. Países que sí han adoptado reformas legales e incluso constitucionales dirigidas a someter y controlar las acciones de las OSC contemporáneas.
- III. Países que han revisado su sistema legal con el fin de hacerlo favorable para el desarrollo de las iniciativas de las OSC y a la competencia entre ellas o con terceras entidades.

I. PAÍSES QUE NO HAN ADOPTADO NORMAS ESPECÍFICAS

En estos casos, la normatividad que se aplica a las OSC es secundaria o residual, es decir, carece de unidad y se compone por lo general de la extensión interpretativa de leyes dirigidas a otras entidades, como, por ejemplo, la extensión del régimen de las asociaciones civiles. Esta normatividad tuvo su razón de ser mucho antes de que las actuales OSC ocuparan un lugar crítico dentro de la sociedad civil. Es pertinente enfocar estos usos legales como desajustados a las actuales necesidades de las OSC y preguntarse, en consecuencia, cuáles son las normas que se pueden conservar mediante reglamentos, jurisprudencias o doctrinas y cuáles, por el contrario, requieren de reformas más profundas, incluso constitucionales, de acuerdo a los resultados que se planteen alcanzar.

Las normas que se aplican tradicionalmente son las que rigen la vida de las personas jurídicas o personas morales. Como las asociaciones civiles y comerciales son, por mucho, el tipo de persona jurídica que ha recibido la mayor

atención por parte del sistema jurídico, son numerosas las reglas dirigidas a las sociedades que se aplican, por extensión, a las asociaciones, las fundaciones o las nuevas OSC. Y, al igual que lo que sucede con las sociedades, el espíritu del intérprete consiste en regular las condiciones de nacimiento, desarrollo y muerte de estas nuevas personas jurídicas como si se tratara de las tradicionales sociedades. De allí que la atención se cifre en los requisitos y los trámites de constitución, en la estructura, en los procesos de toma de decisiones y en las relaciones entre las OSC y sus miembros.

En otros casos, la normatividad se obtiene de las normas específicas que han regido desde hace alrededor de un siglo a las entidades sin ánimo de lucro y particularmente a las fundaciones y las asociaciones. Tales normas específicas se expidieron para entidades que no desempeñaban, como lo dije más arriba, un lugar crítico dentro de la compleja sociedad civil de fines de siglo, que canalizaban sentimientos filantrópicos o de solidaridad social que no podían conducirse a través de otras figuras institucionales, muchas veces ligadas a órdenes eclesiásticas. Se les daba un tratamiento privilegiado y un control especial de parte del Estado, por el hecho de que no estaban concebidas para el beneficio económico de sus fundadores o de sus miembros.

La normatividad en cuestión obstruye el desarrollo de las OSC contemporáneas porque no tiene en cuenta las peculiares necesidades de éstas o hace caso omiso de la nueva ubicación de las OSC en lo económico, lo político y lo social. Esa obstrucción se concreta cuando:

- Se exige de las OSC la definición de objetivos o de giro de actividades muy específicos, que no se compaginan con la diversidad de sectores, de formas de acción o de destinatarios de las acciones que caracteriza una OSC contemporánea.
- Se imponen estructuras organizativas de membresía o se restringe el carácter abierto o la flexibilidad del número y la naturaleza de los miembros de las OSC.

- Se prohíbe a las OSC la venta de servicios o la combinación de fuentes de financiamiento privado con fuentes de financiamiento público.
- Pesan, con pretexto de los subsidios que en algunos casos reciben del Estado, sobre las OSC engorrosos controles administrativos y fiscales que podrían cumplirse con mayor eficiencia por parte de los mismos miembros de las OSC o de las comunidades, las empresas o las entidades públicas con las cuales se relacionan. De una manera similar a como opera la credibilidad en la política o la oferta y demanda en el mercado, las mismas comunidades por las que trabajan, dan o retiran su apoyo y confianza a las OSC, de acuerdo a los resultados y calidad de sus servicios y acciones.
- Se restringen las posibilidades de contratación entre el Estado y las OSC o se prohíbe al Estado transferir fondos públicos a entidades que, como las OSC, desempeñan funciones que permiten la satisfacción de ciertas necesidades sociales.

II. PAÍSES QUE HAN ADOPTADO NORMAS ESPECÍFICAS CON EL PROPÓSITO DE SOMETER Y/O CONTROLAR A LAS OSC

En los años recientes, varios países de latinoamericanos¹⁵ adoptaron reformas legales destinadas específicamente a las OSC. Y en algunos casos esas reformas han alcanzado la jerarquía de normatividad que regula íntegramente la materia. Algunas de esas leyes específicas han sido ideadas con el propósito de controlar actores que, como las OSC, tienen un gran impacto social y político.

Las OSC contemporáneas presentan demandas al Estado, canalizan energías ciudadanas, identifican necesidades sociales prioritarias y oportunidades para satisfacerlas, sustituyen al Estado lento o ineficiente, consiguen cierto reconocimiento o ascendencia sobre los asociados, despliegan talentos de liderazgo, y demás. Sus acciones desafían la capacidad de reacción de los

¹⁵ Véase anexo A sobre los cuadros de legislaciones en países de América Latina en materia de OSC, pág. 121

gobiernos, ponen en jaque la legitimidad de las estructuras burocratizadas o ineficaces, y llegan hasta a cuestionar la eficiencia de la distribución de los egresos públicos. Por todo ello, es explicable que las OSC sean vistas con prevención o resistencia por parte de gobiernos débiles, ilegítimos o incapaces, identificados con el concepto de la democracia incompleta. Y que la reacción defensiva de estos gobiernos consista en restringir el campo de acción y en buscar reducir el impacto social y político de las OSC.

Algunos indicadores de este tipo de normatividad son las que siguen a continuación:

- Condicionamiento de la existencia de las OSC a la aprobación discrecional del Estado, ya sea en el momento de su creación o a través de referendos periódicos durante la vida de las OSC.
- Prohibiciones a las OSC de promover, coordinar o de organizar las comunidades y movilizar sus recursos, o sujetar este tipo de labores a la aprobación previa (generalmente discrecional) de las autoridades.
- Restricciones a la presentación de demandas o peticiones ante las autoridades administrativas, parlamentarias o a otras formas de la participación popular a través de las OSC.
- Interferencias oficiales específicas en la contratación de las OSC con otras OSC o con empresas, gobiernos o entidades extranjeras.
- Asignación de los recursos propios de las OSC a los sectores o a las prioridades preestablecidas por los gobiernos. Circunscripción de la autonomía de las OSC para asignar sus propios recursos y establecer la manera como se producen los bienes o servicios a su cargo.
- Otorgando la exclusividad de la representación comunitaria a los gobiernos o a los partidos políticos, negándose a instituir mecanismos de participación ciudadana.

III. PAÍSES QUE HAN REVISADO SU NORMATIVIDAD CON EL PROPÓSITO DE HACERLA MÁS FAVORABLE AL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LAS OSC CONTEMPORÁNEAS

Algunos gobiernos han apreciado la contribución singular que las OSC pueden hacer para facilitar la reforma del Estado, la revitalización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y para promover el desarrollo económico mediante la asignación más eficiente de los recursos públicos y privados. Por ello, han comenzado a facilitar la labor de las OSC contemporáneas. Y lo están haciendo a través de medidas que identifican el amplio nicho de acción de las OSC. Reconocen sus posibilidades y experiencia dentro de este nicho y brindan estímulos para las OSC, proporcionados y condicionados a su eficacia y eficiencia dentro de este mismo nicho. Entre las medidas que se están tomando al efecto se encuentran las siguientes:

- Consagración constitucional o legal del amplísimo terreno donde las OSC pueden desplegar sus ventajas comparativas en la producción de bienes o servicios de interés colectivo, incluidos bienes o servicios intangibles como son los de la articulación de las demandas y las prioridades sociales
- Reconocimiento de la legitimidad del pago a las OSC por los servicios esenciales que prestan y autorización para que los gobiernos contraten con las OSC la prestación de servicios.
- Exigencia de publicidad y de transparencia en todas las actuaciones de las OSC. Ha de tratarse, primeramente, de transparencia ante los beneficiarios de sus acciones, ante los contratistas y ante sus propios miembros. Esta nueva vía de control y de combate de la corrupción administrativa supone generalmente el establecimiento de canales de comunicación y de sometimiento de las OSC al control público de su imagen.
- Asignación de recursos públicos para campañas de promoción y de capacitación de las comunidades, que den cuenta de las nuevas posibilidades

de las OSC, divulguen las experiencias exitosas de las mismas y faciliten el intercambio horizontal entre ellas.

2.2.3. RELACIÓN DE LAS OSC CON LA BUROCRACIA DEL ESTADO

No existe una sola respuesta correcta a la pregunta de dónde se coloca la responsabilidad para la constitución, registro y apoyo a las OSC. Al final de cuentas, la respuesta parece ser que cualesquiera asignación de responsabilidades puede funcionar bien si la aplican personas competentes e imparciales y que toda solución a problemas específicos es susceptible de ser administrada de manera pobre o incompetente. En última instancia, los problemas relacionados con la constitución de OSC pueden resolverse de la mejor manera mediante la utilización de criterios que son a la vez sencillos y objetivos. Veamos lo siguiente.

Cuando una sola agencia alberga todas las funciones que tocan con las OSC, es posible especializar un personal cuya única función es tratar con estas organizaciones. La práctica de una sola agencia elimina los muy frecuentes conflictos o las inconsistencias y contradicciones¹⁶. Lo que el organismo especializado aprende de la aplicación de las normas puede alimentar las normas y los procedimientos que él expide y viceversa. Esa agencia puede también mejorar la comprensión de las leyes que dicen con las OSC y el profesionalismo de éstas mediante el ofrecimiento de cursos y de sesiones de capacitación de participación voluntaria. Si las decisiones de esa agencia especializada se sujetaran a recursos ante juzgados y tribunales se reducirían o se eliminarían seguramente los dos mayores peligros de una entidad de este tipo, a saber: el riesgo de excesos en la intervención reguladora del Estado y el riesgo de ser excesivamente complaciente con las OSC.

No obstante todo lo anterior, la consolidación de la autoridad regulatoria del Estado sobre las OSC en una sola instancia burocrática conlleva serios riesgos. Se puede abusar y de hecho se abusa frecuentemente del poder. No cabe duda

de que el ímpetu que ha llevado a la reciente expedición de muchas leyes sobre OSC, que crean instancias separadas para regular las OSC, corresponde al deseo de ejercer mayor control sobre lo que hacen las OSC. En el caso de México, varias de las secretarías de Estado han puesto en operación estructuras burocráticas destinadas a la atención de las organizaciones civiles o a las organizaciones no gubernamentales¹⁷. Pero no existe ninguna vinculación intersecretarial —menos aún una instancia que se encargue concentrar la información al respecto— que esté orientada a apoyarlas, sino más bien da la impresión de que en determinadas áreas donde se considera peligrosa para el Estado la participación ciudadana se abren estas oficinas.

2.2.4. LA FILOSOFÍA DEL NON-PROFIT: SIN ÁNIMO DE LUCRO

El principal problema de esta discusión es que se trata de un tema ético. El nacimiento de las OSC obedece a una filosofía del trabajo sin ánimo de lucro. Sin embargo, dadas las diversas actividades que desempeña las OSC en la prestación de servicios, por ejemplo, pueden generar remanentes, ganancias o incremento del patrimonio. Una OSC que basa su filosofía en el non-profit (sin ánimo de lucro) destina sus ingresos a propósitos de interés común o beneficio mutuo para los cuales fue constituida. Los ingresos no son distribuidos a nadie. Pero se considera permisible que los ingresos y las utilidades derivados de una actividad económica habiliten a una OSC para ofrecer más y mejores servicios a sus miembros. Para conservar esta filosofía, por las razones que expondremos más abajo, no es congruente que les permitiera a las OSC distribuyese utilidades en forma de dividendos o remuneraciones excesivas.

Sin embargo, las OSC no están a salvo de las garras de la corrupción. Por eso los propios miembros de las organizaciones deben constituirse en vigilantes de las acciones de sus dirigentes.

¹⁶ En México, por ejemplo, las OSC de nueva creación que pretendan obtener algún tipo de apoyo gubernamental para el desarrollo de sus proyectos deben hacer trámites, por lo menos, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, la de Hacienda y Crédito Público y la de Desarrollo Social.

Este principio —el principio de la no distribución— es la característica que nos permite distinguir con mayor claridad entre otros tipos de asociaciones y las OSC. Sólo en la práctica cotidiana y de acuerdo a las circunstancias de cada situación particular puede establecerse lo que constituye una remuneración, gastos y prestaciones sociales adecuados, según el contexto económico y social en que se desempeñen las OSC. No obstante las frecuentes referencias que se hacen a las OSC como el sector “voluntario” o “de voluntariado”, y aunque muchas OSC reciben valioso apoyo de personas o entidades filantrópicas, es completamente válido que a los empleados de una OSC se les pague un salario razonable y que reciban las prestaciones o beneficios sociales asociados normalmente con el salario (por ejemplo, vacaciones pagadas, jubilación y seguridad social). Hay, sin embargo, una fuerte y sana tradición de que los salarios pagados en el sector social sean generalmente inferiores a los que se pagan en el sector privado. También es usual que los miembros de la junta directiva de una OSC presten sus servicios sin remuneración. Cuando un miembro de la junta directiva, con aprobación previa de la junta, realiza tareas especiales para la organización, como abogado o contador, por ejemplo, es propio que se le pague remuneración por el trabajo realizado.

Con todo, en el caso de algunas OSC que piden a sus directivos asistir frecuentemente a reuniones y dedicar muchas horas a sus responsabilidades para con la organización, se considera pertinente el pago de una remuneración adecuada, en función del tiempo y el tipo de tareas que realizan. En general, el principio dominante es satisfacer los intereses primordiales de la OSC. En algunas ocasiones, esos intereses consisten en conservar los fondos de la organización y en otras, el pago de una remuneración en ciertas cantidades que permitan atraer a los individuos más competentes puede reflejar el interés prioritario de la OSC.

El tema de la remuneración excesiva nunca se presenta en los casos de muchas OSC, bien sea porque carecen de recursos para pagar salarios o prestaciones sociales excesivas o porque han hecho suya, y con mucha fuerza, la

¹⁷ Incluso la Secretaría de Gobernación, que por definición se encarga de la política interna del país.

tradición de remunerar o retribuir a sus empleados con sumas modestas. Una práctica, que corresponde al interés de la integridad del sector, consiste en adoptar y en declarar públicamente una política que sólo permita pagos adecuados por concepto de remuneración, de gastos o de prestaciones sociales.

No siempre observan las OSC moderación o prácticas sanas en materia de remuneración. Existe una tendencia en algunos países desarrollados, con gran riqueza nacional y en los cuales las OSC cuentan con vastos recursos, a que los salarios de las OSC se aproximen a los salarios del sector con ánimo de lucro, también llamado sector privado. Más aún, en todos los países existe la posibilidad de que se abuse de las OSC. El pago excesivo por el trabajo o la remuneración por servicios no realizados son maneras frecuentes como se hace uso indebido de ellas, como sucede también en las organizaciones políticas.

Es enorme la variedad de maneras en las cuales los directivos de una OSC podrían obtener beneficios indebidos de ella. Además, es ordinariamente difícil detectar o corregir los abusos, de ahí que la carencia de una regulación específica al respecto sea de la mayor importancia, sobre todo por el gran auge las OSC en los últimos años.

2.2.5. ACTIVIDADES POLÍTICAS DE LAS OSC

El tema de las actividades políticas es intrincado. Las perspectivas y las prácticas difieren ampliamente en este tema. Algunas normas, tales como varias de las expuestas anteriormente, son de alta complejidad y confieren a la burocracia gubernamental discreción para determinar cuándo son permisibles las actividades políticas de las OSC y cuándo no lo son. Por otra parte, normas que prohibieran toda actividad política a las OSC reducirían dramáticamente la extensión y la sofisticación del debate público sobre asuntos de interés colectivo.

Las OSC no son partidos políticos y no debería permitírseles emprender actividades reservadas a los partidos políticos, tales como realizar campañas de financiamiento para apoyar o inscribir candidatos a cargos de elección popular. Sin embargo, las OSC desempeñan frecuentemente un papel central en el debate y

en la formación de políticas públicas y deberían tener el derecho a expresarse libremente sobre los asuntos que son objeto del debate público, aunque las posiciones que adopten no correspondan a las políticas gubernamentales. Los tipos de actividades o intervenciones de las OSC al respecto incluyen la investigación, la educación y la representación en temas de interés general. Es importante recordar que, de acuerdo con el derecho internacional y normatividad de todos los Estados democráticos, el derecho a la libertad de expresión cubre a las personas naturales y no a las personas jurídicas. Algunos países reconocen a las personas jurídicas derechos de libertad de expresión, bien sea como derecho propio, o como extensión del derecho derivado de los individuos que pertenecen a ellas. Numerosos países restringen de manera muy estricta la medida en la cual se permite a las OSC erigirse en representantes críticos ante el gobierno o sus políticas. En otros países, por el contrario, las OSC se encuentran entre los más fuertes críticos o voceros de discusión del gobierno. Muchos países permiten que las OSC apoyen o se opongan a ciertos candidatos a desempeñar cargos de nombramiento o de elección popular. Algunos países prohíben a ciertos tipos de OSC actuar como grupos de presión ante el gobierno. Bajo las normas en vigor en algunos países, las OSC pueden ser voceros en cuestiones de interés público, pero sólo respecto de los temas en los cuales tienen experiencia o conocimientos especializados, y con la condición de que su participación se ajuste a la normatividad establecida. Es difícil concebir un entorno normativo en el cual las OSC puedan participar plenamente en la selección, el diseño y la aplicación de proyectos de desarrollo que no les permita al mismo tiempo amplia libertad para criticar otras políticas o acciones del gobierno.

Ha habido casos en los cuales las entidades gubernamentales han utilizado las OSC para presentar o defender sus intereses ante los congresos o los parlamentos.

2.2.6. AUTORREGULACIÓN: AUTONOMÍA, ESTRUCTURA Y CONTROL INTERNO DE LAS OSC

Con el auge de las OSC en las últimas décadas parece claro que se está construyendo un espacio de participación de las organizaciones de la sociedad civil que desarrollan actividades sin ánimo de lucro, en beneficio de ciertas comunidades. Estas organizaciones civiles —cuando desarrollan su objeto social en materias como la salud, la educación, la recreación, la vivienda, el ambiente, los servicios públicos domiciliarios, entre otros— necesariamente se interrelacionan con el Estado y con la población de muy diversas maneras, que van desde el manejo de recursos públicos y privados, la atención de la población y hasta la influencia en la organización de la comunidad para su protección, desarrollo y prosperidad general.

Cuando es la comunidad la que observa, se implementan mecanismos de participación ciudadana en la gestión o control de la actividad de estas organizaciones, que le permiten a la propia comunidad intervenir en sus decisiones o señalar las deficiencias que se presentan en el desarrollo de una actividad específica y frente a una población también identificada con claridad.

Si observamos el primer tipo de control que aparece en la interrelación de las organizaciones civiles con el Estado y la comunidad, enfrentados a la naturaleza misma de las organizaciones, vemos que cuando el control procede del Estado, al intervenir en la vida cotidiana de estas organizaciones, penetra sus estructuras, su organización interna, su funcionamiento, hasta llegar a ser un gran regulador de su actividad, la que pareciera depender más de la voluntad del Estado que de sus propias reglas, estatutos o voluntad autónoma. Una organización intervenida ya no es autónoma. La fuerte presencia del Estado regulador reemplaza filosofía filantrópica, convirtiendo estas organizaciones sin ánimo de lucro en extensiones de la omnipresencia del Estado.

El Estado se convierte así en un mecanismo de interferencia en la actividad de las organizaciones civiles, que por la fuerza de su misma naturaleza son estructuralmente independientes del Estado y surgen frente a él y no dentro de él.

Observando la legislación de diversos países de Latinoamérica, se concluye que el control por parte del Estado es fuerte, rígido, y se soporta en atribuciones directas de intervención del sector o en normas administrativas que se radican en

cabeza de la rama ejecutiva del poder público. A través de este control, el Estado es quien: autoriza la inscripción de las OSC en algún tipo de registro para reconocer su existencia jurídica, determina el número de miembros o el capital mínimo para su constitución, autoriza y revisa los libros de contabilidad, asume ser instancia de solución de conflictos internos u horizontales entre estas organizaciones y otorga los permisos de funcionamiento, por medio de ministerios, superintendencias, gobernaciones, alcaldías, entre otros, que dependen de la burocracia estatal.

Los controles, las normas, de la actividad humana, forman parte de la definición del Estado de Derecho, precisamente para garantizar que no se vulneren los derechos de los demás y se proteja a la sociedad en su conjunto. También es cierto que se debe respetar la libertad y la autonomía de los ciudadanos y de sus organizaciones —parámetros que nos llevan a concluir que sí deben existir controles— pero no necesariamente radicados en la cabeza de las autoridades públicas.

Resulta casi tautológico que a mayor injerencia del Estado menor la autonomía de las organizaciones, y a mayor independencia de éstas menor la intervención estatal. La legitimidad de las OSC en este sector se construye con base en:

- El cumplimiento sus propios objetivos, con sus recursos o los de la población, el trabajo de sus miembros, directivos o los contratados y
- Con su propio esfuerzo y responsabilidad apegada a un comportamiento ético, respetuoso de la legalidad, y de cara a la comunidad beneficiada por sus acciones.

Finalmente es a la comunidad a quien compete realmente calificar su desempeño, y por esto es a ella a quien el sector debe demostrar su idoneidad integral y rendir cuentas. El Estado realmente rinde sus cuentas a las mismas entidades del Estado o al pueblo, cuando se le consulta sobre la integración, ejercicio o el control del poder público. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil deben rendir cuentas a sus propias organizaciones y al pueblo como máxima autoridad, y sólo en aquello que sea indispensable y debidamente

concertado, a fin de mantener en armonía la coexistencia entre los sectores, debe rendir cuentas a organismos especializados del Estado.

LOS ESTATUTOS

Son el primero y más importante instrumento de credibilidad, de visibilidad, con que cuenta una organización civil, toda vez que en ellos puede plantear, por lo menos:

1. Sus objetivos sociales y su no ánimo de lucro. Esta es la primera condición que define la naturaleza de la organización y que la ubica frente al Estado y la población en un *status* especial de servicio al interés general o social.
2. El número de miembros.
3. El régimen de su gobierno interno, democrático, responsable y participativo.
4. Las sanciones para quienes violen la normatividad interna.

2.2.7. ACERCA DEL PROBLEMA ÉTICO

Es de especial atención, porque es una variable que tiene que ver con las conductas individuales de los miembros las organizaciones de la sociedad civil. Si cada organización tuviera definidos sus principios éticos y estos fueran comunes a los de las demás organizaciones con actividades preponderantes similares, las redes podrían funcionar como organizaciones superiores, que apoyen la solución de conflictos, evalúen las de conductas e sanciones. Con ello, de funcionar bien el sistema de autocontrol, no se requeriría la intervención del Estado y en el horizonte se vería abierta la posibilidad de alcanzar el ideal de la autorregulación.

La relación entre el Estado y las OSC, dependiendo de la orientación que uno y otras le den, puede acomodarse a la estructura y naturaleza de las

organizaciones, respetando su autonomía y permitiendo la autorregulación, que se podría consolidar como fuente de credibilidad de este sector.

2.2.8. COOPERACIÓN ENTRE GOBIERNO, EMPRESAS Y OSC

La cooperación entre los gobiernos, las OSC y las empresas privadas se funda en la necesidad de elevar la eficiencia en la producción de bienes y servicios de interés común o de producir más y mejores servicios, especialmente en el rubro de la lucha contra la pobreza y, de manera más general, en el gasto social. Mediante las alianzas entre gobierno, empresas y OSC, grupos u organismos públicos y privados, interesados por razones particulares a cada uno de ellos en la producción asociada de un bien o servicio de interés general, juntan recursos humanos, técnicos, físicos o financieros y comparten los riesgos de la producción y distribución. Cada grupo de participantes interviene con la expectativa de realizar su misión o de obtener beneficios particulares que justifiquen tanto sus aportes a la producción del bien o servicio como su inversión de tiempo o recursos en la conformación y el mantenimiento de la alianza.

Las alianzas han comenzado a llenar un vacío y están aprovechando una oportunidad. El vacío, que no se había descubierto hasta hace poco tiempo, resulta de las limitaciones de cada uno de los tres principales mecanismos o actores conocidos hasta ahora para asignar recursos y combinarlos productivamente: el mercado, el Estado y las empresas. La oportunidad es la reforma de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, especialmente en lo que respeta a la participación ciudadana y a la descentralización de recursos y de competencias.

LAS ALIANZAS TRIPARTITAS

Las alianzas tripartitas —empresas privadas, gobierno y OSC, a la vez— superan las limitaciones de cada uno de los actores tradicionales, individualmente

considerados. Las razones, los factores y los frentes de esta superación se expresan a continuación.

En primer lugar, las alianzas superan el modelo tradicional o división de tareas e intervención del Estado, que concentraba en el sector público todas las decisiones y todas las tareas (planeación, financiación, ejecución, etc.) dirigidas a la producción de bienes y servicios de interés común o cuyos beneficios no podían fraccionarse o no eran susceptibles de apropiación individual. Este esquema tradicional del sector público albergó vicios como el autoritarismo y el clientelismo, y llevó frecuentemente a la ineficacia y a la ineficiencia en la producción de bienes y servicios de interés común. Ineficacia e ineficiencia alimentaban a su turno la resistencia de los contribuyentes y el resultado de conjunto era una producción de bienes y servicios colectivos por debajo de las necesidades y las aspiraciones de la sociedad civil y del potencial de contribución voluntaria de ésta para la producción de bienes y servicios públicos.

Se ha hecho entonces necesario cambiar o complementar el esquema de cooperación con el Estado, de manera que otros actores sociales interesados en la producción de bienes y servicios públicos participen en ella. El enfoque de participación y concertación abre paso a las alianzas entre el Estado, las OSC y las empresas. Es un enfoque posible y deseable para enfrentar el reto de combatir la pobreza y apoyar el desarrollo de los países mediante la ampliación voluntaria del ahorro y la inversión, la reducción de los costos de producción y distribución y la innovación en la forma de producción de los bienes y servicios básicos.

En segundo lugar, las alianzas tripartitas superan también el automatismo del mercado y la expectativa de que los actores privados, motivados por fines de lucro individual, produjeran gradualmente o por cuentagotas la reducción de la pobreza. De hecho, el recurso exclusivo al mercado profundiza generalmente las desigualdades y acentúa la marginación. Además, en la práctica, muchos países han tenido dificultades para crear las condiciones requeridas por el mercado. Finalmente, el mercado no es el mecanismo eficaz para movilizar recursos hacia ciertas áreas de ahorro e inversión que conjugan los intereses individuales y los

colectivos y que presuponen la capacidad de identificar, movilizar y controlar colectivamente los recursos sobre bases de concertación o negociación.

El punto clave de ventajas comparativas de las alianzas es aquel en el cual cada una de las partes de la alianza está dispuesta a sufragar en todo o en parte los costos de la producción de un bien o servicio, a pesar de que este bien o servicio beneficie también a terceras personas. Y ello lleva a las partes a buscar activamente la participación de todos los grupos o entidades potencialmente interesados, de manera que costos y riesgos se distribuyan más ampliamente en la sociedad.

Así se sientan las bases de interés y de compromiso de las partes sobre las cuales se está construyendo gradualmente un nuevo tipo de contratos, capaces de satisfacer la expectativa de cada uno de los participantes y, al mismo tiempo, de elevar la riqueza y el bienestar del conjunto social.

En tercer lugar, la noción de participación aplicada por el nuevo enfoque supera la idea de la participación indiscriminada de ciudadanos iguales en condiciones iguales, tal como ocurre en el mercado o en los procesos de elección de autoridades estatales. La nueva participación se basa en la misión o en la vocación de los participantes en las alianzas, en sus preferencias y en sus ventajas comparativas, en su voluntad y su capacidad real de contribución. Esta noción de participación presupone un análisis para asignar papeles específicos. Se trata de actores reales, con poderes, debilidades y oportunidades distintas. No cabe aplicar reglas generales, impersonales y abstractas sino ajustar la figura institucional a los intereses de las partes, de manera semejante a como se conforma una sociedad de personas, es decir, en atención a la calidad y a los aportes específicos de cada uno de sus miembros.

En cuarto lugar, la nueva noción de participación supera también la tradición del concurso ciudadano para los fines de apoyar un interés abstracto o ajeno como lo pueden ser el gobierno en turno o el sistema institucional vigente. La nueva participación sale de la base de intereses individuales concretos aunque divergentes y de la necesidad de hacer explícitos o transparentes los conflictos de interés para llegar a la convergencia negociada. La nueva participación requiere

esencialmente de la manifestación de los intereses de las partes y desarrolla métodos para identificar, expresar y movilizar esos intereses. Trata a los participantes como partes interesadas, de manera que cada uno de ellos tenga demandas sobre los demás y vigile los aportes de las otras partes. La telaraña de intereses de distinto color crea una dependencia mutua que anima el control automático entre las partes.

Y en quinto lugar, a través de las OSC, las alianzas tripartitas incorporan actores de la sociedad civil que habían sido hasta ahora externos a los programas de lucha contra la pobreza o sujetos pasivos de ellos. Las OSC pueden aportar información que tendría un costo muy elevado si se busca obtenerla de otra manera, realizan labores especializadas de promoción y proponen soluciones innovadoras frente a los retos que se les presentan.

Las alianzas están ocurriendo ya, si bien de manera todavía pionera, casi experimental, aisladas o individuales, de cobertura apenas parcial o sectorial, generalmente en el nivel local y muchas veces en pequeña escala. Pero suficientes para aprender de las experiencias en curso e identificar vías para ampliarlas y profundizarlas.

Las negociaciones horizontales y las asociaciones entre el Estado, las empresas y las OSC, para la provisión de servicios de interés común, constituyen una nueva figura institucional. La participación de nuevo carácter emerge gradualmente como un derecho básico e inalienable, del mismo rango y jerarquía que los demás derechos del ciudadano. Pero ni el concepto ni mucho menos el régimen normativo de las alianzas o de la participación que las alimenta han sido desarrollados aún de manera plena.

Las alianzas tripartitas funcionan con base en intereses, de manera semejante a como ocurre en el mercado o en las empresas. Lo que las distingue de compradores y vendedores, o de las entidades con ánimo de lucro, es su capacidad de satisfacer los intereses individuales de los participantes mediante la producción de un bien o servicio de interés común.

Los miembros particulares de una alianza identifican su interés individual en el interés colectivo o del entorno: lo privado hace parte de lo público y lo público es

también realización de lo privado. La vieja dicotomía entre el interés público y el privado, que los constitucionalistas y administradores de la primera mitad del siglo llevaron a su máxima expresión con la fórmula de la prevalencia del interés público sobre el interés particular, cede ahora paso a la conjugación de los dos tipos de intereses y, por este conducto, a la asociación entre el Estado, agente del interés público, y las OSC, agentes de los intereses particulares.

2.2.9. ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las OSC cumplen un papel importante en el desarrollo de la sociedad civil. Tienen funciones especialmente notables en la lucha contra la pobreza, la promoción social y la conservación del medio ambiente. Por las funciones que desempeñan son capaces de participar en el diseño y la ejecución de proyectos de desarrollo, patrocinados por organismos residentes en sus países de origen e incluso algunos internacionales.

Los Estados ejercen enorme influencia sobre el funcionamiento de las OSC por medio de la expedición o la administración de normas. Ellos pueden estimular u obstruir a las OSC mediante las leyes y los reglamentos que regulan su creación, dirigen sus actividades, les imponen gravámenes fiscales, les permiten o no el acceso a recursos (públicos, privados, extranjeros), les exigen información, las auditan o, en fin, las involucran o no en proyectos y políticas oficiales. Por medio de la aprobación de leyes, los Estados pueden reprimir o pueden estimular las OSC, o también influir o moldear el tipo de OSC que desean. Las leyes y los reglamentos pueden también ejercer gran influencia por omisión, tal como ocurre cuando las normas carecen de técnica legislativa o son aplicadas de manera laxa o arbitraria. Normas represivas pueden sofocar el sector de las OSC, pero cuando las normas o su aplicación son inadecuadas, el abuso y el mal manejo pueden generalizarse y el sector de las OSC en su conjunto puede desprestigiarse.

Existen muchas razones por las cuales a los gobiernos del mundo entero les convendría contar con leyes que aseguren la existencia de un sector de OSC fuerte, vigoroso e independiente, siempre que se trate de Estados democráticos. Para muchos gobiernos esta posición parecería paradójica. ¿Por qué debería un

gobierno permitir y proteger actividades que no han sido aprobadas por el conjunto social, sino que son demandadas por algunos sectores, tal vez hasta minoritarios? ¿Por qué permitiría y apoyaría un gobierno la existencia de organizaciones que compiten con sus programas o los reemplazan, o que critican u objetan las políticas del gobierno? Más aún, dondequiera que el ingreso de las OSC está exento del impuesto sobre la renta o cuando las contribuciones a tales organizaciones son deducibles para fines de impuestos, el hecho de permitir la existencia de tales organizaciones acarrea costos financieros reales para los gobiernos. ¿Por qué debería un gobierno incurrir en estos costos para abrir espacios de participación ciudadana? Estas son preguntas difíciles que requieren de respuestas sólidas.

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

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

Las leyes que autorizan que las OSC puedan constituirse como personas jurídicas desempeñan un papel crucial para asegurar que la libertad de asociación, consagrada en el derecho internacional¹⁸ y en las constituciones políticas nacionales¹⁹, sea a la vez real y significativa. Cuando se está en capacidad de formar una asociación para la defensa de los derechos de los arrendatarios, una organización para la promoción de la educación de las mujeres pobres, una

¹⁸ Cfr. el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ONU, 1966.

¹⁹ "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito". Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto Federal Electoral, México, 1997, pág. 9

entidad para la protección del ambiente, etcétera, es cuando se percibe más integralmente la libertad de asociación. De la misma manera, la libertad de expresión, que también está protegida por el derecho internacional y el derecho constitucional²⁰, tiene poco significado para la mayoría de los individuos a menos que sea desarrollada mediante leyes que permitan la conformación de grupos de interés. La mayoría de nosotros no somos lo suficientemente importantes para que nuestras voces individuales sean escuchadas, pero si nos agrupamos para constituir, por ejemplo, una sociedad para la protección de la selva húmeda o de los derechos de las minorías étnicas, entonces sí se escuchará nuestra voz colectiva.

Las leyes que permiten y protegen las OSC hacen realidad las libertades de expresión y de asociación. En otras palabras, la ausencia de normas que autoricen la existencia de OSC debidamente constituidas podría amenazar o reducir en tal medida el derecho de los individuos a asociarse de manera significativa. Podría suceder, incluso, que el Comité de Derechos Humanos creado dentro del marco del Convenio Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 abriera un proceso por esta omisión, mediando queja de las OSC al respecto.

La manera como las leyes sobre OSC se cimientan en las normas legales más fundamentales es un asunto a la vez complejo e importante:

EL DERECHO INTERNACIONAL

La Libertad de Asociación es uno de los principios fundamentales menos desarrollados del derecho internacional humanitario. El artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 protege el derecho de los individuos a reunirse o asociarse de manera pacífica²¹. El artículo 19 establece que todas las personas tienen el derecho a la libertad de opinión y expresión. Si bien no es un tratado obligatorio, *la Declaración Universal de los Derechos*

²⁰ Cfr. Artículos 6° y 7°. *Ibidem*, págs 8 y 9

²¹ Cfr. *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948*, ONU

Humanos ha causado un poderoso impacto sobre el desarrollo del derecho internacional.

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

En países en los cuales el derecho de asociación consagrado en el Convenio Internacional está claramente reconocido, se le considera siempre un derecho del que gozan las personas. De manera que, aunque el derecho internacional exija que los países que se sometan al Convenio adopten leyes que aseguren la protección de la libertad de asociación, ello no significa necesariamente que deban expedirse leyes que autoricen la existencia de OSC formalmente establecidas. No obstante, si una asociación de individuos asume un carácter permanente o institucional, puede argumentarse que debe autorizársele el *status* legal formal y reconocérsele el derecho de funcionar de manera libre y efectiva para permitir el amplio ejercicio de los derechos de libertad de asociación a los individuos que la constituyen.

LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

Las Constituciones de prácticamente todos los países garantizan la libertad de asociación. En casi todos los casos, sin embargo, se circunscribe el derecho a asociarse *para propósitos legítimos o lícitos*, o se advierte que esta libertad debe

²² *Pacto Internacional Op cit*, pàg 6.

ejercerse de acuerdo con la ley o, en fin, se emplea una frase similar sin hacer claridad sobre las restricciones que puede imponer la ley sobre la materia.

PLURALISMO Y TOLERANCIA

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

Es importante subrayar que pluralismo y tolerancia no significan lo mismo que el compromiso con la democracia. Así, un país podría suscribir la creación de buenas leyes sobre OSC con el fin de alcanzar los objetivos económicos que se plantean más adelante y podría también permitir el pluralismo y la tolerancia sin comprometerse con la democracia en cuanto forma de gobierno. En otras palabras, las leyes de OSC también pueden cumplir con un papel significativo en sociedades no democráticas, por lo que desde el inicio hice hincapié en el análisis de la forma de gobierno bajo la que surgen estas nuevas formas de organización social.

LA EFICIENCIA

Las organizaciones privadas voluntarias pueden ser frecuentemente socias de los gobiernos para la provisión de bienes y servicios públicos. Dicho de otra manera, son muchas las situaciones en las cuales las OSC pueden brindar esos servicios con mayor calidad y a menor costo que el gobierno. Ello es así por muchas razones. Una de tales razones es el hecho mismo del compromiso voluntario o del voluntariado. En la medida en que las personas dedican tiempo y energía a la solución de los problemas públicos (por ejemplo, para brindar asistencia a las personas de mayor edad o a los minusválidos) de manera gratuita

y voluntaria, se reducen los costos del servicio. Este tipo de relación con la oferta de servicios contrasta ampliamente con el de las burocracias gubernamentales, frecuentemente caras y sobrecargadas de personal.

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

Debe destacarse también que las relaciones entre las OSC y los Estados se plantean frecuentemente en un plano de adversidad o competencia. De hecho, uno de los propósitos principales de las OSC que defienden grupos o intereses es señalar los puntos débiles de los gobiernos y abogar por cambios en las políticas públicas. Muchos gobiernos resienten tales críticas y encuentran maneras, que incluyen a veces leyes represivas, para silenciar o clausurar esta clase de organizaciones. Son tácticas gubernamentales propias de las democracias incompletas que se resisten al cambio, puesto que los debates vigorosos y responsables sobre las políticas gubernamentales corresponden al mejor interés de largo plazo de cualesquier gobierno o, cuando menos, de aquellos gobiernos que consideran que su meta es satisfacer de manera más extensa y más adecuada las necesidades reales de la gente, en vez de simplemente perpetuarse en el poder a través de la democracia aparente o simulación. Sólo mediante el examen constante de un abanico de políticas públicas concertadas puede

alcanzarse la seguridad de que las políticas gubernamentales mejorarán con el transcurso del tiempo.

Por último, en muchos países en desarrollo, los gobiernos y las OSC compiten por los fondos de asistencia para el desarrollo. Aproximadamente 2.5 billones de dólares de la asistencia oficial para el desarrollo (official development assistance, ODA) del Banco Mundial²³ se canalizan cada año a través de OSC de los países desarrollados. Además, un creciente número de donantes tienen actualmente programas que financian directamente las OSC de los países en vías de desarrollo. En muchos países el balance entre los fondos de ODA (asistencia oficial para el desarrollo) que van a los gobiernos y los que se asignan a las OSC cambia significativamente a lo largo del tiempo, y se da una competencia constante entre las dos esferas para obtener la mayor parte de esos recursos. Igualmente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ofrece un programa anual para otorgar financiamiento para proyectos productivos de OSC en países latinoamericanos.

Una vez con los elementos básicos de este ensayo ya delineados, procederé a analizar el caso de un ejercicio de participación ciudadana en México en el que las organizaciones de la sociedad civil jugaron un papel preponderante, en el marco de la Reforma Democrática del Estado, propuesta por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, a través del "Acuerdo Político Nacional, suscrito en Los Pinos..."²⁴. El enfoque, ahora desde una perspectiva empírica, nos permitirá presentar puntos muy concretos relativos a la democracia en México, en el marco de la relación entre el Estado y la sociedad civil organizada. De allí se podrán desprender las conclusiones teóricas que sólo frente a la realidad fáctica son posibles de corroborar.

²³ Banco Mundial, *Informe Anual*, documento electrónico, pág. 118.

²⁴ "Acuerdo suscrito por los coordinadores de los grupos parlamentarios que concurren al Congreso de la Unión en el que se establecen los procedimientos del diálogo político nacional para la Reforma Democrática del Estado", *Boletín informativo*, vol. 1, núm. 3, Comisión de Participación Ciudadana, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, 1º de mayo de 1996, pág. 1.

CAPÍTULO 3

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PRETENSÓN DE LA REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO¹ (1995-1997)

3.1. EL AUGE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Con el acelerado crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y la conformación de redes que aglutinan a muchas de ellas, a la par de las asociaciones cívicas que se constituyeron con el objeto de fungir como observadoras de los procesos electorales, el llamado tercer sector cobró una relevancia inédita en el contexto político y social del México de finales de siglo.

Animadas por su significativo desenvolvimiento y desarrollo, las OSC comenzaron a demandar con mayor fuerza la apertura de espacios de participación en todos los aspectos de la vida pública. Apoyadas en los acuerdos y resolutivos de las cumbres y reuniones internacionales², buscaron en las instituciones del gobierno mexicano una caja de resonancia que les permitiera influir en la modificación de su entorno legal.

Un ejemplo muy representativo de lo anterior fue la iniciativa de cuatro OSC que redactaron una propuesta de "Ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social".³ Además, por su parte, las OSC dedicadas al trabajo en áreas

¹ *Boletín informativo*, vol. 1, núm. 3, Comisión de Participación Ciudadana, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1º de mayo de 1996, pág. 1. De antemano debemos hacer notar que la pretendida reforma democrática incluyó en sus acuerdos sólo a los partidos políticos nacionales, y a los poderes Ejecutivo y Legislativo, quedando excluidas de las mesas de negociaciones las organizaciones de la sociedad civil que, como veremos más adelante, estaban interesadas en participar activamente.

² Destacan la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, Dinamarca, en 1995, la Conferencia Internacional de Parlamentarios sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo, Egipto, en 1994 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro, Brasil, en 1992.

³ Se trata del Centro Mexicano para la Filantropía, Convergencia, Foro de Apoyo Mutuo y la Fundación Miguel Alemán, que se reunieron en un aula de la Universidad Iberoamericana para "elaborar una propuesta de ley que inspirada en los principios de la solidaridad, la filantropía y la responsabilidad social, promoviera y estimulara, en un marco de seguridad jurídica, la participación organizada de los ciudadanos." CEMEFI, et. al, Propuesta de proyecto de Ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social (versión final), s/ed, México, 1995, pág. 1

como Derechos Humanos y Mujeres se multiplicaron en todo el país. Tal fue el crecimiento del sector que ningún directorio de organizaciones civiles puede considerarse como completo y actualizado en su totalidad.⁴

Los acuerdos firmados por el gobierno mexicano en el nivel internacional obligaron al gobierno a tomar medidas para cubrir las formas de tal manera que pudiera argumentarse que esos compromisos se estaban cumpliendo o ya se estudiaba la forma de cumplirlos. Tanto así, que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 ocupó un espacio específico para el tratamiento del tema y las líneas de acción propuestas por el Ejecutivo Federal.⁵

La sociedad civil comenzó a buscar espacios de participación en ámbitos que antes sólo atendía el Estado. No obstante que estos grupos no constituyen en sí mismos una alternativa política o de oposición a los partidos políticos, las acciones que realizan en su conjunto, dentro o fuera de las instituciones gubernamentales y en paralelo al sistema de partidos, obligaron a pensar en la refuncionalización del espacio público, es decir, el establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, en lo tocante a tres ámbitos de la participación ciudadana: 1) incorporación de mecanismos de democracia participativa, 2) estructuras de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y 3) vinculación de las OSC con las autoridades y entidades públicas.

Los asuntos que comenzaron a debatirse fueron entonces la combinación de los mecanismos de democracia participativa (también llamada directa y, por algunos, semidirecta) con los de la democracia representativa, el papel de las OSC en este entorno, las facultades y obligaciones de los órganos de gobierno que por sus funciones están vinculadas a estos temas.

En este contexto, la emergencia de la sociedad civil organizada, con fines y estructuras organizativas internas novedosas, requería un nuevo entorno

⁴ La Academia Mexicana de Derechos Humanos reporta la existencia de 17 directorios de organizaciones civiles, de los cuales 5 fueron hechos por entidades gubernamentales y 12 por organismos no gubernamentales. Si se comparan, ninguno de ellos coincide ampliamente con los otros. *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1997, págs. 51 y 52

⁵ Véase anexo sobre el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, pág 139

normativo. Y como esta dinámica no está aislada de las demás que se sucedieron en el país, al tenor de las transformaciones de índole urbanística e industrial y sus consecuencias en el desarrollo de las instituciones, se emparejó con la pretendida reforma del Estado que convocó el poder Ejecutivo Federal.

Uno de los puntos de la agenda de la reforma del Estado era precisamente el de la nueva relación del gobierno con la sociedad⁶. Al respecto, el 11 de enero de 1995 en la Asamblea Mundial CIVICUS, el Ejecutivo Federal había expresado su voluntad de colaborar con las organizaciones ciudadanas para definir los nuevos criterios que logren un marco legal más propicio para el trabajo de las OSC, especialmente sobre la participación y corresponsabilidad en las decisiones de interés colectivo.

⁶ La agenda de la reforma se compuso de siete temas: "a)Equilibrio de poderes y fortalecimiento del Poder Legislativo, b)Nuevo Federalismo; c)Derechos indígenas y comunidades étnicas, d)Seguridad y justicia; f) Nueva relación del gobierno con la sociedad; f)Medios de Comunicación y g)Planeación Democrática para el desarrollo" *Boletín informativo*, vol. 1, núm. 3, Comisión de Participación Ciudadana, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 1º de mayo de 1996, pág. 2

3.1.1. LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA LVI LEGISLATURA

CREACIÓN

El 29 de noviembre de 1994, las cuatro fracciones parlamentarias⁷ de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados aprobaron la creación de la Comisión de Participación Ciudadana. Su composición fue la siguiente:

Tabla 1
Composición de la Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura, por fracciones parlamentarias

Presidente	PRI
Primer secretario	PAN
Segundo secretario	PRI
Tercer secretario	PRD
Cuarto secretario	PRI
Miembros del PRI	18
Miembros del PAN	7
Miembros del PRD	5
Miembros del PT	1
Total de miembros (incluyendo mesa directiva)	31

Fuente: Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados.

⁷ Los partidos políticos representados durante esa Legislatura en la Cámara de Diputados fueron (en orden alfabético). El Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido del Trabajo (PT) *ibidem*, pág. 3

A la ceremonia de instalación, en concordancia con el objetivo general de la Comisión⁸ fueron invitados "78 miembros de organizaciones de la sociedad civil"⁹, que hicieron el planteamiento de que la creación de la Comisión constituía un espacio ganado por ellos, gracias a su trabajo, y esperaban tener la oportunidad de participar en la redefinición del marco legal, impulsando reformas que permitieran la colaboración de la sociedad civil con el gobierno, así como en el control y vigilancia de las políticas públicas.

3.1.2. ABRIENDO ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las actividades de la Comisión de Participación Ciudadana se orientaron en cuatro sentidos: a) consulta y estudio de la situación actual de las OSC en México, b) promoción de la nueva relación del gobierno con la sociedad civil en el marco de la Reforma del Estado, c) cabildeo y negociación de las reformas a la legislación aplicable a las OSC y d) impulso a las actividades de participación ciudadana. Debe mencionarse que esta es una conceptualización del trabajo que desarrolló la Comisión que no depende del orden cronológico en que se llevaron a cabo dichas actividades, sino de los contenidos y objetivos de cada actividad, agrupadas lógicamente.

Para el desarrollo de estos trabajos, la Comisión solicitó los servicios de consultores externos y asesores. Entre ellos y las organizaciones civiles que se interesaron en participar se diseñaron los programas que se llevaron a cabo durante esa Legislatura.

⁸ "Desarrollar todas aquellas acciones que desde el ámbito del Poder Legislativo, contribuyan a fortalecer a las organizaciones ciudadanas de la sociedad civil que, sin perseguir fines lucrativos, trabajan por el bienestar de la comunidad, así como impulsar reformas, adiciones y adecuaciones legislativas que favorezcan el trabajo y vigoricen los mecanismos y vías institucionales de coordinación y colaboración con el Estado y la propia sociedad civil", Tríptico "Comisión de Participación Ciudadana", LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, noviembre de 1995

⁹ *Memoria de la Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana*, Comisión de Participación Ciudadana, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1994-1996, pág. 16.

3.1.3. EL EJERCICIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 1995-1997

DIAGNÓSTICO NACIONAL DE LAS OSC

Aunque no se ofrecieron mayores detalles de los resultados de este diagnóstico, y en los archivos de la Comisión ya no se encuentran los formatos a que abajo se hace referencia, sí se cuenta con la siguiente información.

El objetivo del diagnóstico, que se planteó como permanente, fue conocer el universo de las organizaciones de la sociedad civil en México, y formar una base de datos que sirviera para que se pudieran conocer entre ellas. Vale destacar que en este punto, la presidencia de la Comisión de Participación Ciudadana estuvo intercambiando información con la Dirección de Atención a Organizaciones Civiles de la Secretaría de Gobernación, que fue la que finalmente produjo un directorio de organismos civiles el año de 1995.¹⁰

Con base en los directorios del Centro Mexicano para la Filantropía y los de las secretarías de Gobernación y de Desarrollo Social fueron enviados 2,602 cuestionarios¹¹ que significaron el 100% de formatos enviados hasta diciembre de 1996. De ellos, fueron recibidos y constados 232 (8.91%) y también se regresaron sin contestar, por cambio de domicilio 330 (12.62%). De los restantes 2,040 formatos (78.47%), la Comisión no publicó información acerca de su paradero. Sin embargo, los formatos entregados fueron tomados como una muestra estadística que ofreció los siguientes resultados.

¹⁰ *Directorio de organizaciones civiles* (versión D.O.S), 2ª ed., Secretaría de Gobernación, México, julio de 1995. En este documento electrónico, cuya primera edición fue impresa, registra más de dos mil organizaciones civiles, además de instituciones de gobierno relacionadas con ellas, bajo una tipología basada en el tipo de actividad que desarrollan las OSC, es decir, mujeres, indígenas, derechos humanos, ecología, promoción social, etcétera

¹¹ Cfr. *Memoria de la Consulta Nacional*.

Tabla 2
Principales incidencias en el Diagnóstico Nacional

PROBLEMÁTICA	PORCENTAJE
1. Falta de recursos económicos	62%
2. Falta de apoyo de las instancias gubernamentales	17%
2. Problemas con la Secretaría de Hacienda en torno al sistema tributario	11%
3. Poco apoyo de la ciudadanía para ayudar a resolver los problemas que enfrentan las organizaciones civiles	11.5%
4. Necesidad de crear un orden legal que ampare a las organizaciones civiles	4%
5. Escaso apoyo de los medios de comunicación para ayudar al desarrollo del tercer sector	4%

Fuente: Memoria de la Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana 1994-1996.

PRIMERA AUDIENCIA PÚBLICA PARA PREPARAR UNA LEY SOBRE ORGANIZACIONES
DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Esta primera Audiencia Pública se llevó a cabo el 19 de octubre de 1995. Tuvo como escenario el Salón Verde de la Cámara de Diputados y su objeto fue recibir las peticiones ciudadanas que pudieran servir para preparar una iniciativa de ley para el fomento y apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.

La convocatoria fue hecha por el presidente de la Cámara de Diputados, con fundamento en una interpretación muy laxa del artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos

Mexicanos¹², y la Comisión de Participación Ciudadana. En términos estrictos ni el presidente de la Cámara ni la Comisión de Participación Ciudadana estarían facultados para llevar a cabo una consulta de esta naturaleza, pero finalmente se publicó la convocatoria en diarios de circulación nacional, llamando a particulares y asociaciones a presentar tanto proyectos o anteproyectos de ley como propuestas específicas para modificación, adición o derogación en las leyes vigentes.

La Cámara de Diputados, en este primer ejercicio inédito de participación ciudadana en el Poder Legislativo, recibió un total de 28 propuestas que fueron presentadas personalmente por sus autores ante los legisladores miembros de la Comisión de Participación Ciudadana y miembros de más de cuarenta organizaciones e instituciones académicas¹³. Los temas a que se refirieron los participantes fueron:

¹² "Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones." Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, 1995, pág. 28.

¹³ Las organizaciones e instituciones asistentes fueron: Barra Mexicana de Abogados, la Federación Nacional de Abogados, el Centro de Investigación y Docencia Económica, CONALEP, Instituto Politécnico Nacional, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Iberoamericana, Universidad La Salle, Universidad del Valle de México, Academia Mexicana de la Tierra, A.C., Alianza Cívica, ANADEGES, APAC, Asociación de Estudiantes de Ciencia Política y Administración Pública, Asociación Mexicana contra la Violencia a las Mujeres, A.C., Asociación de Scouts de México, Caritas Satélite, Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer, A.C., Colegio de Profesionales en Educación Física, Comité Internacional de Ciegos, Consejo Ciudadano, Consejo para la Democracia, Construcción Democrática Transformadora, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Cruz Roja Mexicana, Expresión Plural, F-NOC, Fomento Social Banamex, Fondo Unido Rotario de México, A.C., Foro de Apoyo Mutuo, Fundación de Apoyo Social, Fundación Javier Barros Sierra, Fundación Miguel Alemán, Fundación Murrieta, Fundación UNAM, Fundación para la Rehabilitación del Enfermo Mental, A.C., Grupo Altamira, Horizonte 2000, A.C., Junta de Asistencia Privada, México 3000, A.C., Mujeres en Lucha por la Democracia, Periódico Reforma, Promoción Desarrollo Popular, A.C., Tradición y Progreso, A.C. y la Unión de Grupos Ambientalistas, I A P.

Tabla 2
Temas tratados en la Primera Audiencia Pública en la Cámara de Diputados,
el 19 de octubre de 1995

TEMA	PONENCIAS
Participación ciudadana	8
Sistema electoral mexicano	3
Sistema tributario de las OSC	3
Poder Ejecutivo Federal	2
Leyes penales	1
Menores	3
Sistema penitenciario	1
Salud	1
Educación	3
Arte	1
Derechos Humanos	1
Familia	1
Total	28

Fuente: Informe de la Primera Audiencia Pública, Comisión de Participación Ciudadana, Mimeo., LVI Legislatura, Cámara de Diputados.

CREACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El 5 de diciembre de 1995 se llevó a cabo la instalación de otra figura inédita en el quehacer legislativo. La creación del Consejo Consultivo alentó la participación de las organizaciones de la sociedad civil, pues se integró por destacados miembros de la sociedad civil, según las propuestas de los legisladores miembros de la Comisión. Ninguna de las propuestas fue vetada, así que finalmente quedó compuesto por 76 integrantes, provenientes de OSC de varias entidades federativas, que se ocupaban de diversos temas de interés para

el sector social desde distintas orientaciones políticas y expresiones ideológicas, lo que redundó en una pluralidad intrínseca.

Los objetivos del Consejo fueron asesorar la labor legislativa de los miembros de la Comisión en temas especializados referentes a iniciativas de ley o proyectos de legislación en estudio, el auxilio a la Comisión en la "...formulación y realización de sus programas de trabajo y la promoción y ampliación de los contactos de la Comisión con otras OSC del país."¹⁴

Sin embargo, la falta de un presupuesto definido para este inédito órgano de consulta a la sociedad civil —que cubriera al menos la transportación y el hospedaje de los integrantes que provenían del interior de la República— orilló a que solamente el día de la instalación se encontraran la mayoría reunidos, y en las siguientes reuniones asistieran pocos de ellos.

Ante las dificultades presupuestarias para garantizar la asistencia de los integrantes del Consejo Consultivo a las reuniones que se programaran, los trabajos del Consejo iniciaron el 13 de diciembre con reuniones abiertas —es decir, a las que se permitió el acceso de quien quisiera participar— que se denominaron "Espacios de Reflexión"¹⁵, en los que algunos de los miembros del Consejo y otras OSC acordaron con los asesores de la Comisión la agenda temática para la Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana¹⁶, la creación de la mesa redactora de la iniciativa de ley que se presentaría al pleno de la Cámara y la apertura de unos *Espacios de Reflexión* para organizaciones juveniles¹⁷.

En un principio se pretendió que el Consejo tuviera una dinámica de trabajo tal que pudiera encausar opiniones, orientaciones y propuestas a los legisladores miembros de la Comisión, a través de reuniones con la mesa directiva,

¹⁴ "Programa de la instalación del Consejo Consultivo", Mimeo, Comisión de Participación Ciudadana, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 5 de diciembre de 1995, s/pág.

¹⁵ "Espacios de Reflexión", documento anexo al "Programa de instalación del Consejo Consultivo", *Ibidem*.

¹⁶ "Los Espacios de Reflexión serán coordinados por un asesor de la Comisión y sus minutas y recomendaciones registradas por la Secretaría Técnica de la Comisión." *Ibidem*

¹⁷ Los mismos que tuvieron un final inesperado, al sobrevenir el presunto homicidio del joven Iván Rodríguez, de 17 años, que se desempeñaba como asesor de la Comisión y fue el organizador de dichas reuniones.

ordinariamente antes de la reunión con el pleno y extraordinariamente a petición de los legisladores, en tanto las reuniones con el pleno de la Comisión se efectuarían semestralmente. Sin embargo, como se dijo más arriba, esto no sucedió y el Consejo Consultivo terminó convirtiéndose en órgano de discusión y acuerdos sumamente plural —aunque no con la participación de quienes se pretendía inicialmente que fungieran como consejeros— que orientó los planes y proyectos de la Comisión.

LA CONSULTA NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El 1º de febrero de 1996 se instaló la "Comisión Plural"¹⁸ para la Reforma Democrática del Estado en la Cámara de Diputados, según el acuerdo de los grupos parlamentarios. Uno de los temas de la agenda era el de la nueva relación del gobierno con la sociedad. Así que la Comisión decidió orientar todos sus trabajos a proveer de insumos a las mesas de debate, presentando todas sus actividades como si originariamente estuvieran pensadas en función de la Reforma del Estado. De esta manera, actividades como la Audiencia Pública del 19 de octubre de 1995 —cuando no se concebía todavía ni la Consulta Nacional ni la Reforma del Estado como tales— se presentó como parte de la Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana que se llevó a cabo de abril a septiembre de 1996.

Al margen de las motivaciones e intereses políticos de los legisladores que dirigieron la Comisión en la LVI Legislatura, tanto la Consulta Nacional como las demás actividades arrojaron resultados que son útiles para comprender la actual situación de México sobre las OSC, el entorno normativo que existe y, sobre todo, el desenlace de los trabajos nos da elementos para el análisis que podría hacerse con los elementos que propusimos en el primer apartado de este trabajo.

La pretensión central de que las organizaciones de la sociedad civil contribuyeran con propuestas para la Reforma del Estado, al menos en la relación de éste con aquellas, rompía con el espíritu propio de la reforma en cuestión

¹⁸ *Boletín informativo*, Op. cit., pág. 2.

porque fue planteada inicialmente con la participación exclusiva de los partidos políticos¹⁹, sin margen alguno para que las OSC tuvieran algún papel en ella. Serían el Senado y la Cámara de Diputados los órganos institucionales de conducción, debate y acuerdos. De esta manera, la Comisión de Participación Ciudadana, a través del conjunto de sus actividades y, en especial, la Consulta Nacional, se perfilaba como el único reducto para la participación ciudadana en la reforma del Estado. Las posibilidades de participación si bien aparecían como muy acotadas y de escasa influencia en las decisiones finales, sí podrían haber servido para abrir los ojos a los partidos políticos y las cúpulas gubernamentales sobre las enormes posibilidades de hacer del Estado mexicano uno más democrático que incluyera, antes que lo contrario, a la pujante sociedad civil.

Para la organización de una consulta de esta magnitud la Comisión solicitó la colaboración del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, los ejecutivos y congresos locales y los partidos políticos para la elaboración del proyecto, la organización y la estrategia de convocatoria a las OSC. Se llevaron a cabo cuatro foros regionales y un taller nacional, en los que para la definición de las sedes se tomaron en cuenta criterios como el número de organizaciones identificadas por estados, los calendarios electorales (para no empalmar las actividades, dando pie a confusiones o manipulación política clientelar), y la existencia o no de comisiones de participación ciudadana en los congresos locales. Asimismo, el Taller Nacional sobre Participación Ciudadana se dedicó al análisis de las propuestas recibidas por la Comisión.²⁰

Los foros regionales se organizaron de la siguiente manera

¹⁹ "PRIMERO - Los coordinadores de los grupos parlamentarios que concurren al Congreso de la Unión, o quienes éstos designen, participarán en la mesa central para la Reforma Política del Estado.

"SEGUNDO.- En cada Cámara del Congreso de la Unión se creará una Comisión Plural integrada con dos legisladores por grupo parlamentario y sus respectivos suplentes, la cual determinará en cada caso y por consenso, la agenda temática, los procedimientos, tiempos, formatos de deliberación, y acuerdos, para resolver los asuntos que les corresponden en materia de la Reforma Democrática del Estado "

Idem.

²⁰ Memoria de la Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana, Op. cit , pág. 31

ORGANIZACIÓN DE LA CONSULTA NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

AUDIENCIA PÚBLICA	Distrito Federal, 19 de octubre de 1995
FORO I: COLIMA, GUANAJUATO, GUERRERO, HIDALGO, JALISCO, MICHOACÁN, MÉXICO, MORELOS, QUERÉTARO Y DISTRITO FEDERAL	Toluca, México, 26 y 27 de abril de 1996
FORO II: CAMPECHE, CHIAPAS, OAXACA, PUEBLA, QUINTANA ROO, TABASCO, TLAXCALA, VERACRUZ Y YUCATÁN	Jalapa, Ver , 12 de junio de 1996
FORO III: BAJA CALIFORNIA, BAJA CALIFORNIA SUR, CHIHUAHUA, DURANGO, NAYARIT, SINALOA Y SONORA	Chihuahua, Chih , 13 de junio de 1996
FORO IV: AGUASCALIENTES, COAHUILA, NUEVO LEÓN, SAN LUIS POTOSÍ, TAMAULIPAS Y ZACATECAS	Monterrey, N.L., 4 de julio de 1996
TALLER NACIONAL: ZACATECAS, ZAC.	Zacatecas, Zac., 27 al 29 de septiembre de 1996

Fuente: *Memoria de la Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana 1994-1996.*

Con la finalidad de dotar a los participantes de líneas concretas para el debate sobre el temario propuesto para la Consulta se puntualizaron los contenidos temáticos²¹ de la siguiente manera:

a) Estructuras de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Contenido

- Modificaciones al entorno legal para consagrar constitucionalmente el principio de la democracia participativa.
- Reconocimiento de las OSC como entidades de interés público que apoyan desde el ámbito privado la consecución de intereses colectivos.
- Atención a los problemas de las OSC en materia fiscal, enfatizando la exención de impuestos y/o deducibilidad de los donativos recibidos.
- Establecimiento de foros permanentes en los distintos niveles de gobierno, donde puedan presentar las OSC quejas y propuestas, fijando a la autoridad plazos específicos para dar respuestas.

b) Mecanismos de participación ciudadana

Contenido

²¹ A todos los participantes en los foros se les entregó una carpeta con el programa general del foro, además de un anexo con estos contenidos temáticos

- Celebración de convenios de coordinación y colaboración para el ejercicio de las atribuciones en materia de bienestar y desarrollo social entre las OSC y las instancias de gobierno.
- Reglamentar el derecho a la información en todos los órdenes de la acción pública y de los procesos de toma de decisiones en los que se involucre la utilización del patrimonio nacional.
- Proponer mecanismos para hacer efectiva la participación ciudadana en las decisiones de interés general, tales como: el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto y la revocación del mandato.

c) Articulación de las OSC con las autoridades y entidades públicas

Contenido

- Conformación de grupos ciudadanos colegiados en los tres niveles de gobierno, que puedan coadyuvar en el desarrollo de sus funciones.²²
- Elaboración de directorios de organismos civiles por función, y de personas e instituciones públicas y privadas que puedan colaborar con la sociedad civil.
- Participación de las OSC como órganos de consulta en el diseño, administración, operación y evaluación de políticas, planes y programas públicos para el bienestar y desarrollo social, a través organizaciones civiles especializadas en la materia que corresponda y mediante la creación de consejos consultivos ciudadanos que expresen la opinión de la ciudadanía y establezcan procedimientos de vigilancia de las políticas públicas y el desempeño de los funcionarios responsables de ejecutarlas.

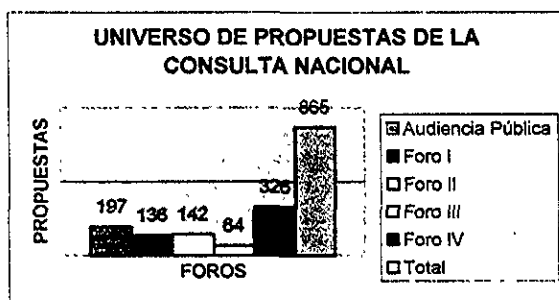
Aunque los partidos políticos promovieron la participación en los foros de la Consulta Nacional entre organizaciones que consideraban sus simpatizantes — por la esencia propia de las OSC muchas de ellas tienen relaciones con los partidos pero no se sujetan ni a sus programas ni a su ideología— los resultados

²² En otras palabras, que las OSC tuvieran la posibilidad de trabar alianzas (bipartitas o tripartitas) como las que se describieron en el capítulo anterior

de la Consulta, ante el temario propuesto por la Comisión son muy reveladores. Veamos primero el conjunto de propuestas²³, para detenernos después en una breve interpretación de lo más relevante de las mismas.

TABLA 3
UNIVERSO DE PROPUESTAS RECIBIDAS EN LA CONSULTA NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

TEMA	PROPUESTAS	
Audiencia Pública	23%	197
Foro I	16%	136
Foro II	17%	142
Foro III	7%	64
Foro IV	37%	326
Total	100%	865



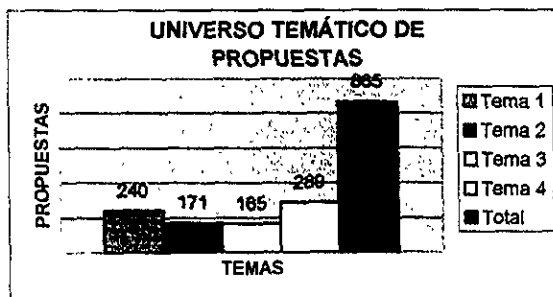
Fuente: Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura

²³ Debido a que descubrí algunos errores menores en el manejo de los datos ofrecidos en la *Memoria de la Consulta Nacional*, hice una revisión minuciosa de los mismos en sobre la versión en disquetes de 3^{1/2"} de todas las propuestas. Por ejemplo, en la página 43 se habla de 262 ponencias, cuando en realidad se trató de 290. En esa misma página se cuentan 781 propuestas y en la siguiente se consignan 865. Este último dato es el correcto. De la misma manera es importante resaltar que otro dato que no ofrece la Comisión es que la mayoría de las propuestas de cada foro (arriba del 50%) corresponden a organizaciones civiles con residencia en el estado sede. Cfr. *Memoria de la Consulta nacional sobre participación ciudadana*, Comisión de Participación Ciudadana, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1996, págs. 34, 35 y ss.

En esta primera tabla se aprecia que fue en la ciudad de Monterrey donde se recibió la mayor cantidad de propuestas, seguido del Distrito Federal y teniendo a Chihuahua en el último sitio. Esto nos da una primera impresión sobre la diferencia de interés en participar en las distintas regiones. Digamos de manera tangencial, porque no es del interés central de estudio, que bien podrían considerarse las diferencias económicas y sociales, y quizá hasta las de comunicaciones y transportes de los estados que comprendieron cada región, para explicar por qué en un lugar hubo más participación que en otro.

TABLA 4
UNIVERSO TEMÁTICO DE PROPUESTAS RECIBIDAS EN LA CONSULTA NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

TEMA	PROPUESTAS	
1. Estructuras de apoyo a las OSC	28%	240
2. Mecanismos de participación ciudadana	20%	171
3. Articulación de las OSC con autoridades públicas	19%	165
4. Otros ²⁴	33%	289
Total	100%	865



Fuente: Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura

²⁴ Como las organizaciones e instituciones participantes llevaron propuestas que no estaban contenidas en temario original, se abrió un capítulo extra para anexarlas también. Estas propuestas se refieren a temas como ecología, atención a discapacitados, derechos humanos, desarrollo social, mujeres, niños, salud y vivienda.

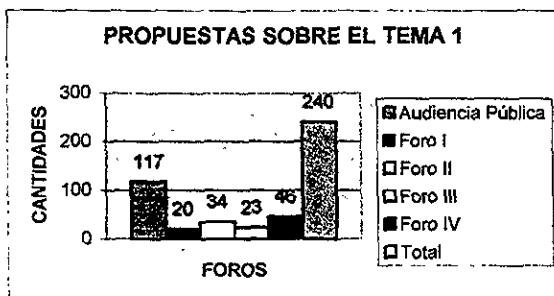
Se puede apreciar con mucha claridad que las OSC que participaron en la Consulta tienen una muy extensa variedad, entre la cual la cantidad de propuestas referentes a otros temas —no propuestos originalmente— rebasó a la de los temas agendados desde el inicio. Del universo de 865 propuestas recibidas fueron 289 (33%) respecto a otros temas no propuestos por la Comisión, lo que refleja que si bien las OSC están interesadas en los tres primeros temas (77%) también lo están en otros.

Un elemento que interesa para explicarnos hasta donde se ha desarrollado el campo de intereses de las OSC en México y la madurez con que aceptaron participar, es que no nada más se circunscribieron a los temas que se les habían indicado, sino que aun no estando previsto el desarrollo de otros temas presentaron sus propuestas. Ante la cantidad de propuestas recibidas la Comisión tuvo que considerarlas, aunque no se abundó sobre las mismas.

Por lo demás, en los otros temas el interés fue relativamente similar, respecto al total de las propuestas (28, 20 y 19%, respectivamente), pero hay otros datos que nos permiten identificar con mayor claridad cuáles son los intereses específicos de las OSC que participaron. Veamos esos datos.

TABLA 5
PROPUESTAS RECIBIDAS EN LA CONSULTA NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Tema 1. Estructuras de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil

FORO	PROPUESTAS	
Audiencia Pública	49%	117
Foro I	8%	20
Foro II	14%	34
Foro III	10%	23
Foro IV	19%	46
Total	100%	240

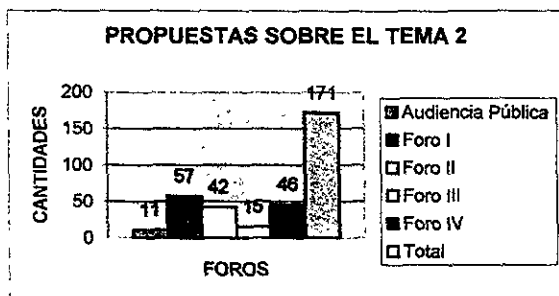


Fuente: Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura

El tema de las estructuras de apoyo a las OSC mereció de parte de las organizaciones participantes una mayor cantidad de propuestas en la consulta del Distrito Federal. Sin embargo, debe comentarse que buena parte de estas se derivan del proyecto de iniciativa de Ley que presentaron el CEMEFI, la Fundación Miguel Alemán, Convergencia y el Foro de Apoyo Mutuo. De todas maneras es notable como el mismo tema generó más eco en Monterrey que en los otros estados sede de los foros. Esta tendencia a proponer de un marco regulatorio propicio para las OSC no se repite en los siguientes foros.

TABLA 6
PROPUESTAS RECIBIDAS EN LA CONSULTA NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Tema 2. Mecanismos de participación ciudadana

FORO	PROPUESTAS	
Audiencia Pública	6%	11
Foro I	33%	57
Foro II	25%	42
Foro III	9%	15
Foro IV	27%	46
Total	100%	171

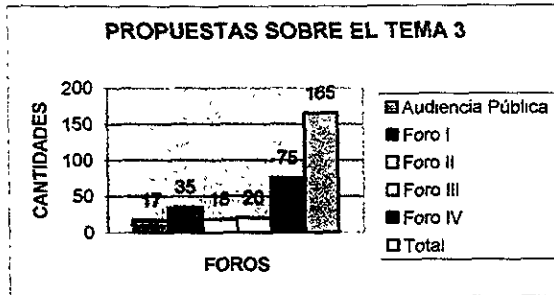


Fuente: Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura

En el tema de los mecanismos de participación ciudadana, los participantes pusieron el acento en el foro con sede en la ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México. Sin embargo, respecto al tema 1, se nota una sensible disminución en la cantidad de propuestas (240 a 171). De cualquier manera, estos datos indican que la sociedad civil organizada demanda que se legisle sobre mecanismos como el plebiscito, referéndum y cabildos abiertos, entre otros.

TABLA 7
PROPUESTAS RECIBIDAS EN LA CONSULTA NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
 Tema 3. Articulación de los organismos de la sociedad civil con las autoridades públicas

FORO	PROPUESTAS	
	Porcentaje	Cantidad
Audiencia Pública	10%	17
Foro I	21%	35
Foro II	11%	18
Foro III	12%	20
Foro IV	45%	75
Total	100%	165



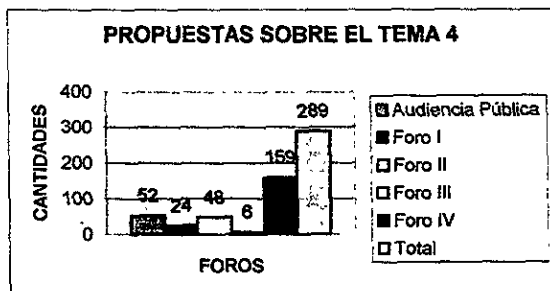
Fuente: Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura

Los datos acerca del tema 3 revelan que es en mucha menor medida la preocupación de las OSC por relacionarse con las autoridades públicas y que sus demandas fundamentales tienen que ver más con sus propios ámbitos de acción, el respaldo de un entorno normativo adecuado y los medios para participar en las decisiones de interés colectivo.

Más adelante, terminada esta descripción estadística, volveré al tema del conjunto de las demandas en cada tema.

TABLA 8
PROPUESTAS RECIBIDAS EN LA CONSULTA NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Tema 4. Otros temas propuestos en los foros

FORO	PROPUESTAS	
	Porcentaje	Cantidad
Audiencia Pública	16%	52
Foro I	7%	24
Foro II	15%	48
Foro III	2%	6
Foro IV	49%	159
Total	100%	289

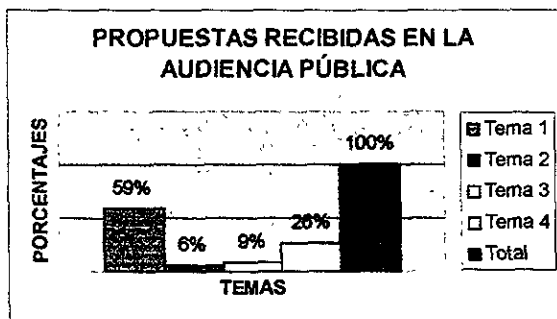


Fuente: Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura

Resulta destacable de esta tabla que siendo las propuestas sobre otros temas las que se recibieron en mayor cantidad (33% del total), haya sido en el foro de Monterrey donde se presentaran más, ya que es ese foro precisamente donde se registró mayor participación. Otro dato notable es que del total de propuestas fue en Chihuahua donde la atención giró más en torno a los temas propuestos inicialmente que sobre otros temas (6% del total de propuestas sobre otros temas).

TABLA 9
PROPUESTAS RECIBIDAS EN LA CONSULTA NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, POR TEMA Y FORO
 Audiencia Pública

TEMA	PROPUESTAS	
	Porcentaje	Cantidad
Tema 1. Estructuras de apoyo a las OSC	59%	117
Tema 2. Mecanismo de participación ciudadana	6%	11
Tema 3. Articulación de las con las autoridades públicas	9%	17
Tema 4. Otros temas propuestos en los foros	26%	52
Total	100%	197



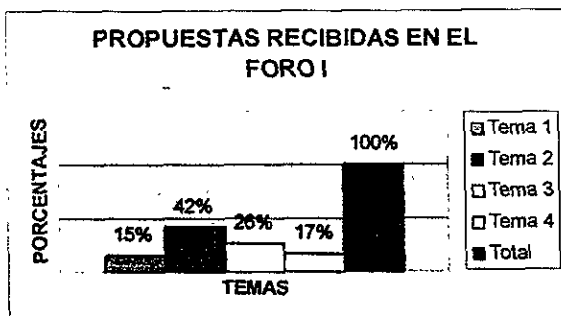
Fuente: Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura

Esta otra apreciación nos permite observar cuál fue el tema de mayor interés para las organizaciones por evento, siendo en la Audiencia Pública el de las estructuras de apoyo y destacando que el interés sobre mecanismos de participación alcanzó sólo el 6% de las propuestas.

En primer lugar, las OSC eminentemente urbanas, se preocuparon más por en qué marco legal trabajan, antes por con qué medios cuentan para influir en la toma de decisiones.

TABLA 10
PROPUESTAS RECIBIDAS EN LA CONSULTA NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, POR TEMA Y FORO
 Foro I

TEMA	PROPUESTAS	
	Porcentaje	Cantidad
Tema 1. Estructuras de apoyo a las OSC	15%	20
Tema 2. Mecanismos de participación ciudadana	42%	57
Tema 3. Articulación de las OSC con las autoridades	26%	35
Tema 4. Otros temas propuestos en los foros.	17%	24
Total	100%	197

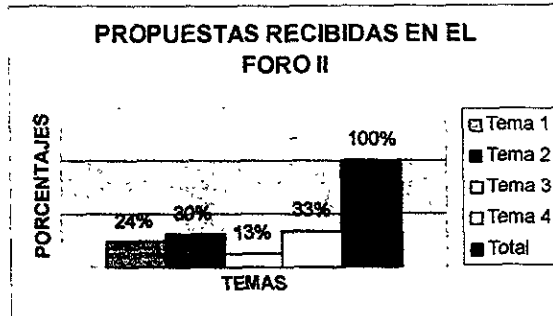


Fuente: Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura

El tema de los mecanismos de participación ciudadana rebasó con mucho a los demás en el foro de Toluca, mientras que el D.F. se manifestó una escasa participación con propuestas de esa índole. Las OSC urbanas y las cercanas al centro del país mostraron un gran interés por temas de la democracia participativa en decisiones colectivas y no tanto así con relación a la normatividad y la relación con autoridades de gobierno. Las tendencias en los otros foros resultaron muy diferentes.

TABLA 11
PROPUESTAS RECIBIDAS EN LA CONSULTA NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, POR TEMA Y FORO
 Foro II

TEMA	PROPUESTAS	
	Porcentaje	Número
Tema 1. Estructuras de apoyo a las OSC	24%	34
Tema 2. Mecanismos de participación ciudadana	30%	42
Tema 3. Articulación de las OSC con las autoridades	13%	18
Tema 4. Otros temas propuestos en los foros.	33%	48
Total	100%	142



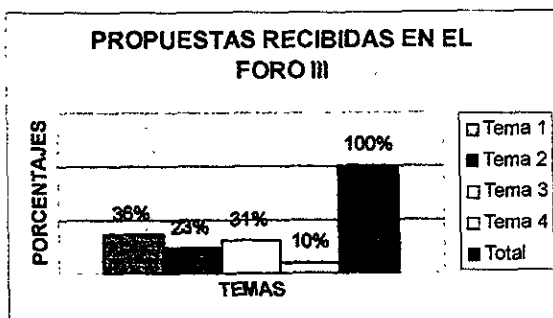
Fuente: Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura

En Jalapa, las principales preocupaciones de las OSC se expresaron tanto en el tema de mecanismos de participación como en otros temas (30 y 33%, respectivamente), con mucha insistencia en cuestiones ecológicas y de atención a discapacitados. Por la parte de los mecanismos hicieron hincapié en el plebiscito y, en mayor medida en el referéndum.

También destaca la escasez de propuestas en torno al tema de las relaciones de las organizaciones civiles con las autoridades gubernamentales, aunque no dejaron de existir propuestas al respecto.

TABLA 12
PROPUESTAS RECIBIDAS EN LA CONSULTA NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, POR TEMA Y FORO
 Foro III

TEMA	PROPUESTAS	
Tema 1. Estructuras de apoyo a las OSC	36%	23
Tema 2. Mecanismos de participación ciudadana	23%	15
Tema 3. Articulación de las OSC con las autoridades	31%	20
Tema 4. Otros temas propuestos en los foros.	10%	6
Total	100%	64

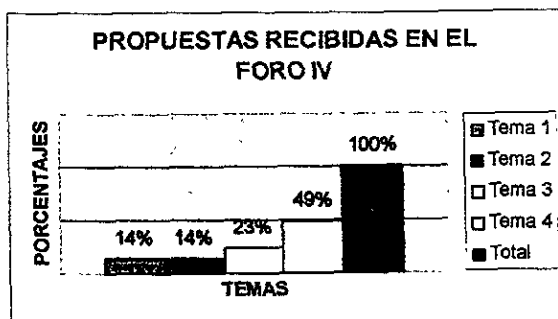


Fuente: Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura

En Chihuahua la mayor parte de las propuestas giraron en torno a la normatividad bajo la que desarrollan sus actividades las OSC y la relación de éstas con el gobierno. La percepción de la realidad y los intereses de este grupo de OSC difieren de las del resto del país, pues lejos de ver en las autoridades del gobierno a una especie de enemigo/obstáculo a vencer, como es otros foros, lo consideran un posible aliado y fuente de recursos y apoyos que podrían enriquecer su trabajo y mejorar su eficacia en la realización de su trabajo cotidiano y, en especial, para sus proyectos productivos.

TABLA 13
PROPUESTAS RECIBIDAS EN LA CONSULTA NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, POR TEMA Y FORO
 Foro IV

TEMA	PROPUESTAS	
Tema 1. Estructuras de apoyo a las OSC	14%	46
Tema 2. Mecanismos de participación ciudadana	14%	46
Tema 3. Articulación de las OSC con las autoridades	23%	75
Tema 4. Otros temas propuestos en los foros.	49%	159
Total	100%	326



Fuente: Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura

Finalmente, en Monterrey se concentró la mayor cantidad de propuestas sobre otros temas y, aunque porcentualmente los tres temas principales decaen, en términos numéricos la cantidad recibida es mayor que en los otros foros. Sin duda, este es el foro que superó con mucho las expectativas de participación que se habían generado en los tres primeros y en la Audiencia Pública.

Una vez con este panorama que nos dieron los cuadros pasaremos a la revisión del conjunto de las propuestas recibidas en la Consulta Nacional, puesto que un análisis más extenso y con mayores variables de las interpretaciones que pudieran surgir de estos datos excede las pretensiones de esta investigación. Basta, para nuestros objetivos, el concluir que con la participación de la sociedad civil quedó de manifiesto, por un lado, que las OSC se manifestaron ampliamente por llevar adelante modificaciones al entorno normativo de las OSC e introducir en él mecanismos de participación ciudadana y, por otro lado, que las preocupaciones de la sociedad civil y su participación varían de una región a otra del país e incluso de un Estado a otro. Pero por diferente que pueda resultar la orientación del trabajo y las propuestas de las OSC se evidencia la preocupación por reformar el entorno normativo, y con ello la forma en que se relacionan las organizaciones de la sociedad civil con el gobierno y otros actores políticos, pues debe resaltarse que sólo en casos muy aislados se llegó a proponer que no se hiciera modificación alguna.

EL CONJUNTO DE LAS PROPUESTAS

Una vez sistematizadas y agrupadas las propuestas de acuerdo a la temática respectiva —lo que resultó ciertamente complicado porque en muchas ocasiones una misma ponencia contenía propuestas de los tres diferentes temas y además de otros propuestos por las OSC— se procedió a subdividir los cuatro grandes temas según fuera necesario. A continuación lo más destacado de estos subconjuntos, incluyendo las principales preocupaciones de las OSC que participaron.

I. ESTRUCTURAS DE APOYO A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Con relación a las propuestas sobre reformas y adiciones específicas al Código Fiscal para beneficio del sector no lucrativo —en tanto una de las principales fuentes de financiamiento de las OSC es la recepción de donativos— sobresalen las propuestas que solicitan la deducibilidad de los mismos, solicitando se simplifiquen al máximo los requisitos que exige la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para autorizar la expedición de recibos con estas características. Asimismo se propuso la creación de talleres para organizaciones civiles, impartidos por autoridades hacendarias, en los que se den a conocer las normas que existen respecto a las obligaciones fiscales de las OSC y también se simplifiquen los trámites que éstas deban realizar.

Si se estimula obtención de donativos, a través de los cambios legales y administrativos propuestos por las OSC, la necesidad de que éstas busquen eventualmente el apoyo económico en las entidades gubernamentales se reduciría. Además, en este mismo sentido, se solicitó que sean disminuidos los requisitos para la obtención de donativos por parte de instituciones o particulares residentes en el extranjero y se autorice la realización de actividades de autofinanciamiento como rifas y sorteos.

Muchas de las OSC que participaron sobre este tema se pronunciaron por que se les exente del pago del Impuesto sobre la Renta (ISR) y se instrumenten

procedimientos para que al no pagar el ISR puedan ser objeto de la devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Muchas de las propuestas, como esta del IVA y el ISR son de una compleja especialización contable, por lo que requieren ser estudiadas aparte de las demás.

También se habló de la necesidad de crear una sola figura administrativa y un registro único para las organizaciones sin fines de lucro, que permitiera la coordinación entre las secretarías de Estado para que se abra una sola ventanilla de atención a las organizaciones civiles, en el ánimo de simplificar administrativamente lo más que se pudiera.

Subtema de financiamiento público a las OSC. La propuesta más generalizada al respecto se refiere a una forma de financiamiento público para las OSC no en efectivo, sino a través de la convención de precios subsidiados para las organizaciones no lucrativas en servicios públicos como agua, teléfono, correo, gas, siempre que las OSC demuestren fehacientemente que se dedican exclusivamente a actividades no lucrativas.

Otras propuestas en este apartado, similares a las anteriores, se refirieron al pago de tenencias vehiculares y placas, así como al suministro gratuito o subsidiado de medicamentos y equipo paramédico para las OSC dedicadas a este tipo de actividades.

Unas más fueron sobre el establecimiento de una partida presupuestaria especial para el financiamiento de las OSC dentro del presupuesto federal. Sin embargo, manifestaron su temor de que con financiamientos de este tipo pudiera sometérselas a controles o compromisos que mermaran su autonomía.

Las organizaciones civiles como consultores en temas de su especialidad. Se solicitó el reconocimiento a las OSC como entidades de interés público para que por su experiencia pudieran ser tomadas en cuenta como órganos de consulta para el diseño e instrumentación de las políticas públicas. Los escollos en este renglón son que no existe una definición legal de cómo podría

hacerse que las autoridades de los tres niveles de gobierno tuvieran la obligación de coparticipar con las OSC, en sus respectivos ámbitos.

Otros temas de estructuras de apoyo Se propuso la creación de diversos organismos de carácter gubernamental dedicados al fomento, asesoría y apoyo a las OSC, así como de una entidad encargada de las relaciones de la sociedad civil con el gobierno federal. Solicitaron la creación de comisiones de participación ciudadana y gestoría y quejas en las legislaturas estatales, y también que la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados Federal obtuviera el carácter de ordinaria, y no de especial como hasta entonces.

II. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Representación ciudadana y cultura cívica. La falta de una definición clara en la normatividad vigente sobre la personalidad jurídica de las organizaciones civiles, acorde con lo que actualmente son en la práctica fue el tema más recurrente en esta sección de propuestas. Las OSC, preocupadas por tal situación, argumentaron que debe haber una figura que englobe a todas las formas de asociación de la sociedad civil. Propusieron oficializar en ese tenor, por un lado, el concepto de organizaciones no gubernamentales (ONG's) —un tanto para remarcar la autonomía de las organizaciones, independientemente de que el término haya surgido en la ONU— y, por otro lado, otras organizaciones, con cierto apego a pretensiones teóricas, el de organizaciones de la sociedad civil (OSC). Se argumentó que el registro bajo cualquiera de esas dos figuras debería llevarse a cabo a la brevedad.

Derechos humanos, administración de justicia y participación ciudadana. Las OSC centraron su atención en exigir a las autoridades responsables de la procuración y defensa de los derechos humanos que les dé mayor acceso a la información sobre las actividades que desarrollan. Se propuso la creación de consejos ciudadanos plurales, independientes y autónomos,

dedicados a la vigilancia y apoyo de los programas que atiendan en esta área la problemática relativa a grupos vulnerables como los ancianos, las mujeres y los niños.

Hubo propuestas sobre la administración de justicia en las que las OSC solicitaron que las autoridades, en conjunto con las organizaciones, lleven a cabo foros públicos, conferencias y todas las actividades que pudieran servir para concientizar a la ciudadanía sobre cuál es el papel de las OSC dedicadas a este tema y cómo actúan con relación a las autoridades.

Otra de las propuestas recurrentes fue que la participación ciudadana se rija por un ordenamiento legal específico que aliente, por un lado, la participación y, por el otro, diferencie a las organizaciones que se dedican preponderantemente a los asuntos políticos de aquellas que tienen por objeto la beneficencia y asistencia social, con el objeto de evitar en lo posible la politización de los conflictos que enfrentan estas organizaciones.

Mecanismos de democracia directa. El mayor de los énfasis fue puesto en este rubro por las organizaciones civiles. Aunque la Comisión de Participación Ciudadana —debido a las sugerencias que recibió de la Secretaría de Gobernación²⁵— destacó en sus informes el planteamiento sobre la aplicación del referéndum en México, en el ámbito federal y en las entidades federativas, revisando las propuestas que se recibieron encontramos que las organizaciones también insistieron en la aprobación de mecanismos de participación directa como el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación del mandato y la creación de consejos autónomos en comunidades y municipios que junto con la autoridad institucional se abocaran a la solución de problemas regionales o comunitarios.

Mecanismos de participación ciudadana para la planeación del desarrollo. Una propuesta que generó opiniones encontradas fue la de establecer una coordinación nacional de organizaciones civiles y sociales, de dedicada a la

²⁵ La *Memoria de la Consulta Nacional*, antes de su publicación, fue revisada en la Dirección de Atención a Organizaciones Civiles de la Secretaría de Gobernación, misma que hizo algunas sugerencias respecto a temas específicos.

atención de problemas de índole nacional. Unas organizaciones defendieron esta propuesta, pero otras se manifestaron en su contra porque, al decir de estas OSC, el riesgo de manipulación de la coordinación nacional por parte del gobierno podría llevarla a convertirse en un órgano corporativo que se prestara a componendas con el gobierno para frenar las iniciativas de las organizaciones ciudadanas críticas.

Se propusieron también modificaciones al Sistema Nacional de Planeación Democrática para que las organizaciones civiles fueran consideradas como cogestoras en los programas sociales, y pudieran participar en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo que el Ejecutivo Federal presenta cada sexenio.

Una propuesta muy específica fue la legislar en materia de bienestar y desarrollo social (acorde a la propuesta del CEMEFI, La Fundación Miguel Alemán, Convergencia y el Foro de Apoyo Mutuo) a través de la expedición de una ley reglamentaria del artículo 25 constitucional, con la intención de promover en la sociedad conductas fundadas en la responsabilidad social, la filantropía y la solidaridad.

III. ARTICULACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE LA SOCIEDAD CIVIL CON AUTORIDADES Y ENTIDADES PÚBLICAS

Consejos consultivos ciudadanos en instancias públicas. Las organizaciones de la sociedad civil, tomando como base la propuesta del Ejecutivo Federal en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* de crear foros de expresión para la sociedad civil con la creación de consejos consultivos²⁶, no sólo apoyaron la propuesta, sino que además sugirieron que los consejos sean electos popularmente y tengan por función ofrecer información especializada sobre la planeación y ejecución de las políticas públicas y los resultados que de ellas se

²⁶ Véase *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, págs. 68 y 69.

atención de problemas de índole nacional. Unas organizaciones defendieron esta propuesta, pero otras se manifestaron en su contra porque, al decir de estas OSC, el riesgo de manipulación de la coordinación nacional por parte del gobierno podría llevarla a convertirse en un órgano corporativo que se prestara a componendas con el gobierno para frenar las iniciativas de las organizaciones ciudadanas críticas.

Se propusieron también modificaciones al Sistema Nacional de Planeación Democrática para que las organizaciones civiles fueran consideradas como cogestoras en los programas sociales, y pudieran participar en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo que el Ejecutivo Federal presenta cada sexenio.

Una propuesta muy específica fue la legislar en materia de bienestar y desarrollo social (acorde a la propuesta del CEMEFI, La Fundación Miguel Alemán, Convergencia y el Foro de Apoyo Mutuo) a través de la expedición de una ley reglamentaria del artículo 25 constitucional, con la intención de promover en la sociedad conductas fundadas en la responsabilidad social, la filantropía y la solidaridad.

III. ARTICULACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE LA SOCIEDAD CIVIL CON AUTORIDADES Y ENTIDADES PÚBLICAS

Consejos consultivos ciudadanos en instancias públicas. Las organizaciones de la sociedad civil, tomando como base la propuesta del Ejecutivo Federal en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* de crear foros de expresión para la sociedad civil con la creación de consejos consultivos²⁶, no sólo apoyaron la propuesta, sino que además sugirieron que los consejos sean electos popularmente y tengan por función ofrecer información especializada sobre la planeación y ejecución de las políticas públicas y los resultados que de ellas se

²⁶ Véase *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, págs. 68 y 69.

obtengan, para formar una opinión pública calificada que sirva para retroalimentar los planes y programas de gobierno.

Comités de Supervisión y Evaluación. La idea fundamental de las OSC en materia de políticas públicas cobró relevancia e interés, centrándose las propuestas en la creación de comités ciudadanos de supervisión y evaluación de la gestión gubernamental. Estos mismos comités, al difundir el resultado de su trabajo, en la observación del actuar gubernamental, darían un peso importante a la participación ciudadana en México.

IV. OTROS TEMAS PROPUESTOS EN LOS FOROS

Promoción cívica. Las propuestas en este renglón no son muchas, pero son muy específicas. Solicitan modificaciones constitucionales para dar origen a la creación de procuradurías de los derechos civiles y políticos y la instalación de centros de orientación ciudadana, dedicados a la divulgación de temas de interés colectivo entre la ciudadanía en general.

Medio Ambiente y Ecología. Las organizaciones ambientalistas que participaron propusieron que el gobierno incluya en las políticas públicas habituales el concepto de educación y cultura ambiental, así como vincular el trabajo de las OSC al de las autoridades públicas. Señalaron que debería establecerse como una obligación para los gobiernos el emitir regularmente programas, videos y mensajes ambientalistas en los espacios que tienen en los medios de comunicación.

Discapacitados. Aunque algunas organizaciones presentaron propuestas específicas en torno a los grupos de la sociedad que atienden —ciegos y sordos, por ejemplo—, en síntesis plantean la necesidad de contar con una ley federal en materia de discapacitados, además de la abolición de cualquier forma de discriminación legal o social a este sector vulnerable de la sociedad.

Por lo demás, las propuestas giraron sobre los siguientes tópicos: subtitulación de programas de televisión y apoyo para la obtención de aparatos especiales para sordos, creación de bolsas de trabajo especializada en discapacitados, adecuación de hospitales y edificios públicos, inclusión de preguntas en los censos nacionales sobre este sector, así como la inclusión de servicios gratuitos de intérpretes en los juzgados.

Una propuesta específica más de estas OSC fue que la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las respectivas estatales cuenten con personal capacitado para la atención de personas discapacitadas.

EL TALLER NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A la cita en la ciudad de Zacatecas llegaron diputados federales miembros de la Comisión de participación ciudadana y otras comisiones, funcionarios de Gobernación, Hacienda y Relaciones Exteriores, diputados locales de varias entidades federativas —sobre todo de donde existían comisiones similares a la que convocó— y miembros de organizaciones de la sociedad civil, interesados en seguir de cerca el desarrollo de la Consulta Nacional y los acuerdos a que pudieran llegar los diputados.

Se organizaron tres mesas de trabajo. Una para diputados federales, otra para legisladores locales y una última para organizaciones civiles y funcionarios públicos visitantes. El objetivo del Taller fue analizar las propuestas recibidas a lo largo de la Consulta Nacional para tomar acuerdos al respecto, que posteriormente serían presentados en las respectivas legislaturas.

Del debate de los tres grupos de trabajo surgió una serie de planteamientos que por ser propuestas, acuerdos y compromisos tomados por los legisladores, de cara a las organizaciones civiles asistentes, representan el clímax de los logros obtenidos por las organizaciones civiles en esta larga jornada por participar en la vida pública del país y modificar el entorno normativo en que se desenvuelven, pudiendo con ello modificar sustancialmente la relación Estado-sociedad civil, y como consecuencia al sistema político mexicano.

Para respetar con absoluta fidelidad los planteamientos que allí se hicieron, reproduciré textualmente las determinaciones de las tres mesas de trabajo, tomadas directamente del documento que fue leído en la reunión plenaria del citado Taller y que, a su vez, comparé con el registro que se hizo del mismo en la *Memoria de la Consulta Nacional*. Asimismo, utilizaré el aparato crítico para hacer algunas anotaciones al margen para resaltar los puntos de mayor interés en esta investigación.

"Mesa de diputados federales

"Los diputados federales determinaron que:

- "Se elabore una *reforma constitucional que hable de democracia participativa*²⁷ y modernice el lenguaje para *reconocer a las organizaciones de la sociedad civil como entidades de interés público*.²⁸
- "Se reflexione sobre la pertinencia de *instalar una comisión redactora de una ley de normas mínimas*, para el establecimiento de derechos, obligaciones y sanciones que fortalezcan sus actividades.²⁹

²⁷ Todos los subrayados y las cursivas en la transcripción de este documento son míos.

²⁸ Hacer una reforma constitucional que hable de democracia participativa y reconocer a las organizaciones civiles como entidades de interés público, supone modificaciones de fondo a los contenidos constitucionales. En el artículo 40 se especifica que la voluntad el pueblo mexicano es "constituirse en una República **representativa**, democrática, federal..." (las negrillas son mías). La modificación de este renglón llevaría a una enorme serie de modificaciones de las leyes reglamentarias, que tendrían efectos prácticos en la vida pública nacional. Además, el reconocimiento de la OSC como "entidades de interés público" supone también otra serie de modificaciones en el entorno normativo, puesto que —hasta el momento— los partidos políticos son las únicas instancias de organización ciudadana que gozan del reconocimiento constitucional como entidades de interés público y, aunque con muy diferentes objetivos, atribuciones, prerrogativas y obligaciones al dotar a las OSC del carácter de entidades públicas se les estaría equiparando en importancia nacional con los partidos políticos. Sin duda, de llevarse al Congreso y aprobarse tan solo estas dos propuestas la transformación del sistema político mexicano se vendría en cascada y la preeminencia de las organizaciones de la sociedad civil refuncionalizaría la relación de éstas con el Estado y redefiniría los espacios públicos y de interlocución entre el gobierno y la sociedad civil. Desde cualquier punto de vista, esta propuesta podría tener enormes alcances tanto en la esfera de lo político como en la esfera de lo civil.

²⁹ En efecto, la comisión redactora fue instalada, pero por la Comisión y las organizaciones. Volveremos este punto más abajo.

- "Se realice una compilación de las leyes que mencionan la participación ciudadana, para difundirlas y promover su aplicación.³⁰
- "Se entregue al Senado de la República la parte de la consulta relativa a la asistencia social y reciba por parte de la misma la referente a participación ciudadana.³¹
- "Se entregue al pleno de la Cámara de Diputados lo relativo a participación ciudadana para que sea considerado en la próxima discusión de la Reforma del Estado.³²
- **"Sea la Comisión de Participación Ciudadana parte del grupo de discusión de la Reforma Democrática del Estado, llevando la voz de las organizaciones.³³**
- "Se supervise que las nuevas leyes de participación ciudadana o reformas no contravengan las formas tradicionales de participación ciudadana que existen, procurando la preservación de los usos y costumbres de los indígenas, en su caso; además, se recomienda *fomentar mecanismos de participación ciudadana para grupos de población indígena.*³⁴
- "Se realice la recopilación de prácticas exitosas de participación ciudadana.³⁵

³⁰ Nunca se llevó a cabo. Además, parece una contradicción que existan ya leyes acerca de la participación ciudadana y se tenga que promover su aplicación, pues la lógica indica que si las hubiera deberían estarse aplicando, independientemente de si se han promovido o no.

³¹ Se llevó a cabo, como consta en los archivos de la Cámara de Diputados, de cuales pude revisar los acuses de recibo originales. Véase *Memoria de la Consulta Nacional...*

³² Consta en documentos que se hizo la entrega. Véase *Memoria de la Consulta Nacional...*

³³ En efecto se instaló la mesa en que se iba a discutir la nueva relación del Estado con la sociedad civil. Sin embargo, tras desairadas reuniones, no se llegó a ningún acuerdo entre los partidos políticos. La Comisión de Participación Ciudadana no participó como tal, pero en la mesa se integraron diputados miembros de la Comisión y de su mesa directiva, en representación de los partidos políticos a que pertenecían. Este fue el momento en que todo el esfuerzo tanto de los legisladores como de las organizaciones se vino abajo, porque finalmente las propuestas no fueron tomadas en cuenta, con la excepción de algunas que tocaron el tema de las asociaciones políticas que formó parte de la reforma electoral (único tema de la reforma del Estado en que sí se llegó a acuerdos que trascendieron en el entorno jurídico, con modificaciones a la *Constitución* y al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*). Hasta aquí, a la reforma electoral, llegó la pretendida reforma democrática del Estado, comprendida por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. La nueva relación de la sociedad civil con el Estado y otros temas, quedaron pendientes.

³⁴ No se ha sabido nada al respecto hasta ahora. Además, es curioso que durante la Consulta Nacional la participación de organizaciones indígenas fue escasa, pero los legisladores les asignaron un lugar preponderante.

³⁵ No se hizo nada al respecto

- "Se inste al Presidente (sic) de la Gran Comisión para que cualquier discusión que cruce con el tema de participación ciudadana sea convocada en Comisiones Unidas a fin de que se dé la opinión técnica correspondiente.³⁶
- "Se establezca una mesa de trabajo con la SHCP para determinar los mecanismos administrativos que faciliten el trabajo y participación de las organizaciones de la sociedad civil.³⁷

"Mesa de trabajo de diputados locales

"Los diputados locales determinaron que:

- "Se creen comisiones de participación ciudadana, con carácter de ordinarias, en cada entidad federativa.³⁸
- "Se elabore un proyecto de ley estatal sobre participación ciudadana organizada.
- "Se reforme la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 9o.: para que se estipule el derecho de conformar organizaciones de participación ciudadana; se precise el perfil de las organizaciones de la sociedad civil; y se establezca el mecanismo de participación ciudadana organizada, diferenciándola de los organismos de participación social que coadyuven con la administración municipal.³⁹
- "Se elabore un manual o reglamento para las comisiones de participación ciudadana que clarifique la relación entre comisión y organizaciones y viceversa.⁴⁰

³⁶ Se hizo la petición.

³⁷ Se hizo, pero no tuvo ningún resultado.

³⁸ Durante el periodo analizado solamente llegaron a formarse comisiones de participación ciudadana, con carácter de especiales, en siete legislaturas locales.

³⁹ Con este párrafo los legisladores locales asistentes al Taller Nacional demostraron un profundo desconocimiento de los temas que se estaban tratando. Confundieron los términos y los conceptos básicos sobre participación ciudadana, organizaciones civiles y asociaciones en general. Incluso la propuesta de modificación al artículo 9º es tan imprecisa y carente de contenido que no merece mayores comentarios.

⁴⁰ Se confirma que desconocen qué deben hacer y, por ende, cómo deben de hacerlo.

- "Se elabore un registro de organizaciones civiles debidamente constituidas en cada uno de los estados de la República.
- "Se fomente, en esta etapa, un intercambio de información de las entidades con el Congreso de la Unión.
- "Se remitan los trabajos del Taller a la mesa de Reforma del Estado de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Se legisle para que el Estado pueda invitar a las **organizaciones cívicas** a participar como consultores en su especialidad **de manera facultativa, pero no obligatoria.**⁴¹

"Mesa de trabajo de las organizaciones miembros del Consejo Consultivo

"Los miembros de las organizaciones de la sociedad civil determinaron que:

- "No se establezcan requisitos limitativos a la creación y prerrogativas de las organizaciones civiles referentes a tiempo de antigüedad y ámbito territorial. Asimismo, se acordó el respeto a las determinaciones de las organizaciones sea cual fuese su finalidad, incluyendo la política, pero aquella que no este (sic) relacionada con inducción partidista.
- "Se facilite la participación de los ciudadanos en consejos consultivos con instancias públicas, desde su formación, con el énfasis de que sean entidades que sigan cauces democráticos en su integración y su regulación.
- "Se reforme el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de otorgar a los comités ciudadanos personalidad jurídica como órganos de contraloría y evaluación, estableciendo así un marco jurídico general que reúna las condiciones para alcanzar los fines de la participación social y ciudadana, pero haciendo énfasis en que ninguna reglamentación

⁴¹ Con todo el trabajo teórico y de investigación que he realizado resulta infructuoso dedicar mucho espacio a los comentarios que cualquier lector (incluso no especializado) puede hacer sobre las imprecisiones en que cayeron los legisladores locales.

deberá establecer limitaciones que desalienten el desarrollo de dichas organizaciones.

- "Se obtengan estímulos a través de exenciones de pago de determinados servicios."⁴²

3.1.4. LA COMISIÓN REDACTORA Y EL DESENLACE DE ESTE EJERCICIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los días 26 de septiembre y 8, 10 y 15 de octubre, así como el 10 de diciembre de 1996, la Comisión de Participación Ciudadana presentó al pleno de la Cámara de Diputados cinco documentos, producto de la Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana. El primero de ellos fue sobre la incorporación de la Comisión de Participación Ciudadana como ordinaria, para lo cual se hacía necesaria la modificación del artículo 43 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, en el que registran las comisiones ordinarias que deben ser instaladas. Este acuerdo fue firmado por los coordinadores de las cuatro fracciones parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados.⁴³ Y además incluye la iniciativa por la cual se propone la modificación a la citada ley firmada por todos los diputados integrantes de la Comisión.

Luego de los trámites a que se someten los puntos de acuerdo y tras el correr del tiempo, la solicitada modificación del artículo 43 no se llevó a cabo, por lo que terminó la Legislatura sin ser la Comisión de Participación Ciudadana ordinaria.

Los otros tres documentos se refieren a las propuestas recibidas a lo largo de la Consulta Nacional. En el del 8 de octubre, suscrito por los miembros de la mesa directiva de la Comisión de Participación Ciudadana, solicita que las propuestas en torno a los mecanismos de democracia directa se turnaran "a la Comisión de Régimen interno y Concertación Política y a la mesa de la Nueva relación del

⁴² Se puede apreciar la coherencia entre las propuestas más recurrentes en la Consulta Nacional y las de estas organizaciones. A pesar de que estos fueron los puntos en los que todas estuvieron de acuerdo, hubo mucha discusión sobre otros temas, y la propia pluralidad de las organizaciones allí representadas quedó manifiesta.

⁴³ Véase *Memoria de la Consulta Nacional...*

Gobierno con la Sociedad Civil a efecto de que sean incorporadas oportunamente a la discusión que al efecto se desarrolla."⁴⁴ El punto de acuerdo del 10 de octubre, signado otra vez por los miembros de la mesa directiva de la Comisión, pedía que las propuestas recibidas en materia de asistencia social se turnaran a la Comisión de Asistencia Social de la Cámara de Senadores, con fundamento en el acuerdo sostenido en el Taller Nacional que tuvo lugar en Zacatecas. La pretensión pudiera ser doble en este sentido. Por un lado, como lo expresa en documento, serviría para enriquecer la Consulta Nacional sobre Asistencia Social que estaba llevando a acabo el Senado de República y, por otro, la Comisión de Participación Ciudadana ya no tendría la obligación para con las organizaciones que presentaron propuestas en esta materia de darle seguimiento a las mismas, pues ya sería responsabilidad del órgano senatorial. El otro punto de acuerdo firmado por los miembros de la mesa directiva de la Comisión sometía a la consideración del pleno de la Cámara las propuestas recibidas en torno al régimen fiscal de las organizaciones de la sociedad civil, solicitando, a la vez, que fueran turnadas a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y a la de Hacienda.

El último punto de acuerdo presentado en este año, el del 10 de diciembre, fue rubricado por los coordinadores de las fracciones parlamentarias y solicitaba que la memoria de la Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana, y por ende las propuestas contenidas en ella, fuera turnada para su consideración a la Mesa Plural para la Reforma Democrática del Estado, al presidente de la República y a los presidentes de los partidos políticos "a fin de confirmar compromisos políticos que fortalezcan la democracia."⁴⁵

Las demás actividades de la Comisión de Participación Ciudadana se dirigieron a promover los resultados de la Consulta Nacional y, de particular interés para el desenlace de este proceso, a coordinar los trabajos de la mesa redactora que presentaría en el mes de abril una iniciativa de ley que lograra el consenso de las

⁴⁴ *Idem*

⁴⁵ *Idem*

organizaciones políticas pertenecientes al Consejo Consultivo que desearan participar.

Desde los primeros días del mes de enero hasta los últimos del mes de abril de 1997 se llevaron a cabo reuniones de trabajo de los representantes del Consejo Consultivo, algunos diputados y los asesores de la Comisión para redactar un proyecto de iniciativa de ley que incorporara las propuestas recibidas en la Consulta Nacional.

Finalmente se redactó un documento que obtuvo pleno consenso de las organizaciones participantes y de los diputados miembros de la Comisión, y la mesa directiva de la Comisión se dio a la tarea de conseguir el visto bueno de sus respectivas fracciones parlamentarias. Sin embargo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se negó a firmar el punto de acuerdo por el cual se presentaría la iniciativa de ley, por lo que fue presentada —el 28 de abril de ese año— al pleno de la Cámara de Diputados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con el apoyo del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido del Trabajo (PT). La iniciativa se turnó a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política⁴⁶, donde el PRI contaba con la mayoría de los integrantes —como en el resto de las comisiones legislativas— y hasta concluir la Legislatura, en agosto de ese año, no hubo un acuerdo al respecto. Comúnmente, se dice en la jerga política mexicana, se envió la iniciativa a la *congeladora*.

La pretendida Reforma Democrática del Estado se detuvo en la reforma electoral. Las demás mesas de discusión, sin disolverse formalmente, quedaron en el olvido. Así terminó este ejercicio de participación ciudadana, con muchas actividades, propuestas, consultas, pero sin resultados concretos que modificaran el entorno normativo de las OSC y su relación con el Estado.

⁴⁶ La razón por la que se turnó la iniciativa a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política es que las comisiones extraordinarias, como la de Participación Ciudadana, no tienen facultades para la dictaminar sobre iniciativas de ley, y aquellas iniciativas que presenten se turnan a la comisión ordinaria que corresponda para su estudio y dictaminación. Por eso hubo tanta insistencia de parte de los integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana en que se lo

3.1.5. HACIA UNA VALORACIÓN DE LOS AVANCES Y RETROCESOS DE LA NUEVA RELACIÓN DEL ESTADO CON LA SOCIEDAD CIVIL EN ESTE EJERCICIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las expectativas generadas en las organizaciones de la sociedad civil, en los partidos políticos y en algunos sectores académicos se truncaron de tajo ante la negativa del PRI de llevar adelante una reforma que podría haber significado el inicio de una profunda transformación de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado mexicano. Los efectos de esta reforma perfilaban la posibilidad de transformar, a su vez, los contenidos específicos del sistema democrático y, por ello, del sistema político en su conjunto, dada la emergencia de organizaciones de la sociedad civil activas, críticas y propositivas en una gran variedad de ámbitos de interés colectivo.

Las razones por las que la iniciativa no pasó el cedazo de la omnipotencia legislativa partidaria, en manos del PRI, pueden encontrarse entre las que describimos teóricamente en el apartado anterior. El mandato imperativo, esa férrea disciplina partidaria, se hizo sentir con sigilo, pero con absoluta efectividad.

Por lo que corresponde al sistema democrático representativo mexicano, en su expresión más abstracta y sintética posible, bien puede ser que nuestra democracia no sea tal, es decir, que sea aparente y formal, pero no real, y mucho menos tendiente a la democracia completa o ideal. Con toda esta experiencia de participación de organizaciones de la sociedad civil y sus propuestas queda bastante claro que los instrumentos de representación en nuestro sistema democrático ya no responden a las expectativas de la sociedad civil. Y dado el desenlace de esta experiencia, también puede afirmarse que hay actores en la esfera política más interesados en la conservación del *statu quo* que en perfeccionamiento de nuestra democracia.

diera a ésta el carácter de ordinaria, además de procurar la permanencia de la misma para la siguiente Legislatura.

De que existían las posibilidades de transitar a un Estado más democrático, con el respaldo de una sociedad civil participativa que daría plena legitimidad al régimen renovado, existían y eran muy concretas. Sin embargo, un freno defenestrante echo por la borda tales posibilidades al menos en este intento. También las razones de esta obstrucción pueden encontrarse en el marco teórico que mencioné: o bien, algunos actores de la sociedad política como el gobierno y el partido político en el poder pretendieron llevar a cabo una reforma al entorno normativo que permitiera someter y controlar a las organizaciones de la sociedad civil mexicana y al darse cuenta de que habían sido rebasados por la participación y vigilancia de las propias organizaciones y que de concretarse la reforma, muy por el contrario de someter y controlar a las OSC, se les fortalecería en su independencia y autonomía, así como en su capacidad de interlocución e influencia en la toma de decisiones, la echaron para atrás, o bien, nunca tuvieron la intención de llevar adelante una modificación del entorno normativo en el que desenvuelven las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, con lo cual todo este ejercicio de participación ciudadana no podría ser calificado más que como el montaje de un gran teatro en el que los actores de la sociedad civil organizada demostraron que podían ser capaces de invertir los papeles de la obra y convertirse en protagonistas, directores y guionistas de un acto que al final fue censurado y se bajó el telón, sin ver el final del espectáculo. Pero para mantener el *statu quo* no era necesario hacer tantos esfuerzos y mucho menos involucrar a tantas organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales. Crear expectativas que al final no llegaran a cumplirse, antes de mantener quietas a las organizaciones, las alentó a participar y a decepcionarse a la vez, motivo por el que me inclino a pensar que en la práctica el ejercicio de participación ciudadana que se vivió en México en LVI Legislatura se salió del control de los actores políticos, y las organizaciones de la sociedad civil demostraron la fuerza, capacidad y madurez del sector no lucrativo mexicano, en múltiples ámbitos de interés público.

Las organizaciones de la sociedad civil siguen trabajando, con la misma independencia y autonomía que antes de este ejercicio de participación ciudadana

que derivó en un serio intento de modificación del entorno jurídico, y en el futuro todavía resta mucho por ver y descubrir acerca de cómo las emergentes OSC irán consolidando su presencia e influencia ante un Estado que aun no acaba de comprender que su sistema representativo —por sí solo— ya no responde a los intereses colectivos, como quedó demostrado con la Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana.

CONCLUSIONES

EN EL NIVEL TEÓRICO

1. Con la creación y desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, en las últimas décadas ha comenzado una nueva etapa de redimensionamiento de los espacios públicos y una consecuente refuncionalización de la relación entre el Estado y la sociedad civil.
2. En un Estado democrático las organizaciones de la sociedad civil tienen un amplio potencial para influir en la transformación del sistema político para hacerlo cada vez más democrático. En tanto, en una democracia aparente o incompleta lo tienen para impulsar la transición del Estado (posiblemente autoritario, de manera encubierta o velada) a uno democrático.
3. Una democracia representativa en la que las posibilidades de participación se reduzcan al ejercicio de los derechos de votar y ser votado para cargos de elección popular, ya no satisface las expectativas de una sociedad civil cada vez más interesada en participar activamente en la toma de decisiones que afecten sus intereses colectivos, sean grupales, regionales, locales o nacionales.
4. Una democracia representativa, que sea cuestionada por las organizaciones de la sociedad civil acerca de la efectividad en la representación de sus intereses, puede abrir espacios de participación que lleven a la integración de mecanismos de participación ciudadana en el entorno normativo, en todos los ámbitos de la vida pública, para revitalizar su legitimidad.
5. Por el contrario, un sistema que se diga democracia representativa, pero que intente controlar o someter a las organizaciones de la sociedad civil o se niegue a incorporar mecanismos de participación ciudadana, está lejos de

poder considerarse como una democracia completa, pudiendo incluso, según el caso, llegar calificársele como una democracia aparente.

ACERCA DEL EJERCICIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 1995-1997

1. A la luz de las propuestas y los resultados que se obtuvieron en la Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana, durante la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, las organizaciones de la sociedad civil que participaron en el intento de modificar el entorno normativo en el que se desenvuelven, demostraron que este emergente sector está consolidando su presencia en la vida pública nacional.
2. La voluntad y capacidad de interlocución pero, sobre todo, de negociación de las organizaciones de la sociedad civil con los legisladores de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión quedó demostrada a lo largo de la Consulta Nacional y en el proceso de redacción del proyecto de iniciativa de Ley, que finalmente se presentó al pleno de la Cámara de Diputados.
3. Del ejercicio de participación ciudadana en su conjunto destaca notablemente el papel que jugó el Consejo Consultivo de la Comisión de Participación Ciudadana, puesto que la participación activa de algunos de sus miembros, junto con las demás organizaciones que se integraron a sus trabajos, dificultó al gobierno y a la propia Comisión la manipulación de las propuestas recibidas en la Consulta Nacional y, posteriormente, en la redacción de la iniciativa de Ley.
4. Quedó demostrado que el Partido Revolucionario Institucional, al hacer uso del mandato imperativo sobre sus legisladores para frenar una iniciativa de tales características como la que se presentó al pleno de la Cámara de

Diputados en 1997, está interesado en la conservación del *statu quo* en que se encuentran las relaciones del Estado con la sociedad civil.

5. Asimismo, el desarrollo y desenlace de este ejercicio de participación ciudadana dan elementos suficientes para cuestionar el tipo de democracia del Estado mexicano, sobre si se trata de una democracia aparente, que escuda su autoritarismo bajo la herramienta formal de la representación política.
6. En este ejercicio de participación ciudadana, el gobierno y su partido político (PRI), intentaron manipular y controlar a las emergentes organizaciones de la sociedad civil, que buscaban participar en la pretensión de la Reforma Democrática del Estado. Al no conseguirlo, habiéndose consensado la presentación de una iniciativa de ley cuya confección y contenidos democrático-participativos le resultaban adversos, optó por dar marcha atrás en este proceso que ya perfilaba la posible modificación a fondo de las relaciones entre el Estado mexicano y las organizaciones de la sociedad civil.
7. Finalmente, las organizaciones de la sociedad civil —con este ejercicio de participación ciudadana— demostraron su potencial de transformación del sistema político mexicano, a través del establecimiento de una relación del Estado con la sociedad civil.

ANEXO A

CUADROS SOBRE LEGISLACIONES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA ACERCA DE LAS OSC

PAÍS	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMÁ	PARAGUAY	PERÚ	URUGUAY	VENEZUELA
Registro oficial																	
Incentivos fiscales																	
Apoyo con recursos públicos																	
Definición de derechos y obligaciones																	
Leyes para el fomento y promoción de las OSC																	
Alianzas con el gobierno, contratación para servicios públicos																	
Mecanismos de participación ciudadana																	
Mecanismos de articulación con las autoridades públicas																	

Fuente: Memoria de la Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana 1994-1996.

NOTA: La mayoría de las legislaciones en Latinoamérica contempla la asociación ciudadana bajo las figuras de Asociación Civil, Sociedad, Fundación, Asociaciones de Beneficencia y/o Organizaciones sin Fines de Lucro. La OSC no aparecen bajo estas denominaciones explícitamente.

CUADROS DE LEGISLACIONES SOBRE OSC POR PAÍS¹

TEMA	ARGENTINA
Registro oficial	El artículo 2 de la Ley No 24.057 sobre Asociaciones Civiles dispone que las <i>organizaciones civiles</i> promotoras de la vivienda para personas sin techo deben obtener su reconocimiento y registro ante la Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental.
Incentivos fiscales	
Apoyo con recursos públicos	Las entidades civiles reconocidas "gozarán de preferencias para recibir subsidios, préstamos, o gestionar créditos para realizar obras, encarar proyectos de investigación o toda otra actividad de su incumbencia." (Art 3, Ley de Asociaciones Civiles).
Definición de derechos y obligaciones	
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	El artículo 1º de la Ley de Asociaciones Civiles declara que el poder ejecutivo promoverá la constitución de asociaciones civiles, cooperativas, fundaciones o toda entidad de derecho sin fines de lucro para la solución de problemas de hábitat popular, investigación científica o tecnológica, o de enseñanza en relación a la tierra, vivienda, transporte, salud, servicios de infraestructura u otros aspectos en relación al tema.
Alianzas con el gobierno, contratación para servicios públicos	
Mecanismos de participación ciudadana	"Las entidades civiles reconocidas tendrán el derecho de participar en audiencias públicas donde sea oída su opinión cada vez que el Poder Ejecutivo decida encarar planes referidos al tema." (Art. 3, Ley de Asociaciones Civiles).
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	"Las entidades reconocidas coordinarán sus tareas con organismos oficiales para la aplicación de los programas estatales de vivienda, para lo cual se les destinará un cupo financiero (Art. 3, Ley de Asociaciones Civiles).

¹ Estos cuadros que aparecen en la *Memoria de la Consulta Nacional* —salvo algunas precisiones que incorporé para este trabajo— son el producto de una investigación que realicé para la Comisión de Participación Ciudadana, en calidad de asesor, durante la LVI Legislatura

TEMA	BOLIVIA
Registro oficial	Fundaciones, asociaciones mutualistas, asistenciales, y de beneficencia: Registro ante la Notaría de Gobierno para la constitución de asociaciones (régimen civil)
Incentivos fiscales	
Apoyo con recursos públicos	FIS (Fondo de Inversión Social). Administra recursos públicos asignándolos al financiamiento de programas y proyectos en áreas de salud, educación y otras de interés social y de acuerdo a las políticas diseñadas por los ministerios del ramo.
Definición de derechos y obligaciones	Reglamentación civil para sociedades y asociaciones.
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	
Alianzas con el gobierno, contratación para servicios públicos	
Mecanismos de participación ciudadana	
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	Los gobiernos municipales cooperan con las Secretarías de Estado mediante convenios generales o especiales con asociaciones para salud, educación, cultura, deporte, microrriego y caminos vecinales. La Secretaría Nacional de Participación Popular presta asistencia técnica a los gobiernos municipales que la requieran.

TEMA	BRASIL
Registro oficial	Entidades de fines filantrópicos: Certificado de entidad de fines filantrópicos, expedido por el Consejo Nacional de Servicio Social Asociaciones de utilidad pública: Registro civil de las personas jurídicas. Fundaciones Escritura pública o testamento.
Incentivos fiscales	Entidades de fines filantrópicos: Exención de impuestos Para deducibilidad de impuestos a terceros, por donaciones a entidades de fines filantrópicos, éstas deben tener no menos de cinco años de existencia y haber sido declaradas de utilidad pública.
Apoyo con recursos públicos	Fondo de Desarrollo Social para el financiamiento de proyectos de inversión relevantes en las áreas de habitación popular, saneamiento básico e infraestructura urbana.
Definición de derechos y obligaciones	Atribución del título de "utilidad pública federal" para servicios necesarios a la sociedad (facultad del presidente de la República) mediante el cual existe la posibilidad de recibir donaciones federales o estatales. Las entidades de asistencia social deberán requerir la renovación de la exención de impuestos cada tres años, y enviar cada año al Ministerio de Justicia un informe de los servicios prestados el año anterior. Para obtener financiamiento público, las entidades privadas sin fines de lucro deberán presentar declaración actualizada de tres autoridades locales, concerniente a su buen funcionamiento, y comprobante de regularidad en su directiva.
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	El Decreto 752 (febrero de 1993) regula la concesión del certificado de entidad de fines filantrópicos a las entidades de asistencia social que participen en la protección de la familia, la maternidad, la infancia, la adolescencia y la vejez o bien, amparen niños y adolescentes carentes, promuevan acciones de prevención, habilitación y rehabilitación de personas portadoras de deficiencias y promuevan gratuitamente asistencia en salud y educación.
Alianzas con el gobierno, contratación para servicios públicos	Las entidades de asistencia social y fines filantrópicos gozan de exclusividad para la celebración de convenios con órganos o entidades de la administración pública para la prestación de servicios asistenciales a niños carentes de 0 a 6 años, adolescentes en riesgo social, enfermos y portadores de deficiencias.
Mecanismos de participación ciudadana	Entidades de asistencia social. Comunidades de base
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	Consejo Curador del Fondo de Desarrollo Social para establecer la relevancia social de los proyectos, las prioridades sectoriales y regionales, la viabilidad técnica y económica de los proyectos, y establecer el porcentaje del financiamiento aportado por el fondo. Debe también confrontar los proyectos con las políticas aplicadas por el gobierno federal.

TEMA	CHILE
Registro oficial	Está a cargo de los municipios, que deberán llevar la cuenta tanto de las organizaciones comunitarias territoriales como de las funcionales. En este registro deberá constar la constitución, modificaciones estatutarias y disolución de las mismas. El municipio puede impugnar la constitución de alguna organización si ésta incumple con los requisitos legales, y si éstos no son cubiertos en 30 días la personalidad jurídica de la organización caducará.
Incentivos fiscales	
Apoyo con recursos públicos	
Definición de derechos y obligaciones	
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	"Ley sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales". La primera figura incluye a las organizaciones que tienen por objeto promover el desarrollo de la comuna en un territorio específico, mientras que la segunda incluye aquéllas cuya finalidad es representar y promover valores específicos de la comunidad.
Alianzas con el gobierno, contratación para servicios públicos	
Mecanismos de participación ciudadana	Los municipios pueden constituir corporaciones o fundaciones sin fines de lucro destinadas a la cultura y el arte. Un proyecto de Ley restituye a las Juntas de Vecinos su carácter de organismo sociales representativos de una población que vive en un espacio social determinado. Así, éstas pueden colaborar con las autoridades municipales en tareas de fomento económico, educacional, deportivo, cultural y social.
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	Existe el Comité Consultivo ONG's-Gobierno cuyo fin es articular la participación de las ONG's en políticas sociales (salud, vivienda, atención de menores y discapacitados) a nivel nacional y municipal. Por ejemplo, El Ministerio de Vivienda y Urbanismo abrió la posibilidad de que los grupos específicamente interesados participen en la etapa de planeación de su proyecto de vivienda (postulando su propuesta, ubicando el terreno y elaborando el proyecto). El programa "Entre Todos" intenta generar la capacidad necesaria (en localidades de bajos ingresos) de formulación y gestión de proyectos de combate a la pobreza.

TEMA	COLOMBIA
Registro oficial	Registro ante la Veeduría del Tesoro cuando se trata de entidades cívicas sin ánimo de lucro que reciben o manejan recursos del presupuesto público. Las sociedades civiles reguladas en el Código Civil se constituyen en escritura pública y deben inscribirse en el registro mercantil
Incentivos fiscales	Régimen tributario especial para algunas de las entidades cívicas sin ánimo de lucro. 20% sobre beneficio excedente (se absorbe el 20% como ISR sobre el saldo anual de tales entidades, según la Ley del ISR.
Apoyo con recursos públicos	Fondo de Solidaridad y Emergencia Social para fomentar la concertación interinstitucional y la participación de las organizaciones no gubernamentales y de la comunidad en la gestión social que desarrollan las entidades públicas. Partidas presupuestales para garantizar los mecanismos de participación ciudadana (consulta popular, plebiscito, referendo, etcétera).
Definición de derechos y obligaciones	Las entidades sin ánimo de lucro sometidas al régimen especial (excepto las juntas de acción comunal, juntas de defensa civil, entidades de derecho público no contribuyentes, conferencias episcopales y de superiores mayores, iglesias, parroquias y seminarios) tienen la obligación de llevar libros de contabilidad registrado y sujetos a los preceptos de la ley mercantil (Ley del ISR).
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	El Art. 103 de la Constitución Nacional de Colombia, en su párrafo segundo, declara que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.
Alianzas con el gobierno, contratación para servicios públicos	El gobierno en sus tres niveles podrá, con sus respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público (Arts. 335 y 365 de la Constitución Nacional).
Mecanismos de participación ciudadana	Consulta popular, cabildo abierto, voto, plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato (Art. 103, Constitución Nacional). Asimismo, el Art. 270 de la Constitución Nacional establece que la "La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados."
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	Subcomisión Interinstitucional de Acompañamiento de las Actividades de las Organizaciones Civiles. Comité Interinstitucional de Participación. Consejos de Rehabilitación integrados por entidades locales para asesorar la administración en las acciones de orden económico y social. Comités DRI (Desarrollo Rural Integrado) para la participación de las comunidades rurales en proyectos de desarrollo rural. CORPes (Comités Técnicos Regionales de Participación). JAL (Junta Administradora Local). Participación en la gestión de servicios públicos.

TEMA	COSTA RICA
Registro oficial	
Incentivos fiscales	El Art. 10 de la Ley de Fundaciones señala que éstas están exentas del pago de derechos de inscripción y de impuestos nacionales y municipales, salvo los arancelarios, de los cuales podrán ser exentados por el Ministerio de Hacienda, dependiendo de la clase de bienes de que se trate y su destino.
Apoyo con recursos públicos	El Art. 18 de la Ley de Fundaciones indica que éstas pueden recibir subvención o aporte económico del Estado o de sus instituciones. La Contraloría General de la República comunicará a la Oficina de Planeación o a la institución interesada, su criterio respecto al destino de los fondos.
Definición de derechos y obligaciones	
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	El Art. 1º de la Ley de Asociaciones señala que el derecho de asociación puede ejercitarse libremente conforme dicha ley. Así, quedan sometidas a ésta las asociaciones para fines científicos, artísticos, deportivos, benéficos, de recreo y cualesquiera otros fines lícitos que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia. Se rigen también por esta ley los gremios y las asociaciones de socorros mutuos, de provisión y de patronato.
Alianzas con el gobierno, contratación para servicios públicos	
Mecanismos de participación ciudadana	
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	

TEMA	ECUADOR ²
Registro oficial	
Incentivos fiscales	
Apoyo con recursos públicos	Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Humano en la Población Ecuatoriana, como organismo de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y régimen administrativo y financiero propios. Los fines y objetivos del Fondo son la atención a las políticas de desarrollo humano, exclusivamente, mediante el financiamiento de programas de educación formal y no formal en sus diversas modalidades. Para el cumplimiento de sus objetivos y fines específicos el Fondo suscribe convenios para el financiamiento no reembolsable y por excepción reembolsable, de los programas de desarrollo humano que realicen entidades y organismo del sector público, así como corporaciones y fundaciones privadas sin fines de lucro.
Definición de derechos y obligaciones	
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	
Alianzas con el gobierno, contratación para servicios públicos	
Mecanismos de participación ciudadana	
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	Fondo de Inversión de Emergencia (FISE). Estimula "la participación en la gestión de programas y proyectos por parte de organizaciones populares, de las empresas asociativas y cooperativas del sector privado, de las organizaciones no gubernamentales y de entidades locales y seccionales descentralizadas", con la intención de aprovechar la experiencia institucional de las organizaciones de la sociedad civil que se hayan constituido o se constituyan para la realización de proyectos de carácter social.

² En Ecuador ya se han decretado normas para regular las actividades de las ONG's (con esta denominación específica) extranjeras en ese país, mediante el Decreto Ejecutivo No. 1675, publicado en el Registro Oficial No. 430, del 28 de abril de 1994

TEMA	EL SALVADOR
Registro oficial	Es obligatorio para las ONG's extranjeras, y deben refrendarlo cada año, para lo cual el gobierno creó el Registro de Organismos no Gubernamentales Extranjeros.
Incentivos fiscales	
Apoyo con recursos públicos	Fondo de Inversión Social de El Salvador, cuya misión es combatir la pobreza. Uno de sus mecanismos de gestión es la asignación de recursos a ONG's para obras y servicios, de acuerdo a las prioridades y procedimientos que establezca la ley reglamentaria.
Definición de derechos y obligaciones	
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	
Alianzas con el gobierno, contratación para servicios públicos	
Mecanismos de participación ciudadana	Las leyes establecen tres figuras: a) Cabildos abiertos. Se realizan por lo menos cada tres meses y tienen como función informar a la ciudadanía de la gestión de los problemas comunitarios, así como servir de foro de discusión B) Consulta popular. Es convocada por el Consejo municipal para someter a la consideración de la ciudadanía asuntos de interés local. En este esquema, el Consejo está obligado a acatar la voluntad de la mayoría y c) Asociaciones comunales. Son órganos de deliberación y apoyo al Consejo Municipal.
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	

TEMA	GUATEMALA
Registro oficial	
Incentivos fiscales	El Art. 242 de la Constitución Política establece que "con el fin de financiar programas de desarrollo económico y social que realizan las organizaciones no lucrativas del sector privado reconocidas legalmente en el país, el Estado constituirá un fondo específico de garantía de sus propios recursos, de entidades descentralizadas o autónomas, de aportes privados de origen internacional. Una ley regulará esta materia."
Apoyo con recursos públicos	
Definición de derechos y obligaciones	El Art. 15 del Código Civil establece el régimen legal general que rige a las Organizaciones sin Fines de Lucro (OSFL). En él se señala como personas jurídicas a las fundaciones y demás entidades de interés público que promuevan, ejerzan y protejan sus intereses sindicales, políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales, profesionales o de cualquier otro orden, cuya constitución haya sido debidamente aprobada por la autoridad respectiva
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	
Alianzas con el gobierno, contratación para servicios públicos	
Mecanismos de participación ciudadana	
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	

TEMA	HONDURAS ³
Registro oficial	
Incentivos fiscales	No se especifica. Se establece que la Comisión de Enlace entre Gobierno y ONG's tiene entre sus funciones promocionar, gestionar, captar y canalizar fuentes de financiamiento externo no convencional hacia las ONG's.
Apoyo con recursos públicos	
Definición de derechos y obligaciones	
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	Existe un decreto presidencial por el cual se crea la Comisión de Enlace Gobierno-ONG's como ente facilitador de la activación, orientación y promoción de cooperación técnica y financiera de las ONG's hacia programas que propenden al desarrollo integral de la comunidad hondureña. Este decreto dispone que la Comisión dé seguimiento a los compromisos nacionales e internacionales de apoyo a las ONG's, entre otras disposiciones generales de apoyo a las ONG's.
Alianzas con el gobierno, contratación para servicios públicos	
Mecanismos de participación ciudadana	
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	Comisión de Enlace Gobierno-ONG's, integrada por representantes del sector social, de las entidades gubernamentales involucradas y representantes de las ONG's electos por un período de dos años. La dirección de la Comisión la ejerce un funcionario designado por el presidente de la República.

³ En la legislación hondureña se define a las ONG's como organizaciones que no forman parte de ningún área gubernamental, sin fines de lucro, apolíticas y establecidas en el país según las leyes respectivas.

TEMA	MÉXICO
Registro oficial	No existe un registro oficial general. Sin embargo, las OSC que solicitan apoyo económico de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público o de Desarrollo Social deben registrar a sus organizaciones y proyectos en las oficinas de estas instituciones.
Incentivos fiscales	No específica para OSC, pero existen casos de exención para organizaciones sin fines de lucro.
Apoyo con recursos públicos	Se otorga en caso de proyectos productivos y bajo criterios específicos de coinvertión social.
Definición de derechos y obligaciones	
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	Las organizaciones civiles son reguladas bajo las figuras de Asociación, Fundación, Sociedad, Cooperativa, Institución de Asistencia Privada e Institución de Beneficencia Privada, pero existe un marco regulatorio específico para su fomento y promoción.
Alianzas con el gobierno, contratación para servicios públicos	
Mecanismos de participación ciudadana	
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	

TEMA	NICARAGUA
Registro oficial	No es estrictamente oficial, pero es el único que se hace El de la Federación de Organizaciones no Gubernamentales de Nicaragua.
Incentivos fiscales	
Apoyo con recursos públicos	
Definición de derechos y obligaciones	Se refiera solamente a los que tienen las organizaciones con respecto a la Federación de ONG's, tales como los requisitos para la admisión y las condiciones de separación. No se regulan derechos y obligaciones en la relación de las ONG's con el gobierno.
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	Se contemplan en los Estatutos de la Federación de ONG's. Ésta goza de personalidad jurídica y se le conoce también como Coordinadora de Organismos no Gubernamentales de Nicaragua.
Alianzas con el gobierno, contratación para servicios públicos	
Mecanismos de participación ciudadana	
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	

TEMA	PANAMA
Registro oficial	<p>El Art 697 del Código Fiscal plantea que deberá cubrirse el procedimiento de registro de asociaciones civiles en los diferentes ministerios de gobierno, según sea el área de interés:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Trabajo y Bienestar Social: organizaciones de asistencia social. • Ministerio de Salud: organizaciones de índole sanitaria o médica. • Ministerio de Educación: organizaciones con fines educativos. • Ministerio de Planificación y Política Económica: organizaciones que tengan interés en trabajar en proyectos de desarrollo de comunidades marginales (voluntario).
Incentivos fiscales	
Apoyo con recursos públicos	
Definición de derechos y obligaciones	
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	
Alianzas con el gobierno. contratación para servicios públicos	
Mecanismos de participación ciudadana	
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	

TEMA	PARAGUAY
Registro oficial	
Incentivos fiscales	
Apoyo con recursos públicos	
Definición de derechos y obligaciones	
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	Regulación en materia civil, reconociendo como personas jurídicas de interés social a las cooperativas constituidas sin fines de lucro, con neutralidad en materia política partidaria, religión, raza y nacionalidad, y que fomenten la participación en la integración cooperativa (Ley 438 de cooperativas, Art. 3).
Alianzas con el gobierno; contratación para servicios públicos	
Mecanismos de participación ciudadana	
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	

TEMA	PERÚ
Registro oficial	Registro de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo, del cual se encarga el Instituto Nacional de Planificación y la Dirección Nacional de Empleo y Fomento Profesional.
Incentivos fiscales	
Apoyo con recursos públicos	
Definición de derechos y obligaciones	
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	Decreto Legislativo No. 719 Establece la Ley de Cooperación Técnica Internacional para la supervisión del marco legal específico de dicha cooperación. Las organizaciones registradas pueden tener acceso al apoyo técnico internacional.
Alianzas con el gobierno, contratación para servicios públicos	
Mecanismos de participación ciudadana	El Art. 111 del Código Civil define a los comités como organizaciones de personas naturales o jurídicas cuya función es la recaudación pública de aportes destinados a finalidades altruistas.
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	

TEMA	URUGUAY
Registro oficial	
Incentivos fiscales	
Apoyo con recursos públicos	
Definición de derechos y obligaciones	
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	
Alianzas con el gobierno contratación para servicios públicos	
Mecanismos de participación ciudadana	
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	Aun cuando no se les exige registro oficial ni se tienen todavía leyes al respecto, se analizan los programas de las OSC en lo relativo a la inversión social (salud, alimentación y educación), con el fin de readecuar su acción complementaria o supletoria a las funciones del Estado en esa materia.

TEMA	VENEZUELA
Registro oficial	
Incentivos fiscales	
Apoyo con recursos públicos	Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS), con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya formación y establecimiento fue apoyado por el Estado venezolano. El fondo tiene como uno de sus objetivos fundamentales prestar asistencia técnica especializada y promover la capacitación en el área de proyectos sociales de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, en correspondencia con las estrategias de desarrollo establecidas por el Poder Ejecutivo Nacional.
Definición de derechos y obligaciones	
Leyes para el fomento y promoción de las OSC	
Alianzas con el gobierno contratación para servicios públicos	
Mecanismos de participación ciudadana	
Mecanismos de articulación con autoridades las públicas	

ANEXO B

CUADRO SOBRE LAS MENCIONES EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, ACERCA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

TEMA	MENCIONES EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000
Estructuras de apoyo a las OSC	"Este Plan propone examinar la conveniencia de establecer una regulación general de las actividades que estas organizaciones desarrollan, para otorgarles el tratamiento fiscal correspondiente. En el mismo sentido, se trabajará en las medidas que atiendan a la simplificación de los trámites administrativos que las organizaciones realicen ante las instancias gubernamentales, brindándoles además la asesoría y la información que requieran, y colaborando en su profesionalización." (pág. 68)
Ley para las OSC	"El marco legal no es suficiente para el despliegue de las iniciativas y los propósitos de la sociedad civil organizada e independiente. El Gobierno de la República considera que es de primordial importancia promover el establecimiento de un nuevo marco regulatorio que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles." (pág. 67-68)
Marco fiscal	"... no existen condiciones fiscales adecuadas que permitan la relación y el desarrollo de las organizaciones civiles" (pág. 68). "Este Plan propone examinar la conveniencia de establecer una regulación general de las actividades que estas organizaciones desarrollan, para otorgarles el tratamiento fiscal correspondiente". (pág. 68).
Creación de Consejos Consultivos	"Las organizaciones civiles pueden ser consultores calificados en la instrumentación de diversas políticas públicas. Asimismo pueden proporcionar útiles referencias para la evaluación de los resultados de las acciones de gobierno". (pág. 68). "La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos". (pág. 69). "Este Plan propone establecer una política de firme aliento a la participación de los ciudadanos y de las organizaciones civiles en las diversas áreas de la administración pública. Para ello se estima conveniente promover la creación de Consejos Consultivos en los órdenes municipal, estatal y federal en los que tengan cabida líderes sociales representativos y profesionistas expertos". (pág. 69)

ANEXO C

GLOSARIO DE MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Cabildo abierto. Es la reunión pública de los consejos municipales o cabildos en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. Se aplica sólo en el nivel municipal y permite la comunicación entre el gobierno y la sociedad de manera directa.

Consulta popular. Es un mecanismo mediante el cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, estatal, local o distrital es sometida por el presidente de la República, gobernador, alcalde o presidente municipal, según el caso, a consideración del pueblo, para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

Iniciativa popular. Abre la posibilidad de que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuar de los poderes públicos. Constituye una especie de seguro contra la tendencia de los partidos políticos a la exclusión.

Derecho de revocación de mandato o de reclamación. Es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernante, a través de un procedimiento establecido por la ley, similar al electoral. Este mecanismo permite la posibilidad de concluir el mandato otorgado a un determinado representante político, aunque haya ganado su puesto en elecciones legítimas, o bien modificar el curso de una decisión previamente tomada por el gobierno.

Plebiscito. Es un pronunciamiento, a través de una votación popular, sobre temas de relevancia nacional —pero no sobre actos normativos— y es, en consecuencia, un instrumento de democracia directa. Propone a la sociedad la elección entre dos opciones. Puede tener diversas variantes, dependiendo por quien es convocado. Generalmente la convocatoria la hace el titular del poder ejecutivo para solicitar la aprobación o el rechazo ciudadano de alguna decisión que esté por tomarse.

Referéndum. Es una votación popular sobre actos normativos que han sido aprobados con anterioridad o están por aprobarse en el poder legislativo, es decir, es la convocatoria que se hace a los ciudadanos para que se pronuncien sobre alguna norma jurídica, respecto a si se deroga, se reforma o sigue vigente tal cual. Esto significa que tiene por objetivo preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno con la sociedad. Junto con el plebiscito, es considerado el principal instrumento de democracia directa, pues mediante tal institución el electorado determina los resultados en el proceso de toma de decisiones de interés general. La tipología del referéndum es diversa. Se habla de referéndum constituyente, cuando se refiere a la aprobación de una constitución. De referéndum constitucional, cuando se trata de una revisión a la constitución vigente. De referéndum legislativo o administrativo, dependiendo si concierne a leyes o actos administrativos. Y dependiendo del territorio puede ser nacional, estatal, regional, municipal, etcétera.

Consejo Consultivo. Es un órgano de consulta y colaboración de los ciudadanos con el gobierno, cuyo objeto es atender las tareas de la administración pública, y en gran medida la estructuración de las políticas públicas. Se integra por líderes sociales miembros de organizaciones de la sociedad civil, que también pueden funcionar como consultores calificados en la elaboración de programas y planes gubernamentales, así como en su ejecución y vigilancia. Además, es responsable de elaborar propuestas eficaces y legítimas para beneficio de la sociedad civil, puesto que su labor supone una estrecha interacción con el gobierno.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

ABBAGNANO, Nicolás. *Diccionario de filosofía*, 2ª ed., 6ª reimp., F.C.E., México, 1987.

— *Historia de la filosofía*, 3ª ed., 3 t., Edit. Montaner y Simón, Barcelona, 1978.

ABDEL-MALEK, Anuar, *La dialéctica social*, Siglo XXI, México, 1975.

ALMOND, Gabriel y Sidney Verba. *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco países*, Fundación de Estudios Sociales y Sociología Aplicada, Madrid, 1970.

ALONSO Benito, Luis Enrique, "El papel del Sector público en la provisión de servicios sociales: socialización, liberalización, privatización", en el *Boletín de Estudios y Documentación*, No. 6, Madrid, 1997.

AMDH, *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1997.

ARANDA Izguerra, José, *El método del método*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Ciudad Universitaria, 1990.

ARATO, Andrew y Jean L. Cohen, "Esfera pública y sociedad civil", en la revista *Metapolítica*, vol. 3, No. 9, México, enero-marzo, 1999.

ARENDT, H., "Truth and Politics", en P. Laslett y W. G. Runciman (Comps.), *Philosophy, Politics and Society*, vol. 3, Oxford, 1969.

ARISTÓTELES, *La política*, Porrúa, México, 1985.

— *Ética nicomaquea*, Porrúa, México, 1985.

ARMIGO, Natalia y Sergio García (Coords.). *Organismos no gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas*. Editado por el Foro de Apoyo Mutuo (FAM), México, 1995.

BAENA Paz, Guillermina, *Manual de técnicas de investigación documental*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1970.

BAHRO, Rudolf, *La alternativa*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.

BENÍTEZ Zenteno, Raúl (Coord.), *Clases sociales y crisis política en América Latina (Seminario de Oaxaca)*, 5ª ed., Siglo XXI, México, 1988

BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, F.C.E., México, 1989.

— *El futuro de la democracia*, F.C.E., México, 1992.

BOBBIO, Norberto y Michelangelo Bovero, *Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna*, F.C.E., México, 1986.

BOFFA, Giuseppe, *La revolución rusa*, 2ª ed., 2 t., Edit. Era, México, 1976.

BOKSER Liwerant, Judith, "La filosofía política de la Escuela de Frankfurt", en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 150, Año XXXVII, Nueva Época, México, octubre-diciembre, 1992.

BOVERO, Michelangelo. *Los adjetivos de la democracia*, colección Temas de la democracia, serie Conferencias Magistrales 2, 1ª reimposición, Instituto Federal Electoral (IFE), México, 1996.

— *Los desafíos actuales de la democracia*, colección Temas de la democracia, serie Conferencias Magistrales 3, Instituto Federal Electoral (IFE), México, 1995.

BURY, John, *La idea del progreso*, Alianza Editorial, Madrid, 1971.

CABRA de Luna, Miguel Ángel, "La constelación de las entidades no lucrativas: el tercer sector", en *El sector no lucrativo en España*, Escuela Libre editorial, Madrid, 1993.

CALHOUNN, C., *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

CARDIEL Reyes, Raúl, "La ciencia políticas a fines del siglo XX", en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 150, Año XXXVII, Nueva Época, México, octubre-diciembre, 1992.

CAREAGA, Gabriel, "Crisis de la modernidad: un asalto a la razón", en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 140, Año XXXVI, Nueva Época, México, abril-junio, 1990.

CARRILLO, Fernando. "La modernización del Estado y el Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Dos caras de la misma moneda", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, 1994.

CASTELAZO, José R. "Reforma posible, escenarios en el porvenir". Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1992.

CASTELLS, Manuel, *Movimientos sociales urbanos*, 10ª ed., Siglo XXI, México, 1988.

CERRONI, Umberto, *Teoría política y socialismo*, 3ª ed., Edit. Era, México, 1984.

COINCIDE. "Estructuras del Poder Político", Mimeo, México, 1996

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 102ª Ed., Editorial Porrúa, México, 1995 y la del Instituto Federal Electoral, México, 1977.

COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *Boletín Informativo*, vol. 1, Números 1 al 5, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, 1995-1997.

— *Memoria de la Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana*, LVI, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, 1996.

— "I Foro Regional para la Recepción de Propuestas Ciudadanas", Tríptico, 26 y 27 de abril, 1996.

— "Comisión de Participación Ciudadana", Tríptico, 1995.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *Los grandes textos políticos*, 7ª ed., Aguilar, México, Madrid, 1979.

DAHL, Robert, *La poliarquía (participación y oposición)*, Edit. Tecnos, Madrid, 1980.

DECA Equipo Pueblo. *La diplomacia ciudadana en la era de la globalización*, serie Diplomacia ciudadana, imprenta Pacheco del Río, México, 1996.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas, Washington, 1948.

DEUCHSCHER, Isaac, *Stalin: biografía política*, Edit. Era, México, 1965.

ECO, Umberto, *Cómo se hace una tesis*, Edit. GEDISA, Barcelona, 1977.

Enciclopedia Ilustrada Grijalbo, Ediciones Grijalbo/Ediciones Danae, Madrid, 1975.

FERNÁNDEZ, Rubén César. *Privado aunque público: el tercer sector en América Latina*, CIVICUS, Río de Janeiro, 1994.

GARCÍA de Enterría, Eduardo, "Constitución, fundaciones y sociedad civil", en *Las Fundaciones y la Sociedad Civil (Monografías)*, Civitas, Fundación ONCE, Madrid, 1992.

GONZÁLEZ Pedrero, Enrique, "La reforma del Estado", en la revista *Nexus*, No. 146, Ediciones Cal y Arena, México, febrero, 1990.

GONZÁLEZ Reyna, Susana, *Manual de redacción e investigación documental*, 3ª ed., Edit. Trillas, México, 1988.

GRAMSCI, Antonio, *Obras*, 2ª ed., 6 t., Juan Pablos Editor, México, 1986.

GROETHUYSEN, Bernard. *Filosofía de la Revolución Francesa*, F.C.E., México, 1989.

GUNDER FRANK, André y Marta Fuentes, "Diez tesis acerca de los movimientos sociales", Mimeo, Revista Mexicana de Sociología, FCPyS, UNAM, México, s/f.

GUTIÉRREZ Resa, Antonio, "Estado, Mercado y Sociedad Civil", en *Boletín de Estudios y Documentación*, No. 6, Madrid, 1997.

HABERMAS, Jürgen, "Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa", *Debats*, Valencia, núm. 39, 1992.

HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, 12ª reimp, F.C.E., México, 1987.

HOBBS, Thomas, *Leviatán*, 2ª ed., F.C. E., México, 1980.

HUNTINGTON, Samuel P. *El orden político en las sociedades de cambio*, 2ª impresión, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1992.

KUHN, T. S. *La estructura de las revoluciones científicas*, F.C.E., México, 1971.

LABASTIDA Martín del Campo, Julio (Coord.), *Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea*, Siglo XXI, México, 1986.

LENIN, V. I. *Obras Escogidas*, 3 t., Edit. Progreso, Moscú, 1963.

Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1994.

LIEVER Gómez, Mónica y Moisés Sánchez, "Rompiendo el círculo vicioso de la pobreza: destina BID 4 millones de dólares a organizaciones civiles", en el periódico *Ecos*, No. 2194, Año XXXII, 6ª Época, Cd. Satélite, octubre 24, 1999.

LÓPEZ de Aguilera, Díaz, Estado, Sociedad Civil y procesos de Participación, en *El voluntariado de la animación sociocultural*, Editorial Popular, Madrid, 1990.

LUKACS, John, "Nuestro enemigo el Estado", en la Revista *Nexos*, No. 230, Ediciones Cal y Arena, México, febrero, 1997.

MACPHERSON, C.B. *La democracia liberal y su época*, 2ª Ed., Alianza Editorial, Madrid, 1991.

MAESTRE, Agapito, "Jürgen Habermas: Esfera pública y desobediencia civil", en la revista *Metapolítica*, vol. 3, No. 9, México, enero-marzo, 1999.

MARCUSE, Herbert, *El Hombre Unidimensional*, Edit. Joaquín Mortiz, México, 1968.

MARX, Karl. *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, 3ª ed., Siglo XXI, México, 1987.

— *El Capital*, Siglo XXI, t. I, 3 vols., 14ª ed., México, 1984.

— *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política (Grundrisse)*, 15ª ed., 3 t., Siglo XXI, México, 1987.

— *Manuscritos económico filosóficos de 1844*, Grijalbo, México, 1968.

MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral (IFE), México, 1995.

MERTON, Robert H., *Teoría y estructuras sociales*, 2ª ed., F.C.E., México, 1980.

MILLS, C. Wright, *La elite del poder*, 10ª reimp., F.C.E., México, 1957.

MIRES, Fernando. "Las retaguardias sin Vanguardias", en *Nueva Sociedad*, Caracas, julio-agosto, 1982.

MONDRAGÓN, Rogelio, "Democracia, partidos y elecciones en el México de hoy: la reforma electoral de 1996", Documento electrónico en www.Geocities.com, 1999.

MURRILLO, Gabriel y Carlos Ríos, "Hacia una estrategia multilateral para el fortalecimiento de los órganos legislativos y de la sociedad civil". Ponencia presentada en la Conferencia sobre Órganos Legislativos y Sociedad Civil, Brasilia, 16 y 17 de enero de 1995.

O'DONELL, Guillermo y Phillippe Schmitter, "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", en Guillermo O' Donnell, Phillippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4: *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1988.

Pacto internacional de derechos civiles y políticos (1966), Organización de las Naciones Unidas, Washington, 1966.

PARDINAS, Felipe, *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*, 18ª ed., Siglo XXI, México, 1984.

PESCHARD, Jacqueline. *La cultura política democrática*, 3ª Ed., Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral (IFE), México, 1996.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1994.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1999.

RESÉNDIZ, Rafael, "Comunicación política y sociedad civil", en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 139, Año XXXVI, Nueva Época, México, enero-marzo, 1990.

RESTREPO, Luis Alberto. "Relación entre la sociedad civil y el Estado", en *Análisis Político*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, N° 9, Bogotá, enero-abril, 1990.

REYES HEROLES, Federico. *Ensayo sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo*, 2ª ed., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1983

RICARDO, David. *Principios de economía política y tributación*, F.C.E., México, 1959.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, 8ª ed., Porrúa, México, 1987.

RUSSEL J., Dalton et. al. *Los nuevos movimientos sociales*, Ediciones Alfonsel Magnánim, Madrid, 1992.

SALOMON, Lester M. y Helmut K. Anheier, *The emerging sector*, Editorial The Johns Hopkins University, Baltimore, 1994.

SAN AGUSTÍN, *La ciudad de Dios*, 9ª ed., Porrúa, México, 1988.

SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*, 2ª Ed. Ampliada, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

— *Teoría de la democracia*, 2 vols., Alianza Editorial, Madrid, 1987.

SILVA HERZOG, Jesús, *Historia del pensamiento económico-social de la antigüedad al siglo XVI*, 4ª ed., 5ª reimp., F.C.E., México, 1984.

TOMÁS DE AQUINO, *Tratado de la ley*, 3ª ed., Porrúa, 1985.

— *Opúsculo sobre el gobierno de los príncipes*, 3ª ed., Porrúa, 1985.

TORRES-RIVAS, Edelberto, "Retorno al futuro, las ciencias sociales vistas de nuevo", Mimeo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José Costa Rica, sff.

VILLALOBOS, Jorge. "Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, Propuesta para un Nuevo Marcos Legal", en *Filantropía*, N° 1, enero-marzo 1996, México, 1996.

VILLA, Manuel, "Mutaciones de la sociedad civil", en la revista *Nexos*, No. 136, Ediciones Cal y Arena, México, abril, 1989.

VILLARREAL Ramos, Enrique, "Sartori: una lección de política y democracia", en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, No. 141, Año XXXVI, Nueva Época, UNAM, México, julio-septiembre, 1990.

VILLEGAS, Gil (Coord.). *El Congreso Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LV Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, 1994.

ZEDILLO Ponce de León, Ernesto. "Impulso Democrático con Organizaciones Ciudadanas", serie Compromisos, PRI, Comité Ejecutivo Nacional, Secretaría de Información y Propaganda, México, 1994.

WISKEMANN, Elizabeth, *La Europa de los dictadores (1919-1945)*, 4ª ed , Siglo XXI, Madrid, 1983.

DOCUMENTOS INÉDITOS

"Cumbre de las Américas: la respuesta de la Sociedad Civil", A.L.A.I., Agencia latinoamericana de información, servicio informativo, 202, año XVIII, II época, 10 de noviembre de 1994, Quito, 1994.

Desglose temático de la Conferencia Magistral "La Comisión de Participación Ciudadana en el proceso de Reforma del Estado: un ensayo entre la teoría y la realidad mexicana", dictada por Marcos Pineda Godoy en el Foro Estatal de Participación Social, organizado por el Consejo Estatal de Concertación Económica y Social del Estado de Colima, el 1º de octubre de 1996, en la ciudad de Colima, Col.

"Formato para el Diagnóstico Nacional de las Organizaciones de la Sociedad Civil", de la Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

"Informe de la Primera Audiencia Pública para preparar una Ley sobre Organizaciones de la Sociedad Civil, 19 de octubre de 1995", Mimeo, Comisión de Participación Ciudadana, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, 1995.

"Intervenciones en el acto académico de la presentación de la propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social", realizado el 10 de octubre de 1995, en la Universidad Iberoamericana, *en Propuesta de proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social*, versión final, Centro Mexicano para la Filantropía, Convergencia, Foro de Apoyo Mutuo, Fundación Miguel Alemán y Universidad Iberoamericana, México, 1995.

"Propuesta de Guía analítica para la Reforma Política del Estado", Grupo de diputados ciudadanos, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, s/f.

"Legislation Affecting Civil Society" (Documento electrónico) con las leyes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Minutas de los Foros Regionales para la Recepción de Propuestas Ciudadanas y del Taller Nacional sobre Participación Ciudadana de Zacatecas, de la Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana (abril-septiembre de 1996).

"Programa de Instalación del Consejo Consultivo" de la Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura del H. Congreso de la Unión, que incluye su objeto, funciones, dinámica de trabajo e instructivo de los *Espacios de Reflexión*.

"Propuesta de Guía Analítica para la Reforma Política del Estado", del Grupo de Diputados Ciudadanos de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1996.

"Propuesta de Iniciativa de Ley de Coordinación y Fomento de la Participación Ciudadana y Acuerdo para la Creación de la Comisión Intersecretarial de Coordinación y Fomento de la Participación Ciudadana", Mimeo Alianza para el Desarrollo, A.C., México, 1996.