

# Presentación

## Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Democracia Participativa en México

Roxana Muñoz Hernández<sup>1</sup>  
*Coordinadora de Número*

A partir de la década de los 80, en el marco de una crisis económica mundial, se desarrollaron en México las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Éstas han conformado redes organizacionales de la sociedad civil, gracias a sus alianzas nacionales y transfronterizas. Paralelamente en esa década se dio una disminución de la responsabilidad estatal con los programas sociales y una ruptura con los proyectos de desarrollo económico. En este marco de “des-socialización” de la economía mexicana, las OSC ocuparon los espacios abandonados y no reglamentados por las políticas gubernamentales. Las actividades de las OSC se orientaron a luchar contra: la violación de los derechos humanos, la exclusión social, la destrucción del medio ambiente y la biodiversidad, el deterioro de las políticas públicas y el desempleo producidos por la globalización neoliberal misma que no resultó en una nueva forma de liberalismo sino en una nueva forma del conservadurismo<sup>2</sup>.

El despliegue de esas diversas actividades de interés social favoreció la vinculación de las OSC con el gobierno mexicano. Esta articulación ha requerido la creación de una nueva institucionalidad por parte del gobierno, así como de la capacitación y el desarrollo de nuevas habilidades de gestión por parte de las OSC. El proceso ha sido complejo y ha pasado desde experiencias de complementariedad positiva como las del presupuesto participativo, hasta experiencias de coexistencia subordinada como la de los proyectos de coinversión.

Esta articulación tiene un significado especial porque representa un nuevo espacio de experimentación distributiva y cultural entre lo público y lo privado, en el que participan las OSC, sus redes y el gobierno. A este espacio se le ha llamado

---

<sup>1</sup> Profesora-investigadora del Departamento de Producción económica de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Correo electrónico: rmuoz@correo.xoc.uam.mx

<sup>2</sup> Santos Bounaventura de Sousa (2004). *Democratizar la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México p. 25

democracia participativa, porque implica el reconocimiento del gobierno de nuevas formas de participación y deliberación promovidas desde la ciudadanía.

Consideramos que las experiencias de las OSC presentadas en este número, estimulará una reflexión muy fructífera que permitirá enlazar el tema de las OSC con la naturaleza social de las organizaciones cualquiera que sea su actividad, aspecto que ha sido relegado en la literatura sobre administración.

Una de las tensiones centrales que revela el análisis de estos artículos, en unos casos se manifiesta en acciones de fortalecimiento y en otros de contención, de los proyectos sociales de las OSC por parte del gobierno y de las empresas.

6 La mayor parte de los autores de los artículos de este número dedicado a las OSC, enfocaron sus esfuerzos a comprender, criticar y mejorar la combinación y la coexistencia de esta nueva articulación público-privada. Otros más hicieron hincapié en los cambios de enfoque sobre el papel de las OSC, del asistencialismo a otro más moderno, como lo es el de derechos y participación, o el relativo al emprendedurismo social que han promovido las universidades. Esto destaca la importancia y la proyección que tienen las OSC en nuestro país.

En el primer artículo: “El papel de la sociedad civil en la gestión del presupuesto participativo”, Manuel Lara Caballero presenta una experiencia de democracia participativa en el Distrito Federal, que refiere a una nueva forma de relación entre gobernantes y gobernados. Recurriendo a la metodología cuantitativa nos describe un análisis detallado del presupuesto participativo, y del papel de las Organizaciones Ciudadanas en la gestión del mismo. El objetivo, a partir del supuesto de que no se ha logrado una amplia inclusión social, persigue analizar el diseño de las reglas de operación establecidas en la Ley de participación ciudadana en el Distrito Federal para determinar si algunos elementos del programa necesitan modificaciones.

El trabajo se desarrolla con base en la situación de las 16 delegaciones del Distrito Federal en el año 2012. El presupuesto participativo corresponde a los recursos del 3% del presupuesto anual de cada delegación en el Distrito Federal, para que los ciudadanos decidan sobre su aplicación en las unidades territoriales correspondientes a los siguientes rubros: obras y servicios; prevención del delito; equipamiento e infraestructura urbana.

El presupuesto participativo se concibió como una herramienta para implementar la cultura ciudadana de la participación en la toma de decisiones, en una combinación de democracia directa y representativa, para revertir las desigualdades en relación con la distribución de los bienes públicos. Participan en su implemen-

tación las Organizaciones de Ciudadanos como promotoras del interés colectivo ante los órganos de gobierno del Distrito Federal. En este estudio se resalta el desconocimiento de esta herramienta por cerca del 90% de los ciudadanos, así como la insuficiencia de los recursos, la inequidad en su distribución y la ineficiencia en la operación, ya que no existen mecanismos formales de monitoreo y evaluación vinculados con el desempeño y la calidad de los presupuestos participativos.

Ana Lilia Valderrama Santibáñez, Rosa Isela Fernández Xicoténcatl, Martín Vázquez Leyva y Omar Castillo en su artículo “Matriz de incidencias para las Organizaciones de la Sociedad Civil, una propuesta de análisis” caracterizan las relaciones de las OSC y el gobierno, a través del programa de coinversión social en los años 2009 a 2011, aplicando herramientas de la metodología cuantitativa.

Utilizan una matriz de incidencias, en la cual se identifican las relaciones de continuidad en el programa, así como las principales consecuencias en la distribución de los recursos. Desde 1993, a través de los programas de coinversión el gobierno financia los proyectos de las OSC junto con la inversión que las mismas realizan. Este programa considera la configuración de redes de OSC para construir relaciones horizontales que favorezcan sus prácticas de operación.

Las OSC concursantes tienen que ajustarse al objetivo social de la convocatoria del programa, o buscar otras fuentes de financiamiento. Los autores en su investigación empírica encontraron que las relaciones en el programa se caracterizan por ser normativas, directivas, fiscalizadoras, fluctuantes por el número y temas de las convocatorias, afectando así la confianza y la institucionalización de las OSC. Los proyectos mejor posicionados son los que tienen continuidad, aunque concentrarse en éstos, según los autores, puede crear relaciones clientelares y de control de objetivos.

La vulnerabilidad de la participación de las OSC en su relación con el gobierno, se presenta en el artículo “¿Ni príncipe ni mercader? Los retos para las organizaciones civiles en la gestión social” de Manuel Canto Chac. El autor analiza las implicaciones concretas de la intervención de las OSC en la gestión de las políticas públicas, a partir de las políticas sociales en la ciudad de México y otras experiencias latinoamericanas. Como recurso metodológico recurre al debate teórico y a la observación participante, en la elaboración de la Ley de Desarrollo Social en el Distrito Federal. Incluye sus observaciones personales en los procesos de Evaluación de los Programas y Políticas Sociales de Desarrollo Social en el Distrito Federal. Presenta un análisis crítico de las relaciones que tienen las OSC en su relación con el gobierno, que se sintetiza en la pregunta ¿cómo interactuar con ellos sin convertirse en ellos? para hacer ver el reto contemporáneo de las OSC en la vida pública.

Las relaciones entre las OSC y el gobierno requieren de una nueva institucionalidad. Cristina Penso D'Albenzio en su artículo "Las Organizaciones de la Sociedad Civil en la construcción de una nueva institucionalidad" plantea que los gobiernos necesitan contar con un cierto grado de aceptación de sus acciones, por lo que impulsan la cooperación de las OSC en las políticas públicas.

La obtención de consensos en torno al diseño, instrumentalización y evaluación de las políticas públicas es uno de los factores que ha promovido la cooperación con otros actores. Este proceso de participación de las OSC requiere entrenamiento, capacitación y nuevas habilidades de gestión. Este problema ha sido poco desarrollado en las investigaciones de los estudiosos de la administración y de las organizaciones. Es por ello que desde los planteamientos del Nuevo Institucionalismo y de los Estudios Organizacionales y con la aplicación de la metodología de investigación-acción participativa, la autora se propone abordar las formas organizacionales de las OSC, así como sus proyectos y acciones de carácter público.

La búsqueda de una nueva institucionalidad para articular las actividades de las OSC y el gobierno, pasa también por la elaboración de nuevas normas y leyes, como la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC (LFFAROSC), así como por las nuevas identidades que ha creado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para las OSC como donatarias autorizadas y no contribuyentes. Rafael Reygadas Robles Gil en su artículo, "Encrucijadas civiles en el siglo XXI" se propone generar una reflexión de los retos y tareas que tienen las OSC en México. Para construir mayor equidad e inclusión y un mundo donde quepan muchos mundos, recurre a un encuadre teórico-metodológico cualitativo de intervención. Después de hacer un recorrido histórico-social de los enfoques de asistencia y promoción en las OSC, revisa tanto el contexto del surgimiento de la LFFAROSC, sus alcances y limitaciones, como las implicaciones y contradicciones de las figuras fiscales que ha impulsado el gobierno federal para las OSC, como donatarias autorizadas y no contribuyentes del impuesto sobre la renta.

Diana Margarita Hernández y Luis Figueroa Díaz en su artículo "Análisis de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil en México", abordan la importancia del funcionamiento de las OSC y de las ONG en la democracia participativa y descubren que estos modelos de organización carecen de un estatuto constitucional y legal idóneo para el desarrollo pleno de sus funciones. Ante ello proponen: a) la adecuación del marco constitucional mexicano para eliminar grados de incertidumbre en su organización interna y en su conceptualización; b) la protección de las ONG y de las OSC desde el derecho, para consolidar su reproducción en el futuro.

El artículo de Giovanna Mazzoti Pabello: “Innovación organizacional de las redes para la cohesión social” presenta, desde una crítica a la globalización neoliberal y a la democracia mínima, una propuesta de redes de OSC y organizaciones intermedias. Estas organizaciones tienen como sustento el capital social, que se refiere a aquellas relaciones dotadas de confianza, reciprocidad y cooperación, para alcanzar los propósitos que una organización se plantea. Las redes están orientadas a la reestructuración del tejido social y a la formación de vínculos comunitarios para conseguir la cohesión social. Ésta implica, nos dice la autora, una visión compartida entre los ciudadanos y el gobierno, acerca de un modelo de sociedad basado en la justicia social, la primacía del estado de derecho y la solidaridad.

Las prácticas de la democracia participativa pueden caer en perversiones y cooptaciones. Las OSC pueden ser cooptadas por intereses y actores hegemónicos para, con base en ellas, legitimar la exclusión social. Silvia Viridiana Ramírez Atilano en su artículo “Voces y discursos del asociacionismo. De las ONG a las OSC” hace hincapié en estas cooptaciones y perversiones en las organizaciones. Presenta un análisis histórico y crítico de los conceptos de Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones del Tercer Sector y de las OSC. Incorpora, como recurso metodológico, el análisis del discurso para interpretar y contextualizar las diversas significaciones en torno al cual se han clasificado los conceptos mencionados.

Encuentra que una parte de este campo de organizaciones que presenta en su análisis, ha estado cooptado tanto por los aparatos políticos como por las grandes empresas. También fomentan cierto tipo de colonialismo y dependencia económica. Esto hace que rechace una visión positiva única de las formas de asociación contemporánea.

Los problemas psicosociales no han estado exentos en las prácticas de la democracia participativa. El artículo de Imke Hindrichs, Cristina Girardo y Daniela Converso, “Trabajar en Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Morelos. Factores psicosociales, desafíos y necesidades”, presenta a las OSC en el Estado de Morelos desde la perspectiva de los factores psicosociales en el trabajo, la salud ocupacional, la calidad de vida y el bienestar de las organizaciones. Aplican como recurso privilegiado a la metodología cualitativa, y analizan once entrevistas realizadas a personas que trabajan en OSC.

Los factores psicosociales se refieren, según los autores, a los hechos sociales de la actividad laboral que, en combinación o interacción dinámica con condiciones del individuo y mediante mecanismos biopsicosociales, patogénicos o salutogénicos del estrés, influyen en el proceso de salud-enfermedad.

Encontraron en su investigación de campo una percepción negativa de la justicia organizacional cuando el empleo es precario e inseguro y con el riesgo de una fuerte rotación de personal. La dependencia económica de las OSC con los financiamientos públicos parece representar una fuente de preocupación que en muchos casos determina la inseguridad y la precariedad del trabajo.

Concluyen que no es posible aplicar, de manera sencilla, modelos propios de la administración de recursos humanos. Esta aplicación podría alimentar el riesgo de burocratización en las estructuras y procesos democráticos en las OSC. Este riesgo se percibe en las necesidades de especificar funciones y responsabilidades por medio del diseño de puestos.

10

Las promesas de la modernidad occidental, como las de libertad, igualdad, solidaridad y paz, están lejos de ser cumplidas por los gobiernos neoliberales de hoy en día<sup>3</sup>. Más aún tenemos regresiones de males sociales que creíamos superados como la esclavitud y el trabajo forzado. Roxana Muñoz Hernández en su artículo, "Las OSC contra la trata de las mujeres y de las niñas con fines de explotación sexual" describe, aplicando los recursos de la metodología cualitativa (análisis de entrevistas), una de las formas contemporáneas de la esclavitud en México: la trata de personas con fines de explotación sexual.

La autora presenta el cambio de enfoque de las OSC y sus redes que trabajan contra la trata sexual, de uno asistencialista a otro de derechos y participación en estas organizaciones. El enfoque asistencialista tiene como discurso cubrir las necesidades básicas. Se considera a las mujeres y las niñas como sujetos de protección, de tutela y de caridad. El enfoque de derechos es garantista. Las mujeres y las niñas tienen derecho a la salud, a la educación, a vivir sin violencia. Las mujeres y las niñas son sujetos de derechos y el Estado es el garante de estos derechos.

Por la multidimensionalidad del problema de la trata sexual, que incluye la desigualdad de la cultura sexual de género, la pobreza, la exclusión y la marginalidad, así como la elaboración de políticas públicas, leyes y reglamentos; se hace necesaria la vinculación de las OSC con el gobierno federal y local, a través de las comisiones interinstitucionales.

Si bien la Iglesia es una organización jerárquica, ha tenido un papel influyente en la construcción de la democracia participativa en México. El artículo de Alfonso León Pérez, "El desarrollo de la sociedad civil en México. De la organización religiosa a la participación ciudadana" describe la actividad de la Iglesia en la creación de OSC, su

<sup>3</sup> Santos Boaventura de Sousa (2004). *Democratizar la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México pag, 25

inserción en las Comunidades Eclesiales de Base y sus vínculos con las Instituciones de Asistencia Privada, recurriendo al análisis histórico. Estas actividades, dice el autor, sirvieron para apuntalar una sociedad civil asistencial, la cual sería pionera de las formas de las organizaciones sociales. Uno de los retos de las OSC, es seguir fortaleciendo mecanismos y proyectos de cooperación con los distintos niveles de gobierno.

Miriam Calvillo Velazco en su artículo: “Tercer sector, fuentes de representaciones, imágenes y símbolos de las organizaciones asistenciales” analiza la relación entre el término Tercer Sector y las representaciones de las organizaciones que realizan tareas de asistencia. Esta investigación es parte de una más amplia sobre las representaciones sociales de las organizaciones civiles en América Latina en el que participa la autora.

Relata como las OSC asistenciales han elegido autodenominarse Tercer Sector. Este sector se caracteriza como aquel que está constituido por instituciones privadas que desarrollan sus tareas gracias al involucramiento de personas interesadas por la cuestión pública, comparten con el Estado la característica del bien público, pero nacen de la comunidad misma. La dinámica asociativa de estas organizaciones asistenciales ha estado cambiando actualmente, al vincularse con grandes empresas monopólicas y transnacionales, lo que las ha convertido en organizaciones controladas por intereses y actores hegemónicos. Mientras que otras se han convertido en modernas organizaciones, capaces de actuar en aspectos novedosos de la gobernanza.

Rosa María Nava Rogel, Patricia Mercado Salgado y María del Rosario Demuner Flores presentan “La construcción del capital social en el emprendedor social universitario: experiencias para las OSC”. Las autoras aplican la metodología cualitativa entrevistando a nueve emprendedores sociales universitarios, respecto a las acciones que han realizado y cómo han construido su capital social. Señalan que la Unesco ha enfatizado el papel que tienen las Instituciones de Educación Superior en la canalización de esfuerzos hacia una formación de emprendedores que respondan y anticipen las necesidades sociales. Los hallazgos encontrados en la investigación empírica les permiten afirmar que el emprendedor social universitario es un agente participativo, involucrado en las causas sociales, y proponen que sea patrocinador de las OSC para realizar acciones en beneficio de la comunidad.

Esperamos que la presentación de estos artículos, sus valiosos trabajos de campo y la reflexión teórica, se conviertan en una invitación para que los estudiosos de la administración y de las organizaciones se interesen en estos temas. El nuevo espacio público-privado no concierne sólo a la problemática de las OSC, sino que forma parte del debate actual sobre el papel que desempeña la administración y las organizaciones en la sociedad y la responsabilidad que les corresponde en un mundo globalizado.