

¿NI PRÍNCIPE NI MERCADER? Los retos para las Organizaciones Civiles en la gestión de lo social

Fecha de recepción: 2-07-2013

Fecha de aceptación: 2-09-2013

Manuel Canto Chac¹

RESUMEN

Es ya conocida la presencia de las organizaciones civiles en la vida pública, particularmente en las políticas públicas, pero este conocimiento no ha corrido al parejo de la reflexión y el análisis de las implicaciones concretas de esta intervención en la gestión de las políticas públicas, si es que esta intervención demanda incluso nuevas formas de gestión de lo público y, eventualmente, si han aportado a la redefinición de la gestión pública. Estos asuntos son analizados en este trabajo a partir del campo de la política social y más específicamente –a manera de ejemplo– de la experiencia reciente en la Ciudad de México, utilizando también ejemplos diversos de experiencias latinoamericanas.

Palabras clave: Organizaciones civiles, políticas públicas, gestión pública

¹ Profesor-investigador del Departamento Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Correo electrónico: manuelcantoch@hotmail.com

ABSTRACT

Today is well known the presence of civil society organizations in the public arena in particular their participation around public policies. However, this has not happened in parallel, or at the same level, of the analysis and reflection around the concrete implications of their intervention on promoting public policies, and, eventually, looking if they have offer something to the redefinition of public affairs. These are the main aspects this paper analysis related with the social policy field and more specifically, as an example, taking the recent experience of Mexico City and other Latin American experiences

Key Words: Civil organizations, public policy, public management

¿NI PRÍNCIPE NI MERCADER? Los retos para las OC's en la gestión de lo social

Cuando en torno de la década de los ochenta se fortaleció en América Latina la discusión sobre un nuevo actor emergente –que en el curso de este trabajo denominaré organizaciones civiles– hubo muchas formas de referirlo detrás de las cuales había y sigue habiendo multiplicidad de implícitos, de discusiones en la penumbra y de procesos no nombrados.

La expresión *Ni Príncipe Ni Mercader* surgió para enfatizar que este nuevo tipo de organismos no aspiraban al poder político (preocupación central del texto de Maquiavelo), ni al poder económico (caracterizado en la figura del mercader), que no estaban en la política ni en el mercado; los economistas consideraron que no se ajustaban al modelo clásico de esquematización de la economía que tenía como actores a las empresas y a las familias y hablaron entonces del tercer sector, denominación que también les acomodó a los decisores políticos, acostumbrados a la representación social corporativa, en la que existían empresas y sindicatos, por lo que para estos, las organizaciones civiles eran también el tercer sector; los estudiosos de la organización vieron que se trataba de un tipo distinto de asociaciones, diferentes de las empresas y hablaron de organizaciones sin fines de lucro; en el marco de las Naciones Unidas, donde los que están representados son los Estados a través de sus gobiernos, la denominación para estos organismos fue la de no gubernamentales.

Podría extenderme mucho más en el recuento de expresiones, lo cierto es que la gran mayoría de ellas tendían a caracterizar a estos nuevos actores más por lo que no son (No gubernamentales, Sin Fines de Lucro, Tercer Sector...) que por lo que sí son, no es raro, en la política o en la economía o en cualquier manifestación de la vida social lo nuevo es siempre difícil de nombrar porque puede cuestionar la estructura o el sistema que le asigna significados a los términos. Continuar por esta ruta nos conduciría al fondo de la discusión teórica, la referiré más adelante pero no es el propósito de este trabajo.

Lo cierto es que con lo ocurrido entre los ochenta y la actualidad en América Latina la percepción que las organizaciones civiles (OC's en adelante) no estaban en la política ni en el mercado se fue diluyendo. Las propias organizaciones civiles reclamaron su intervención en las políticas públicas, se definieron como actor político, pero no como partido. Se involucraron en el mercado, o el mercado las involucró, bajo la denominación de *filantropía*, o contemporáneamente a través de la idea de la *responsabilidad social empresarial*. Ni que decir de su presencia en la sociedad internacional, que llevó a algunos autores a hablar de los *nuevos jugadores* en los organismos multilaterales. Seguir por esta ruta nos lleva al fondo de las múltiples dimensiones de las OC's, daré cuenta de ello, pero tampoco es el propósito de este texto.

Contemporáneamente vemos a las OC's instaladas en los diversos ámbitos de la acción gubernamental, como actores exógenos al gobierno, pero presentes, sea a través de consejos consultivos, consejos gestores de políticas públicas, como promotores de capacidades sociales para la intervención en acciones públicas, como en los presupuestos participativos, para la evaluación de las políticas y programas públicos, entre otros muchos ámbitos. Seguir esta ruta nos llevaría a profundizar la relación con el gobierno, no es el propósito central de este texto, pero sí su ocasión, se trata de, a partir de la presencia de lo civil en lo público, analizar si esta presencia a dado lugar a nuevas formas de gestión del ámbito gubernamental, a nuevas formas de gerencia de lo público. Esto mismo en lo general sería muy ambicioso, recortaré a una dimensión específica: la política social, pero esto mismo podría ser muy amplio, trataré de enfocar las tendencias en América Latina a través de un ejemplo cercano: la Ciudad de México.

Sería un largo recorrido el que tendría que hacer para justificar la pertinencia del recorte, espero que en las conclusiones queden claras las razones del mismo, por ahora apelo a la confianza del lector. Para llegar a las conclusiones, en las que espero justificar el recorte del objeto de análisis, me propongo responder a tres interrogantes: ¿cuál es el origen de la discusión propuesta?, es decir, el objeto formal a través de su teoría y su historia; ¿cuál es la situación problemática actual? Es decir, el planteamiento material del objeto de análisis a partir de los procesos que considero relevantes y, ¿cuáles son los retos futuros que plantea su desempeño actual? es decir, el reencuentro de la discusión política que está en el trasfondo de estas preocupaciones. Cada uno de los intentos de responder a las interrogantes será un apartado de este trabajo.

Actualmente no es mucha la investigación producida sobre el tema, hay producción teórica, pero no análisis empírico, hay estudios de caso, pero que no dan cuenta de la amplitud del tema; es por ello que metodológicamente opté por dar cuenta del debate teórico y por analizar lo factual con los estudios disponibles, pero también incorporar mis observaciones, primero como parte de la coordinación de la Plataforma de Organizaciones Civiles del D.F, desde lo cual participé en la elaboración de la ley de Desarrollo Social del D.F, y actualmente como Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, desde el cual puedo dar testimonio, sin faltar a la ética, de los procesos que se dan en torno de la evaluación de programas y políticas de desarrollo social en el D.F. La traducción de las obras citadas en lenguas extranjeras es responsabilidad del autor.

Entre nombres y procesos

Partiré de una propuesta de definición de organizaciones civiles:

Civil es la organización libre, en este sentido voluntaria, de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social realizan acciones tendientes

al bienestar colectivo y a la reivindicación de derechos de terceros, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad. Son agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica.

Esta definición describe a unos actores cuyo proceso de gestación ha sido largo. En Europa arranca tal vez con las organizaciones dedicadas a la caridad, con un fuerte componente confesional; como muchas otras formas de agregación social sufren transformaciones a lo largo del siglo XIX y también tienen diversas modalidades de acuerdo a su contexto, a su historia y al conjunto de actores con los que se relacionan, entre los principales: los gobiernos, las iglesias y las empresas en Europa hay, de acuerdo a los estudiosos europeos, tres modelos de regularidad de las relaciones de las OC's. (Archambault, Ascoli):

- A. El modelo renano o corporatista.** Se corresponde a países con modelos de Estado de bienestar corporativistas. Las OC's son bastante fuertes, frecuentemente antiguas, bastante profesionalizadas y con menor importancia del voluntariado; frecuentemente se integran en el modelo de Estado Providencia, asumiendo un carácter de cuasi públicas, son financiadas esencialmente por el gobierno y la seguridad social, con una fuerte presencia de las iglesias católica y protestantes. Corresponde a Alemania, Austria, Suiza, Bélgica y los Países Bajos.
- B. El modelo AngloSajón o Liberal.** Las OC's reposan básicamente sobre el voluntariado, fundadas en una larga tradición individualista y puritana que enfatiza la iniciativa privada en la caridad. Las organizaciones suelen relacionarse a través de federaciones sea por su pertenencia ideológica o por su sector de actividad, en algunos casos existe una instancia que regula al conjunto de organizaciones, estableciendo normas de comportamiento y códigos éticos, sus recursos los obtienen de diversas fuentes, sea por contrato con el gobierno o por donaciones de las empresas mercantiles, pero también provienen de manera importante del donante anónimo que *"al final de cada mes, después de haber recibido su sueldo (toma algún sobre) y lo llena con pequeñas o grandes cantidades y lo envía a un cierto número de asociaciones de beneficencia"* (Pizzorno, 1999: 385), este modelo corresponde a Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Irlanda.
- C. El modelo escandinavo o Socialdemócrata.** Las OC's en estos países son más recientes (debido al enorme peso y amplitud del Estado Providencia en los países en los que se ubica este modelo; la mayoría de las organizaciones son de autoayuda y no orientadas hacia la colectividad. Se relacionan entre sí por ramas de actividad y no por preferencias ideológicas. Descansa fuertemente sobre el voluntariado. El origen de sus recursos es diverso: el financiamiento público es más bien bajo, las donaciones privadas son importantes y los apor-

tes de los beneficiarios de sus servicios es bastante elevado. Corresponde fundamentalmente a Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, se considera que este modelo es el que están asumiendo los países de Europa oriental.

D. El modelo Mediterráneo (emergente). Las OC's son bastante recientes en estos países, su historia está marcada por los conflictos entre la poderosa Iglesia Católica y el Estado, son producto en muchos casos de la secularización de las actividades sociales de la Iglesia. El voluntariado es poco importante y sus recursos provienen del sector público, siendo aún baja la participación de las donaciones privadas. Corresponde a Italia, España, Portugal y Grecia.

Para América Latina aún no existe una formalización de sus características específicas y de sus tendencias, el análisis de las OC's está aún en una etapa exploratoria de su evolución histórica (Fernandes). **Lo que sí sería válido extrapolar a América Latina de la sistematización de la experiencia de Europa y Norteamérica es que en un modelo de desarrollo social intervienen diversos agentes y que la dinámica que asuma el modelo dependerá de la lógica de acción de los distintos agentes concurrentes y del contexto en el que estos interactúen.**(Canto, 2005).

Tanto en Europa como en Norteamérica las OC's han tenido una elevada aceptación en el campo de la política social, entre otras se invocan sus siguientes ventajas comparativas:

- **Flexibilidad.** Entendida como su capacidad para reaccionar con rapidez ante nuevas situaciones, teniendo diversas aproximaciones a los desafíos que presenta el desarrollo.
- **Independencia relativa.** Entendido como mayor libertad que las empresas o los organismos de gobierno para abordar diversos asuntos que aquellas tendrían mucho más limitaciones.
- **Confiabilidad.** Dado que tiene una elevada reputación de guiarse por el interés público, sirviendo a los problemas más acuciantes de interés común.
- **Accesibilidad y responsabilidad.** Las que provienen de su mayor cercanía a los grupos sociales a quienes sirven, incluyendo a muchos que son ignorados por las instituciones del mercado y del Estado.

En esos ámbitos las características propias de su ubicación institucional les permiten desarrollar diversas funciones como pueden ser: la **movilización de recursos** sociales para la protección de los sectores desfavorecidos; la **mediación** entre diversidad de sectores sociales; la promoción del cambio, justamente por ser externos, tanto en las políticas de las instituciones públicas como de las empresas; el **monitoreo** y seguimiento a las políticas públicas; la formación de nuevos **liderazgos**; la promoción de la **participación** social en el desarrollo. (Canto, 2005).

Sin embargo en América Latina la participación de las OC's en la política social tiene procesos y razones bastante distintos:

“La primera generación de ONG en América Latina surgió típicamente como una solución ad hoc cuando existían escasas alternativas -como centros provisionales de investigación que se desarrollaban al margen de universidades sometidas a las presiones del estado autoritario, como centros de educación popular fuera de la red oficial de escuelas, como grupos que daban apoyo a movimientos sociales emergentes sin vínculos con las organizaciones políticas legalmente autorizadas” .

(Fernandes, 1994: 75).

Este origen marcó su desarrollo, porque la ubicó en el ámbito de lo político, pero ya no como una reivindicación frente al Estado autoritario, como en Europa oriental, ni como parte de la desconfianza hacia el Estado, como en Norteamérica, sino como parte de un proceso social que combatía a la vez el autoritarismo en la política y la exclusión del mercado y que por ello mismo pretendía influir en las políticas públicas.

En esta búsqueda de influencia en las políticas los aprendizajes europeos anticiparon experiencias que después se encontrarían en América Latina, como que en la colaboración entre gobierno y OC's, las acciones se quedan a la zaga de los enunciados, que se acepta la participación a condición de no profundizar en sus implicaciones, como lo señalan algunos analistas de la experiencia francesa: *“... parece que el diálogo entre poderes públicos y asociaciones sólo eventualmente ha tenido el nivel que supone esta política... se muestran más inclinados a hablar de los medios que de los objetivos...”* (Théry, 1999: 50).

O bien la preocupación por el peso del poder del Estado: *“En esta situación, es el Estado el que determina los programas, las perspectivas y los sistemas operativos, acabando a menudo con cualquier carácter voluntario que tuviera el origen de las organizaciones, adaptándolas a los requisitos de su agenda oficial”* (Saxby: 68 y 83).

Se puede añadir la preocupación en que la dinámica concreta de las OC's las conduce a ocuparse más de los objetivos de corto plazo, dejando fuera de discusión a las estrategias:

“...la acción inmediata sobre las condiciones de existencia como puesta en evidencia y yuxtaposición de derechos toma inexorablemente la delantera, en la mayoría de las asociaciones, sobre la construcción del proyecto político.” (Barthélemy, 2000: 128).

Los aprendizajes son asumidos, pero se abre un nuevo mundo de incertidumbres ante el fuerte cambio que ocurre en los 80 en América Latina, las OC's se ven involucradas en el desarrollo de diversas acciones públicas, desde la selección de las obras comunitarias, como en los presupuestos participativos (Fedozzi) hasta la discusión sobre perspectivas de conjunto para el desarrollo de las ciudades (Ricci), pasando por la configuración de consejos para las políticas públicas específicas, no

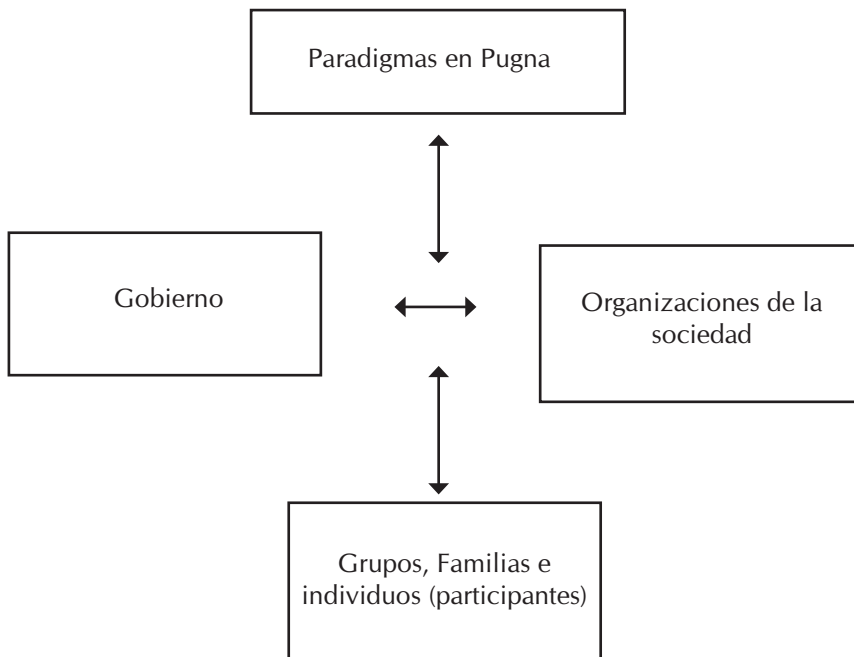
sólo con capacidad de deliberación sino también de decisión, que incluso posibilita que si algún funcionario desatiende los acuerdos pueda ser conducido ante el poder judicial (Polis). En todas estas experiencias el papel de las OC's ha sido muy importante, ya sea como promotoras de las iniciativas o como asesoras de las organizaciones sociales que actúan en los espacios participativos.

Este involucramiento demanda cada vez más, para poder pensar su eficacia, la reflexión y el replanteamiento de la gestión de lo social.

La Gestión de lo social

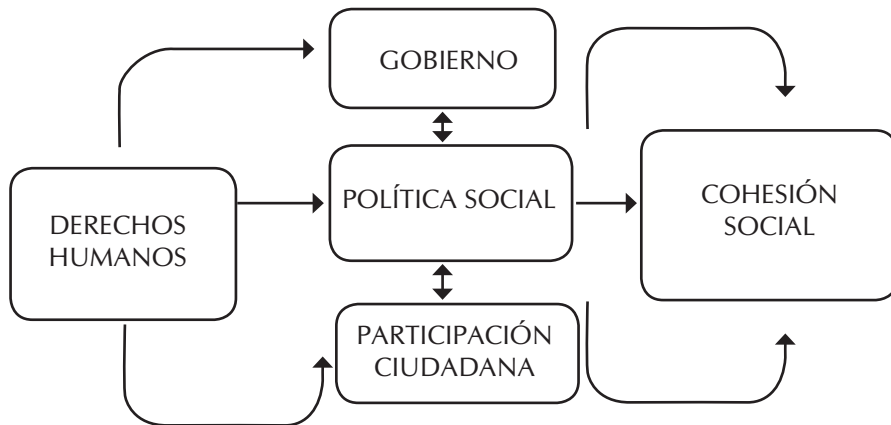
Parto de que la gestión es *Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera* (Diccionario Real Academia Española), en este sentido no se reduce al sólo proceso administrativo de recursos humanos y materiales, sino que en el caso del desarrollo social tiene que ver con múltiples factores concurrentes, los principales aparecen sintetizados en el siguiente esquema:

Los factores de la Política Social



Es decir, por un lado la disputa en torno de las orientaciones, de los valores y de las normas que orientan lo social, en torno de los cuales ejercen sus presiones y realizan sus intercambios los diversos actores: gobierno, OSC y los destinatarios finales de la política social, es decir los grupos, las familias y los individuos.

Uno de los principales aportes de las OC's fue la introducción de la perspectiva de derechos humanos como elemento normativo de las políticas públicas en general y de las sociales en particular, habrá que advertir que se trata de un logro más en lo discursivo que en lo programático, apunta a una perspectiva de desarrollo ya no sólo centrado en lo económico sino también promotor de los lazos sociales en medio de relaciones conflictivas, tematizado bajo la categoría de *cohesión social*. Este logro se dio en medio de un contexto más amplio de desplazamiento de la hegemonía del discurso económico en el análisis y gestión de lo social (Banco Mundial). La entrada en escena de las disciplinas tales como la sociología, la antropología y, cada vez más, las ciencias de la política, han puesto en primer plano el tema de la Cohesión Social (CEPAL 2007, Gordon y Millán 2009, Berrios y Canto 2012) y junto con el discurso impulsado por las OC's, que pone en el centro las políticas con enfoque de DDHH, llevan a la reconfiguración normativa de la política social representada ahora en el siguiente esquema:



Fuente: Berrios y Canto 2012.

Al insistir en que es una visión normativa, ¿cómo se podría aproximar a la práctica –en la gestión de lo social– en función de los posicionamientos que ya tienen las OC's?, no porque éstas últimas sean el actor principal o la causa eficiente de la realización de la norma, sino porque es el objeto de este trabajo, tal vez habría que reformular la pregunta ¿de qué manera, a partir de sus posicionamientos actuales pueden las OC's contribuir a la realización del modelo deseado?

Demos por supuesto la batalla en el ámbito teórico–ideológico, en el que se ha enfatizado la acción de las OC´s, para explorar algo menos trabajado, el campo de la gestión de lo social con participación de la ciudadanía; pero no se puede dar este cambio de nivel analítico sin dejar sentado un asunto básico: estos dos procesos confluyentes –el de los cambios en los referentes disciplinares y el impulso de las OSC, en las que juegan un papel destacado pero no único las OC´s– han llevado al replanteamiento del mismo sentido de la política social.

Durante la década de los 80 del siglo pasado y hasta inicios del Siglo XXI el enfoque predominante en Latinoamérica fue el del combate a la pobreza, para la cual el instrumento privilegiado fueron las transferencias monetarias condicionadas; demostrada la insuficiencia de este instrumento (CEPAL, 2011) se volvió la mirada al asunto de la desigualdad, sobre todo ante la constatación de que América Latina no es el continente más pobre pero sí el más desigual, lo que hizo recordar aquellos objetivos que estaban presentes en la Europa de la posguerra y que fueron articulados a la seguridad social, generando los regímenes de bienestar para el mundo desarrollado (Esping – Andersen), regímenes que durante la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones se trató de imitar, sin mucho éxito, en América Latina (Barba).

Las nuevas perspectivas no sólo pretenden retomar el tema de la desigualdad, sino también avanzan hacia el reconocimiento de todos aquellos grupos que no son visibles para la “normalidad” cultural de la región, que si acaso se les reconocía como *minorías* o como grupos *vulnerables*, pero sin reconocimiento de su ciudadanía y de su especificidad, por lo contrario hoy reclaman su inclusión, no sólo en el ámbito jurídico, sino también a través de políticas que lo hagan efectivo, denominadas como *políticas del reconocimiento*, mismo que:

“...es una reivindicación, que como la redistribución y junto con ella, condicionan el acceso igual a la participación. El pivote normativo de la justicia reside así en la ‘paridad de la participación’ en relación a la cual la redistribución aparece como condición objetiva y el reconocimiento como una condición intersubjetiva” (Guéguen y Malochet, 2011: 96).

Se trata entonces de alcanzar con la política social la disminución de la pobreza, mejorar la redistribución del ingreso y el reconocimiento de los sujetos diversos, todo lo cual reclama innovaciones en la gestión de lo social. De manera sintética la siguiente tabla presenta la ampliación de los objetivos hoy demandados:

Exigencia	Combatir pobreza	Seguridad y Desarrollo	Cohesión social y diversidad
Objetivo	Compensar la pobreza	Previsión social e incorporación al trabajo.	Tejido social, cerrar brechas, incluir diferentes
Conflicto	Redistributivo	Redistributivo	Redistributivo y Reconocimiento
Agentes	Estado	Estado/OSC	Estado/empresas/OSC
Instrumentos	Transferencias	Transferencia/Regulaciones/ subsidios	Transferencias/Regulaciones/Exigibilidad derechos

Una política así redefinida se vuelve mucho más exigente y requiere de estrategias de gestión acordes con sus pretensiones, sobre todo cuando la realización de esos objetivos reclama la participación de la propia sociedad, eso es lo que presentaré en seguida, no sin antes hacer un recuento, sólo enunciativo –dado que el espacio no permite la descripción de las experiencias- de los múltiples ámbitos en los que se ha desplegado el aporte de las OC's.

En la Ciudad de México tenemos los aportes de la Coalición para el Hábitat México en el campo de la vivienda que entre otros condujeron a la estructuración del *Programa de Mejoramiento de la Vivienda*, de carácter público pero generado por las OC's; en el campo de la salud tenemos los diversos programas de detección oportuna del cáncer cérvico-uterino, realizado a partir de las OC's que integraron la Red por la Salud de las Mujeres, o bien el aporte de la Plataforma de Organizaciones Civiles del D.F, que entre otros aspectos promovió y participó en la generación de dos leyes fundamentales para la Ciudad de México, la *Ley de Desarrollo Social del D.F* y la *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el D.F* (CAM, 2000). Tenemos también el aporte de las experiencias de vinculación entre OC's y organizaciones del Movimiento Urbano-Popular que propiciaron el *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial* (Bazzaco y Sepúlveda), todas ellas que son algunas de las muchas experiencias de la Ciudad de México, ni que decir de experiencias a nivel nacional, que la sola bibliografía de sus análisis daría lugar a un listado muy largo, sólo algunos pocos ejemplos (Reygadas y Zarco; Canto, Berrios y Moreno).

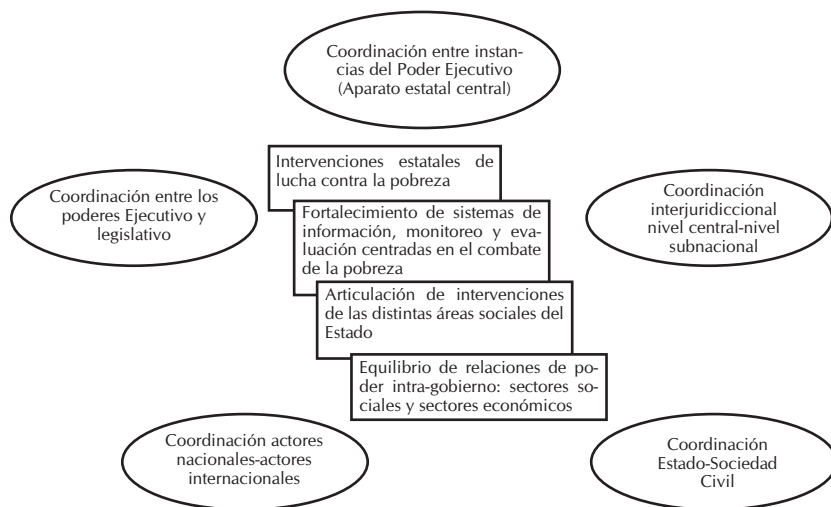
Concluiré este apartado con un balance de los alcances y las restricciones del aporte de las OC's a la gestión del desarrollo social.

Una de las principales tensiones que aparece es la visión integrada de los problemas sociales que tiene la propia ciudadanía, frente a la visión segmentada –especializada (en el sentido weberiano) de la administración pública, lo que lleva al mundo civil a presionar por la articulación de la acción pública, objetivo que cada vez más lo es también de la propia administración gubernamental al buscar la mejoría de la eficiencia y de los rendimientos de su actuación.

Resolver la tensión anterior reclama la atención sobre la gestión de lo social, tema que ha estado ausente, tendencialmente en las OC's, lo que se explica por dos razones principales, por un lado porque en el discurso de izquierda –predominante en las OC's que han optado por influir en la política pública- el tema de la gestión no tiene la importancia debida (Brugé), lo que hace que se planteen objetivos ambiciosos para la política social, sin reparar en los medios para alcanzarlos y, por otro, que es consecuente de lo anterior, los instrumentos de gestión que se utilizan son los contruidos sobre la base de los supuestos neoclásicos, que no siempre facilitan las ambiciosas tareas autoimpuestas desde una orientación política de izquierda.

La articulación de la gestión de lo social implica diversos niveles y actores sintetizados en el siguiente esquema:

Diagrama 2
Ámbitos y alcances de (potencial) coordinación en lo social



Fuente: Repetto (2005)

El ámbito por supuesto que interesa destacar en este trabajo es el de la coordinación Estado–Sociedad Civil y, dentro de ella, el de las OC´s.

En un primer momento la intervención en la gestión del desarrollo social se planteó como ajena a las OC´s (desde la idea que la ciudadanía pone los objetivos y el gobierno los medios para realizarlos, hasta aquellos que afirmaban que *“no hay que hacerle el trabajo al gobierno”*), muy pronto se cayó en la cuenta que entre el objetivo asumido y su realización hay un mar de por medio y que este turbulento mar es justo el de la gestión de lo social, es por ello que en un segundo momento se pretendió el reconocimiento legal a la participación de las OC´s en las políticas públicas, a través de las leyes de fomento a las acciones de las OC´s, pero dentro de este mismo intento pronto se vio que había que legislar en el ámbito mismo del desarrollo social. Resulta significativo que en la Ciudad de México se haya aprobado el mismo día por la Asamblea Legislativa, en el año 2000, tanto la Ley de Desarrollo Social para el D.F, como la Ley de Fomento a las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Las que algunos años después tuvieron su correlato a nivel federal.

Resulta conveniente detenerse un momento para ver cómo aparecen estos instrumentos en la legislación local que implica que las OSC (y dentro de ellas las OC´s) intervienen en todo el ciclo de la política pública:

Las especificaciones de la política social del D.F

Articulación	Participación
Planificación: PDSDF ↓ ↓ Programas sectoriales Programas Delegacionales	Planificación: CDS ↑ Consejos dleg. Des Soc ↑ Sistema de Inf Des Soc
Ejecución: Lineamientos de ejecución CIDS ↓ Secretarías, Delegacionales	Ejecución: CDS-CDDSD ↑ Iniciativa Ciudadana en proyectos y programas Fondos de Des. Social
Evaluación: Lineamientos evaluación interna CIDS-CEDSDF Evaluación externa vinculante CEDSDF	Evaluación: CEDSDF CDS

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley de Desarrollo Social del DF

83

Si partimos de la etapa de diseño, la legislación propone un diseño descendente: del Programa General de Desarrollo al Programa de Desarrollo Social y de éste a los Programas Delegacionales de Desarrollo Social. El carácter del Programa de Desarrollo Social es Especial, de acuerdo a la Ley de Planeación del Desarrollo del DF, porque no es sólo un programa de la Secretaría del mismo nombre, sino porque en él concurren múltiples secretarías, la integralidad concreta en la ejecución de la política tiene como instrumento la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social (CIDS), misma que a su vez tenía la responsabilidad de los lineamientos para la evaluación interna, pero a partir de la creación en 2008 del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF, ciudadanizado, puesto que si bien es un organismo público descentralizado, se dirige por un Comité compuesto por seis consejeros ciudadanos, presidido por la Secretaría de Desarrollo Social, único funcionario público que interviene en ese Comité.

La participación, de acuerdo a la LDSDF, sigue un orden inverso, en la formulación parte de una perspectiva de abajo-arriba, inicia con los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social (instancia de deliberación compuesta por miembros de organizaciones civiles, sociales, de asistencia social, empresariales y académicas, que interactúan con los funcionarios públicos), quienes transmiten sus propuestas al Consejo de Desarrollo Social (con la misma composición, correspondiente del gobierno central de la Ciudad), quien las transmite en el proceso de formulación del PDSDF.

Llegando a este punto la pregunta obligada es ¿funciona este diseño jurídico?, la respuesta inmediata es: de manera precaria, se han venido desgastando con el paso del tiempo, lo importante de esta reflexión es ¿por qué esta precariedad?

Enunciadas las razones de manera esquemática encontramos:

- Los diseños legislativos se ubicaron por delante de las prácticas existentes pero no alcanzaron a renovarlas, más bien éstas terminaron por nulificar el potencial innovador de aquellas.
- La rutinización de las tareas de la administración pública terminó por apartarla de la actitud supuesta en la norma.

- La presión de las OC's, y de la sociedad en general, para innovar la gestión de lo social no fue lo suficientemente sostenida en el tiempo, varios factores así lo explican: la llegada de gobiernos menos comprometidos con la participación ciudadana, la ruptura de la perspectiva política común dentro de las OC's que se siguió a las elecciones de 2000 y la crisis de sus financiamientos propiciados por la salida del país de varias agencias de cooperación internacional.

A partir de estas observaciones podemos entrar ahora al apartado más breve de este trabajo, el que pretende proyectar las experiencias hacia la solución de los dilemas contemporáneos.

Los retos de la gestión de lo social

Más allá de los puntos anteriores, lo que más se cuestiona de las experiencias comentadas es la constatación que por más diseño institucional que haya, lo subjetivo sigue siendo un factor fundamental, a la pregunta a uno de los miembros más activos de los consejos de participación ciudadana, sobre su apreciación de si realmente lograban influir en las políticas, su respuesta fue reveladora:

[...] yo me atrevería a decirte no (se influye) sólo por la institucionalidad del consejo, sino por las voluntades de los funcionarios y funcionarias (Canto y Berrios, 2012: 78).

Por más voluntad que se pudiera tener por ambas partes, lo cierto es que para la interacción entre gobierno y OC's es determinante la voluntad, pero si ésta no se expresa en las necesarias adecuaciones del diseño y de las prácticas del aparato administrativo es poco lo que se puede avanzar. Ejemplificaré esto con una anécdota muy ilustrativa. Para desarrollar la colaboración entre gobierno y OC's se diseñó un programa llamado de Coinversión Social, mismo que se desarrollaba con las contribuciones de gobierno, agencias de cooperación internacional y OC's, los dos primeros otorgaban financiamiento y las terceras realizaban los proyectos acordados. Transcurridos unos meses personal de la Contraloría del GDF se acercó, reglamentos en mano, a una organización civil para solicitarle que le enseñara los *reportes trimestrales sobre su programa operativo anual*, práctica que no tenía, ni tiene ninguna otra organización, la sorpresa para todo mundo fue mayúscula; en lo formal el personal del gobierno tenía razón, si alguien utilizaba recursos públicos tenía que ser auditado como se audita al gobierno, pero en lo real la organización civil también tenía razón, el interactuar con el gobierno no la obliga a asumir su misma estructura organizativa, ni el tamaño de escala, ni el tipo de actuación, ni la cultura organizacional de gobierno y OC's son iguales, **interactuar implica el diseño de instrumentos que parten del supuesto que están ante organizaciones de muy diversa naturaleza.**

Las tendencias descritas en el párrafo anterior ocasionaron que paulatinamente el Programa de Coinversión Social fuera transformando sus prácticas hasta desembocar en que buena parte de sus financiamientos se dirigían a pagar los servicios que las OC's prestaban al gobierno como capacitadoras de su personal, una persona de una organización de género que participaba en el programa afirmó en un grupo focal:

“...estamos siendo presionadas y requeridas para apoyar y fortalecer el proceso de la institucionalización de la perspectiva de género... las instancias de gobierno ya no son suficientes para la capacitación y entonces tú tienes (que hacerlo) y tú analizas: cuáles proyectos de Coinversión?,... hay un porcentaje muy alto de proyectos que están haciéndole el trabajo al gobierno y eso implica que tú estás viendo hacia el gobierno y no estás viendo hacia las mujeres: (Canto y Berrios 2012: 121).

85

Hasta este punto del análisis pareciera que sólo se ha estado hablando de lo que pudo haber sido y no fue, pero más allá de los estancamientos hay algo que llama poderosamente la atención, la ciudadanía tiende a confiar más en las organizaciones ciudadanas que en el gobierno, del desconocimiento de hace algunos pocos años a la confianza que sólo se sitúa por debajo de la que aún se tiene en la Iglesia, lo cual habla de un fuerte implante de estas organizaciones en la percepción social, lo cual es un fuerte potencial.

Qué tanta confianza le tiene a	Gobierno de la Ciudad	Gobierno Federal	Iglesia	Organizaciones Ciudadanas independientes
Mucha + algo	33.9	29.7	43.7	35.8
Poca + nada	66.1	70.3	56.3	64.2

Fuente: Canto y Sánchez, 2013.

Las inercias político–burocráticas tienden a subsumir las tendencias innovadoras que surgen de la relación gobierno–OC's, de otra manera, los estancamientos en la gestión frenan los avances en la innovación política, pero esto no es algo irremediable, es sólo una de las estaciones en el recorrido de la reformulación de la vida pública ¿es esto privativo del caso de la Ciudad de México?

La respuesta a lo anterior es no. La aparición de efectos negativos no esperados aparece por doquier. En Sao Paulo, un militante se quejaba de lo que ocurría en los Consejos Gestores de Políticas Públicas:

“En la ciudad de Sao Paulo varios compañeros que eran líderes del Movimiento Popular y actuaban en la movilización, cuando fueron electos consejeros, pasaron a ir de su casa al consejo, sin tener otra relación con la organización de la sociedad para fortalecer la actuación de este movimiento” (Bonfim 2000: 65).

Lo cual lleva a enfatizar que la fuerza de las organizaciones civiles se cimienta fuera de lo que ocurre en los espacios deliberativos:

“Entidades que se movilizaban en torno de varias conquistas, incluyendo el tema de la salud, comienzan a apartarse de la discusión porque delegan en el consejero toda la responsabilidad del debate...La fuerza política de la representación social está en la movilización de los movimientos sociales y de las organizaciones en la calle, en la prensa, en los medios de comunicación social” (Rodríguez: 20).

En Bogotá se resiente el peso del aparato gubernamental:

“...la iniciativa ciudadana frente a las distintas instancias ha sido muy irregular y con tendencia a ser de bajo calibre. La correlación de fuerzas ha estado siempre, y con muy pocas excepciones, del lado del Estado, lo que le permite asignar sentidos, orientar el desarrollo de cada una de ellas, dosificarlas...” (Velásquez y González, 2003: 111).

No se trata de encontrar en los infortunios ajenos la justificación de los propios, sino reafirmar que se está en medio de un mar de incertidumbres, pero con suficientes expectativas aún sobre esta aventura histórica, la de crear formas alternativas de gestión de la vida pública, acordes con los reclamos democráticos de creación de instancias deliberativas, cuyo punto de partida sea el diálogo. *“Una administración que –retomando cierta tradición académica–, hemos llamado deliberativa” (Brugué, 2004: 44).*

Seguramente que la mayor eficacia de la contribución de las OC's a la generación de un nuevo modelo de desarrollo social dependerá de su capacidad de interactuar con los otros actores concurrentes en todo desarrollo social: gobiernos, empresas, organizaciones sociales, entre los principales, interactuar con ellos requiere de tener claridad sobre su propia identidad, incluyendo en ella el conocimiento del lugar que ocupan en una sociedad plural y compleja, que se desempeña tanto en el mercado como en la política y que una y otra vez pone en tela de juicio el empeño por deslindarse del Príncipe y del Mercader, ¿cómo interactuar con ellos sin convertirse en ellos?, traducir la respuesta en diseños específicos para la gestión de las políticas públicas es el reto contemporáneo de las OC's en la vida pública.

Bibliografía

- Archambault, Edith (1999), *Le Secteur Associatif en France et Dans Le Monde*. en Bloch - Lainé Faire Société. Les Associations Au Coeur Du Social. Syros, Paris.
- Ascoli, U. Y E. Pavolini (1999), "Le organización di terzo settore nelle politiche socio-assistenziali in Europa: relata diverse a confronto". *Revista Stato E Mercato*, No. 57. Milán.
- Banco Mundial (2008), "Salir de la Pobreza" (cap. 1 Mediación, estructura de la oportunidad y escapes de la pobreza; Deepa Narayan y Patti Petesch; cap. 2 La pobreza y la política de exclusión Charles Tilly).
- Barba, Carlos (2006), *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. CUCSH- UdeG: Guadalajara.
- Barthélemy, Martine (2000), *Associations: Un nouvel age de la participation*. Preses de Sciences Po. París.
- Bazzaco, Edoardo y Sebastián Sepúlveda (2010), *Barrio Trabajando*. Centro Cultural de España en México. México.
- Berrios, Pilar y Manuel Canto (2012), *Desarrollo Social, derechos humanos, ciudadanía y cohesión social*. EvalúaDF, México.
- Bonfim, Raimundo (2000), *A atuazao dos movimentos sociais na implantazao e consolidazao de políticas públicas*. En *Polis # 37*. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Polis # 37, Sao Paulo.
- Brugué, Quim (2004), *Modernizar la administración pública desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa*. En revista: *Reforma y Democracia # 29*. CLAD, Caracas.
- CAM (2000), *Entre lo cívico y lo gubernamental. Análisis de las relaciones entre organizaciones civiles y el gobierno del Distrito Federal*. Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A.C. México.
- Canto, Manuel (2005), *¿Impulsan las ONG's un nuevo modelo de desarrollo social?*, en *Los Rostros de la Pobreza*. Tomo IV. Mónica Gendreau (coordinadora). Universidad Iberoamericana. Puebla.

- Canto, Manuel, Pilar Berrios y Pedro Moreno (2008), *Nuevos Enfoques y Nuevos Actores del Desarrollo Social*. UAM, México.
- Canto, Manuel y Pilar Berrios (2012), *Los espejos de la política social*. EvalúaDF. México.
- Canto Manuel y Adolfo Sánchez (2013), *Encuesta de percepción de calidad de vida en el DF. Reporte preliminar*. EvalúaDF. México.
- Canto Manuel y Arcelia Martínez (coordinadores), (2013), *15 años de política social en el DF*. EVALúaDF.
- CEPAL (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. LC/G.2335
- (2011), “Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Esping- Andersen, Gosta (1999), *Les trois mondes de l’Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*. PUF, París.
- Fedozzi, Luciano (1999), *Orcamento Participativo. Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre*. FASE, Río de Janeiro.
- Fernandes, Rubem César (1994), “*Privado y público a la vez: el tercer sector en América Latina*” en Ciudadanos. En construcción de la sociedad civil mundial. CIVICUS-Asamblea mundial para la participación de los ciudadanos, Estados Unidos.
- Gordon, Sara y René Millán (2009), *Análisis Preliminar de la Cohesión Social. Un estudio comparativo*. IIS – UNAM, México.
- Guéguen, Haud y Guillaume Malochet (2011), *Les théories de la reconnaissance. La Découverte*. París.
- Pizzorno, Alejandro (1999), “Perché si paga il benzinaio. Nota per una teoria del capitale sociale.” En *Revista Stato e Mercato*, Número 57, diciembre de 1999. Firenze.
- Pólis. Conselhos Gestores de Políticas Públicas (2000), *Publicacoes # 37*. Pólis, Sao Paulo.

Repetto, Fabián (editor), (2005), LA GERENCIA SOCIAL ANTE LOS NUEVOS RETOS DEL DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Guatemala.

Reygadas, Rafael y Carlos Zarco (2005), Horizontes del desarrollo local. Aportes de las organizaciones civiles en México. CEAL. México

Rodrigues, Nelson (2000), Implantacao e funcionamento dos conselhos de Saúde no Brasil, en Polis: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Polis # 37, Sao Paulo.

Saxby, John.(1998), ¿A quién pertenecen las organizaciones de cooperación no gubernamentales?, en SOGGE, David (Editor): Compasión y Cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo. Icaria, Barcelona.

Théry, Henri (1999), L'évolution du role des associations. En: Faire Sociétés. L'associations au coeur du social. Francois Bloch – Lainé (coordinador). La Decouverte – Syros. Paris.

Velásquez Fabio y Esperanza González (2003), ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona. Bogotá.

Página de internet

Ricci, Rudá. Do Orcamento Participativo à Reforma do Estado. En: IIG, colección de documentos. http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0107