

Presentación

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

Roxana Muñoz Hernández¹
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 conservadurismo².

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

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

² 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 día³. 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

³ 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.

El papel de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo. El caso del Distrito Federal

Fecha de recepción: 2-06-2013

Fecha de aceptación: 29-11-2013

Manuel Lara Caballero¹

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es analizar el diseño de las reglas de operación del presupuesto participativo establecidas en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* para determinar si algunos elementos del programa necesitan ciertas modificaciones que logren una mayor participación de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo; el supuesto principal es que la política institucional actual no ha logrado una amplia inclusión social para que los participantes perciban que pueden influir en las decisiones de su localidad. El análisis indica que el gobierno del Distrito Federal debe realizar modificaciones para i) conseguir una amplia participación de la Sociedad Civil; ii) no sólo incrementar los recursos sino mejorar su distribución y operación, y iii) contar con mecanismos de monitoreo y evaluación.

Palabras clave: presupuesto participativo; participación ciudadana; gestión pública

¹ Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma. Correo electrónico: m.lara@correo.ler.uam.mx

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the design of the operation rules of the participatory budget established in the *Citizen Participation Law of the Federal District*, in order to determine whether some elements of the program need some modifications to achieve a greater participation of the civil society in the management of the participatory budget; the main assumption is that current institutional policy has not achieved a widespread social inclusion for participants to perceive that they can influence in the decisions of their locality. The analysis indicates that the *Federal District government* should make changes to: i) ensure a broader participation of the civil society; ii) increase the percent of budget subject to the decision of the public, and iii) introduce mechanisms for monitoring and evaluation.

Keywords: participatory budgeting, citizen participation, public management

Introducción

El presupuesto participativo son los recursos del tres por ciento del presupuesto total anual de cada delegación en el Distrito Federal (DF) para que los ciudadanos decidan sobre su aplicación en las unidades territoriales² correspondientes en alguno de los siguientes rubros: obras y servicios; equipamiento; infraestructura urbana y prevención del delito. Es una herramienta de participación ciudadana que pertenece a un interesante proceso de cambios institucionales, políticos y sociales que buscan garantizar la inclusión de la Sociedad Civil en la toma de decisiones públicas y supone un nuevo entendimiento del gobierno y la forma en que se relaciona con la sociedad (Ganuza *et al.*, 2003).

El desarrollo de este tipo de instrumentos de participación ciudadana es primordial para que el Estado asegure el ejercicio de las libertades políticas y civiles necesarias para el correcto funcionamiento de una democracia participativa.³ En este sentido, una ciudadanía capaz de actuar en colaboración con el gobierno fomenta un mayor compromiso y objetividad para definir la atención prioritaria de sus necesidades, el diseño de políticas públicas, así como su monitoreo y evaluación. Los principales beneficios de este tipo de arreglos en materia de gestión pública son (Auxiliadora, 2011; Blanco *et al.*, 2002; Genro *et al.*, 1998; Pineda, 2004; Gold *et al.*, 2006):

- Es una práctica que fomenta la construcción de ciudadanía porque permite que la población experimente una formación y desarrolle la experiencia de una cultura democrática.
- Eficiencia en la provisión, gestión y mantenimiento de la infraestructura y los servicios públicos.
- Genera externalidades económicas, sociales y ambientales positivas al realizar proyectos de desarrollo comunitario.
- Equidad en el acceso a los servicios públicos.
- Fortalecimiento de las organizaciones de base comunitaria.
- Muestra el compromiso de la administración pública con la transparencia de la gestión del gasto público.
- Es posible que la población tenga mayor control sobre algunas cuentas de gobierno.
- Aumenta la capacidad política y administrativa debido al incremento en el nivel de exigencia por parte de la población.

² Las unidades territoriales son los espacios geográficos que se aproximan a los límites de las colonias, barrios pueblos y unidades habitacionales.

³ La democracia participativa supone la inclusión de los ciudadanos en las tareas del gobierno.

- Fomenta la reorientación de las prioridades de inversión que satisfagan mejor las necesidades de la ciudadanía.
- Contribuye a la coordinación entre los gestores y la Sociedad Civil en el proceso de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

La participación es un componente esencial de la democracia porque permite que los individuos se conviertan en ciudadanos capaces de ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. El presupuesto participativo es un interesante espacio de innovación política que busca que la gente se involucre de manera directa en la definición del interés público, los problemas que les afectan y en los mecanismos de decisión, por lo que la participación se convierte en una relación política dinámica entre el Estado y la sociedad, donde la legitimación del primero requiere de la participación del segundo porque se comparte el poder de decisión político más allá de los mecanismos formales como el voto o las consultas (García, 2011; Gold et al., 2006).

En términos generales, el presupuesto participativo es un proceso democrático que se da de manera directa, voluntaria y universal donde los ciudadanos pueden discutir, analizar y decidir sobre un porcentaje del presupuesto para invertir dentro de su delegación o unidad territorial correspondiente; el gobierno y la sociedad trabajan en conjunto para empatar las prioridades de los ciudadanos con la agenda pública (Bou, 2006). El éxito o fracaso de este tipo de procesos depende en parte de su capacidad para construir ciudadanía, es decir, que los participantes perciban que su participación en un ejercicio de esta naturaleza puede influir en las decisiones de su localidad; esto viene acompañado con la politización de una ciudadanía con cierta masa crítica, activa, educada y que tiene un mayor conocimiento del funcionamiento de la administración pública local y que puede involucrarse como protagonista en las prioridades del gasto y monitorear la gestión pública (Blanco et al., 2002; Briseño, 2011).

El presupuesto participativo tienen un interesante potencial para convertirse en un catalizador de transformación y revalorización de la sociedad civil porque permite que los habitantes de las unidades territoriales del DF se involucren en la gestión de proyectos que buscan el mejoramiento de su espacio público, determinando recursos y prioridades para mejorar la infraestructura y optimizar la estructura administrativa del territorio (Genro et al., 1998). Por tal motivo, para intentar maximizar los beneficios del presupuesto participativo existen tres condiciones necesarias pero no suficientes que el gobierno del DF debe intentar garantizar: i) conseguir una amplia participación ciudadana; ii) no sólo incrementar los recursos sino mejorar su distribución y operación, y iii) contar con mecanismos de evaluación.

El objetivo de esta investigación es analizar el diseño de las reglas de operación del presupuesto participativo establecidas en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, para determinar si algunos elementos del programa necesitan ciertas modificaciones para lograr una mayor participación de la sociedad civil, entendida

como los ciudadanos que actúan de manera colectiva para tomar decisiones en el ámbito de lo público, en la gestión del presupuesto participativo. El supuesto principal es que la política institucional actual no ha logrado una amplia inclusión social. Se dispone de tres apartados. En el primero se analizan algunos componentes básicos del ciclo presupuestal participativo, el marco jurídico que lo regula, los principales actores y los proyectos seleccionados en el último ejercicio en el año 2012. En el segundo apartado se analiza el papel de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo en los tres rubros antes mencionados. Por último, con la intención de poner en perspectiva el ejercicio realizado, se presentan algunas reflexiones.

El presupuesto participativo en el Distrito Federal

El marco normativo para entender el presupuesto participativo se encuentra en los artículos 83 y 84 de *La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF)⁴, que establecen las reglas de operación generales para que los ciudadanos decidan sobre la aplicación de los recursos del tres por ciento del presupuesto total anual de cada delegación en el DF. Los rubros en los que pueden ejercer los montos presupuestales son: i) obras y servicios; ii) equipamiento; iii) infraestructura urbana, y iv) prevención del delito.

En la Tabla 1 se encuentran los montos del presupuesto participativo que reciben las delegaciones y la distribución de sus recursos conforme a lo establecido en el Anexo 1 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2012. El Gobierno del Distrito Federal aporta la cantidad anual de \$704,275,725 para el presupuesto participativo, donde a nivel delegación Iztapalapa y Gustavo A. Madero son las que reciben una mayor cantidad de recursos, \$93,903,392 y \$80,391,842 respectivamente, mientras que Milpa Alta y Cuajimalpa reciben menores ingresos, \$22,642,564 y \$23,076,621; es importante señalar que si el nivel de análisis se realiza por la cantidad de recursos que recibe cada comité ciudadano o pueblo originario con base en los criterios establecidos en la LPCDF, los que más reciben son Milpa Alta y Cuauhtémoc, \$1,886,880 y \$974,490, mientras que Álvaro Obregón y Tlalpan, \$200,877 y \$218,713, cuentan con menos dinero para realizar proyectos.

17

⁴ En todo el apartado se hace referencia a la información disponible en el portal del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Tabla 1
Presupuesto participativo por delegaciones, 2012

	Delegación	Presupuesto total 2011	Presupuesto participativo	
			3% del total delegacional	Por comités ciudadanos
1	Álvaro Obregón	1,680,673,285	50,420,199	200,877
2	Azcapotzalco	1,150,890,457	34,789,668	311,051
3	Benito Juárez	1,159,655,601	34,789,668	535,226
4	Coyoacán	1,500,333,793	45,010,014	319,220
5	Cuajimalpa	762,220,714	23,076,621	524,469
6	Cuauhtémoc	2,111,394,923	63,341,848	974,490
7	Gustavo A. Madero	2,679,728,068	80,391,842	352,596
8	Iztacalco	1,122,169,119	33,665,074	612,092
9	Iztapalapa	3,130,113,060	93,903,392	329,486
10	Magdalena Contreras	750,931,272	22,527,938	417,184
11	Miguel Hidalgo	1,436,958,914	43,108,767	484,368
12	Milpa Alta	754,752,142	22,642,564	1,886,880
13	Tlalpan	1,516,411,109	45,492,333	218,713
14	Tláhuac	989,024,690	29,670,741	570,591
15	Venustiano Carranza	1,527,333,900	45,820,017	572,750
16	Xochimilco	1,196,266,442	35,887,993	478,507
	TOTAL	23,475,857,489	704,275,725	

Nota: * Los comités ciudadanos también incluyen a los consejos de los pueblos.
Fuente: elaboración propia con información del IEDF.

En la planeación del presupuesto participativo existen dos momentos importantes para su ejercicio. El primero consiste en la definición de las acciones prioritarias por parte de los ciudadanos, mientras que el segundo está enfocado en determinar la forma en que se habrán de aplicar los recursos aprobados. Los lineamientos generales para ejercer los recursos son:

- Identificar los problemas y las oportunidades que puedan existir en la colonia o pueblo;
- Seleccionar los principales problemas que puedan ser resueltos con el presupuesto participativo;
- Determinar el problema que requiere atención prioritaria;
- Calcular el costo aproximado del proyecto que se quiere realizar y la población que se beneficiaría, y
- Formular el proyecto.

Los *órganos de representación ciudadana* (ORC) son organizaciones ciudadanas que se expresan de manera organizada para realizar funciones y actividades que promuevan el mejoramiento de las comunidades y la atención de asuntos de interés general. La LPCDF establece que existen cuatro tipos de órganos de representación ciudadana: i) el comité ciudadano; ii) el consejo de los pueblos⁵; iii) el consejo ciudadano delegacional, y iv) el representante de manzana; sólo los primeros dos tienen competencias en la gestión del presupuesto participativo.

Los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos⁶, de acuerdo con el artículo 86 de la LPCDF, son responsables de: i) representar los intereses colectivos de su colonia; ii) conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas propuestas; iii) elaborar y proponer programas, entre otros. En materia de presupuesto participativo se encargan de colaborar y participar en el desarrollo de las consultas en cada colonia o pueblo para que decidan respecto al uso del mismo, los coordinadores de *Presupuesto y planeación participativa y de Desarrollo económico y empleo* dentro de cada comité se encargan de los procesos de planeación. En la Tabla 2 se encuentra la distribución por delegación de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, donde Iztapalapa, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero y Tlalpan son las delegaciones con un mayor número de comités ciudadanos; mientras que Milpa Alta, Magdalena Contreras e Iztacalco son las que menos tienen y Milpa Alta, Tlalpan, Xochimilco y Tláhuac concentran a todos los pueblos originarios en el D.F.

⁵ Los pueblos originarios son asentamientos que con base en su identidad cultural, social y étnica, poseen formas propias de organización y un ámbito geográfico reconocido por los propios habitantes como un solo pueblo; el Instituto Electoral del Distrito Federal realiza su delimitación. La LPCDF reconoce la existencia, en cuatro delegaciones, de 40 pueblos en los que se mantiene la figura de autoridad tradicional.

⁶ Los comités ciudadanos y consejos de los pueblos funcionan con los mismos principios, instrumentos y organización, con la diferencia que los consejos de los pueblos trabajan en común acuerdo con la autoridad tradicional para respetar las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de los pueblos originarios.

Tabla 2
Distribución de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos por delegación en el D.F., 2012

	Delegación	Colonias	Pueblos originarios	Total
1	Álvaro Obregón	251	0	251
2	Azcapotzalco	111	0	111
3	Benito Juárez	65	0	65
4	Coyoacán	141	0	141
5	Cuajimalpa	44	0	44
6	Cuauhtémoc	65	0	65
7	Gustavo A. Madero	228	0	228
8	Iztacalco	55	0	55
9	Iztapalapa	285	0	285
10	Magdalena Contreras	54	0	54
11	Miguel Hidalgo	89	0	89
12	Milpa Alta	1	11	12
13	Tlalpan	200	8	208
14	Tláhuac	45	7	52
15	Venustiano Carranza	80	0	80
16	Xochimilco	61	14	75
	TOTAL	1,775	40	1,815

Fuente: elaboración propia con información del IEDF.

El proceso del ejercicio del presupuesto participativo inicia con una consulta, un instrumento de participación que somete a votación las acciones prioritarias de atención en las colonias. La LPCDF establece que anualmente se debe convocar a dos consultas ciudadanas como se muestra en la Figura 1:

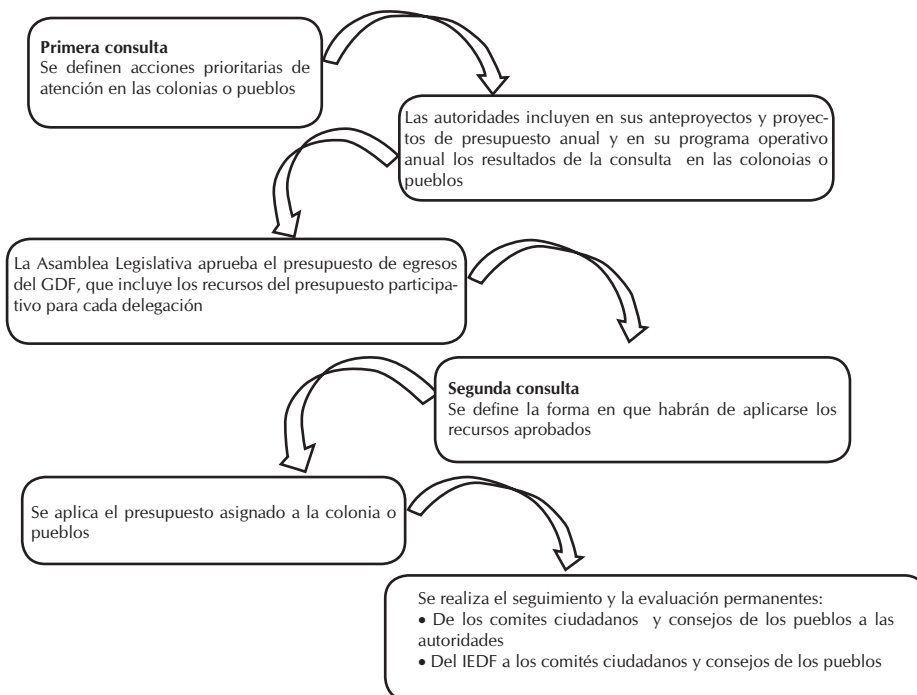
- Primera consulta⁷ (junio-agosto). El objetivo de esta consulta es definir las acciones prioritarias de atención para que se incluyan en los anteproyectos y proyectos del presupuesto de egresos, así como en los programas operativos anuales.

⁷ La convocatoria se realizará en los primeros quince días del mes de mayo.

- Segunda consulta (enero-febrero del siguiente año). Se decide la forma en que habrán de aplicarse los recursos ya aprobados por la ALDF en el rubro de Presupuesto Participativo, procurando su ejercicio de acuerdo con el instrumento de la colaboración ciudadana previsto en el artículo 51 de la LPCDF; es importante mencionar que el compromiso del ejercicio de los recursos, así como la ejecución de los proyectos específicos validados como prioritarios queda a cargo de las delegaciones.

Los proyectos específicos en los que se aplica el presupuesto participativo en cada colonia se sustentan con los resultados de la segunda consulta ciudadana, donde los recursos públicos sólo pueden utilizarse para la opción que ganó por medio del voto directo. El proceso de rendición de cuentas, señalado en el artículo 54 de la LPCDF, establece que dentro de cada comité ciudadano o consejo de los pueblos se tiene que integrar una *Comisión de Vigilancia* para supervisar y dar seguimiento al uso de los recursos públicos.

Figura 1
El proceso del ejercicio del presupuesto participativo en cada colonia o pueblo



Las autoridades en materia de presupuesto participativo son tres. La *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (ALDF) se encarga de aprobar los recursos y preverlos cada año en el *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal* como parte del presupuesto de las delegaciones; el *jefe de Gobierno del Distrito Federal* tiene que incluir los montos y rubros en que habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativo en el apartado de delegaciones, y los jefes delegacionales son responsables de incluir en el programa operativo anual y el anteproyecto de presupuesto de egresos, que remita anualmente al jefe de Gobierno, el 3% del total de su presupuesto para presupuesto participativo, así como indicar el monto de recursos que se destinará a cada una de las colonias que conforman su demarcación. En términos generales, estos actores políticos tienen que tomar en cuenta los resultados de las consultas ciudadanas relacionadas con el ejercicio del presupuesto, así como vigilar su ejercicio a través de las dependencias competentes.

22

El *Instituto Electoral del Distrito Federal* (IEDF) es otro actor relevante que tiene tres funciones importantes en materia de presupuesto participativo: i) capacitar, educar, asesorar e informar a los integrantes de los ORC, Organizaciones de la Sociedad Civil, servidores públicos del Distrito Federal y ciudadanía en general, con el fin de facilitar la comprensión de lo establecido en la LPCDF; ii) coordinar a las autoridades y los comités ciudadanos para la realización de consultas ciudadanas que en esta materia dispone la ley, y iii) evaluar a los comités ciudadanos.

La LPCDF reconoce la figura de *organizaciones ciudadanas* (OC) como promotores de los intereses colectivos ante los órganos del gobierno del DF que buscan impulsar la participación ciudadana en la vida pública. Las OC que cumplen los requisitos para tener su registro ante el IEDF pueden participar activamente en la toma de decisiones de la colonia o pueblo porque tienen derecho a: i) participar en las asambleas ciudadanas por medio de un representante con voz y voto; ii) formar parte de los consejos ciudadanos sólo con voz; iii) opinar y presentar propuestas de planes, programas, proyectos y acciones de gobierno, entre otros. En la Tabla 3 se muestra la distribución de organizaciones ciudadanas por delegación registradas ante el IEDF en el año 2012. Es importante señalar que el IEDF no cuenta con información pública disponible sobre el impacto e interacciones que tienen las OC en el presupuesto participativo.

Tabla 3

Distribución de organizaciones ciudadanas por delegación registradas en el IEDF, 2012

	Delegación	Organizaciones ciudadanas
1	Álvaro Obregón	21
2	Azcapotzalco	2
3	Benito Juárez	1
4	Coyoacán	37
5	Cuajimalpa	6
6	Cuauhtémoc	17
7	Gustavo A. Madero	7
8	Iztacalco	10
9	Iztapalapa	29
10	Magdalena Contreras	2
11	Miguel Hidalgo	5
12	Milpa Alta	3
13	Tlalpan	17
14	Tláhuac	4
15	Venustiano Carranza	7
16	Xochimilco	7
	TOTAL	175

Fuente: elaboración propia con información del IEDF.

Por último, se muestran los proyectos seleccionados en la segunda consulta para ejercerse durante el año 2012 en el Distrito Federal y a nivel delegacional. En la Tabla 4 se muestra la frecuencia de los rubros ganadores a nivel del Distrito Federal, en primer lugar se encuentran los proyectos relacionados con las obras y servicios con un 43.31% que los ciudadanos perciben como prioritarios; en segundo lugar se encuentra la prevención del delito con un 30.17%; en tercer lugar el equipamiento con el 15.84% y, por último la elaboración de proyectos de infraestructura urbana con un 10.67%.

Tabla 4
Proyectos seleccionados del presupuesto participativo en el D.F., 2012

Número	Rubro general	Número de veces que ganó	% porcentaje
1	Obras y servicios	771	43.31%
2	Prevención del delito	537	30.17%
3	Equipamiento	282	15.84%
4	Infraestructura urbana	190	10.67%
	Sumatoria	1,789	
		No participó	1.93%

Fuente: elaboración propia con información del IEDF.

Las delegaciones tienen una incidencia de proyectos elegidos parecida al nivel agregado del Distrito Federal. En la Tabla 5 se aprecia que el rubro de obras y servicios obtuvo el mayor porcentaje en 12 delegaciones, mientras que en segundo lugar se encuentra prevención del delito con 4 delegaciones que mostraron el mayor nivel de incidencia; en tercer y cuarto lugar respectivamente se encuentra equipamiento e infraestructura urbana.

Tabla 5
Proyectos seleccionados en el presupuesto participativo por delegación en el D.F., 2012

	Delegación	Rubro general			
		Obras y servicios	Prevención del delito	Equipamiento	Infraestructura urbana
1	Álvaro Obregón	33.76%	35.47%	19.23%	11.54%
2	Azcapotzalco	40.87%	24.35%	23.48%	11.30%
3	Benito Juárez	48.28%	43.10%	6.90%	1.72%
4	Coyoacán	50.00%	30.56%	13.19%	6.25%
5	Cuajimalpa	55.81%	20.93%	11.63%	11.63%
6	Cuauhtémoc	66.67%	13.64%	13.64%	6.06%
7	Gustavo A. Madero	44.95%	4.13%	40.83%	10.09%
8	Iztacalco	7.69%	76.92%	3.85%	11.54%
9	Iztapalapa	29.62%	44.41%	15.73%	10.14%
10	Magdalena Contreras	60.00%	24.00%	8.00%	8.00%
11	Miguel Hidalgo	49.44%	37.08%	4.49%	8.99%
12	Milpa Alta	100%	0.00%	0.00%	0.00%
13	Tlalpan	58.96%	23.58%	8.02%	9.43%
14	Tláhuac	47.17%	7.55%	37.74%	7.55%
15	Venustiano Carranza	27.50%	57.50%	3.75%	11.25%
16	Xochimilco	47.06%	32.35%	5.88%	14.71%

Fuente: elaboración propia con información del IEDF.

El papel de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo

En este apartado se analizan tres condiciones necesarias pero no suficientes que el gobierno del DF debe garantizar para maximizar el papel de la Sociedad Civil en la gestión de presupuesto participativo: i) la participación de la ciudadanía, ii) los recursos destinados, y iii) los mecanismos de monitoreo y evaluación. El supuesto principal es que la política institucional actual no ha logrado una amplia inclusión social de orden territorial y sociopolítico.

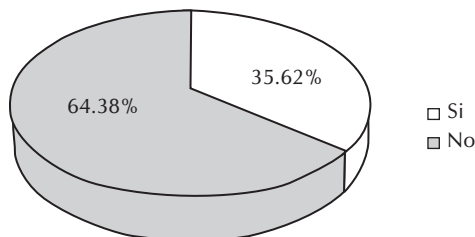
Con la finalidad de ejemplificar los argumentos relacionados con las reglas de operación del presupuesto participativo, se eligieron tres delegaciones: i) Iztapalapa, ii) Benito Juárez, y iii) Milpa Alta. Los criterios de selección para las dos primeras fue su nivel de desarrollo social medido a través de los indicadores establecidos por la medición multidimensional de la pobreza elaborada por el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) diseñado por el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD). La delegación Iztapalapa muestra los niveles más altos de pobreza y el menor IDH en el Distrito Federal, mientras que Benito Juárez los niveles más bajos de pobreza y el mayor índice. La elección de Milpa Alta fue para incluir una demarcación que tiene la mayor cantidad de pueblos originarios.

25

La participación de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo

El *Instituto Electoral del Distrito Federal* (IEDF) realizó en el año 2012 un *Informe sobre el cumplimiento a lo establecido en el artículo 183 de la Ley de Participación Ciudadana* con la finalidad de conocer la percepción y el posicionamiento de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos en las Colonias del Distrito Federal, este diagnóstico es una fuente de información que permite tener un panorama general sobre la participación de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo.

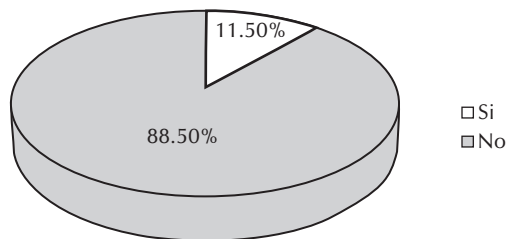
Figura 2
Nivel de conocimiento de los comités ciudadanos en el Distrito Federal, 2012



Fuente: IEDF (2012)

En la Figura 2 se muestra como el 64.38% de los ciudadanos no tienen conocimiento sobre los comités ciudadanos o consejos de los pueblos, el principal órgano de representación ciudadana relacionado con la gestión del presupuesto participativo, esta información es un indicativo que la gente no se involucra en los procesos formales establecidos en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* para resolver los problemas dentro de su unidad territorial.

Figura 3
Nivel de conocimiento del presupuesto participativo en el Distrito Federal, 2012



Fuente: IEDF (2012)

En la Figura 3 se muestra de manera indirecta como el presupuesto participativo no cuenta con una amplia participación de la Sociedad Civil, ya que sólo el 11.50% de los ciudadanos en el Distrito Federal conocen este instrumento que les permite involucrarse de manera organizada en la toma de decisiones públicas. El IEDF es la institución encargada de capacitar, educar, asesorar e informar a los integrantes de los órganos de representación ciudadana, organizaciones ciudadanas, servidores públicos y ciudadanía en general para facilitar la comprensión de lo establecido en la LPCDF, por tal motivo es importante revisar su estrategia de difusión porque aproximadamente el 90% desconoce este proceso de la democracia participativa.

El presupuesto participativo es un espacio que permite desarrollar una cultura democrática para inducir acciones colectivas, por lo que enfrenta el problema de que no todos los individuos tienen incentivos para participar, ya que los beneficios que reciben del PP pueden ser considerados como un bien público desde un punto de vista económico. En la definición del bien público se consideran dos dimensiones:

- La rivalidad en el consumo que establece que cuando un bien es utilizado por una persona no puede ser utilizado por otra.
- La exclusión que se da cuando una vez que es proporcionado el bien o servicio es imposible excluir a cualquier persona de recibir los beneficios que brindan.

Los proyectos que resultan ganadores de la consulta del presupuesto participativo tienen las características de un bien público porque el uso o disfrute de

cualquier proyecto de obras y servicios, prevención del delito, equipamiento e infraestructura urbana no afecta la disponibilidad del mismo para otras personas (no rivalidad en su consumo) y también la misma naturaleza de estos rubros impide excluir de su uso a quienes no colaboraron y/o votaron (no hay exclusividad).

El problema central es que algunos individuos pueden disfrutar de sus beneficios independientemente de si participan o no en su consecución, por lo que no existen los incentivos individuales para que la gente se esfuerce en participar en el proceso del PP, y al no esforzarse los beneficios de la acción colectiva en la construcción de una cultura democrática no se materializan.

Tabla 6

Porcentaje de la población que participa en la votación del presupuesto participativo por delegación en el D.F., 2012

	Delegación	Población total	Población que participó en la votación	Porcentaje respecto al total dentro de cada delegación (%)
1	Álvaro Obregón	698,815	14,416	2.06
2	Azcapotzalco	386,510	7,111	1.84
3	Benito Juárez	327,643	3,821	1.17
4	Coyoacán	584,701	11,964	2.05
5	Cuajimalpa	182,455	2,503	1.37
6	Cuauhtémoc	465,521	3,820	0.82
7	Gustavo A. Madero	1,161,453	19,102	1.64
8	Iztacalco	405,630	9,857	2.43
9	Iztapalapa	1,945,806	30,245	1.55
10	Magdalena Contreras	226,358	3,110	1.37
11	Miguel Hidalgo	355,940	4,577	1.29
12	Milpa Alta	101,063	4,113	4.07
13	Tlalpan	394,516	12,214	3.10
14	Tláhuac	697,897	4,352	0.62
15	Venustiano Carranza	430,389	11,403	2.65
16	Xochimilco	433,975	5,219	1.20

Fuente: elaboración propia con información del INEGI y del IEDF

La pregunta a responder es, ¿el presupuesto participativo enfrenta un problema de acción colectiva? En la Tabla 6 se presentan los datos a nivel delegación de la población total en el Distrito Federal, la población que participó en las votaciones incluyendo las boletas nulas y el porcentaje dentro de cada demarcación de las personas que votaron los proyectos del PP. Los resultados indican que en promedio se tiene un porcentaje de votación del 1.83% del total de la población en el D.F., lo cual es un indicio que sólo un pequeño grupo de personas está involucrada en

la acción colectiva, la delegación con la incidencia más alta y baja fue Tlalpan con 3.10% y Tláhuac con el 0.62% respectivamente; es razonable suponer que el presupuesto participativo enfrenta un problema de acción colectiva porque sus beneficios son considerados como un bien público desde un punto de vista económico.

Los recursos destinados al presupuesto participativo

El criterio establecido en el artículo 83 de la Ley de Participación Ciudadana para destinar los recursos a cada unidad territorial consiste en dividir el monto total asignado al presupuesto participativo de cada una de las delegaciones entre el número de colonias y pueblos originarios que existan en aquéllas.

28

Tabla 7
Criterios para la asignación del presupuesto participativo, 2012

Delegación	Población	% población	Presupuesto participativo	Comités ciudadanos	Por comité ciudadano	P.P. per cápita*
Benito Juárez	327,643	3.72%	\$39,711,764	65	\$610,950	\$121
Iztapalapa	1,945,806	22.11%	\$101,713,307	285	\$356,889	\$52
Milpa Alta	101,063	1.15%	\$25,187,208	12	\$2,098,934	\$249
Distrito Federal	8,798,672		\$751,595,101	1,815		

Nota: * P.P per cápita es el presupuesto participativo per cápita que resulta de dividir el presupuesto participativo por delegación entre su población.

Fuente: elaboración propia con información del INEGI y el IEDF (2013).

En la Tabla 7 se muestra un resumen de las variables que pueden ser relevantes para la asignación de los recursos. La población es un elemento importante que tiene que ser considerado, por ejemplo, aunque la delegación Iztapalapa es la que más recursos recibe de presupuesto participativo en el Distrito Federal también concentra el 22.11% de la población y es la que mayor número de comités ciudadanos tiene, por tal motivo cuando se analiza la información a nivel per cápita sus unidades territoriales son las que reciben menos ingresos; el contraste es Milpa Alta que concentra sólo el 1.15% de la población total del DF, tiene sólo 12 pueblos originarios y a pesar de que recibe una cantidad menor en términos absolutos para el presupuesto participativo, en valores per cápita recibe más que Iztapalapa.

La distribución del presupuesto participativo se realiza con base en los distritos electorales diseñados por el Instituto Electoral del Distrito Federal, por lo que dividir el 3% del presupuesto anual de las delegaciones entre los distintos comités ciudadanos o pueblos originarios no puede ser considerado como una asignación equitativa, porque no toma en cuenta otras dimensiones como el desarrollo social. La comparación entre la delegación Benito Juárez e Iztapalapa ejemplifica este argumento, ya que a pesar de que Iztapalapa cuenta con mayores niveles de pobreza multidimensional y un menor índice de desarrollo humano, por las reglas de operación vigentes cada comité ciudadano recibe menos recursos \$356,889, comparado con Benito Juárez \$610, 950.

Los recursos asignados al presupuesto participativo por colonia o pueblo originario pueden parecer insuficientes, pero también es importante considerar la eficiencia en la operación. El compromiso del ejercicio de los recursos, así como la ejecución de los proyectos validados como prioritarios en las consultas queda a cargo de las delegaciones, por lo que son responsables de comprar el material para las obras, contratar a las empresas constructoras y realizar los pagos correspondientes. Los comités ciudadanos o consejos de los pueblos no puedan cotizar con diversas empresas o contratar de manera directa a agentes privados para la realización de los proyectos, lo que ocasiona que los precios puedan ser mayores a los que se encuentran en el mercado si se da libertad para buscar y elegir; la experiencia en algunas unidades territoriales fue que los recursos financieros, humanos y materiales se atrasaron, aumentando los costos y generando obras inconclusas porque no se respetaba la planeación.

29

Los mecanismos de monitoreo y evaluación

En sus inicios, la Ley de Participación Ciudadana contemplaba elementos básicos de control, seguimiento y evaluación del presupuesto ciudadano, supeditando el monto de los recursos del año siguiente al desempeño de cada comité, el IEDF era el encargado de realizar dichas evaluaciones. Sin embargo, con las últimas modificaciones efectuadas el 11 de noviembre de 2011, los comités ciudadanos tienen el monto del 3% del presupuesto anual de cada delegación asegurado sólo por cumplir los requisitos legales para su conformación, sin incluir ningún mecanismo de monitoreo y evaluación sujeto a la calidad operativa.

El IEDF evalúa ocho indicadores de gestión para conocer la eficacia en el cumplimiento de las atribuciones más elementales que establece en el artículo 54 la Ley de Participación Ciudadana en dos rubros:

1. Sobre el pleno del comité ciudadano o consejo del pueblo

- Convocatorias de sesiones del pleno del comité o consejo entregadas
- Órdenes del día de sesiones del pleno del comité o consejo entregadas
- Número de actas de sesiones del pleno del comité o consejo entregadas
- Coordinaciones de trabajo obligatorias conformadas

2. Sobre la asamblea ciudadana

- Número de convocatorias de sesiones de la asamblea ciudadana entregadas
- Número de órdenes del día de sesiones de la asamblea ciudadana entregadas
- Número de minutas de sesiones de la asamblea ciudadana entregadas
- Comisión de vigilancia integrada en la asamblea ciudadana

Los sistemas de monitoreo y evaluación basado en resultados es un enfoque orientado a mejorar la gestión pública para lograr una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, en general buscan cumplir con tres objetivos (Cordero, 2008): i) orientar las acciones de gobierno en la provisión de bienes y servicios para generar valor público y alcanzar metas cuantificables; ii) promover la toma de decisiones con base en un proceso sistemático, y iii) atender las demandas de la sociedad en materia de transparencia y rendición de cuentas. Con base en estos criterios, las evaluaciones realizadas por el GDF, IEDF, delegaciones y comités ciudadanos son insuficientes para conocer la incidencia de los \$751,595,101 que se destinaron para el presupuesto participativo, ya que no tienen un monitoreo, control y evaluación sistemática por parte de las autoridades o los ciudadanos.

30

Los resultados de las evaluaciones realizadas a los comités ciudadanos o consejos de los pueblos muestran que no cumplen con sus obligaciones, no sólo en el ámbito del presupuesto participativo sino en competencias relacionadas con la participación ciudadana. En la Tabla 7 se muestran los resultados de las evaluaciones aplicadas a los comités por el IEDF donde en las tres delegaciones analizadas, aproximadamente el 97% de los comités ciudadanos o consejos de los pueblos tiene un nivel de cumplimiento bajo en todos los indicadores; esta situación muestra que el papel de la sociedad civil en la gestión del presupuesto participativo es casi nulo.

Tabla 7
Resultados de las evaluaciones a los comités ciudadanos, 2012

Delegación	Nivel de cumplimiento			Resultado final*
	Bajo	Aceptable	Satisfactorio	
Benito Juárez	62	1	0	13.5%
Iztapalapa	231	3	3	24.7%
Milpa Alta	12	0	0	16.7%

Nota: *El resultado final indica el promedio del porcentaje del cumplimiento de los ocho indicadores tomando en cuenta todos los comités ciudadanos o consejos de los pueblos en cada delegación.
Fuente: elaboración propia con información del IEDF (2012).

Conclusiones

El presupuesto participativo es un instrumento de inclusión de la Sociedad Civil que tiene potencial para modificar la interacción entre las autoridades y los ciudadanos, logrando desde el punto de vista económico, un incremento de eficiencia y eficacia en las acciones y servicios públicos. El éxito o fracaso de este tipo de herramientas depende de un diseño que permita construir ciudadanía, es decir, que los participantes perciban que su participación en un ejercicio de esta naturaleza puede influir en las decisiones de su localidad; para lograrlo se requiere al menos: i) conseguir

una amplia participación ciudadana; ii) no sólo incrementar los recursos sino mejorar su distribución y operación, y iii) contar con mecanismos de evaluación.

En el caso del presupuesto participativo del Distrito Federal, no se cuenta con una amplia participación de la ciudadanía porque aproximadamente el 90% de los ciudadanos no conocen esta herramienta; los recursos no sólo son insuficientes sino que también se distribuyen inequitativamente y se ejercen de manera ineficiente en la parte operativa; las evaluaciones a los órganos de representación ciudadana muestra que no cumplen con los requisitos mínimos de gestión, y no existen mecanismos formales de monitoreo y evaluación vinculados con el desempeño y calidad. Por tal motivo, el papel de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo no está fomentando la construcción de ciudadanía.

El presupuesto participativo enfrenta un problema de acción colectiva porque sus beneficios son considerados como un bien público desde un punto de vista económico, por lo que se necesita una estrategia diferente de difusión por parte del IEDF para aumentar no sólo el nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre el presupuesto participativo, sino también su participación en todo el proceso.

Por tal motivo, es importante que entre los comités ciudadanos se fomente la generación de redes de práctica y conocimiento que sean estratégicas y colaborativas para que permitan compartir información cualitativa y cuantitativa de las mejores experiencias, los problemas y desafíos a los que se enfrentan los emprendedores culturales y promuevan nuevos métodos de fomento de la cultura democrática y aprendizaje en un proceso de co-creación que combinen rigor analítico aplicado a casos concretos.

El presupuesto participativo tiene más de dos años operando en el Distrito Federal, por lo que es importante que las autoridades competentes revisen las reglas de operación del programa. En este sentido, se recomienda poner especial énfasis en cuatro puntos:

- El diseño de una estrategia diferente de difusión por parte del IEDF para aumentar no sólo el nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre el presupuesto participativo, sino también su participación en todo este proceso;
- La asignación del presupuesto participativo debe contribuir a superar las desigualdades sociales, orientado por un principio de equidad que destine recursos a las áreas con mayor población y menor desarrollo para invertir en proyectos que articulen los deseos de la ciudadanía con proyectos definidos por criterios técnicos;
- La operación necesita que los comités ciudadanos o consejos de los pueblos tengan un cierto grado de flexibilidad para ejercer los recursos, en especial descentralizar la selección de empresas que pueden contratar para la construcción del proyecto; en caso contrario, se corre el riesgo que el presupuesto participativo sea una herramienta democrática educativa y no un mecanismo para asignar de manera eficiente los recursos limitados, y

- Los esquemas vigentes de control, seguimiento y evaluación son insuficientes para conocer el papel de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo, por lo que es indispensable replantear el diseño de las reglas de operación del programa porque no se cuenta con un sistema de monitoreo para los \$751,595,101 que se destinan.

Bibliografía

- Blanco, I. y Gomà, R. (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona Ariel.
- Bonet, T y Boul, G. (2008), "El presupuesto participativo: ¿Factor de transformación?". *XI Jornadas de Economía Crítica*, Barcelona.
- Bou, J. (2006), "La democracia participativa: un reto para el desarrollo humano local". *X Jornadas de Economía Crítica*, Barcelona.
- Briseño, C. (2011), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*. Congreso del Estado de Jalisco Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, Jalisco.
- CONEVAL (2009), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México.
- Cordero, E. (2008), *Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación basada en resultados para el desarrollo social*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- Ganuzza, E y Álvarez, C. (2003), *Democracia y presupuestos Participativos*. Barcelona Icaria.
- Genro, T. y De Souza, U. (1998), *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. CTA; EUDEBA, Buenos Aires.
- Gold, S. y Vainer, C. (2006), *Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre*, EURE, Buenos Aires.
- Instituto Electoral del Distrito Federal (2011), *Presupuesto Participativo*, México.
- Pineda, C. (2004), "Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos". *Revista Temas para el Debate*, nº 113, Barcelona.

Matriz de Incidencias para las Organizaciones de la Sociedad Civil: Una propuesta de análisis

Fecha de recepción: 26-08-2013

Fecha de aceptación: 26-11-2013

Ana Lilia Valderrama Santibáñez¹

Rosa Isela Fernández Xicoténcatl²

Martín Vázquez Leyva³

Omar Neme Castillo⁴

RESUMEN

Este documento tiene como objetivo caracterizar las relaciones entre las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y el Estado mexicano en el periodo 2009-2012 a través del Programa de Coinversión Social. Para ello, se propone 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 respecto al ámbito de desarrollo social. Se trabaja con una muestra de 141 organizaciones con relaciones de continuidad. Se plantea una tipología de OSC a partir de la incidencia geográfica y social donde las organizaciones se concentran en cuatro grupos: trascendentales, avanzadas, débiles y en crecimiento. Se determina que las relaciones en general son limitadas, principalmente por los escasos recursos del programa.

Palabras clave: Relaciones entre Sectores, Organizaciones de la Sociedad Civil, Tercer Sector, Proyectos de Coinversión Social, Incidencia.

¹ Profesor-investigador de la sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional. Correo electrónico: avalderrama@ipn.mx

² Profesor-investigador de la sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional. Correo electrónico: f.isela@gmail.com

³ Estudiante de Doctorado en Ciencias de la Administración de la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional. Correo electrónico: amartin_vazquez@live.com.mx

⁴ Profesor-investigador de la sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional. Correo electrónico: oneme@ipn.mx

ABSTRACT

The aim of the paper is to characterize the relationship between Civil Society Organizations (CSO) and the State Mexican in the period 2009-2012 through the Social Coinvestment Program. To do this, we propose a Matrix of incidents in which relationships of continuity are identified within de program, as well as the main consequences of these in the distribution of resources on the scope of social development. The study used a sample of 141 organizations with continuity relationships. A typology of CSO is proposed based on geographical and social incidences where organizations are concentrated in four groups: transcendental, advanced, weak and growing CSO. It is determined that relationships are limited, mainly by the restricted resources of the program.

Key Words: Relationships between Sectors, Civil Society Organizations, Third Sector, Social Co-investment projects, Incidence.

1. Introducción

En nuestro país, la forma en que históricamente se establecieron las relaciones entre el Estado mexicano, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y las instituciones que integran a la sociedad, estableció las bases en que se regula el modo de distribución de los recursos y la orientación de los proyectos de las OSC que participan en el Programa de Coinversión Social (PCS); éste último, como mecanismo de política gubernamental de soporte a este tipo de organizaciones.

No obstante, la asignación y distribución de los recursos –sobre todo los financieros– para apoyar los proyectos de las OSC, paulatinamente se ha caracterizado por su escasez a partir de la década de los noventa: tan sólo poco más de 200 mil pesos en promedio por proyecto. En el presente, financiar las labores de las OSC relacionadas con temas vinculados al desarrollo social es primordial para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2012, los cuales, sin embargo, se han concentrado en áreas que no contribuyen de manera inmediata a reducir los problemas que afronta el país.

Cabe señalar también que el marco jurídico-normativo que ha regulado las actividades de estas organizaciones ha mostrado signos de su agotamiento. Entre otras causas, principalmente a su falta de adecuación a las nuevas condiciones en que se entretienen las relaciones Estado-OSC. Dicha situación obstaculiza y desfavorece, hasta cierto punto, las diversas etapas del proceso del ciclo de vida de las OSC, convirtiéndose en una compleja tarea administrativa para éstas.

La ambigüedad generada por los cambios en los temas, procedimientos y montos erogados en las convocatorias del PCS, ha sido otro factor limitante para la institucionalización de las organizaciones civiles. Este escenario obliga a que estas organizaciones constantemente busquen implementar estrategias diferenciadas en función del grado de capital social, de la antigüedad y aprendizaje organizacional, de la cercanía e influencia con actores clave del gobierno u otras OSC mejor consolidadas, etcétera, dirigidas a su adaptación a dichos cambios. Sin embargo, este proceso toma lugar en condiciones de inequidad, sobre todo para aquellas OSC con menor empoderamiento de adaptación.

Además de las limitaciones externas mencionadas, las OSC enfrentan problemáticas internas que reducen su potencial de impacto en términos de desarrollo social, tales como niveles bajos en profesionalización, trabajo en redes, uso de nuevas tecnologías, capacidades y habilidades de búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, entre las principales. Aspectos de los que el Estado mexicano no ha promovido esfuerzos y estrategias suficientes, diversificadas y concretas para promover una planeación dirigida a fortalecer estos elementos procesuales y estructurales de la vida interna de las OSC.

En suma, pareciera entonces que bajo estas condiciones las relaciones entre el Estado mexicano y las OSC a través del PCS se redujeran a una simple función del tipo normativa y fiscalizadora, sin posibilidades de una mayor interacción cercana entre ambos. Es decir, además del PCS, aún faltan estructuras o mecanismos institucionales intermedios que posibiliten estrechar las brechas entre los niveles macro –el gobierno federal– y micro –las OSC–, así como producir dinámicas de retroalimentación en la forma de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

Aun así, este trabajo defiende la idea de que el PCS ha favorecido que las OSC se vinculen, en cierta medida, con dependencias del gobierno, con otras organizaciones sociales nacionales e internacionales, así como con la población objetivo a la que dirigen sus proyectos. Todo ello con el objetivo de mejorar los procesos de implementación de los recursos, el impacto de las acciones de aquellas, y la apropiación de los proyectos por parte de los usuarios de estas organizaciones de manera local y regional. Esto es lo que para el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), encargado del PCS, define como *incidencia geográfica y social, respectivamente* (Indesol, 2011).

De este modo, el presente documento parte del principio de que cuanto mayor sea la capacidad de incidencia, mayor será el impacto y gestión de las acciones de las OSC apoyadas por el PCS, lo que resalta el papel de una incidencia eficaz de la sociedad civil como promotora de la transformación social del país.

La relevancia de la incidencia de las OSC es que contribuye a establecer las bases necesarias para construir una ciudadanía activa, al involucrar esfuerzos coordinados tanto de los beneficiarios como de las instituciones públicas a fin de promover formas variadas de inclusión social, a través de la implementación de los proyectos de estas organizaciones, modificando a su vez las prácticas y valores de la sociedad mexicana. De ello depende, por lo tanto, el papel preponderante de la relación Estado mexicano-OSC.

Para fundamentar las bases antes descritas, se propone la construcción de una *Matriz de Incidencia* como herramienta analítica que permita un mejor acercamiento a las consideraciones antes expuestas.

De este modo, el objetivo de este trabajo es caracterizar las relaciones entre el Estado mexicano y las OSC a través del PCS en el periodo 2009-2012, en el cual existe información disponible respecto a las experiencias y aprendizajes de estas organizaciones. Para cumplir con este propósito, el trabajo se estructura en el orden siguiente: el primer apartado expone los conceptos principales, tales como Tercer Sector, actores sociales, tipos de relaciones con los sectores público y privado, y capacidad de incidencia. En los siguientes dos apartados se describe el diseño y formas de convocatorias del PCS, así como el análisis de datos para observar la evolución en la estructura por ámbito funcional de destino de los recursos del programa. En el cuarto apartado, se realiza una propuesta para clasificar a las organizaciones

de acuerdo con la incidencia social y geográfica que presenten. Finalmente, el último apartado expone las reflexiones y conclusiones de este trabajo.

2. Estado, Mercado y Tercer Sector: formas de interrelaciones

En la actualidad, el término Tercer Sector (TS) se utiliza para referirse a muy diversos tipos de organizaciones: no gubernamentales, de autoayuda, de caridad, de redes y clubes, y empresas sociales, entre muchas más, y que no “entran” en las categorías de clasificación tradicionales del Estado o del mercado.

La definición TS depende de la perspectiva teórica y disciplinar con la que se la observe, así como de los diferentes matices que adquiere en función de las circunstancias propias del contexto en que se le reflexiona. Mediante un apretado resumen, a continuación se describen los principios generales de los enfoques disciplinarios predominantes en la literatura sobre las definiciones del TS.

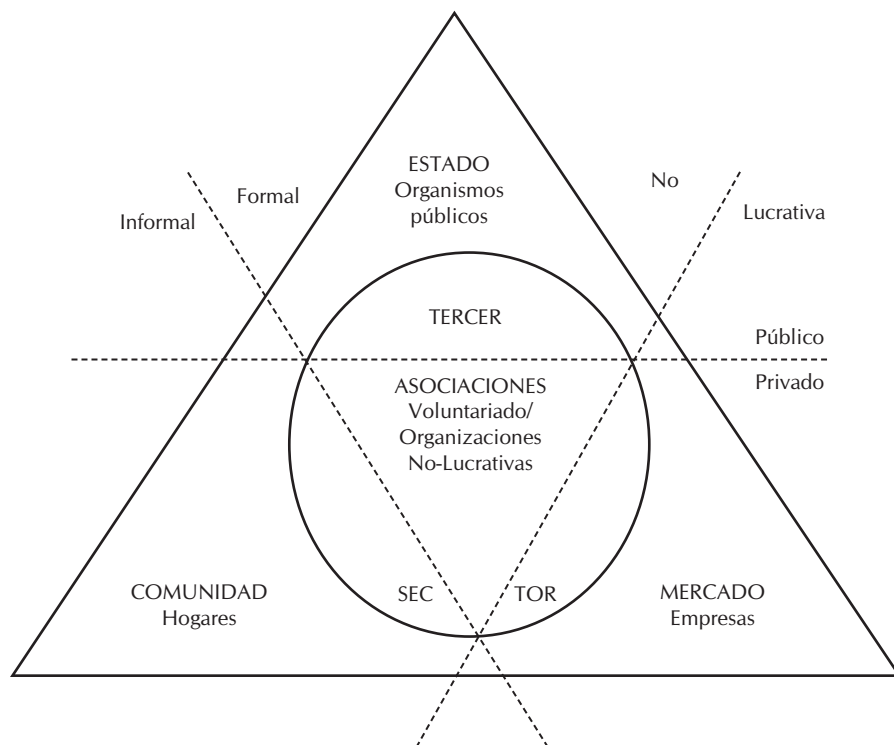
El enfoque *estructural* considera que el TS se conforma por organizaciones que no son públicas ni de mercado, sino “residuales” en relación con estas dos últimas. La perspectiva *voluntarista* relaciona al TS con el “trabajo voluntario”, tomando como criterios de inclusión aspectos referentes a la naturaleza legal, económica o estructural-operativa de las mismas organizaciones. La definición *legal* considera al TS conformado por un conjunto de atribuciones, derechos y deberes, así como el cumplimiento de normas y reglas específicas mediante las cuales las OSC y los actores sociales adquieren su reconocimiento, estatus legal e institucional para el desempeño de sus actividades públicas y privadas. Desde el punto de vista *económico*, el TS lo integran sólo aquellas organizaciones en las que los recursos tienen como fuente principal los donativos privados y las subvenciones. Finalmente, la visión *política* identifica a las OSC con la misma *sociedad civil*, concibiéndolas como un actor unitario con poder de decisión, acción y voluntad, en lucha permanente por diferenciarse de la esfera estatal.

Estos enfoques tienen en común en derivar en determinismos, ya sea en la forma del estructural-funcionalismo o del voluntarismo de la acción. Sólo en años recientes se ha reconocido el carácter heterogéneo, complejo y diferenciado de las OSC. Sin embargo, llegar a este punto depende del tipo de cambios estructurales mayores, como se verá más adelante.

Respecto al por qué del nombre de “Tercer Sector”, algunos autores (Verduzco, 2001; Roitter, 2004) señalan que la denominación *tercero* se debe al esfuerzo de diferenciar y ubicar a este sector dentro de un orden secuencial de subordinación lineal y jerárquica de mayor a menor. Así, el Estado constituye el primero, seguido del mercado y, como tercero, a estos grupos emergentes de la sociedad. Asimismo, los autores señalan que estos grupos no constituyen por sí mismos un sistema, en el sentido clásico del término, por lo que es preferible usar el calificativo de “sector”.

Por otro lado, autores como Pestoff (1999), en su esfuerzo por definir a los actores que deberían estar involucrados en la construcción de un Estado de bienestar democrático, realizan una “división de sectores”, dejando en claro que en el TS hay organizaciones e instituciones relacionadas de manera *mixta*, y que además de involucrar al Estado y al mercado, consideran incluso a un “Cuarto Sector”, definido como el comunitario-familiar. Tal es el caso, por ejemplo, del trabajo no asalariado de las amas de hogar en las sociedades modernas occidentales. Por consiguiente, se ha pasado de una relación trídica a una cuádruple, por lo que las definiciones sobre el TS se complejizan aún más.⁵ Véase figura 1.

Figura 1
El Tercer Sector en el Triángulo del Bienestar



Fuente: Pestoff (1999).

⁵ La diferenciación puede “descender” aún más hasta el nivel micro, es decir, al de las relaciones familiares y de amistad, por lo que algunos autores hablan ya hasta de un “Quinto Sector” (Smith; 1991, en Jerez y Revilla, 1998).

Con lo hasta aquí expresado, es posible afirmar que las OSC son los actores sociales de este Tercer Sector, compuesto por entidades creadas por los mismos miembros de la sociedad y que llevan a cabo funciones que el gobierno o mercado no siempre puede realizar o lo hace de forma limitada o ineficiente.

Los criterios establecidos por Salamon y Anheier (1997), constituyen una buena orientación para caracterizar al TS, a saber:

- 1) Son organizaciones formales, es decir, con presencia y estructura institucional, con mecanismos legales que regulan el ingreso, permanencia, promoción y exclusión de sus miembros y las relaciones entre ellos; cuentan con espacio físico y manuales de procedimiento, planes formales, etc., que garantiza su coherencia organizativa.
- 2) Son organizaciones privadas en el sentido que tienen existencia separada del gobierno y sus funcionarios públicos. Esto no excluye, sin embargo, la posibilidad de recibir recursos públicos. Además, no son controladas por entidades comerciales privadas.
- 3) Los beneficios generados no son distribuidos entre los propietarios, miembros o empleados de manera directa o indirecta, sino reinvertidos en las actividades de la organización, o bien, para incrementar el patrimonio de ésta. En otras palabras, son organizaciones conectadas con el principio de la “utilidad social”, sin beneficio económico privado.
- 4) Son autónomas, ya que controlan esencialmente sus actividades, es decir, cuentan con un grado de independencia y equipamiento que les permite decidir sobre sus actividades.
- 5) Poseen un grado significativo de participación voluntaria, ya sea en las actividades de la entidad o en la administración de sus asuntos internos. Sin embargo, esto no implica que la mayoría de los ingresos generados por la organización provengan de los voluntarios o que la mayoría de la plantilla deba ser voluntaria.

Así, el Tercer Sector está constituido por todas las organizaciones no gubernamentales, pero incluye, además, a organizaciones privadas y gubernamentales, toda vez que apoyan causas similares. Para Jegers (2009), las Organizaciones de la Sociedad Civil, a menudo llamadas sin fines de lucro, organizaciones de voluntarios, organizaciones no gubernamentales o de terceros (Diestre y Viggiano, 2009), son entidades polivalentes capaces de engranar recursos y racionalidad del Estado, del mercado y de las familias.⁶

⁶ Influenciados por la Organización de las Naciones Unidas, el término “Organizaciones No Gubernamentales” se emplea indistintamente en los países en desarrollo para designar a la sociedad civil. Sin embargo, Powell y Steinberg (2006) desde una visión histórica, señalan que la noción del sector no lucrativo va más allá, al entenderse como el vehículo de respuesta socialmente organizada contra las cotas de poder, a partir del papel de expertos de estas organizaciones y su capacidad de supervisión de los derechos humanos y de presión por reformas del Estado. De este modo, para Marsal (2009), los distintos

Como se vislumbra entonces, el TS no ocurre en el vacío, sino que adquiere su sentido, legitimidad y funcionalidad en las diversas interacciones que mantiene con el Estado, el mercado, la sociedad en general y consigo mismo. De acuerdo con Isunza y Hevia (2006), éstos se relacionan en un espacio social, conformado alrededor de una serie de bienes sociales. La interacción se produce porque los actores sociales se asocian para producir, dividir e intercambiar esos bienes de maneras socioculturalmente definidas.

En particular, el Estado y la sociedad civil⁷ entran en contacto en espacios que Isunza (2006) llama *Interfaces Socio-Estatales* (ISE). En palabras del autor, la interacción se genera ya sea por la iniciativa de demandas o participación ciudadanas o por la facticidad de una política pública. Para Isunza y Hevia (2006), las ISE están determinadas estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y sociales) concernidos.

Las ISE parten de seis supuestos básicos (Isunza y Hevia, 2006): i) la interfaz es un espacio social concreto constituido por los intercambios de sujetos intencionales, en el que se disputa un tipo específico de bienes a partir de relaciones asimétricas entre sujetos sociales; ii) la interfaz socioestatal es uno de los posibles espacios de intercambio; iii) los sujetos de la interfaz, sociales y estatales, pueden ser individuales o colectivos; iv) los sujetos poseen proyectos sociopolíticos (estrategias de conocimiento, normas y valores); v) los sujetos establecen relaciones en las que intercambian bienes, prestigio, etc.; vi) debido a que las relaciones entre sujetos comúnmente son asimétricas, la escala es crucial para analizar los casos concretos de interfaces.

Asimismo, estos autores resumen la posible configuración de relaciones entre Estado y sociedad civil, a partir de la lógica subyacente en dos tipos generales: *cognoscitiva* y *política*. En el primero aparecen la *interfaz de contribución*, en la que las OSC informarán al Estado; la *interfaz de transparencia*, donde el Estado informa a la sociedad civil; y, la *interfaz comunicativa*, en la que el proceso de información es recíproco. En el segundo tipo se encuentran la *interfaz mandataria*, en la que la sociedad civil controla, domina o dirige al Estado; la *interfaz de transferencia*, en la que el Estado controla, domina o dirige a la sociedad civil; y, la *interfaz cogestiva*, donde ambas entidades mantienen una relación de cogestión.

Con base en las definiciones anteriores, en seguida se muestra una descripción de las relaciones que se dan entre el TS y los demás ámbitos en función del contexto que les da origen:

enfoques y etimologías del tercer sector, sociedad civil, ONG, OSC, organizaciones sin fines de lucro, etc., señalan la existencia de diferencias conceptuales; que reflejan la las pujas ideológicas en el sector. De acuerdo con él, hay actores interesados en imponer alguna denominación porque se acerca más a su forma de ver al tercer sector y cómo debería actuar en relación a otros sectores de la sociedad.

⁷ Se ha equiparado Tercer Sector con Sociedad Civil. No obstante, analizar esta cuestión rebasa las pretensiones de este trabajo. Para éste, el TS constituye el espacio mayor en el que se desenvuelve aquella. Por consiguiente, cuando se mencione a la "Sociedad Civil" será en lo dicho por los autores citados, pero se debe tener presente esta distinción a lo largo del documento.

- Estado-Tercer Sector: el TS surge como estrategia para fortalecer el proceso de descentralización política y administrativa hacia entidades regionales y locales. El Estado fomenta esfuerzos de *gobernanza* con las OSC bajo esquemas de corresponsabilidad para la *implementación* de políticas y *programas* compensatorios y de atención a grupos sociales vulnerables. Desde este ángulo, es claro que el Estado sigue siendo clave en el proceso de transformación social ya que representa una instancia capaz de impulsar, mediante coacción o consenso, una agenda política que determina dicho proceso (Alzugaray y Chaguaceda, 2010).
- Mercado-Tercer Sector: el mercado configura una situación *ad hoc* para la búsqueda de intereses privados que logren solucionar problemas públicos. En consecuencia, se tienen empresas privadas con enfoque de mercado que deciden participar activamente en la solución de problemas públicos, adquiriendo responsabilidades y coordinando actividades para la implementación de soluciones.
- Tercer Sector-Tercer Sector: El ideal de esta relación se expresa en que las OSC han alcanzado un alto grado de autodesarrollo organizacional e institucional, son autofinanciables y con gran potencial de profesionalización reflejados en la calidad de servicios que brindan directamente a su población objetivo. En este nivel forman redes horizontales para la ejecución de proyectos conjuntos, desarrollando estrategias más completas y coordinadas para sus modelos de atención.

43

La tipología anterior permite también distinguir que las dos primeras relaciones implican formas de control y regulación jerárquica-vertical hacia el TS, en aspectos que se traducen en cierta subordinación financiera para la realización de sus actividades. Por ejemplo, en 2007 los donativos o subsidios del gobierno federal constituían poco más del 30% del financiamiento de este tipo de organizaciones (Verduzco, *et al.*, 2009). Así, podría señalarse que a partir de entonces se está en una *interfaz de transferencia*. Si este fuera el caso, podrían producirse “efectos no deseados”: por un lado, el Estado fomentaría relaciones clientelares y de control en la definición de los objetivos, uso y distribución de los recursos en las acciones de las OSC, a fin de obtener cuotas de poder político-electoral, y bajo formas no transparentes.⁸

Por el otro, empresas lucrativas privadas también podrían tener cierto control y mediación en los objetivos de las OSC, reflejado en prácticas monopólicas con fines privados y no sociales, y bajo condiciones también de falta de transparencia en el manejo y destino de los recursos.

En sus primeras dos relaciones, el desarrollo del TS está supeditado a la forma en que se ha instrumentalizado desde la lógica del poder político y a la dependencia

⁸ En el caso de México, la organización Pro Vida, constituye un caso ejemplar de desvío de fondos y recursos no relacionados con su trabajo. Véase www.fundar.org.mx/pdf/CasoProvida.pdf

financiera, dado el entorno poco propicio del sector que dificulta sus posibilidades de autofinanciamiento (Verduzco *et al.*, 2009),⁹ pudiendo desembocar en la pérdida de legitimidad social (Jerez y Revilla, 1998).¹⁰

En la última relación, por el contrario, los actores sociales tienen intereses, objetivos, incentivos, derechos, lógicas y recursos propios (incluidos los económicos), mantienen bases firmes de solidaridad con sus pares y un cuestionamiento y vigilancia permanente sobre la actuación de los otros dos poderes institucionales, entre otras virtudes.

Es en este marco de relaciones en que el TS adquiere su sentido, expresión e historicidad, en su búsqueda por ganar espacios de representación y legitimidad no sólo para autodescribirse analítica y conceptualmente, sino para contribuir al bienestar general. En pocas palabras, el TS busca transitar hacia una *interfaz cogestiva*.

44 Por otro lado, en la literatura no existe una definición única y generalizada de "incidencia de las OSC", pero se vislumbra su importancia en el sentido de que permite construir una ciudadanía con mayores capacidades de participación. De acuerdo con la Fundación SES (2004), la incidencia implica esfuerzos coordinados de beneficiarios e instituciones públicas que llevan a cambiar el paradigma social, es decir, la inclusión de los beneficiarios y su vinculación con entidades públicas (que podría catalogarse como de *interfaz comunicativa* y *mandataria*), a partir de la implementación de los proyectos de estas organizaciones, a partir de lo cual se modifican la visión, prácticas y valores de la sociedad, estableciéndose nuevas bases para una transformación social.

De acuerdo con esto, lograr una incidencia eficaz de las organizaciones civiles en México, exige procesos de vinculación e inclusión en las acciones de la sociedad civil tanto de los grupos atendidos como de las dependencias gubernamentales.

En el ámbito de las políticas públicas, Jenkins (2006) visualiza a la incidencia como aquellos intentos de influir sobre las decisiones institucionales en función de intereses colectivos o de grupos sub-representados. En esta lógica, la incidencia puede interpretarse como la capacidad de las organizaciones civiles de influir en las decisiones y acciones tanto de los grupos vulnerables o comunidades que atienden, así como de las diferentes entidades gubernamentales con las que se vinculan para la implementación de sus proyectos a partir de las necesidades identificadas en la sociedad.

Para llevar a cabo lo anterior, la formulación y ejecución de los proyectos de las organizaciones civiles supone un proceso de seis etapas: identificación del problema social; incorporación del problema en la agenda de la organización; diseño del proyecto que contribuya en su solución; implementación del proyecto; monito-

⁹ De acuerdo con Ablanado (2009), se caracteriza por fuertes carencias de recursos materiales y financieros y constante rotación de recursos humanos, lo que limita el desarrollo institucional de la OSC, y evita la obtención de mayores recursos, implicando una dinámica perversa.

¹⁰ Entendido como un proceso a través del cual un objeto social, individual o colectivo, se acepta o interpreta como legítimo. Para Johnson *et al.* (2006) la legitimidad se construye al transitar por cuatro etapas: innovación, validación local, difusión y validación general.

reo, control y evaluación del mismo; y, en su caso, repetición.¹¹ Por consiguiente, en la medida en que las organizaciones trabajen de manera cercana con su población objetivo en cada etapa para tomar decisiones y acciones conjuntas, el potencial de impacto social de los proyectos aumentará.

En última instancia, la incidencia –a través de la operación de los proyectos de las OSC– propicia el empoderamiento de los ciudadanos como actores sociales. En otras palabras, fortalece la capacidad de éstos para proponer acciones en búsqueda de su propio bienestar, y para construir instituciones, formales o informales, más fuertes y responsables, permitiendo cumplir ciertos objetivos de manera eficiente y sistemática.¹²

La incidencia de las OSC puede verse reflejada en aspectos como:¹³ i) la calidad del involucramiento y la organización de los ciudadanos para vincularse con las OSC; ii) la fuerza de la relación con instituciones públicas; iii) la presencia de intereses excluidos en los procesos de toma de decisiones; iv) la rendición de cuentas hacia la sociedad; v) los valores, ideas y comportamientos que moldean roles y responsabilidades sociales que forman líderes para cada sector.

Para fortalecer lo anterior, Croce (2003) identifica cuatro niveles de incidencia:¹⁴ a) *Normativo*, cuando se influye en las normas, leyes, reglamentos y declaraciones, con alcance local o global; b) *Institucional*, que lleva a realizar modificaciones en las funciones institucionales; c) *Sociocultural*, el cual implica cambios en la visión social respecto a determinados temas o problemas y considera nuevos elementos de valoración para todo el grupo o comunidad, y d) *Subjetivo*, representado por cambios en las percepciones y actitudes individuales de los actores.

Con base en estas fundamentaciones, se espera que la implementación de aquellos proyectos financiados por el PCS pueda ejercer algún efecto en los cuatro niveles antes referidos. De ser así, los beneficiarios de las OSC modificarían sus percepciones y comportamientos en cuanto a la definición de los problemas sociales, y, en consecuencia, tendrían mayores capacidades para apropiarse de los proyectos para que en etapas posteriores puedan replicarlos.

Por último, en el contexto del país en el que los grupos vulnerables o determinadas comunidades –actores sociales– operan sin estructura, de forma fragmentada y aislada en el proceso de toma de decisiones, las OSC juegan un rol central para promover

¹¹ Para González y Garay (1999), la incidencia requiere ser interpretada como un proceso en la definición y ejecución de las políticas públicas, lo que implica la construcción del problema público; la incorporación del problema en la agenda; el diseño y formulación de una política pública; la implementación de una política; el monitoreo, evaluación y control de las políticas.

¹² Cabe señalar que el alcance de la incidencia está en función de las capacidades institucionales de este tipo de organizaciones y de los contextos sociales, políticos y económicos específicos de la población en la que intervienen; por lo que estos procesos pueden potenciarse a través de acciones públicas como las establecidas en el PCS.

¹³ La Fundación SES (2004) sugiere que la incidencia en políticas públicas puede analizarse a partir de cambios en estos aspectos.

¹⁴ Alberto Croce, “Actores Sociales y Políticas Públicas”, presentado en el Foro Sobre Incidencia en Políticas Públicas convocado por Ashoka, Buenos Aires, 2003.

la participación de estos grupos. Los proyectos con incidencia social de las OSC permitirían superar estas limitaciones estructurales. Por lo tanto, el papel de estas organizaciones es establecer fuertes vinculaciones con instituciones de todos los sectores sociales.

Con lo visto hasta aquí, la capacidad de incidencia de las OSC se presenta como un cambio de paradigma para enfrentar problemas sociales desde abajo, al implementar proyectos con valor agregado al ser asimilados de manera activa por sus beneficiarios. Así entendida, la incidencia significa un proceso mediante el cual no sólo se logran determinados objetivos, sino que durante la ejecución de los proyectos los actores de todos los sectores se reconocen a sí mismos con capacidades para generar propuestas que contribuyan a mejorar sus estándares de calidad de vida. En este sentido, ¿hasta qué punto el PCS logra cumplir con estos principios? Para dar respuesta a esta inquietud, conviene describir sus lineamientos y operación.

46

3. El Programa de Coinversión Social

El Programa de Coinversión Social se enfoca en apoyar a las OSC en relación con las necesidades sociales que éstas detectan como prioritarias de atención. Se le denomina de “coinversión” porque el gobierno financia los proyectos junto con la inversión de las OSC a través de recursos monetarios o en especie. Esta idea, además, considera la configuración de redes entre estos actores sociales para construir relaciones horizontales que favorezcan sus prácticas de operación (Sánchez, 2012).

El Programa Nacional de Solidaridad de 1988 y la creación del Instituto Nacional de Solidaridad (Insol) en 1992, que operaría el entonces Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), se convierten en los principales antecedentes del PCS. En 1993 se crea el Fondo de Coinversión Social (FCS), con una inversión de diez millones de pesos para 115 proyectos de OSC, a través de dos convocatorias: de concurso general y de promoción específica (Verduzco *et al.*, 2009). Para 2001, el Insol se transforma en el actual Indesol.

En la actualidad, el FCS se consolida como el Programa de Coinversión Social, y promueve la participación de tres tipos de actores: Organizaciones de la Sociedad Civil, Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación. Su objetivo es contribuir al desarrollo del capital social¹⁵ desde la dimensión de co-

¹⁵ No hay una acepción totalmente aceptada del concepto “capital social”, pero la literatura lo asocia con el patrimonio simbólico de la sociedad en términos de la capacidad de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad, que se extienden progresivamente a toda la sociedad (CEPAL, 2007). Para mayores detalles de la noción del capital social, véase Bourdieu (1986), Coleman (1990), Putnam (1993), Woolcock (1998) y Arriagada (2003). En este trabajo el “capital social” se entiende tal como lo define el Programa de Coinversión Social en sus Reglas de Operación de 2012, el cual se refiere a: “(...) recursos sociales como la confianza, las normas, la reciprocidad y la solidaridad que contribuyen a incrementar el bienestar de la población”.

hesión social,¹⁶ a través del fortalecimiento de estos actores sociales y relacionar dichos objetivos con la política social (Diario Oficial, 2013).¹⁷

Los recursos para el programa provienen del Presupuesto de Egresos de la Federación asignados al Indesol, el cual formula las Reglas de Operación que estipulan la forma en que se debe llevar a cabo cada proyecto, definiendo beneficiarios, apoyos, derechos, obligaciones y sanciones.

El procedimiento para que los actores sociales accedan a los apoyos económicos del PCS y sean evaluados por el Indesol se divide en seis etapas. La primera corresponde a la *publicación de la convocatoria y recepción de documentos*, para ello, el Instituto convoca anualmente a las posibles organizaciones participantes para el envío de sus propuestas. En cada convocatoria se establece el presupuesto y monto total al que se puede acceder por proyecto, así como el proceso y plazos de cada etapa. Esta fase es relativamente sencilla, ya que sólo se necesita contar con los papeles en regla.

En la segunda etapa, *validación y dictaminación*, a través de comisiones tripartitas (OSC, academia y gobierno) se revisan la viabilidad técnica, metodológica, financiera e impacto social, por lo que es esencial que los proyectos presentados describan objetivos, problemática, alternativas de solución, población objetivo, formas de evaluación, transparencia en resultados e impacto, así como la concordancia entre sus fases.

En la tercera etapa, se realiza el *ajuste de los proyectos seleccionados*, de acuerdo con las observaciones y cambios que las comisiones señalaron. Aquí se establece una relación de retroalimentación debido a la interacción entre las partes concurrentes.

El *convenio jurídico* corresponde a la cuarta etapa, la cual consiste en la firma del convenio en donde se explicitan las obligaciones y derechos de los actores sociales, y se establecen los tiempos de la entrega del informe parcial y final.

¹⁶ No existe consenso respecto a la definición de “cohesión social”. La mayoría de las interpretaciones hace referencia a aspectos como pertenencia, unión a un grupo, voluntad de participar y de compartir resultados. Por ejemplo, para Markus y Kirpitchenko (2007) la cohesión social incluye tres elementos: visión compartida, respecto a valores universales, respeto mutuo y aspiraciones comunes o identidad compartida por los miembros de un grupo; pertenencia a un grupo o comunidad, donde un grupo central o comunidad funciona adecuadamente basado en metas y responsabilidades compartidas, así como en una voluntad de cooperación con otros miembros; proceso, por lo que se percibe no como un resultado, sino como un proceso continuo sin fin de armonía social. La noción de “cohesión social” alude a una sociedad ideal bien amalgamada, con suficientes lazos de unión que les permite evitar conflictos y división. Se concibe como una vía de solución a problemas sociales, como exclusión y pobreza. En este sentido, la cohesión social puede entenderse como la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la marginación. Para la CEPAL (2007), la cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan. Por último, el PCS no tiene una definición propia y explícita sobre cohesión social; no obstante, hace referencia a este último en cuanto a que “[...] se fomenta el grado de cohesión social al contribuir a la generación de capital social, mediante la promoción de interacción social, la inclusión en la toma de decisiones y la pertenencia de los actores sociales y su población [...]” (Diario Oficial, 2011).

¹⁷ En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el PCS se orienta a “Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación”.

La quinta etapa corresponde al *ejercicio de los recursos*, los cuales se entregan en dos partes: la primera ministración se deposita con la firma del convenio, y la segunda, una vez que se haya entregado el reporte parcial de actividades.

La última etapa refiere a que las OSC entregan el *informe final* e Indesol está obligado a dar seguimiento a los proyectos autorizados y realiza una *evaluación interna*.

Puede afirmarse entonces, que en las dos últimas etapas puede considerarse una *interfaz normativa*, dados los procedimientos establecidos, esto es, la relación muestra rasgos de participación social informativa (*interfaz de contribución*).

Por otro lado, la operación del PCS y sus efectos, tanto en relación con las OSC como en atención a la población objetivo, se encuentra sujeta a una serie de ventajas y desventajas, como se muestra en el siguiente Cuadro 1, lo que permite obtener una aproximación de la funcionalidad de este programa.

48

Cuadro 1
Ventajas y desventajas

Ventajas	Desventajas
Los beneficios de los proyectos muestran una mejor situación económica después de estar participando en algún proyecto perteneciente al PCS.	Actores sociales débiles y desarticulados para promover el desarrollo social de los grupos vulnerables.
El número de proyectos apoyados creció como resultado de la confianza generada alrededor del programa y mayor participación de las OSC.	La definición de la población potencial y objetivo del programa es cuestionable. Ambas se centran en los actores sociales y no propiamente en los grupos vulnerables, y no queda clara la justificación para apoyar a los actores sociales por sí mismos.
Generación de desarrollo social autónomo, más allá de los resultados tangibles.	El monto de los recursos públicos destinados a apoyar al TS no ha aumentado en la proporción que lo han hecho las OSC registradas.
El programa sirve para financiar, dar continuidad o mejorar programas relevantes de las OSC.	Los objetivos del programa son confusos y no permite que los recursos reflejen realmente resultados importantes para el desarrollo social.
Las OSC promueven la focalización de sus propuestas.	No se conoce el despeño y los resultados reales de los proyectos apoyados. La etapa de evaluación del PCS no cuenta con la posibilidad de implementar una exhaustiva evaluación de contenidos de los productos finales de los proyectos de investigación desarrollados. En la etapa de ajuste hay fallas de transparencia e imparcialidad.

Fuente: elaboración propia con base en Verduzco et al. (2004)

De manera general sobresale la necesidad de diseñar modelos de organización institucional que promuevan un mayor involucramiento y cercanía entre las OSC y el gobierno, a fin de fortalecer la retroalimentación en los procesos de implementación, seguimiento, evaluación y mejora en la toma de decisiones, y bajo esquemas de transparencia y rendición de cuentas, de modo que la relación incremente el grado de complementariedad y simetría. No obstante este ideal normativo, la relación entre Estado y OSC ha sido de un modo más concreto, como se describe en la sección siguiente.

4. Regularidades de la relación OSC-Estado: el caso del PCS

En este apartado se pretende identificar algunas regularidades de la relación entre las OSC y el Estado mexicano a través del PCS, así como su alcance. En la metodología de análisis se considera primero la base de OSC beneficiarias durante 2009-2012. Después, se identifican 235 organizaciones con relaciones de continuidad (al menos un proyecto en cada año). Como tercer paso, se selecciona aleatoriamente una muestra, con un error del 5%, un nivel de confianza del 95% y una probabilidad de ocurrencia entre 5 y 95%, respectivamente. Esto implica un total de 141 OSC en las que se centra la construcción y análisis de la Matriz de Incidencia que se propone más adelante.

Los resultados arrojaron que el número total de proyectos del PCS creció en 15% de 2009 a 2012, mientras que los recursos federales lo hicieron en 20%, lo que llevó a que el monto otorgado promedio pasara de 208.6 a 217.1 mil pesos, para representar un incremento de 4.1%.

Se puede afirmar entonces que el aumento del número de apoyos refleja la mayor confianza de las OSC en el PCS como una alternativa para la ejecución de sus proyectos, tal como lo señalan Verduzco *et al.* (2009). Estos resultados sugerirían, además, una estrecha relación entre el Estado y las OSC durante este periodo.

Sin embargo, aunque este incremento es importante, hay que considerar que las demandas sociales no han disminuido en el mismo periodo, especialmente aquellas relacionadas con seguridad social, rezago educativo y alimentación. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), los indicadores de carencia por acceso a los dos primeros servicios registraron crecimientos negativos de 4.2 y 3.3, respectivamente, mientras que la carencia por acceso a alimentación creció 17% (Coneval, 2012).

En este contexto, la dinámica en las condiciones sociales y el limitado monto asignado al programa y, de éste a las OSC, han contribuido a una relación circunscrita al fomento de ciertas actividades, como se establece en el objetivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). Por consiguiente, el alcance de las acciones de las OSC apoyadas por el PCS queda supeditado a una relación de carácter *fiscalizadora*, creada por esta misma ley (*interfaz de transferencia*). Dicho de otra manera, esta ley promueve determinadas actividades y restringe otras, pero deja de impulsar a las organizaciones mismas.¹⁸

¹⁸ María Angélica Luna Parra, titular de INDESOL. Segunda Mesa de Opinión Pública sobre Ley Federal de Fomento a las Acciones Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, convocada por la Comisión de Relaciones Exteriores y Organizaciones No Gubernamentales del Senado de la República en marzo del 2013.

Al respecto, en el Cuadro 2 se muestran datos que reflejan la evolución del financiamiento del PCS por categoría y con base en la Clasificación Internacional de Organizaciones Sin Fines de Lucro (CIOSFL).¹⁹

Cuadro 2
Montos del PCS por categoría CIOSFL

Categoría CIOSFL	2009				2012						
	Monto	%	Proyecto	%	Monto Promedio	%	Proyecto	%	Monto Promedio	[1]	[2]
Ambiente	6,743,345	2.03	32	2.01	210,730	1.14	21	1.14	4,569,153	-32.24	3.3
Asociados empresariales y profesionales y sindicatos	212,441	0.06	1	0.06	212,441	-	-	-	-	-	-
Cultura y recreación	6,166,720	1.86	31	1.95	198,926	2.56	47	2.56	10,875,121	76.35	16.3
Derecho, promoción y política	47,087,078	14.21	196	12.33	240,240	14.80	272	14.80	57,881,487	22.92	-11.4
Desarrollo y vivienda	95,866,916	28.92	457	28.76	209,774	35.04	644	35.04	148,431,861	54.83	9.9
Enseñanza e investigación	40,099,642	12.10	226	14.22	177,432	6.15	113	6.15	27,082,383	-32.46	35.1
No clasificados anteriormente	2,968,754	0.90	13	0.82	228,366	0.65	12	0.65	2,276,341	-23.32	-16.9
Salud	58,948,687	17.79	286	18.00	206,114	17.46	321	17.46	66,926,948	13.53	1.2
Servicios sociales.	73,355,040	22.13	347	21.84	211,398	22.20	408	22.20	80,900,510	10.29	-6.2
Total	331,448,623	100	1,589	100	208,598	100	1,838	100	398,943,803	20.36	4.1

% participación en el total [1] tasa del crecimiento del monto. [2] tasa del crecimiento del monto promedio
Fuente: elaboración propia con datos del Indesol (2009 y 2012). Véase http://www.indesol.gob.mx/es/web_indesol/Conversion_Social

¹⁹ La base de datos de OSC beneficiarias del PCS presentan información de los montos federales aportados por Indesol por tipo de convocatoria (véase Padrón de Beneficiarios PCS varios números). Estos datos se agruparon, considerando los objetivos de cada convocatoria y proyecto, de acuerdo a la categorización funcional de la Clasificación Internacional de Organizaciones Sin Fines de Lucro.

De la información del cuadro, se observa un aumento en la concentración de los proyectos y montos en 2012. En este año, entre las categorías *desarrollo y vivienda*, *servicios sociales* y *salud* representaron 74.3 y 74.7% en montos y proyectos, respectivamente, en comparación al 2009, cuando significaron 68.8 y 68.6% cada uno. Asimismo, se observa un apoyo promedio de todas las categorías de 217 mil pesos en 2012, mostrando una tendencia de corto plazo positiva. En este mismo año, las categorías de *enseñanza e investigación*, *cultura y recreación* y *desarrollo y vivienda* fueron las de mayor financiamiento promedio y de tasas de cambio. En contraste, las de *derecho*, *promoción y política* y *servicios sociales* registraron en promedio una reducción de 20 mil pesos en el apoyo.

El análisis anterior refleja una relativa incongruencia en el interés del Indesol, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, por alcanzar objetivos en materia de reducción de brechas sociales, económicas y culturales, así como de garantía de derechos ciudadanos, enmarcados en los ejes de igualdad de oportunidades y democracia efectiva. En este sentido, Salazar indica que la promoción a las acciones de las OSC ha sido traducida en la práctica en acciones primarias de control fiscal y administrativo, relegando a las actividades concretas de las OSC a una importancia secundaria.²⁰

Por consiguiente, este escenario se traduce en una relación *fiscalizadora* del Estado con las OSC, que tiende a coartar no sólo los proyectos del PCS, sino a restringir el espacio de institucionalización y desarrollo autónomo del Tercer Sector mexicano en su conjunto.

Por otro lado, Verduzco *et al.* (2009) afirman que el PCS contribuye a financiar, mejorar programas y dar continuidad a los proyectos de las OSC, reflejándose en la capacidad de incidencia de estas organizaciones. Así, en todo el periodo citado se financiaron 3,302 OSC en 6,886 proyectos distribuidos en 40 convocatorias distintas, tanto a nivel central como estatal.²¹

No obstante lo anterior, los recursos federales asignados a las OSC son escasos y limitan también el margen de acción de estas últimas.²² En 2012, 14.5% de los apoyos económicos federales se ejecutaron por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), sobre todo a través del Indesol, responsable del 44% de estos recursos. La escasez de recursos del PCS se contextualiza aún más al considerar que Indesol es la entidad de mayor vinculación con las OSC, a tal grado que el programa de coinversión es el principal referente financiero a estas organizaciones.

²⁰ Ana María Salazar. Mesa 2. Marco Jurídico Normativo en el Foro "Retos y perspectivas de las políticas para el fortalecimiento de la Sociedad Civil. Balance a dos años de gobierno", Convocado por Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C., México 20 y 21 de octubre de 2008, en <http://www.causasciudadanas.org/>.

²¹ Se excluyeron 26 organizaciones que fueron apoyadas, pero que en el Padrón de Beneficiarios aún no se les asignaba monto económico para el apoyo.

²² En 2012, 66 Entidades y/o Unidades Responsables de la Administración Pública Federal otorgaron apoyos y estímulos (económicos o no) a OSC a través de 315 programas y/o acciones de fomento.

El monto de los recursos públicos destinados a apoyar a las organizaciones formales no ha aumentado en la proporción en que éstas lo han hecho. En 2009, había 8,916 OSC con Clave Única de Inscripción (CLUNI), y para 2012, estaban inscritas 19,826 organizaciones, lo que representa un crecimiento en términos brutos del 122%. Este cambio se enmarca en un contexto en donde el número de organizaciones fluctúa, entre otras razones, porque muchas desaparecen o cambian de figura jurídica. Pese a ello, de acuerdo con el Centro Mexicano para la Filantropía, A. C. (CEMEFI), la dinámica en la creación de OSC es tal que casi la mitad de las organizaciones con CLUNI durante 2001-2006 eran de reciente creación (CEMEFI, 2007).

52 En contraste, los recursos económicos destinados a las OSC mediante el PCS, apenas crecieron 20%. Se añade así un factor de explicación a lo que se ha señalado en este trabajo y por distintas evaluaciones externas al programa respecto a que los apoyos económicos otorgados a las OSC son reducidos (Verduzco *et al.*, 2009).

Por otra parte, las bases para la mejora de los programas de atención de las OSC se encuentran en dos instrumentos del Indesol: uno, mediante los reportes de las organizaciones, lo que permite registrar las actividades, experiencias, aprendizajes, logros y resultados de las acciones ejecutadas; y el otro, a través de la evaluación de los proyectos que el Instituto realiza con base en tres elementos: cumplimiento, transparencia y fortalecimiento. En consecuencia, en la medida en que estas organizaciones consideren ambos instrumentos, las opciones de ejecución exitosa aumentan.

Considerando la continuidad del PCS, se tiene que en total se emitieron 78 convocatorias en todo el periodo; menos de la mitad de los temas se mantuvieron en los cuatro años de estudio.²³ Asimismo, 27% de los temas convocados se realizaron en uno solo.²⁴

Esta fluctuación en las convocatorias en función del tema prioritario en la agenda de desarrollo, lleva a que las OSC que no necesariamente trabajan o se vinculan indirectamente con los temas, y que se caracterizan por limitados recursos y cierta trayectoria en la implementación de proyectos, busquen alternativas para no dejar sin apoyo a sus beneficiarios. Así, enfrentan dos opciones extremas: ajustar el objetivo social de su organización a cambio de competir por recursos monetarios del PCS, o bien, buscar otras fuentes de financiamiento respetando dicho objetivo.

En cualquier caso, esta situación ha llevado a crear un ambiente de incertidumbre y de presión laboral en las OSC que termina por afectar la confianza e imagen de las mismas ante la sociedad, y limitar el impacto de sus proyectos y proceso de institucionalización.

La información del Cuadro 3 resume las relaciones de continuidad (OSC con al menos un proyecto en cada año del periodo).

²³ Se excluyeron 26 organizaciones que fueron apoyadas, pero que en el Padrón de Beneficiarios aún no se les asignaba monto económico para el apoyo.

²⁴ En 2012, 66 Entidades y/o Unidades Responsables de la Administración Pública Federal otorgaron apoyos y estímulos (económicos o no) a OSC a través de 315 programas y/o acciones de fomento.

Cuadro 3
OSC con proyectos PCS en cuatro años (clasificación ICNPO), 2009-2012

Ámbito	Total		Porcentaje	
	Monto	Proyectos	Monto	Proyectos
Ambiente	2,627,400	11	0.919	0.898
Cultura y recreación	2,913,115	13	1.019	1.061
Derecho, promoción y política	46,461,821	192	16.246	15.673
Desarrollo y vivienda	92,719,949	380	32.422	31.020
Enseñanza e investigación	23,923,958	97	8.366	7.918
Salud	62,493,735	281	21.852	22.939
Servicios sociales	54,842,731	251	19.177	20.490
Total	285,982,709	1,225	100.0	100.0

53

Fuente: elaboración propia con datos del Indesol (2009,2010,2011 y 2012). Véase http://www.indesol.gob.mx/es/web_indesol/Coconversion_Social

Se aprecia que el monto total de los apoyos económicos a las OSC con relaciones de continuidad representa una quinta parte del total financiado. Es decir, el PCS invirtió 20 centavos de cada peso del programa en este tipo de organizaciones, lo que sugiere una relación con mayor grado de coordinación y probable efectividad.

Al respecto, algunos autores señalan al *capital social* de las OSC como posible factor de explicación, basado en la alta formación de los miembros de estas organizaciones y en las capacidades de sus líderes, lo que les permiten participar de manera sistemática en el programa (Palma *et al.*, 2012). No obstante, sólo 7.1% de todas las OSC ejecutaron este tipo de proyectos.²⁵ Además, estas organizaciones participaron con 17.8% de los proyectos del PCS, lo que sugiere una concentración de los recursos al recibir 23 mil pesos más en promedio que las OSC “no recurrentes”.

Esta situación reflejaría, entonces, los esfuerzos gubernamentales por asignar recursos para aquellas organizaciones con programas en áreas de mayor relevancia para la sociedad, basados en la capacidad de incidencia de estos actores, contribuyendo así a la legitimación del sector y de la relación entre el Estado y OSC.²⁶

²⁵ Al respecto, sobresalen dos características distintivas de estas OSC. Primero, parecen tener una trayectoria consolidada en el área; en promedio tienen una edad de 19.8 años, lo que en principio implica cierto grado de profesionalización e institucionalización. Segundo, emplean herramientas de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) para difundir actividades y resultados, hacerse llegar de voluntarios y recursos y acercarse con beneficiarios. Asimismo, 71% dispone de página web, 20% perfil en Facebook, y 9% mantiene un blog.

²⁶ En este sentido, siete convocatorias concentran 82% de los recursos asignados a este grupo en el periodo: promoción general, promoción y fortalecimiento del desarrollo social, asistencia social y atención a grupos vulnerables, equidad de género, desarrollo regional sustentable, desarrollo rural y vertiente de investigación

Desde el enfoque de la clasificación funcional, el tipo de proyecto apoyado para las OSC con relaciones de continuidad también parece estar en correspondencia con el desarrollo social. Así, las OSC en las áreas de desarrollo y vivienda, salud y derecho, promoción y política son las que mayor apoyo económico reciben.

No obstante, mediante esta concentración el Estado podría estar estableciendo relaciones clientelares y de control de objetivos a través de la propia LFFAROSC, propiciando desconfianza en el sector.

En este contexto, el capital social adquiere mayor relevancia como mecanismo para que las OSC puedan alcanzar sus objetivos y trascender en la sociedad ante la escasez de recursos y la percepción no favorable del sector (ICNL, 2012).

De manera adicional, se pueden considerar las relaciones de continuidad a partir de los proyectos de OSC recurrentes que se implementan en al menos dos años. El Cuadro 4, muestra que sólo 6.3% de los proyectos se llevan a la práctica más de una vez. El monto de los recursos asignados a proyectos recurrentes representa 12.3% del total destinado a financiar este grupo de organizaciones. Destaca el hecho que los proyectos que se ejecutan más de una vez registran montos medios elevados; más de dos veces la cantidad promedio del total.

54

Cuadro 4
Proyectos recurrentes de OSC con relaciones de continuidad (4 años)

CIOSFL	Número	Monto	Monto promedio	[1]	[2]
Ambiente	1	316,200	316,200	9.1	12.0
Cultura y recreación	1	299,500	299,500	7.7	10.3
Derecho, promoción y política	12	5,545,079	462,090	6.3	11.9
Desarrollo y vivienda	12	5,879,472	489,956	3.2	6.3
Enseñanza e investigación	5	2,532,500	506,500	5.2	10.6
Salud	32	14,786,449	462,077	11.4	23.7
Servicios sociales	14	5,920,402	422,886	5.6	10.8
Total	77	35,279,602	422,744	6.3	12.3

[1]: participación del número de proyectos recurrentes en el total de proyectos en el periodo.

[2]: participación del monto de proyectos recurrentes en el total de proyectos

Fuente: elaboración propia con datos de Indesol (2009, 2010, 2011 y 2012). Véase http://www.indeso.gob.mx/es/web_indesol/Coinversion_Social

Además, se observa que la categoría de “salud” es en la que se repiten más proyectos –seguida por la de “servicios sociales” – y la que emplea una quinta parte de los montos en los proyectos de continuidad. Asimismo, en “salud” se implementaron dos proyectos en tres años, y es la única categoría donde un proyecto se ejecutó en todo el periodo. De este modo, los proyectos de continuidad pueden contribuir a focalizar esfuerzos, propiciando un mayor nivel de especialización, incidencia, institucionalización e impacto social.

En este sentido, la relación que propicia el Estado parece tomar el carácter de complementariedad, debido al grado de focalización de los proyectos al atender problemáticas puntuales en las que los recursos del Estado son limitados; por ejemplo, la atención psicológica con especialidad en adicciones, o la detección del cáncer de mama en zonas marginadas. De este modo, puede afirmarse que la relación es tipo *interfaz cogestiva*. Asimismo, de acuerdo con Verdusco, et al. (2009), dado que la cobertura, entendida como el número de usuarios de los proyectos del PCS, es menor a la que se pretende, la especialización en temas del desarrollo social a través de proyectos de continuidad actuaría en este sentido, si bien a un ritmo lento debido a la cantidad de OSC, proyectos y recursos federales asignables.

Para poder sistematizar lo hasta aquí expuesto, en el siguiente apartado se expone la Matriz de Incidencias, a fin de obtener un apreciación más cercana a estas consideraciones.

55

5. Matriz de incidencias²⁷

Se considera que las OSC con proyectos apoyados en los cuatro años del estudio son las de mayor capacidad de elaboración e implementación de proyectos reflejadas en relaciones de continuidad, por lo que el análisis se centra en ellas a partir de dos dimensiones definidas por el Indesol (2011): *a) incidencia social*, referida a las acciones implementadas por las OSC para que los beneficiarios se apropien del proyecto y participen en la atención de la problemática señalada;²⁸ y *b) incidencia geográfica*, la cual brinda un panorama general de los vínculos que las OSC generan con otras dependencias del gobierno como parte de su modelo de atención a la población objetivo y/o para fomentar el impacto de sus acciones apoyadas por el PCS.²⁹

La interacción de estas dos dimensiones permite entender la magnitud de la relación Estado-OSC potenciada por el PCS. Esto significa que las organizaciones civiles se vinculan directamente con Indesol, pero durante el proceso de implementación de los proyectos también interactúan con otros organismos del Estado, lo que favorece la capacidad de impacto. Al mismo tiempo, en la ejecución de las actividades y con la intención de cumplir con sus objetivos, establecen diversos contactos de diferente magnitud o alcance con sus usuarios. Por lo tanto, desde este ángulo se

²⁷ Cabe señalar que este trabajo busca contribuir a sistematizar las dimensiones de incidencia social y geográfica que plantea el PCS, a través de la propuesta de esta matriz. No obstante, es pertinente llevar a cabo una evaluación con más detalle sobre estas correspondencias para una investigación posterior. Aquí, por el momento, se plantean los primeros criterios.

²⁸ Véase varios ejemplares de "Aprendizajes y experiencias de proyectos apoyados por el PCS 2011".

²⁹ Indesol (2011) considera la incidencia geográfica como la relación entre OSC con otras OSC, redes, dependencias de gobierno y otros organismos nacionales o internacionales; sin embargo, dado que la forma de vincularse con cada una de éstas es muy diferente y depende más del proyecto específico a implementar, se considera únicamente la relación entre OSC y gobierno lo que, además, está en línea con el objetivo de este trabajo.

puede considerar a las OSC con elevada incidencia geográfica y social como las de mayor capacidad de impacto, entendido como un cambio deseado y sostenido en el tiempo que contribuye a resolver una problemática determinada.

Una manera de representar esta idea es mediante la *Matriz de incidencias* que incluye estas dimensiones con dos niveles de interacción de las organizaciones (baja o nula y media o alta). El criterio de clasificación para las OSC, proviene del reporte de *Aprendizajes y Experiencias de las OSC al Indesol*. Respecto a la incidencia geográfica se considera nula o baja si para la implementación del proyecto se relaciona con cinco o menos dependencias gubernamentales de cualquier nivel de la administración pública; en contraste, se cataloga como alta o media a partir de una vinculación con más de cinco.

56 Respecto a la incidencia social, se considera el alcance de la relación, esto es, si de alguna manera los usuarios de los proyectos se apropian del mismo. Para ello, se evaluó de manera individual el reporte de cada proyecto en donde las OSC señalan explícitamente algún tipo de relación con los beneficiarios. El espectro de apropiación va desde el extremo de simples participantes, pasando por una contribución activa, participación en actividades de difusión, conversión de beneficiarios en voluntarios, hasta llegar al máximo grado de involucramiento que implica replicar por ellos mismos el proyecto o parte de éste. Así, la clasificación considera criterios cuantitativos y cualitativos.

La relevancia de estos dos criterios y su interacción se basa en la idea de que en la medida en que las OSC implementen proyectos que involucren a un mayor número de entidades de gobierno, al tiempo que propicien una participación activa de los usuarios directos e indirectos, el nivel de confianza (capital social), compromiso y responsabilidad de los actores implicados aumenta más que proporcionalmente y, en consecuencia, el alcance de los proyectos del PCS se potencia, reflejándose en los impactos sociales.

Para la construcción de la matriz se partió de un universo de 235 OSC con relaciones de continuidad en el PCS. Sin embargo, la metodología se aplica a una muestra representativa de 141 organizaciones. Los resultados se muestran en la Matriz 1. En ésta se aprecia una distribución desigual de las organizaciones; 60% de los proyectos en el PCS tienen una incidencia social media o alta y una incidencia geográfica baja o nula (85 OSC); 14% presentan una incidencia social baja o nula y, de manera simultánea, una incidencia geográfica baja o nula; 28% registran incidencias media o alta. El resto de las organizaciones se asocia de manera mediana o fuerte con otras dependencias gubernamentales, pero con baja apropiación del proyecto por parte de los usuarios.

De este modo, la mayoría de las organizaciones civiles en la muestra parece tener un nivel de interacción con los usuarios suficiente para que éstos participen activamente y contribuyan así a su empoderamiento. Pese a ello, las relaciones del PCS con otras dependencias gubernamentales son menores: del total de las OSC con ma-

yor interacción con los usuarios, sólo 32 mantienen un número elevado de relaciones con el gobierno. Si se combina este resultado con las restantes cuatro OSC que tienen media o alta asociación con el Estado (aunque baja incidencia social), puede suponerse entonces que la mayoría de las organizaciones requiere sólo vincularse medianamente con entidades de gobierno para la implementación exitosa de sus proyectos.

Por el contrario, una moderada o nula interacción OSC-Estado, implicaría menores barreras (costos de transacción) para estas organizaciones, liberando recursos para concentrarse en su objeto social. En consecuencia, los proyectos de las organizaciones en el casillero inferior-izquierdo se encuentran en una posición que puede considerarse como avanzada para propiciar un desarrollo autónomo de mediano y largo plazos.

Respecto a las OSC en el cuadrante superior izquierdo, con bajas o nulas incidencias, 25% no reportaron relacionarse con alguna dependencia y otro 25% apenas estableció lazos con alguna. En conjunto, mantuvieron contacto con 12 dependencias distintas, principalmente con las de actuación municipal. Los proyectos se concentran en el ámbito de servicios sociales y derecho, promoción y política. En general, se caracterizan por no tener beneficiarios directos. Las actividades se resumen en talleres y asistencia social, lo que implica cierto nivel de interlocución. Esto permite que los usuarios comenten sus necesidades y problemas. Dado que los proyectos se concentran en servicio social, hay un bajo nivel de empoderamiento de los usuarios, a pesar de promoverse la participación. Bajo la lógica planteada, este tipo de organizaciones puede considerarse en una situación precaria para propiciar el desarrollo social.

Las OSC en el cuadrante superior-derecho, con baja o nula incidencia social y altas relaciones con el gobierno, se caracteriza por mantener 63 vínculos en conjunto con alguna dependencia gubernamental, con un valor mínimo de siete y máximo de 37, con ocho tipos de entidades distintas. Dado el bajo número de organizaciones clasificadas aquí, no es posible señalar un tipo de proyecto que sobresalga en alguna temática. No obstante, se aprecia una limitada relación con los usuarios en difusión, acercamiento y formación de operadores (como es el caso del observatorio de derechos). Además, dada esta relativa baja conexión con la comunidad, parece existir sólo una capacidad potencial para fomentar el desarrollo, siempre que se avance en el proceso de empoderamiento.

Al considerar el cuadrante inferior-derecho, se aprecia que 32 OSC se agrupan en salud y servicios sociales, lo cual representa 59% de los proyectos. La elevada interacción se manifiesta porque en el proceso de implementación se relacionan con más de 30 entidades, para dar así 289 vínculos formales en total. Destacan, además de las secretarías federales y estatales de los ayuntamientos, congresos locales y un sin número de entidades de la Administración Pública Federal, las relaciones con universidades públicas, el sistema DIF, hospitales, Agencias del Ministerio Público, distintos Fideicomisos Federales, el Registro Civil y el Ejército Mexicano. Esta am-

Matriz 1
Incidencias de los Proyectos PCS

		Incidencia Geográfica	
		Baja o Nula	Media o alta
Incidencia Social	Baja o nula	<p>ACCEDDE Desarrollo Local, A.C. Actores Payasos, ACTPAYS, A.C. Asociación de Salud y Bienestar Social de la Mujer y su Familia, A.C. Asociación para el Desarrollo Integral, A.C. Bomberos y Paramédicos Voluntarios de la Región Centro del Estado de Querétaro, A.C. Casa de Descanso para Ancianos Matilde Roubroy de Villanueva, I.B.P. Centro de Derechos Humanos Fr. Francisco de Victoria, O.P., A.C. Centro de Solidaridad Juvenil, A.C. Centro de Vinculación para el Desarrollo Sustentable, A.C. Ciudad de los Niños de Aguascalientes, A.C. Colectivo Mujer y Utopía, A.C. Colectivo Sergay de Aguascalientes, A.C. Comunidad Metropolitana, A.C. Desarrollo, Género y Ciudadanía, A.C. El Colegio Mexiquense, A.C. Fundación Damitzí, A.C. Gamerifa. Unidos para el Progreso de Tlaxcala, A.C. Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, A.C. Las Rosas Rojas, I.A.P. Servicios del Pueblo Mixe, A.C.</p>	<p>Asociación Sonorense para la Salud Reproductiva, A.C. Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local, A.C. Comunidad Universitaria del Golfo Centro, A.C. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.</p>

Continuación
Incidencias de los Proyectos PCS

Incidencia Social	Incidencia Geográfica				Media o alta
	Media o alta	Baja o Nula	Alta	Media o alta	
	Asilo de Ancianos A.C.	Micaela Ortiz Ruiz, A.C.	Fundación Alternativas para el Desarrollo, A.C.	Desarrollo, A.C.	Academia Hidalguense de Educación y Derechos Humanos, A.C.
	Asociación Cívica, A.C.	Fundación Dar, I.A.P.	Fundación de Apoyo Infantil Quintana Roo, I.A.P.		Caritas Colima, I.A.P.
	Asociación Civil Amiga del Niño Colimense, I.A.P.	Fundación de Apoyo Integral a la Niñez, A.C.	Fundación de Asistencia Social y Ayuda Humanitaria, A.C.		Casa de Fe Victoria, A.C.
	Asociación Gilberto De Cancún, A.C.	Fundación Hospitalares Civiles de Guadalajara, A.C.	Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector, A.C.		Centro de Comunidad, A.C.
	Asociación Pro Parálitico Cerebral, A.C.	Fundación Raymond Bell, I.A.P.	Fundación Renacer, I.A.P.		Centro de Neurodiagnóstico y Neuroterapia, I.A.P.
	Asociación Pro Personas con Parálisis Cerebral Fresnillo, A.C.	Fundación Salud por Michoacán, A.C.	Fundación Samantha Carolina Quintero Armenta, I.A.P.		Centro de Orientación y Protección a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, A.C.
	Biota Consultores, S.C.	Fundación Sihuá, A.C.	Generación Tercer Milenio Tlaxcala, A.C.		Centros de Fortalecimiento de Organizaciones Civiles, A.C.
	Bomberos Amigos, I.A.P.	Grupo de Recuperación Total Reto San Luis Potosí, A.C.	Grupo de Educación Popular con Mujeres, A.C.		Centros de Prevención Comunitaria Reintegra, I.A.P.
	Bosque Modelo para el Desarrollo Sustentable de la Región de la Mariposa Monarca, A.C.	Grupo de Trabajo para el Desarrollo de la Niñez, A.C.	Grupo Reto Querétaro, I.A.P.		Colectivo Istame, A.C.
	Calmeac: Asociación Indígena Popular de Estudio y Capacitación para Desarrollo, Cultura e Historia, A.C.	Hogar del Niño, A.C.			Comité de Promoción Social del Valle del Yaqui, A.C.
	Caríttas Mazatlán, I.A.P.				Con Nosotros, A.C.
	Casa Ajusco, A.C.				Corazón de la Tierra, A.C.
	Casa Amiga, Centro de Crisis, A.C.				Defensa Jurídica y Educación para Mujeres, S.C.
	Casa de la Mujer Indígena Maseualisuiat Kali, A.C.				Édnica, I.A.P.
	Centro Caritativo para Atención de Enfermos de Sida, A.C.				Faunativa, A.C.
	Centro de Acopio para la Tarahumara, A.C.				Fortaleza, Centro de Atención Integral a la Mujer, I.A.P.
	Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño, A.C.				Fronteras Unidas Pro Salud, A.C.
	Centro de Asesoría y Promoción Juvenil, A.C.				Fundación de Servicio Social de Apizaco, A.C.
	Centro de Capacitación y Asistencia Social, A.C.				Fundación Doctor Hernández Zurita, I.B.P.

Continuación
Incidencias de los Proyectos PCS

		Incidencia Geográfica		
		Baja o Nula	Media o alta	
Incidencia Social	Media o alta	Centro de Encuentros y Diálogos, A.C. Centro de Estudios Ambientales Agroecológicos e Investigación, A.C. Centro de Estudios para el Desarrollo y Equidad, S.C. Centro de Estudios y Desarrollo por la Equidad y Diversidad en las Relaciones de Género, A.C. Centro de Investigaciones y Desarrollo de Proyectos Sociales, Educativos y de Salud, A.C. Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. Centro Operacional para el Fortalecimiento de Inicativas Sociales, A.C. Centro Transitorio de Capacitación y Educación Recreativa El Caracol, A.C. Club de Leones de Saltillo, A.C. Colectividad Razonatura, A.C. Construyendo Una Mejor Comunidad, A.C. Cuautamazaco, A.C. Desarrollo Ambiental y Comunitario, A.C. Desarrollo Integral de la Juventud Oaxaqueña, A.C. Desarrollo Juvenil del Norte, A.C. Desarrollo y Consultoría Apícola, S.C. Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios, Equipo Pueblo, A.C. Diálogos para el Desarrollo y la Equidad Social, A.C. Drogadictos Anónimos, A.C.	Hogar Nuestra Buena Madre, A.C. Hospital Guadalupeño, A.C. Hospitales de la Tarahumara, A.C. Incubaempresas, A.C. Instituto Nuevo Amanecer, A.B.P. Investigación, Desarrollo, Educación y Acciones Sustentables, A.C. Jóvenes Emprendedores Horizonte 2000, A.C. Juntos por Hidalgo, A.C. Mano a Mano, A.C. Mujeres Al Alba, A.C. Mujeres al Timón, A.C. Patronato del Centro Estatal de Cancerología de Coahuila, I.A.P. Promoción y Fomento para el Desarrollo Social, A.C. Pronatura Sur, A.C. Servicio Desarrollo y Paz, A.C. Umbral Comunicación Participativa, A.C. Unión de Pensionados y Jubilados y Adultos Mayores, A.C. Vida Digna Potosina, A.C. Voluntariado Hraeb, A.C.	Fundación León, A.C. Fundación Mexicana del Riñón, A.C. Gendes, A.C. Impulso Familiar, A.C. Más Dulce que la Miel, A.C. Mujer ZModem, A.C. Nuevos Códices Compañía, A.C. Padres de Hijos Autistas de Durango, A.C. Sin Violencia, A.C. Vini Racane, A.C. Voluntarias Vicentinas, Albergue la Esperanza, I.A.P. Voluntarios en Equipo Trabajando por la Superación con Amor, A.C. Yolia Niñas de la Calle, A.C.

Continuación
Incidencias de los Proyectos PCS

		Incidencia Geográfica	Media o alta
		Baja o Nula	Media o alta
Incidencia Social	Media o alta	Ehui Rehabilitación Integral, A.C. Enlace Rural Regional, A.C. Enlace, Comunicación y Capacitación, A.C. Entornos Educativos, A.C. Familia y Niños Buckner México, A.C.	Voluntarias Virentinas de Colima, I.A.P. Xulaltequiel, A.C. Yoliti, A.C. Zícara Apoya a la Mujer, A.C.

Fuente: elaboración propia con datos de Indesol (2009, 2010, 2011 y 2012).
 Véase http://www.indesol.gob.mx/es/web_Indesol/Conversion_Social.

plia gama de organizaciones contribuye para que las OSC logren un nivel de arraigo o apropiación relativamente alto.

Al respecto, se distinguen distintas maneras de relacionarse con la población objetivo. En general, se construyen redes y se da un acercamiento con las comunidades, de donde provienen varios proyectos y el motivo que los impulsa. La atención es directa por lo que los beneficiarios se vinculan con propuestas hacia las OSC y realizan tareas propias de éstas. Algunas comunidades participan en procesos de información y ejecución, construcción y desarrollo del proyecto. Suelen presentarse reuniones periódicas con familias como una forma de transmitir el conocimiento, intercambiar información y realizar evaluaciones. Surgen procesos de capacitación, difusión y promoción derivados de la participación activa. La capacitación es de acuerdo con las necesidades específicas.

62 Además, los usuarios parecen ir más allá de la promoción, para convertirse en verdaderos replicadores del programa. Una práctica común es que los usuarios se integren a las OSC como voluntarios. En particular, las mujeres son capacitadas como promotoras. Cuando se trata de proyectos productivos, que buscan el desarrollo humano y sustentabilidad familiar, se contribuye a cambiar el panorama de los usuarios y los hace participativos. En algunos casos, las comunidades solicitan se les dé continuidad. En proyectos de salud, la apropiación se expresa en el compromiso por el autocuidado. Tienden a generar participación, compromiso social y arraigo. Se construyen sistemas de integración, confianza, cooperación y solidaridad mediante responsabilidad en tareas. Se crea capital social y colaboración amplia. De esta manera, los altos niveles de incidencias suponen mayores capacidades de estas organizaciones para favorecer el desarrollo autónomo.

Finalmente, 85 OSC se vinculan fuertemente con la población que atienden, pero el nivel de relación con el gobierno es menor. En total, se registraron 156 vínculos con 29 tipos distintos de entidades, menos de dos por organización. Las entidades relacionadas que sobresalen son radiodifusoras, la Cámara de Diputados, el Bancomext, Ceresos Femeniles y la Beneficencia Pública.

Los proyectos se concentran en desarrollo y vivienda, y salud, respectivamente con 37 y 30% del total. El nivel de interrelación con usuarios que, en algunos casos, conlleva una participación activa, permite su empoderamiento además de la difusión del proyecto. En otros casos, el proyecto se limita a la atención de usuarios, principalmente a personas de la tercera edad. No obstante, en términos generales los usuarios son protagonistas y generadores de soluciones, incluso se emplean traductores locales para propiciar que los beneficiarios desarrollen actividades del proyecto. La intervención se adapta a las necesidades de cada población, lo que implica la elaboración de proyectos de forma conjunta. Aún más, sin el apoyo económico del PCS, se ha dado continuidad a ciertos proyectos.

Un aspecto sobresaliente es el acompañamiento cercano, el diálogo constante, el intercambio de conocimientos y el diseño conjunto de planes y metodolo-

gías que estimulan la retroalimentación y apropiación de herramientas y materiales. Los proyectos productivos y de capacitación suelen distinguirse de los demás, pues proporcionan asistencia técnica e infraestructura para que los usuarios atiendan los problemas por ellos mismos. Se promueve que los proyectos productivos sean de carácter autónomo y que las obras sean usadas y administradas por los usuarios. En ciertos casos, los beneficiarios instalan y mantienen los sistemas para el proyecto. Asimismo, algunos integrantes de las OSC son beneficiarios que viven en la comunidad, favoreciendo una relación y mayor conocimiento de la región.

En resumen, este tipo de proyectos promueve la organización social mediante la interacción con el PCS. Se crea cierto nivel de corresponsabilidad, confianza, credibilidad y capital social. Las actividades son percibidas y valoradas por los usuarios como propias. Se tejen redes de apoyo y se gestionan recursos. Se construyen acuerdos y se emprenden alianzas.

Derivado de lo anterior, se propone la clasificación de OSC en función de las incidencias social y geográfica. La Matriz 2 presenta la tipología de incidencia de cuatro categorías. Primero, las OSC *Trascendentales* con incidencia media o alta, las cuales se caracterizan por una relación cerca con otras dependencias gubernamentales que les permiten mejorar el alcance de sus acciones. Dada la relativa alta capacidad de negociación de las OSC que les lleva a influir en las decisiones, puede suponerse una interfaz del tipo *comunicativa y cogestiva*. Al mismo tiempo, presentan una elevada interacción social a través de fuertes vínculos que potencian la capacidad de impacto, de arraigo y de institucionalización. La cercanía entre las partes permite ampliar el capital social tanto de las OSC como de la propia población objetivo. Todo lo cual implicaría una alta capacidad de impacto.

Segundo, se consideran OSC *débiles* a aquellas con bajas o nulas incidencias, ya que muestran baja interacción con la comunidad o grupo de atención que limita el arraigo en la comunidad y la capacidad de impacto. Los escasos vínculos con los usuarios impiden la apropiación y replicabilidad sistemática de los proyectos y, por consiguiente, la institucionalización y la formación de capital social se perciben en un bajo nivel. Al mismo tiempo, la debilidad se refleja en la relación lejana con dependencias gubernamentales, la cual obstaculiza potenciar sus proyectos. Esta forma de vincularse se caracteriza además por procesos de comunicación y políticos condicionados al Estado, por lo que se cataloga como de *interfaz de contribución y de transferencia*. Como resultado, su contribución al desarrollo social es comparativamente baja.

En la tercera categoría se consideran las OSC *avanzadas*. En este caso, la alta interacción social les permite que sus proyectos contribuyan a un mayor impacto sostenido. El fuerte arraigo y vínculos con la comunidad son capacidades de las OSC para crear capital social. El alto nivel de apropiación de los proyectos en los usuarios lleva a que éstos sean replicados, por lo que las organizaciones tienden a institucionalizarse ante la población objetivo. En contraste, mantienen una relación

comparativamente lejana con otras dependencias gubernamentales restándoles capacidad de impacto al realizar las actividades de sus proyectos constreñidas a las relaciones fuera del ámbito gubernamental. Al respecto, parecen mantener un bajo poder de negociación con el gobierno que implica una relación asimétrica y, por tanto, establecer *interfaces de contribución y de transferencia*. No obstante, en el balance, parece que la capacidad de las OSC de impacto es media.

Matriz 2
Incidencias Geográfica y Social de los proyectos PCS

	Incidencias Geográfica		
Incidencia Social	Interacción	Baja o Nula	Media o alta
	Baja o Nula	Débiles	En Crecimiento
	Media o Alta	Avanzadas	Trascendentales

Fuente: elaboración propia

Finalmente, la categoría cuatro agrupa a las OSC *en crecimiento* desde el enfoque de incidencias. Por un lado, las relaciones con dependencias gubernamentales, además del Indesol, eliminan obstáculos para que las acciones tengan mayor alcance, caracterizándose por *interfaces comunicativa y cogestiva*. Por el contrario, la baja interacción con la población objetivo restringe la capacidad de impacto con poco arraigo, así como bajos niveles de institucionalización. Al mismo tiempo, la percepción de confianza de la población objetivo es limitada, llevando un bajo nivel de creación de capital social. La potencialidad de estas organizaciones se explica por el hecho que han establecido bases para contribuir al desarrollo social a través de la vinculación con el Estado, pero aún tienen que acercarse más con la población objetivo para incrementar dicho impacto.

De este modo, la relación entre OSC y el Indesol potencia o sienta las bases para que éstas se vinculen no sólo con otros organismos gubernamentales, sino que en el proceso de implementación de los proyectos se acerquen a la comunidad o grupo que atienden, de tal modo que se logre en el mediano y largo plazos un mayor nivel de confianza y de participación ciudadana –apropiación de los proyectos–, creando reglas formales e informales, así como el fortalecimiento de estructuras sociales y organizacionales. En consecuencia, el mayor impacto de las organizaciones financiadas por el PCS, depende más de proyectos que fomenten de manera sistemática la participación solidaria de los grupos de atención, es decir, el éxito del PCS se explicaría por acciones generadoras de capital y cohesión social.

6. Reflexiones y conclusiones

En este trabajo se mostró que para que las Organizaciones de la Sociedad Civil contribuyan al proceso de desarrollo social en México, se requiere de las relaciones con el

Estado y, particularmente al contexto generado con el Programa de Coinversión Social. En este sentido, el Tercer Sector adquiere su razón de ser, funcionalidad y legitimidad en las diversas interacciones que mantiene con la sociedad, consigo mismo, con el mercado y con el Estado, estas últimas generadas en las interfaces socioestatal.

Si bien el Estado mexicano fomenta esfuerzos de *gobernanza* con las OSC bajo esquemas de corresponsabilidad para la implementación de políticas y programas compensatorios y de atención a grupos sociales vulnerables, estas relaciones no están claramente delimitadas, sino que dependen de distintos factores como la heterogeneidad de las organizaciones, de los arreglos institucionales, de la capacidad de incidencia de los actores sociales, etc. No obstante, siguiendo a Isunza y Hevia (2006), esta realidad empírica parece sugerir que la relación, en términos generales, se circunscribe a una *interfaz de transferencia*.

La relación entre Estado-OSC mostró distintas facetas dependiendo de la etapa del PCS. En general, como se señaló, esta relación parece caracterizarse por ser de retroalimentación, normativa, directiva, fiscalizadora e incluso, fluctuante, dado el número y temas de las convocatorias, afectando los niveles de confianza y el proceso de institucionalización de las OSC, lo cual, en última instancia, limita el impacto del Tercer Sector.

En este sentido, el PCS representa la instancia coordinadora de estas interacciones al apoyar a las OSC orientadas a satisfacer demandas sociales que éstas detectan como prioritarias debido a la utilidad social que las distingue. Pese a ello, la relación se da en un ambiente de apoyos económicos limitados que se rezagan frente a las necesidades de la sociedad. En el periodo descrito, el apoyo promedio del PCS fue aproximadamente de 17 mil pesos mensuales, a todas luces insuficiente para contribuir de manera consistente con el desarrollo social.

Asimismo, los apoyos financieros del PCS parecen orientarse hacia aquellas OSC con mayores capacidades organizacionales y de implementación (una quinta parte se destinan a OSC recurrentes), lo que les permite ejecutar proyectos en forma continua, basados en la capacidad de incidencia social y geográfica. Esto se traduce en organizaciones con relaciones de continuidad que implementan al menos un proyecto en cada año del periodo señalado.

Los recursos del PCS destinados a este tipo de organizaciones fueron significativamente mayores. El monto promedio mensual ha sido de casi 20 mil pesos, tal vez a consecuencia del carácter focalizado de los proyectos. En este tipo de relaciones parece existir un mayor grado de coordinación, complementariedad y efectividad. Desde esta óptica, se entienden a las OSC con elevadas incidencias como las de mayor capacidad de impacto social.

De manera adicional, se construyó la *Matriz de incidencias* que sistematiza la interacción de las incidencias social y geográfica, dimensiones que el Indesol exige a las OSC describan en sus reportes. La matriz consideró tanto el nivel de involucramiento con otras dependencias gubernamentales como la participación

activa de los beneficiarios, permitiendo, en última instancia, considerar el impacto social de las OSC con relaciones de continuidad.

La matriz incluyó cuatro categorías de OSC: *débiles*, con bajas o nulas incidencias e impacto bajo; *en crecimiento*, con incidencia geográfica medias o alta pero con incidencia social baja o nula que lleva a una potencial capacidad de impacto; *avanzadas*, con media o alta interacción social y bajo o nulo vinculación con el gobierno que se refleja en un impacto social medio; y, *trascendentales*, con incidencias medias o altas y capacidad alta de impacto.

Estas últimas se caracterizaron por establecer fuertes lazos con la comunidad para crear capital social y niveles de institucionalización avanzados derivado de la apropiación del proyecto por la población objetivo. De manera simultánea, los vínculos establecidos con otras dependencias gubernamentales para implementar los proyectos PCS fueron elevados, permitiendo optimizar recursos para alcanzar su objeto social.

Así, en términos generales, la relación se sintetizó en una falta de compromiso verdadero del Estado por establecer un modelo para el desarrollo de las OSC, limitándose el impacto de los proyectos de la sociedad civil. El modelo debe procurar una mayor retroalimentación en los procesos de implementación, seguimiento y evaluación para que la complementariedad y simetría defina la relación. De este modo, ante la escasez de recursos, el capital social de las OSC se convierte, sin duda, en pieza esencial para trascender.

Asimismo, para incrementar el impacto social, las OSC deben tratar de fortalecer su capacidad de incidencia. Para ello es pertinente establecer estrategias hacia una mejor articulación y asociación con otros organismos, así como para crear redes e interdependencia entre OSC y grupos de atención.

Bibliografía

- Ablanedo, I. (2009), "Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana", United States Agency of International Development, Washington, D.C.
- Alzugaray, C. y Chaguaceda, A. (2010), "Cuba: Los restos de una reforma heterodoxa de la institucionalidad", *Fronesis. Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política*, 17(2), pp. 201-215.
- CEPAL (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, pp. 174.
- CONEVAL (2012), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 246 pp., México.
- Diario Oficial de la Federación* (2013), consultado el 25 de febrero de 2013, tercera sección, pp. 2-22.
- Diestre, D. y Viggiano, M. (2009), *La profesionalización en las Organizaciones de la Sociedad Civil*, IX Congreso Anual de Investigación Sobre el Tercer Sector en México CEMEFI, México D.F.
- González, I. y Garay, C. (1999), *Incidencia en políticas públicas y construcción de la ciudadanía*, II Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR), Santiago de Chile.
- Hevia de la Jara, F. (2009), *Institucionalidad de la participación y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales*, Documento del XXI Congreso Mundial de Ciencia Política, 12 al 16 de julio, Santiago de Chile.
- ICNL (2012), *Valoración del impacto de la agenda de reforma fiscal en las organizaciones de la sociedad civil mexicana*, International Center for Not-for-Profit Law, pp. 47.
- Indesol (2009, 2010, 2011, 2012), *Aprendizajes y experiencias de proyectos apoyados*, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.

- Isunza, E. (2006), "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas", en Isunza, E. y Olvera, A. (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y sociedad civil*, CIESAS-UV-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Isunza, E. y Hevia, F. (2006), "Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación", *Cuadernos para la Democratización*, núm. 4, CIESAS-UV, Xalapa.
- Jenkins, C. (2006), "Nonprofit organizations and policy advocacy" en Powell, W. y Steinberg, R. (eds.), *The nonprofit sector: A research handbook*, Yale University Press, pp. 672.
- Jerez, A. y Revilla, M. (1998), "El tercer sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico", *Sociedade em Debate*, Pelotas, 4(1), pp. 3-22.
- Jegers, M. (2009), "Corporate governance in nonprofit organizations", *Nonprofit Management and Leadership*, 20(2), pp. 134-164.
- Johnson, C., Dowd, T, y Ridgeway, C. (2006), "Legitimacy as social process", *Annual Review of Sociology*, 32(1), pp. 53-78.
- Markus, A. y Kirpitchenko, L. (2007), "Conceptualising social cohesion", en Jupp, J. y Nieuwenhuysen, J. (eds), *Social Cohesion in Australia*, Cambridge University Press, pp. 21-32.
- Marsal, (2009), *¿Tercer Sector o Sociedad Civil? ¿ONG u OSC? Un debate inconcluso con consecuencias prácticas*, VII Conferencia Regional de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR) para América Latina y el Caribe, México, D.F.
- Morales, F. J. (2009), "Sociedad civil y gobierno en México", en *Este País*, julio, México.
- Palma, I., Alva, K., Orozco, M. y León, A. (2012), *Capital social y organizaciones de la sociedad civil*, BISAC, pp. 109, México.
- Pestoff, V. (1999), *Beyond the market and state: Social enterprises and civil democracy in a welfare society*, Ashgate, Aldershot, USA, United Publisher Services Ltd.

Powell, W. y Steinberg, R. (eds.), *The nonprofit sector: A research handbook*, Yale University Press, pp. 672.

Roitter, M. (2004), "El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil", en Mato, D. (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 17-32, Venezuela.

Salamon, L. y Anheier, H. (1999), *The emerging sector revisited: A summary, revised estimates*, Center for Civil Society Studies, USA.

Sánchez, G. (2012), "Actores no gubernamentales en la cooperación internacional para el desarrollo", en *Manual de Cooperación Internacional para el Desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, México, Instituto Mora, pp. 137-159.

Sedesol, (2011), *Nota sobre población potencial y objetivo*, Dirección General de Análisis y Prospectiva, México.

Smith, D. (1991), "Four sectors or five? Retaining the member-benefit sector", *Non-profit and Voluntary-Sector Quarterly*, 20(2), pp. 137-150.

Verduzco, M. (2001), "La evolución del tercer sector en México y el problema de su significado en la relación entre lo público y lo privado", *Estudios Sociológicos*, 29(1), pp. 27-48.

Verduzco, M., Trujillo, J. y Tapia, M. (2009), *Fondos públicos para organizaciones de la sociedad civil, Análisis del programa de coinversión social*, Alternativas y Capacidades A.C., México, pp. 175.

Página de internet

Fuentes, M. (2013), "El tercer sector y el desarrollo", en *Excélsior*, consultada el 2 de julio, en: <http://www.mexicosocial.org/index.php/mexico-social-en-excel-sior/item/307-el-tercer-sector-y-el-desarrollo.html>

¿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

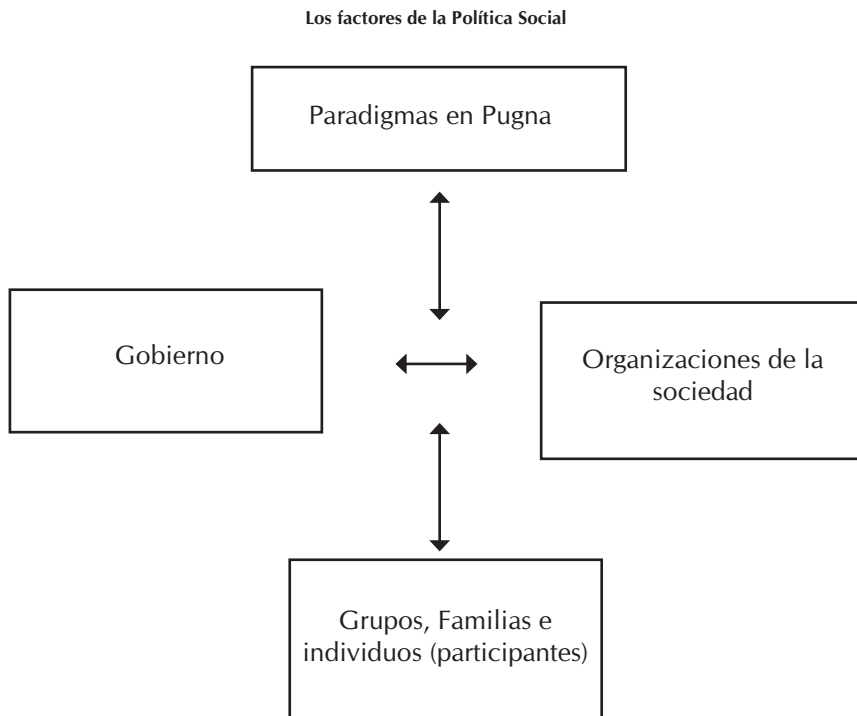
sólo con capacidad de deliberación sino también de decisión, que incluso posibilita que si algún funcionario desatiende los acuerdos pueda ser conducido ante el poder judicial (Polis). En todas estas experiencias el papel de las OC's ha sido muy importante, ya sea como promotoras de las iniciativas o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

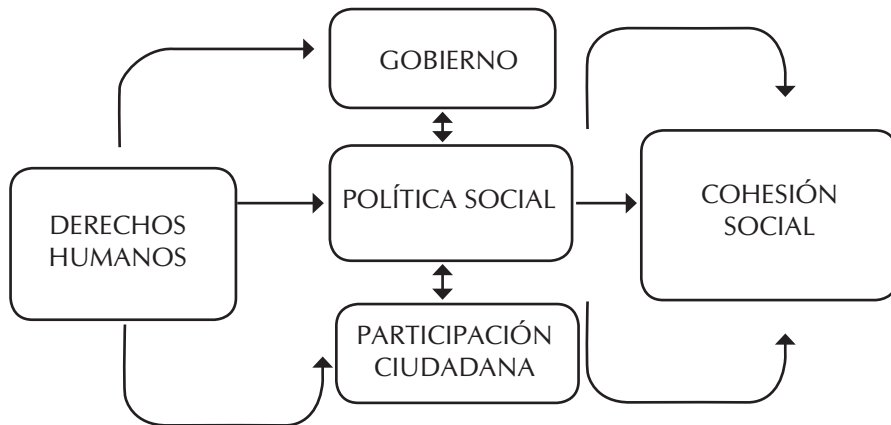
Parto de que la gestión es *Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera* (Diccionario Real Academia Española), en este sentido no se reduce al sólo proceso administrativo de recursos humanos y materiales, sino que en el caso del desarrollo social tiene que ver con múltiples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

78



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).

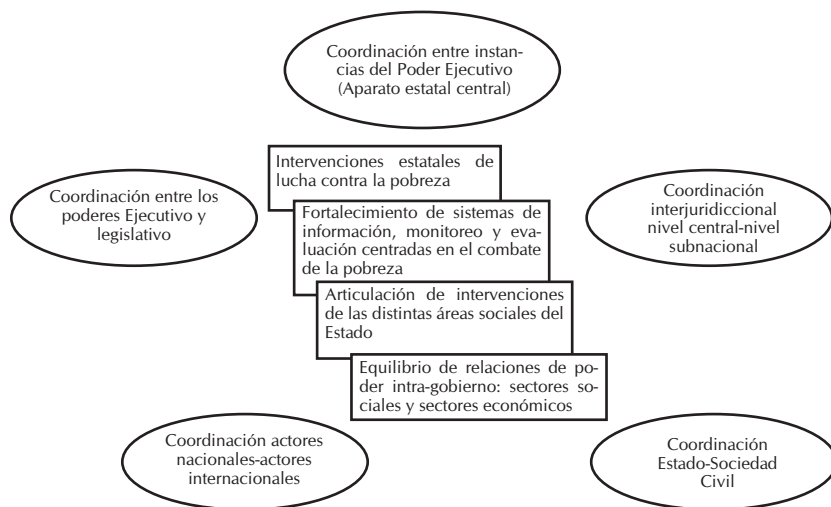
Concluiré este apartado con un balance de los alcances y las restricciones del aporte de las OC's a la gestión del desarrollo social.

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



82

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

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la construcción de una nueva institucionalidad

Fecha de recepción: 27-06-2013

Fecha de aceptación: 28-11-2013

Cristina T. Penso D' Albenzio¹

RESUMEN

En este trabajo se reflexiona acerca del papel y la posible contribución de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la construcción de una nueva Institucionalidad. El principal propósito de esta nueva institucionalidad es permitir la participación de las OCS en los procesos de políticas públicas.

La participación de actores no gubernamentales colaborando con los gobiernos puede contribuir a mejorar los procesos de construcción de políticas públicas. Los conocimientos y saberes de estas organizaciones en algunos temas y en metodologías participativas, así como las relaciones que mantienen con la gente y la credibilidad son características a explorar.

En la construcción de nuevas instituciones y organizaciones se propone revisar a los clásicos, como Weber, y perspectivas como el nuevo institucionalismo y la revisión de los clásicos.

Palabras clave: Institucionalidad, participación-acción, políticas públicas, nuevo institucionalismo.

¹ Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: penct@hotmail.com

ABSTRACT

The role of Civil Society Organizations and its possible contribution in the building of a new institutionality is the central issue in this paper.

The purpose of this new institutions and organizations is to allow the CSO participation in the public policies process.

The CSO have been considered non-gubernamental actors which could improve the policies process joining government agencies.

The special knowledges and know-how of these organization in some social issues and participation's methodologies, the relationship than they have with people and its credibility are characteristic to explore.

The new institutionalism and the review of classic author are some of the possible perspectives which could be useful in this construction of new institutions and organizations.

Key Words: Institutionality, action-participation, public policies, new institutionalism.

Introducción

En este trabajo se reflexiona acerca del papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la construcción de una nueva institucionalidad que dé cabida a la participación de estos actores en las políticas públicas. En primer lugar retomamos publicaciones donde de algún modo se vinculan las características de este tipo de organizaciones con su conceptualización y definiciones. Luego se revisan algunos elementos y factores que han impulsado la participación de estas organizaciones, como actores no gubernamentales de las políticas públicas; los mismos gobiernos requieren instrumentar los procesos adecuados a la diversidad y complejidad de los problemas sociales actuales. Las características especiales del papel de las OSC como promotoras de cambios sociales, sus conocimientos de temáticas y problemáticas de grupos vulnerables y/o comunidades particulares y su experiencia en la solución de las mismas problemáticas han propiciado que sean consideradas como una alternativa para una mejor gestión de programas públicos. Finalmente la reflexión gira en torno de la necesidad de una nueva institucionalidad que supere limitaciones de la organización burocrática para construir políticas públicas, que articule y coordine las demandas y acciones de otros actores de la sociedad civil.

En estas reflexiones se esbozan algunas propuestas de análisis desde perspectiva como el nuevo institucionalismo y en general desde los estudios organizacionales que permitan una mejor comprensión del fenómeno organizacional. El énfasis en la acción colectiva, y una visión humana de las organizaciones y su papel en los procesos sociales, puentes entre las disciplinas para encontrar arreglos organizacionales, una nueva institucionalidad.

Organizaciones de la Sociedad Civil²

Hace unos años la amplia gama de organizaciones de la denominada sociedad civil (OSC) era más conocido por concepto de organización no gubernamental (ONG). Grupos que actuaban en algún organismo de la Organización de las Naciones Unidas sin representar sus países de origen se denominaron de ese modo ésta forma de asociación que fue posteriormente cuestionada debido a considerarse poco apropiado definir un fenómeno por su connotación negativa.

Tanto el estudio empírico como la interpretación teórica de la naturaleza y significación contemporánea de las formas asociativas denominadas “tercer sector”, “sociedad civil”, “organizaciones civiles” y otras se enfrentan en los países de Amé-

² Según Collin L, y Molina Rafael, “El concepto de Sociedad Civil, presenta una larga historia, que se remonta a los griegos y romanos. En tiempos modernos fue retomado por Hegel e incorporado a la discusión teórica contemporánea. A efectos prácticos, se le asimiló con las asociaciones no lucrativas, o tercer sector, en la acepción británica, constituido por grupos organizados en función de una tarea común.” (2009, párrafo 9).

rica Latina a los problemas de la ambigüedad conceptual y la polisemia. En efecto, con dichas nociones se dice mucho y nada a la vez. (Olvera A,1998:2)

Muchas organizaciones latinoamericanas prefirieron autodenominarse Organizaciones Autónomas de Promoción Social y Desarrollo (OAPSD) , y en América Central se encontró la denominación de Organizaciones para la Promoción y el desarrollo (OPD). Importa señalar que las acciones que caracterizan a estas organizaciones es que según el Foro de apoyo Mutuo *“ han dirigido su esfuerzo hacia la promoción del desarrollo socioeconómico, cívico, cultural, etc. de los sectores mayoritarios”*.³

En investigaciones acerca de la actuación de estas organizaciones que dista mucha de ser homogénea y responde a distintas finalidades han sido elaboradas diversas tipologías.

94 En adición a los esfuerzos de conceptualización y definición se necesita comprender de manera más profunda las labores que desempeñan . La amplia gama de problemáticas asociadas con la creación y labor de estas organizaciones de la sociedad civil no se explica cabalmente por ningún concepto general o denominación o sus siglas.

La definición de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) puede considerarse una de la más difundida en Latinoamérica y como su nombre lo indica abarca a las que se orientan a promover el desarrollo.

La ONGD se relacionan con los sectores populares y emprenden proyectos en áreas muy variadas como son los del mismo fortalecimiento de la sociedad civil, lucha contra la pobreza, educación, defensa de los derechos humanos, fortalecimiento cultural y fomento de la identidad, en otras palabras suelen llevar a cabo proyectos de acción social con perspectivas que en general superen los enfoques asistencialistas.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se han considerado parte del llamado “tercer sector”.

El Tercer Sector está formado por organizaciones sin fines de lucro, es decir, fundaciones, ONG’s, empresas sociales, asociaciones, que prestan servicios sociales, asistenciales o bien emprenden actividades en el ámbito de la economía social o solidaria. Tercer Sector convive con la actividad del Sector Público (administraciones públicas, partidos políticos) y el Sector Privado (sociedades mercantiles).

Las organizaciones consideradas como sin fines de lucro son aquellas que siendo privadas-no gubernamentales, no distribuyen excedentes entre los miembros” se excluyeron las organizaciones políticas de carácter partidista y las religiosas”⁴.

Si se ahonda sobre el concepto se verá que “una organización no gubernamental”[...] es una entidad de carácter privado, con fines y objetivos definidos por

³ Citado por Penso, C 1998.

⁴ Niebles y otros, el tercer sector en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/226/9.6.htm>

sus integrantes, creada independientemente de los gobiernos locales, regionales y nacionales, así como también de los organismos internacionales. Jurídicamente adopta diferentes estatus, tales como: Asociación, fundación, corporación y cooperativa, entre otras formas. Al conjunto del sector que integran las *ong's*, se le denomina de diferentes formas, sector voluntario, sector no lucrativo, sector solidario, economía social y tercer sector social, entre otras.⁵ , y de esta postura se entiende que este concepto está asociado con el tercer sector.

Mientras que en el mercado los agentes privados tienen fines privados y el estado funciona con agentes públicos y fines públicos, el tercer sector opera con agentes privados que tienen fines públicos.

Este concepto del tercer sector parece inspirado en la idea del ensayo *Ni príncipe ni mercader: ciudadano*, de Marc Nerfin,⁶ según el cual el ciudadano materializa el poder de la gente, mientras que el mercader representa al poder económico y el príncipe al gubernamental. Esta afirmación de Nerfin muestra⁷ que el tercer sector es una expresión del poder autónomo de la gente, que contrasta con los papeles del príncipe y del mercader.

En algunas publicaciones en la década de los años 90 se destacaba el papel intermedio que juegan ciertas organizaciones conocedoras de las problemáticas de los sectores con los que trabajan con instancias gubernamentales, las empresas u otras organizaciones con el propósito de obtener financiamiento, incorporar demandas sociales, influir en la toma de decisiones o ganar mayor alcance para sus propuestas.

En la década de los 90s se afirmaba que los proyectos gestionados por estas organizaciones prestaban atención a las necesidades de la gente con contenido ético y social, además de un papel activo en la articulación y construcción de consensos, tanto como en actividades de sensibilización. Se consideraba que conforme a su experiencia podían participar en el diseño de políticas públicas en apoyo a los procesos de desarrollo socioeconómico, político y cultural, pero su actuación se reflejó en proyectos diseñados en dependencias gubernamentales o en cooperación con organismos internacionales.

En materia de provisión de bienes y servicios sociales y de su financiamiento se ha observado una disminución de las acciones gubernamentales en los últimos años y se menciona un gran crecimiento de organizaciones asociado con el suministro de servicios y las políticas asistenciales.⁸

⁵ *Idem* cita anterior <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/226/9.6.htm>

⁶ Nerfin, M (1978) *Neither prince nor Merchant, Citizen* en línea <http://dowbor.org/ar/Neitherprince-normerchantcitizen.pdf>

⁷ En la interpretación de David Korten (1991).

⁸ Véase al respecto entre otros la investigación de Laura Collin Harguindeguy y Rafael Molina *Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México: de la invisibilidad al protagonismo* en <http://nuevo-mundo.revues.org/47723>, puesto en línea 17/1/2009.

La proliferación de nuevas OSC principalmente vinculadas con los servicios y políticas asistenciales en las últimas dos décadas, hace necesaria una revisión de las tipologías.

Tal vez se requiere recuperar esa vocación de los movimientos sociales y revitalizar esa noción de sociedad civil que como se mencionó es la más abstracta para designar a estas organizaciones y como afirmó Alberto Olvera “.....ha sido recuperada contemporáneamente por diversos tipos de movimientos sociales, tanto en Occidente como en Europa del Este y en América Latina. En el caso mexicano, la generalización del concepto es más reciente, y se ha acompañado del uso simultáneo de conceptos afines, como el organización No Gubernamental (ONG) y el de Tercer Sector, los cuales han llegado a usarse de manera indiferenciada para referirse al mismo fenómeno social. Sin embargo, cada categoría tiene sus propios alcances explicativos y sus limitaciones. La recuperación de la idea de sociedad civil ha revestido en México un carácter fundamentalmente identitario.”⁹ (Olvera A,1998:2).

Haciendo hincapié en los alcances de las categorías y de las organizaciones debemos reanalizar aquellas demandas de cambios en las reglas del juego a fin de que avance una participación real y se intercepten las intenciones de cualquier grupo de la sociedad o del gobierno de constituirse en un poder por encima de otros que era uno de los propósitos de las OSC en los años 90s es aún una tarea pendiente.

Diferentes posturas en temas como la democracia, la ciudadanía, el desarrollo social y económico, las políticas públicas y sociales y el papel del Estado, los gobiernos y la sociedad civil están presentes y permean cualquier definición acerca de las OSC y su papel.

No podemos pretender estar de acuerdo con una definición, eso sólo sería enmascarar la realidad, donde existen teorías y enfoques diversos, y divergencias entre el discurso y la práctica. Las mismas organizaciones de la sociedad civil difieren en sus fines y detentan múltiples visiones y posturas.

Ahora bien se puede observar que en general coinciden entre otras características en no tener fines de lucro como finalidad principal, sin embargo si se desea dirigir los esfuerzos de análisis a una institucionalidad que contribuya a mejorar las políticas públicas y sociales con una conceptualización del desarrollo que trascienda los enfoques asistencialistas debemos prestar atención a las OSC que expresan y demuestran:

“preocupación esencial por el desarrollo pleno de las potencialidades humanas, la calidad de vida, la justicia social y la paz. Los destinatarios de este esfuerzo, orientado por una vocación de servicio son los sectores más excluidos y/o desprotegidos de la sociedad. Estas organizaciones” constituyen *una expresión del esfuerzo multidimensional sostenido por una sociedad civil preocupada por sí misma en la*

⁹ <http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/olvera.pdf>

*búsqueda de soluciones [...] Suelen ser vistas en un nivel intermedio o nivel mediador, entre las estructuras con distintos tipos de poder y los sectores sociales con bajos niveles o carencias de poder.*¹⁰

Políticas públicas con la participación de OSC

Las acciones públicas, entendidas como aquéllas decisiones que afectan a la población, tradicionalmente tuvieron al gobierno como actor privilegiado. La participación social y ciudadana es considerada imprescindible actualmente para cualquier gobierno democrático y se le ha otorgado un peso significativo a las determinaciones colectivas o al menos al hecho contar con mecanismos que brinden un buen grado de aceptación de las decisiones gubernamentales.

Si se desea la participación de otros actores en la construcción de políticas públicas se requieren nuevas formas de articulación, una nueva institucionalidad.¹¹

La diversidad y complejidad de los asuntos de gobierno condujeron a una aparente profesionalización de los funcionarios que se “especializan” en determinados asuntos de gobierno. La otra cara de esta profesionalización es la exclusión creciente de los ciudadanos de los procesos de toma de decisiones alejándose de sus verdaderas necesidades.

Las relaciones entre gobiernos y actores sociales evolucionan según el sistema de creencias y valores de la sociedad; las perspectivas y enfoques acerca de la distribución de responsabilidades funciones, competencias y relaciones entre los gobiernos y los actores sociales son múltiples. Las relaciones entre Estado-sociedad, gobierno-sociedad civil, la conceptualización y ejercicio de lo público, lo privado y lo social se transforman.¹²

La actitud de los gobiernos que predominaba¹³ era en general de exclusión de formas de asociacionismo principalmente de aquéllos movimientos contrarios a las acciones públicas decididas exclusivamente desde los gobiernos (federales, estatales, municipales). En este entorno las relaciones de éstas organizaciones con los gobiernos no eran en general de cooperación. Para los gobiernos la conveniencia de contar con cierto grado de aceptación de sus acciones es un motivo para impulsar la cooperación de otros actores en los asuntos públicos como es el caso de las OSC.

¹⁰ Cita de Foro de Apoyo Mutuo en Penso, C (1998) La construcción de políticas públicas Estado más sociedad, en Gestión y Estrategia 14, en línea <http://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/06/departamentos/administracion>

¹¹ Entendiendo por institucionalidad a la articulación de instituciones y organizaciones. Siendo las instituciones las reglas de juego conforme a lo que se interpreta de la lectura de Romero J en el estudio introductorio del libro de Powell y Di Maggio.

¹² Para estos temas que por su envergadura no se desarrollan en este trabajo se pueden revisar textos de autores como Norberto Bobbio, Nuria Cunill y Andrés Thompon entre otros.

¹³ Podemos decir antes de los años 90s del siglo pasado.

La escasa aceptación de las decisiones del gobierno que puede atribuirse a la falta de coincidencia entre el gobierno y los ciudadanos, organizaciones o grupos marginados de la sociedad acerca de las decisiones de las acciones públicas a realizar.

Se piensa que la obtención de consensos en torno al diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas es uno de los factores que ha promovido la cooperación con otros actores. Otro motivo ha sido contar con la información y el compromiso de parte de distintos actores interesados en solucionar determinadas problemáticas que originaron el diseño e implementación de políticas públicas desde el aparato gubernamental.¹⁴

Incrementar la efectividad de las políticas públicas y su gestión ha promovido también el impulso de la cooperación de diferentes actores que puede fortalecer y complementar las capacidades para reducir la diferencia entre lo deseado y lo posible de llevar a cabo.

Esta cooperación, entre gobiernos y OSC, puede tener diferentes matices, sin olvidar que muchas veces queda en retórica.¹⁵

Se puede decir que:

“El proceso de participación no es simple, requiere fortalecimiento, entrenamiento y capacitación, se requieren nuevas habilidades y capacidades de gestión, pero también poder de decisión e intervención en la toma de decisiones. El establecimiento de objetivos, programas y proyectos a través de la participación popular debe responder a las prioridades de la gente o de otra manera no sería real” (Penso C, 1998: 3)

Los distintos intereses, la falta de confianza como cuestiones de fondo y otras podríamos decir de forma, como los lenguajes y expresiones técnicas, son algunas de las múltiples dificultades que enfrenta la participación entre distintos actores donde se requiere voluntad y tolerancia entre las partes involucradas.

El lenguaje utilizado por los funcionarios gubernamentales no es comprensible para la mayoría de la gente.¹⁶ Aún así no podemos atribuir la desconfianza a la falta de comprensión de las supuestas bondades que según los gobiernos tienen esos modelos de desarrollo y las políticas públicas derivadas sino a la percepción de que estos modelos se alejan de sus propios intereses, necesidades y prioridades y los resultados de su aplicación han sido contraproducentes..

Las organizaciones de la sociedad civil han sido estudiadas en gran medida, como actores sociales protagónicos de movilizaciones sociales, pero se ha pres-

¹⁴ Desde la torre de marfil, utilizando el término acuñado por Bernardo Kliksberg, que en otras palabras implican que los problemas, la forma de solucionarlos y la asignación de prioridades son elaborados desde los aparatos gubernamentales por funcionarios que están lejos de los afectados por los problemas.

¹⁵ Suele ocurrir que los gobiernos emprenden acciones haciendo uso de cooptación y manipulación de acuerdos o de agendas y las decisiones siguen siendo tomadas por la élite gobernante.

¹⁶ Quienes deciden desde el gobierno, principalmente federal, suelen utilizar una terminología que se origina en disciplinas y técnicas no accesibles al ciudadano común.

tado poca atención al análisis de sus formas organizacionales y construcción de proyectos y acciones de carácter público.

Los procesos de participación no pueden reducirse a un solo esquema preconcebido, son diversos, y en gran medida dependen de las características de los actores involucrados en situaciones espacio-temporales precisas. Aspectos como son las formas de concertación o imposición que dependen a su vez del poder de los actores involucrados que suele ser desigual e inciden en la temática y agenda de la participación misma.

Unir la reflexión a la acción para encontrar soluciones a los problemas que afectan a determinados grupos de la población incluyendo en estos procesos a los “necesitados”, es una de las virtudes de metodologías tales como la investigación de la acción participativa que destaca por diferir radicalmente de los procesos decisivos que se llevan a cabo en las organizaciones del gobierno.¹⁷

Compartir experiencias, sistematizar conocimientos, discutir y concertar acciones comunes entre actores puede abrir caminos para la solución de los problemas que afectan a la gente, pero estos procesos requieren espacios de discusión y la institucionalización de procesos y organizaciones más humanas con base en lo razonable antes que en lo racional-instrumental.¹⁸

El fortalecimiento de los procesos de organización puede ayudar a la autogestión de iniciativas por los grupos interesados.

Institucionalidad: Nuevas Instituciones, Organizaciones

Si conforme a los requerimientos de la sociedad actual acordamos que la construcción de políticas públicas no debe ser una actividad exclusiva del gobierno y que las decisiones acerca de las políticas, su diseño, implementación, control y evaluación, pueden ser un camino de resolución para los problemas de la sociedad se requieren a su vez instituciones que permitan articular la participación de actores distintos del gobierno.

Se puede decir que las organizaciones de la sociedad civil “son los espacios que dotan de una estructura la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo (Romero J, 1999:8). Cabe hacer la aclaración que este trabajo se ocupará de la participación de estas organizaciones y no de la de los ciudadanos como individuos aislados.

¹⁷ Pereda y otros (2011), Colectivo ioe, Véase en línea <http://www.colectivoioe.org/uploads/89050a31b85b9e19068a9beb6db3dec136885013.pdf>.

¹⁸ Para tener una visión de los orígenes y la evolución de esta metodología y sus aportes vease el artículo de Colmenares, A (2012) Investigación-Acción Participativa: una metodología integradora del conocimiento y de la acción en línea en <http://dide.minedu.gob.pe/xmlui/bitstream/handle/123456789/1833/investigacion%20accion%20participativa%20una%20metodologia%20integradora%20del%20conocimiento%20y%20la%20accion.pdf>

“Si bien la acción social está determinada por los intereses individuales los problemas que plantea la acción colectiva hacen necesaria la concepción de entidades intermedias que permitan explicar satisfactoriamente la conducta de los individuos agregados”. (Romero J, 1999: 9) Se puede decir que de acuerdo a la opinión de Romero, los nuevos institucionalismos serían perspectivas adecuadas para su análisis.

Resulta de interés analizar como la participación de actores distintos del gobierno en la construcción de políticas públicas, puede proveer una opción para lograr mejores condiciones para la mayoría de la población.

El aparato administrativo de los gobiernos, la denominada organización burocrática, “se burocratiza” en un sentido peyorativo.¹⁹ Esta burocratización transformó el orden de prioridades; se resalta la normatividad, que resulta excesiva antes que el ¿para qué? de las acciones lo que redundo en una construcción de políticas públicas y sociales poco efectiva.

La homogenización progresiva y exceso de normatividad contenidos en las organizaciones burocráticas representativas de la modernidad se contraponen con la diversidad y flexibilidad de las normas y búsqueda de opciones que reconozcan la diversidad de problemáticas y condiciones.

La razón instrumental que se impuso de manera generalizada y la organización burocrática fueron cuestionadas a la luz de los resultados obtenidos. Si nos transportamos a sus orígenes notaremos que la burocracia se presentó como el mecanismo idóneo para consolidar la democracia representativa y como portadora histórica del orden racional de la vida social. En su momento aportó una lógica interna, una socialización racional de todas las relaciones de la vida y Weber fue capaz de relacionar la razón instrumental con las necesidades de la sociedad de su época.

Tal vez una relación de esa naturaleza sea lo que se necesita actualmente y esto nos lo recuerda en su obra Adler (2009: 4) donde propone una adecuada revisión de los clásicos y nos hace recordar que la razón instrumental no es un fin en sí misma.

Adler en la Introducción del *The Oxford Handbook of Sociology and Organization Studies, A Social Science which Forgets its Founders its Lost* dice:

Las organizaciones tienen profundos efectos sobre nuestras vidas. El campo de los estudios organizacionales se ha establecido en las escuelas de negocios y en los departamentos de sociología y escuelas profesionales. Adler nos dice que una ciencia social que olvida a los clásicos está perdida sin menospreciar las contribuciones de los trabajos recientes.

¹⁹ Esta burocratización adquiere vicios que conducen a ineficiencias y burocratizaciones que difieren de las intenciones de Max Weber que pretendía una institucionalidad, reglas de juego claras para los actores, principalmente los funcionarios y empleados del gobierno.

En la justificación de porque leer o releer los clásicos se argumenta que los estudios organizacionales son un campo interdisciplinario, que conjuntan a la sociología, psicología, economía, ciencia política, tanto como otras disciplinas.

En las condiciones actuales los cambios institucionales, las reglas y normas de una sociedad, y sus organizaciones no pueden responder a una razón instrumental que obstaculiza la gestión. Se abre la búsqueda de otros paradigmas con el conocimiento previo que las diversas y complejas situaciones actuales no propician la aplicación de soluciones únicas y generalizadas.

Las decisiones acerca de cuestiones públicas resultan limitadas por la institucionalidad actual que dificulta los procesos requeridos para mejorarlas.

Desde una perspectiva estructural, las modalidades de organización buscaron la maximización de la efectividad.

Se pensó que la organización burocrática²⁰ permitiría la construcción de políticas públicas y sociales efectivas. Con el empleo de metodologías y conocimientos adecuados se garantizaría la aceptación por los “necesitados”, afectados por ciertos problemas y el ciudadano en general.

Pero como se ha podido observar los gobiernos y sus instituciones no son precisamente eficientes en la asignación económica y social de los recursos para lograr el desarrollo económico, social (Korten, 1991: 143²¹). Al abrirse otras posibles orientaciones en el análisis y diseño de políticas públicas, diferentes del denominado paradigma burocrático u organización burocrática y de la racionalidad instrumental nos encontramos con otros problemas cómo diseñar una trama de instituciones y organizaciones que cobijen procesos de participación con actores de diferentes características.

Los estudios organizacionales realizados desde una perspectiva humana y de multicomplementariedad entre disciplinas como son la administración, la economía, la sociología, la antropología son una vía para tender puentes entre problemas que en principio podemos describir como de formas y procesos organizacionales y de políticas públicas.

Entre las perspectivas teóricas que nos pueden ser útiles para explicar el fenómeno de las OSC en la construcción de una nueva institucionalidad, está la relectura de los clásicos, Weber y los nuevos institucionalismos.

Los nuevos institucionalismos comparten una distinción básica entre instituciones y organizaciones. Utilizaremos el ejemplo tomado de North que ha hecho una analogía con los deportes:

[...] Una distinción fundamental [...] es la que se refiere a las instituciones y a las organizaciones. Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas (las instituciones) de los jugadores (organizaciones). El propósito de

²⁰ Debido a las bondades de su diseño.

²¹ Dada las complejidades de los procesos de participación en políticas públicas y los antecedentes de las organizaciones de la sociedad civil, en principio nos ocuparemos de las políticas sociales.

las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo, dado el conjunto de reglas, es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación mediante intervenciones limpias y, a veces, sucias. También nos referimos a las creencias, paradigmas, códigos. Culturas y conocimientos que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas. [...] Las rutinas son independientes de los actores individuales que las ejecutan y son capaces de sobrevivir considerablemente a los individuos" (Romero J, 1999: 8).

Los gobiernos requieren instrumentar políticas públicas que garanticen la cobertura de, al menos necesidades básicas y derechos para los ciudadanos; para ello se necesitan cambios en las instituciones y organizaciones.

Si en las instituciones se representan las reglas, es a través de ellas que de un modo u otro se determinará y delimitará quiénes son los que deciden y quiénes deberán acatar las decisiones tomadas, y entonces van a delinear la forma y el contenido de la participación.

102

Se debe admitir que las muchas OSC desde los años 90s han demandado cambios en las reglas del juego. Se requiere pensar en distintas posibilidades de articulación de organizaciones y ciudadanos a fin de la mejora de la efectividad de las políticas públicas.

Si actualmente se considera que no es viable una institucionalidad vinculada a la democracia directa como ha señalado Rolando Franco se debe revisar la posibilidad de introducir cambios en las instituciones y procesos que puedan mejorarlas.

La identificación y reconocimiento de los actores de la política social cobran importancia si queremos proponer cambios en las instituciones y las organizaciones que permitan mejorar la construcción de políticas sociales.

Requerimos investigar acerca de rediseño de instituciones que contemplen una adecuada distribución de responsabilidades entre diferentes organizaciones y permitan la interacción de diferentes actores pertenecientes a los gobiernos y a la sociedad articulados mediante diversas metodologías de participación.

A modo de Conclusión

Hoy en día, la reinterpretación del significado de "lo público" implica participación de otros actores y no sólo decisión gubernamental.

La capacidad y características de las OSC pueden fortalecer a los gobiernos y mejorar la institucionalidad en torno a la construcción de políticas públicas.

El afianzamiento y desarrollo de los procesos de participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en los asuntos públicos amerita la reflexión en torno a los cambios requeridos en la institucionalidad actual.

La institucionalización debe, en los hechos, contemplar cómo articular la participación de las organizaciones de la sociedad civil y redefinir las reglas del juego,

instituciones, que hagan posible la participación de los diferentes actores sociales, no sólo gubernamentales, en las fases de conceptualización, implementación y evaluación de políticas públicas.

Una actividad importante para el proceso de las políticas públicas es la identificación de los actores relevantes y la forma en que interactúan y se toman decisiones colectivas

Se justifica profundizar las investigaciones acerca del tipo de liderazgo que de acuerdo con las características de las políticas públicas y sociales, y de los lugares, participantes y situaciones pueda funcionar mejor.

La búsqueda de alternativas instrumentales que sustituyan al agotado paradigma burocrático debe orientarse al análisis de los procesos que dentro de instituciones y organizaciones de la sociedad civil (OSC) permitan dar respuesta a las demandas sociales. Desde una perspectiva del análisis organizacional debemos distinguir entre lo dicho y lo hecho, las diferencias entre el discurso y la realidad y buscar la multicomplementariedad de disciplinas, de algún modo tal vez tratar de reanudar un camino similar al de Weber, lo cual es un gran reto.

Bibliografía

Adler S, P. (2009), Introduction. A social Science which Forgets its Founders is Lost, en Adler S, Paul (2009) *The Oxford Handbook of Sociology and Organization Studies*, Classical Foundations. Oxford. UK, p.p. 3-19.

Bobbio, Norberto (1997), "Reflexiones acerca del Estado" en *Este País*, enero.

Collin L y Molina R (2009), *Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México: de la invisibilidad al protagonismo*, en línea

Guerrero, Omar (1981), *La administración pública del Estado capitalista*, México, Fontamara.

Guerrero, Omar (1993), "Políticas públicas: interrogantes", en *Revista de Administración Pública*, núm.84, México, INAP.

Huerta, Mauricio (comp.) (1992), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/CONACYT.

Kliksberg, Bernardo (1999), *Formación de Gerentes sociales*, INDES; BID; Washington, D

Kliksberg, Bernardo, "Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa", mimeo, s/a.

Korten,C. David (1991), *Getting to the 21.st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*,Kumarian Press, Connecticut.

Olvera A (1998), *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la Sociedad Civil al Tercer Sector*. Instituto de Investigaciones Histórico Sociales. Universidad Veracruzana. Abril de 1998.

Penso, C (1998), "La construcción de políticas públicas, Estado más Sociedad". *Gestión y estrategia* / No. 14 / Julio-Diciembre, 1998 /UAM-A.

Penso, C (1999), "Participación social en el ámbito local", *Gestión y estrategia* / No. 15 / enero-julio 1999 /UAM-A.

Romero Jorge (1999), *Estudio introductorio a libro El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional de Powell y di Maggio*. FCE, México DF.

Thompson Andrés, y Cahían Adolfo 1995, *Público y Privado: Las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Argentina*, UNICEF, Colección Temas sociales.

Páginas de internet

Bobbio, Norberto (1997), *Diccionario de Política*, en línea <http://bibliotecasolidaria.blogspot.mx/2009/11/diccionario-de-politica-de-norberto.html>

Colmenares, A (2012), *Investigación- Acción Participativa: una metodología integradora del conocimiento y de la acción*, en línea en: <http://dide.minedu.gob.pe/xmlui/bitstream/handle/123456789/1833/investigacion%20accion%20participativa%20una%20metodologia%20integradora%20del%20conocimiento%20y%20la%20accion.pdf>

Cunill, N (2011), *¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años?* en línea, <http://www.clad.org/congresos/documentos/f>

Franco, Rolando (2004), *Institucionalidad de las políticas sociales*. FLACSO, Chile, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf>

Niebles, Elmira y otros (2004), *Procesos desarrollados por gerentes sociales de ong's exitosas en el ámbito de la gestión del tercer sector en Cartagena*, en línea: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/226/9.6.htm>

Pereda y otros (2011), *Colectivo Investigación participativa* en línea www.colectivoie.org/uploads/89050a31b85b9e19068a9beb6db3dec136885013.pdf.

Encrucijadas de las organizaciones civiles en el México del Siglo XXI

Fecha de recepción: 30-04-2013

Fecha de aceptación: 13-09-2013

Rafael Reygadas Robles Gil¹

RESUMEN

El artículo parte de un breve saldo de los problemas cruciales que hoy encuadran el trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en México desafiándolas en su quehacer cotidiano. Después se hace un recorrido histórico social de dos paradigmas de intervención social: la asistencia y la promoción, y algunas de las significaciones imaginarias sociales que implican hoy. Enseguida se presenta el contexto del surgimiento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil como un parteaguas en el reconocimiento público de las actividades de las OSC y de la obligación del gobierno de fomentar sus actividades.

Finalmente se analizan alcances, limitaciones, compromisos, implicaciones y beneficiarios de las figuras fiscales y organizativas que ha impulsado el gobierno federal: “*donatarias autorizadas*,” sobre todo para realizar actividades de asistencia, y “*organizaciones no contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta*”, que hasta ahora no ha sido otorgada a todas las OSC que cuentan con Clave Única de Registro pues obstáculos fiscales no fomentan las otras 15 actividades que la Ley señala que deben ser promovidas por la Administración Pública Federal.

Palabras clave: asistencia, promoción, Ley de Fomento, medidas fiscales, bien público.

¹ Profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Correo electrónico: reygadas@laneta.apc.org

ABSTRACT

At the beginning, this article briefly describes a crucial problems balance, that we currently use as framework for Civil Society Organizations (CSOs) in Mexico. A framework that challenges CSOs in their daily work. Later on, it describes a social-historical journey of two social intervention paradigms: the assistantship and the promotion, along with an implications analysis of the current meanings of social imaginaries. Follow by the emergence context of a Federal Law for Promotion of Civil Society Organizations Activities, as a breakthrough in the public recognition of CSOs activities and Government's obligation to promote them.

Finally we analyze the scope, limitations, obligations, implications and beneficiaries of fiscal and organizational figures, who have been enhanced by the federal government as "non taxpayers-organizations over the income tax" and "tax-exempt", especially for assistantship activities. Such fiscal figures have not been granted to all CSOs that have the Single Key Register, due to tax obstacles that hind the performance of the other 15 activities that the law clearly states should be promoted by the Federal Government itself.

Key Words: assistantship, promotion, promotion activities, foster, taxation, public good.

Introducción

Este artículo tiene la intención de generar una reflexión en torno a los retos y tareas que tienen hoy las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en México,² que están siendo fuertemente interpeladas por una ciudadanía que pregunta en torno a su incidencia frente al incremento de la pobreza, la violencia y la impunidad y que demanda horizontes y utopías para construir mayor equidad e inclusión y un mundo donde quepan muchos mundos.

Lo aquí relatado y cuestionado, sin duda es fruto de una experiencia y de historias personales y colectivas entrecruzadas a lo largo de los años, pero también de un encuadre teórico metodológico de pensamiento, de escritura, de posicionamiento y de intervención; forma parte de un debate crítico, de una teoría y de una práctica, escritas en diálogo con la experiencia, reflexionadas a la luz de las corrientes de la psicología social europea, mexicana y latinoamericana, tanto desde el esfuerzo por comprender el dolor y los agravios, como desde la implicación de las y los investigadores y de las OSC para incidir en la transformación del país a través de políticas públicas incluyentes y democráticas.

Las preguntas cruciales a las que busca responder este artículo son: ¿Cuáles son las tensiones que las organizaciones asistenciales³ y las de promoción⁴ enfrentan hoy al responder a los desafíos actuales de la sociedad?, y ¿cuáles son las significaciones imaginarias sociales que se juegan en relación a la reproducción o transformación del marco social y jurídico fiscal de las mismas?

Trabajar en relación a las dimensiones imaginarias sociales que habitan en las OSC y qué postulan, nos lleva al terreno de la elaboración del consenso y la hegemonía social y cultural, lo que significa no reducir la realidad a la economía de mercado ni sólo a estrategias económicas de eficiencia o a datos duros de la sociología, sino a considerar, de entrada, otros referentes sustantivos de las ciencias sociales: el cuidado de la naturaleza, el “*vivir bien*” (Prada, 2012: 227-247), la

² Este término a partir de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil es utilizado por el gobierno federal, organizaciones de asistencia y de promoción del desarrollo, la democracia y los derechos humanos para referirse a *organizaciones civiles no lucrativas, que no reparten remanentes, que tienen fines preponderantemente no económicos, que si desaparecen entregan sus recursos a otras organizaciones semejantes y que no persiguen fines de proselitismo partidario o religioso, que son reconocidas por la Administración Pública Federal como objeto de fomento de las políticas gubernamentales*. Más adelante abundaremos en los orígenes y significaciones de este término.

³ “Asistir proviene del vocablo latino *assistere* (de *ad* = a, hacia, y *sistere* = detenerse). En el Diccionario de la Real Academia significa: “acompañar a alguno en un acto público, servir, favorecer, ayudar y si se trata de enfermos, cuidarlos y procurar su curación”. Asistencia está referido a la acción de asistir, ayudar, apoyar, favorecer o contar con la presencia de alguien.

⁴ La palabra *promover* proviene del verbo latino *promovere* que quiere decir mover hacia, mover a favor de; “iniciar o adelantar una cosa, procurando su logro, o levantar o elevar a una persona a una dignidad o empleo superior al que tenía (Diccionario de la Lengua Española, 1970: 1072).

promoción de todos los derechos humanos, y otros. Las dimensiones imaginarias nos relacionan con el campo de los sueños, de los sentimientos, de las pasiones, de la imaginación colectiva, de las emociones, de las demandas sociales de la gente, de la cultura, de la transformación de la vida cotidiana. Cuando hablamos de significaciones imaginarias sociales seguimos a Castoriadis: *“Toda sociedad crea su propio mundo, creando precisamente las significaciones que le son específicas, determinado magma de significaciones... El papel de las significaciones imaginarias sociales, su “función”... es triple. Son ellas las que estructuran las representaciones del mundo en general, sin las que no puede haber ser humano... En segundo lugar, dichas estructuras designan los fines de la acción, imponen lo que debe o no debe hacerse... En tercer lugar, y éste es sin duda el punto más difícil de discernir, tales estructuras establecen los tipos de afectos característicos de una sociedad”* (Castoriadis, 2002: 126-127).

Para Castoriadis el campo jurídico es en el que se cristalizan o fijan e institucionalizan las significaciones imaginarias sociales, estableciendo reglas, representaciones del mundo y de lo que se puede o no sentir, ya sea para reproducir la sociedad (imaginario efectivo o instituido) o para transformarla (imaginario instituyente o radical). Esto transforma el campo jurídico en un espacio de debate.

Comparto con Thomas Kuhn su visión de las ciencias sociales como ciencias de la implicación, de la interpretación, hermenéuticas, y no de la explicación y de la formulación de leyes y regularidades, en tanto plantean las condiciones materiales de existencia, (Kuhn, 1989: 17-24) los afectos válidos y aquellos que son censurables, las leyes y marcos fiscales como encuadres de los que parten las OSC para el análisis, la incidencia en políticas públicas en miras a la transformación de la sociedad.

Las líneas de análisis y reflexión aquí presentadas están relacionadas con las significaciones imaginarias sociales implícitas en las opciones éticas y sociales de intervención en la vida pública de parte de las OSC, sus proyectos, sus formas de organización, sus rutas de acción, sus *“saberes hacer,”* para transformar situaciones iniciales, que a modo de fuertes demandas sociales las desafían cotidianamente.

Así pues, a lo largo del artículo se contextúa la situación actual de las OSC y algunas de las preguntas que le hace la ciudadanía. Enseguida se aborda, brevemente, la génesis histórico social del término OSC, a través de un breve recorrido histórico que llevó a la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). Después nos detenemos en algunos rasgos de la modernización de la asistencia y en las significaciones imaginarias sociales referidas al dispositivo fiscal llamado *“donatarias autorizadas,”* tanto desde su aprovechamiento privilegiado por un pequeño grupo, como desde las alternativas fiscales que a través de la figura jurídica fiscal de *“no contribuyente”* busca dar cabida a la identidad y al quehacer de las organizaciones de promoción en el proceso de reforma de la legislación sobre las OSC.

En un primer apartado, muy brevemente y a modo de un encuadre general presentamos algunos rasgos destacados del contexto en el que hoy están trabajando y viviendo las OSC y que hoy las interpela profundamente.

1. Contexto reciente en que trabajan las OSC

El sexenio de Felipe Calderón dejó un grave saldo sobre incremento de la pobreza (CONEVAL, 2013),⁵ la violencia y la inseguridad (ENVIPE, 2013),⁶ la impunidad (Acosta, 2011: 11-46)⁷, despidos masivos de trabajadores como en el caso del Sindicato Mexicano de Electricistas, un paraíso fiscal para las grandes empresas (Aguayo, 2009)⁸, y una reforma laboral⁹ que retrocede en los derechos de las y los trabajadores.

El sistema de partidos se burocratiza cada vez más y se aleja de la vida, problemas y agravios de la ciudadanía; y por conveniencia de sus direcciones aprueba un Pacto por México que es un acuerdo de cúpulas políticas para la gobernabilidad frente a algunos poderes fácticos, pero que no ha tomado en cuenta la participación ni la voz de sus propios agremiados, ni mucho menos de las y los mexicanos.

Esas prácticas políticas y esas significaciones imaginarias sociales instituidas se presentan cotidianamente a las organizaciones civiles, las cuestionan profundamente y las llevan a reflexionar críticamente sobre el modo de ver todo lo que está sucediendo, así como a reconsiderar el sentido y la orientación de su trabajo cotidiano.

111

⁵ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señaló en su Informe Anual de 2013 que México tiene 53 millones de pobres.

⁶ Robos y asaltos en transporte público en 2012: 7,931,613; homicidios en 2012: 25,583; secuestros 94,439 en 2012. Encuesta Nacional de Víctimización y Percepción (ENVIPE) sobre seguridad pública 2013. Se puede consultar también: Mendoza, Enrique. "El presidente de las 83 mil ejecuciones" en *Semanario Zeta*. Tijuana, 26 de noviembre de 2012.

⁷ Un documentado inventario histórico sobre la impunidad en México se puede consultar en Acosta Urquidi, Mariclaire: "El legado autoritario y la falta de acceso a la justicia", en Acosta Urquidi Mariclaire (Coordinadora): *Hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*. Reporte de Investigación, CIDE, México, 2011.

⁸ Sergio Aguayo, en un artículo titulado "141 pesos al año", publicado en el periódico *Reforma* el 16 de septiembre de 2009, señaló que las 50 empresas más grandes de México pagaron entre 2000 y 2005 un Impuesto Sobre la Renta (ISR) y un Impuesto al Valor Agregado (IVA) que suman \$705.00 en promedio; es decir la cantidad de \$141.00 al año, a partir de un régimen fiscal "de consolidación," que les concede todo tipo de exenciones y privilegios fiscales, mientras se estrangula a los causantes cautivos. En ese mismo sentido la investigación de Andrea Becerril y Víctor Ballinas en *La Jornada* del 17 de octubre de 2009, p. 9, señalan que las 400 empresas más grandes del país pagaron en 2009 la décima parte del impuesto que debían pagar, es decir, en conjunto fueron 85 mil millones de pesos, en vez de pagar 850 mil millones que les corresponderían si pagaran como cualquier causante entre el 10 y el 17% de ISR.

⁹ Ver: Alcalde Justiniani, Arturo "Cuatro temas torales de la iniciativa laboral de Calderón" en *La Jornada* 8, de septiembre de 2012. Y "Nueva ley laboral, evaluación inicial", del 17 de noviembre de 2012.

2. Resistencias, preguntas y análisis de las OSC

Sin embargo, estas mismas condiciones histórico sociales en que estamos viviendo a principios de la segunda década del siglo XXI, también han traído la indignación, la rabia, la resistencia, la formación de redes y movimientos sociales autónomos, la propuesta de millones de ciudadanos y ciudadanas por participar en la construcción de un país soberano, en el que haya trabajo digno y educación al alcance de todas y todos, en que los pueblos indios, las y los jóvenes y las mujeres formen parte de la nación que queremos ser (Reygadas, 2012: 85-110), en que nuestro trato a la naturaleza y a nuestro maíz criollo como fuente de culturas sea de respeto y armonía y no de mercancías ofrecidas al mejor postor financiero¹⁰, de plena vigencia de los cambios constitucionales recién aprobados en materia de derechos humanos que deberán modificar todo el ámbito legislativo.

112

En fin, esta época reclama escudriñar profundamente la manera de posicionarse ante la realidad y de desplegar prácticas sociales y organizativas para incidir en la transformación de la realidad, así como también volver a pensar el sentido de la intervención en el ámbito público y las estrategias de trabajo, es decir, es necesario ir al cuestionamiento de fondo de los paradigmas sobre los cuales se ha estado construyendo la sociedad mexicana, y dentro de ella, la sociedad civil mexicana organizada, a fin de elucidar las significaciones imaginarias sociales y los diferentes genomas psicosociales que están presentes.

3. Génesis histórico social del término OSC

Después de la Segunda Guerra Mundial el término Organismos No Gubernamentales (ONG) se empezó a utilizar a nivel internacional para llamar al conjunto de organizaciones que no formaban parte de los gobiernos y que no eran partidos políticos, acentuando lo que no eran, pero considerando siempre su incidencia en la esfera pública. El 26 de julio de 1945 en la Carta de las Naciones Unidas se señala: *“el Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales¹¹ que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo”* (Gutiérrez de Velasco, 1999, 29).

A partir de entonces empiezan a surgir en México otras ONG defensoras de derechos humanos, en diferentes estados del país. En la década de los años sesentas, frente al creciente autoritarismo y ausencia de espacios de participación ciudadana,

¹⁰ El 27 de abril de 2013 se realizó en la ciudad de Oaxaca una preaudiencia con Vandana Shiva como testiga, para empezar a hacer expedientes para un juicio formal al gobierno de México, en el Tribunal Permanente de los Pueblos por querer eliminar a los campesinos y sustituirlos por las agroindustrias transnacionales de los transgénicos. Se puede consultar: Esteva, Gustavo: “En el banquillo”, *La Jornada*, 29 de abril 2013, p. 25.

¹¹ Subrayado mío.

de cuna universitaria, marxista o de la pastoral social de la iglesia católica y de algunas iglesias evangélicas, empezaron a surgir organizaciones de apoyo a procesos organizativos independientes, que con la figura de asociación civil, definieron su objeto social orientado a la educación y participación ciudadana, a cooperativas de ahorro y crédito, a promoción de la salud preventiva, a reivindicaciones autónomas sindicales y campesinas, a la promoción de la vivienda popular, a través de una metodología de educación y participación ciudadana, y después de 1968, de educación popular inspirada en Paulo Freire.

Tanto Reygadas (Reygadas, 1998) como Natal (Natal, 2002), aunque con diferente forma y diferente nomenclatura se refieren a dos paradigmas sobre el pensar, hacer e instituir de las organizaciones de la sociedad civil en México arraigados en la historia. Natal habla más del tercer sector y habla que está conformado por tres generaciones:

Primera generación, heredera de la caridad cristiana que surgió durante la conquista y tres siglos de colonialismo, cuya organización prototípica es el Nacional Monte de Piedad fundado por Romero de Terreros en 1775, y que inspira a otras organizaciones que asumen el nombre de sus fundadores, claramente herederas de las funciones asistenciales que la caridad cristiana asumió por cuatro siglos.

La segunda generación, que Natal llama, de la transición y la ubica de 1940 a 1960, se caracteriza por una creciente presencia de los gobiernos del periodo en la vida de las organizaciones, un ejemplo típico es la Junta de Asistencia Privada (JAP) del Distrito Federal, que representa la alianza de grandes instituciones de asistencia privada y autoridades públicas, y aunque acentúan la capacitación y la profesionalización de su personal, son claramente un sector corporativizado a los gobiernos en turno.

La Tercera Generación que Natal llama del desarrollo, y que va de 1960 al 2000, e incluso hasta la fecha, se caracteriza por OSC con una visión del desarrollo que empieza a contemplar alguna incidencia en políticas públicas e incursiona, a veces, en el campo de los derechos humanos y la sustentabilidad, aunque a menudo se ciñe a los límites que surgen de las implicaciones empresariales en los asuntos públicos.

Para Reygadas, (Reygadas, 1998: 3-80), debido al carácter corporativo de la organización del partido de estado y la corporativización de sindicatos y movimientos campesinos, la ciudadanía interesada en algún problema público asumió la figura de asociación civil para poder emprender fines sociales no lucrativos. Otras figuras asociativas que se fueron desarrollando, siguiendo la escuela europea de organizaciones intermedias entre gobierno e individuos, fueron las cajas de ahorro y crédito y las cooperativas de producción y consumo, que aunque nacidas al amparo de la iglesia católica con el auspicio del Secretariado Social Mexicano (Escontrilla, 2000: 82), se constituyeron de manera autónoma, y se multiplicaron por todo el país, independientemente de iglesia y partidos políticos.

Hacia 1960 surgieron también las primeras asociaciones civiles de profesionistas interesados en incidir de manera autónoma en la vida pública: abogados, médicos, enfermeras, arquitectos y otros. La figura jurídica de asociación civil que permite la organización de dos o más personas con fines lícitos que no sean preponderantemente económicos y que no distribuyen remanentes entre sus asociados, permitió el desarrollo autónomo de una parte de la sociedad civil. Esto, a diferencia de otros movimientos sociales y campesinos, como la Confederación Nacional Campesina (CNC), que quedaron desde 1935, o sindicales como la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), desde 1936, afiliados al partido en el gobierno, que en ese momento era el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que se transformaría en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el sexenio de Ávila Camacho. En 1943 la Confederación de Organizaciones Populares (CNOP) también se afilió al partido de estado.

A partir del movimiento estudiantil popular de 1968 van a aparecer un conjunto de asociaciones civiles interpeladas por la falta de democracia y por el autoritarismo creciente del gobierno de Díaz Ordaz, claramente preocupadas por los derechos humanos, por la tortura y desaparición forzada, por la democratización de toda la sociedad, por el desarrollo sustentable y por los derechos de las mujeres.

En México el término ONG apareció más en los medios masivos de comunicación para nombrar las iniciativas que surgieron a partir del terremoto del 19 de septiembre de 1985, a través de las cuales la ciudadanía se organizó, por su propia voluntad para rescatar a sus heridos y desenterrar y despedir a sus muertos, y luego para reconstruir de manera autónoma e independiente de gobierno y partidos, la ciudad, bajo su idea, su lógica, sus recursos y sus tiempos, así como para conseguir recursos internacionales para la reconstrucción en lógica ciudadana y no gubernamental ni del capital inmobiliario.

En esos momentos las organizaciones internacionales de cooperación al desarrollo y de ayuda humanitaria en caso de desastres coincidieron claramente en canalizar los recursos a través de ONG, porque no había confianza en que a través de los organismos gubernamentales pudieran transitar de manera rápida y transparente los recursos de ayuda humanitaria. Monsiváis diría que si la sociedad civil mexicana moderna nació con el movimiento estudiantil popular de 1968, con la solidaridad ciudadana en los terremotos tuvo una etapa colectiva de maduración.

Estas nuevas corrientes organizativas de la sociedad civil surgieron en el clima de autoritarismo y de los desastres naturales, a modo de respuesta autónoma de la ciudadanía para interactuar con las centenarias formas de la institución asistencial, a veces con grandes contradicciones sobre todo por el ingrediente clientelar y corporativo, a veces con consensos que se fueron construyendo.

4. La Modernización de la institución asistencial

Con la revolución mexicana, de carácter marcadamente social, la asistencia se institucionaliza como obligación del gobierno y como derecho de la ciudadanía. Se forma una Secretaría de Salubridad y Asistencia. En los noventa la Cámara de Senadores definirá la asistencia como un derecho y como una obligación del estado para atender a las personas que se encuentran en necesidades extremas hasta el momento en que vuelvan a ser capaces de atender por sí mismas la resolución de su problemática.

A partir del neoliberalismo, desde 1981 a la fecha, la institución de la asistencia no ha dejado de evolucionar cotidianamente, hay la tendencia a traspasar la responsabilidad de garantía del Estado mexicano del derecho a la asistencia a organizaciones privadas y tanto sus discursos como sus prácticas y sus propuestas van cambiando, pero como antaño sus rasgos de amortiguamiento privado de la pobreza, de clasificación y segregación de los asistidos, sigue generando significaciones imaginarias sociales que invisibilizan las causas económicas e históricas del orden social presente, contribuye activamente a legitimar las condiciones actuales de vida, de producción y de reproducción del capital que privilegia la inversión financiera y las mercancías, segregando y excluyendo el trabajo humano y los movimientos sociales de resistencia de las y los trabajadores.

La institución asistencial moderna aborda problemas graves como la atención a personas con discapacidad, habla de algunos derechos sociales, escoge el terreno para intervenir de conformidad a su visión y sus intereses, incluso de la sustentabilidad del desarrollo y del cuidado del medio ambiente como parte sustantiva de una buena gestión de negocios y de una estrategia empresarial moderna. Se encuentran experiencias y casos muy interesantes en los que esta moderna filantropía se vincula a algunos movimientos sociales y a demandas ciudadanas urgentes como el caso de la Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C. (FECHAC).

Las grandes empresas en los últimos 15 años instituyen un conjunto de significaciones imaginarias sociales para conservar y renovar la sociedad a través de diversos mecanismos, entre los cuales destacan el sello de "*Empresas Socialmente Responsables (ESR)*" que esta formado por discursos, dispositivos y estándares sociales, que sin duda han contribuido a amortiguar durante este periodo las estrategias más rapaces de las grandes empresas, y han permitido el acceso de algunos recursos para actividades de desarrollo sustentable y de defensa de derechos humanos a diversas organizaciones, pero ciertamente no abordan las causas profundas que generan la desinformación, la pobreza y la exclusión y por sus profundas implicaciones en el mundo empresarial, difícilmente puede incidir en la justicia laboral y en una propuesta de sociedad incluyente.

Pero en su conjunto, el discurso asistencial neoliberal actual oculta, invisibiliza, relativiza los grandes problemas sociales. Abordemos un ejemplo significativo:

Carlos Slim Helú, dueño de Teléfonos de México, S.A. de C.V. tiene en esa empresa tanto el sello de Institucionalidad y Transparencia que otorga el Centro Mexicano para la Filantropía como el de Responsabilidad Social Empresarial por 11 años seguidos porque cumple una serie de estándares y normas de respeto a las y los trabajadores, cuidados del medio ambiente, y otras que se establecen en el Decálogo de Empresas Socialmente Responsables (www.cemefi.org/ESR). Sin embargo, el mismo Carlos Slim, dueño de la empresa Minera Frisco y del Proyecto de la Minera Espejeras en Tetela de Ocampo, cabeza de playa de otros proyectos mineros en la región¹², realiza hoy un proyecto de minera a tajo abierto, para producir oro, devastando la sierra, como moderno conquistador, destruyendo el medio ambiente, ya empezó a contaminar el agua y los mantos freáticos, expulsará poblaciones como en tiempo de la colonia, que serán concentradas en *ciudades rurales* del estado de Puebla, y ya se apropia del agua de manera privada, tratando de destruir el tejido social y dividiendo a las comunidades, sin el más mínimo respeto de la voz de las y los habitantes de la comunidad, que no le otorgan la licencia social. Rostro de empresario modernísimo, socialmente responsable, y a la vez rostro de nuevo conquistador, mediando las instituciones imaginarias sociales de la asistencia.

La institución asistencial toca sus límites frente a los megaproyectos mineros, las perspectivas de género, los monopolios de la comunicación, megaproyectos comerciales, hídricos y de presas, playas, culturas originarias, ahí todo decálogo empresarial desaparece y se impone la lógica mercantil y el autoritarismo.

5. Otros vientos en los orígenes y perspectivas de las OSC

Hoy algunas OSC promueven los derechos humanos, modelos alternativos y sostenibles al desarrollo y la democracia, se ubican como herederas de viejas instituciones de los pueblos originarios como el *tequio*¹³ (Leyva, 1991: 38) y *la mano vuelta*¹⁴ (Idem: 39), despliegan actividades de promoción, son portadoras de significaciones imaginarias sociales de solidaridad, buscan contribuir a la cohesión social, y a la supervivencia individual y colectiva. A estos procesos que incluyen formas colectivas

¹² Ramírez Carsolio, Vanesa A, "Impactos socio-ambientales y psico-sociales en la exploración minera", 7 de marzo de 2013, en Reunión Pública de Información, Semarnat, Tetela de Ocampo, Puebla.

¹³ El historiador Romero Vargas (Romero Vargas, 2000: 7) dice del tequio: "Con su cultura colectivista de esfuerzo y de servicio, privará la organización económica por tequiyotl, oficios u ocupaciones, tomando en cuenta la agrupación por servicios en colectividades autosuficientes. Leyva se refiere así al Tequio: "Nuestro pueblo ha mantenido por siglos el tequiyotl, tequio o "fáina", trabajo de responsabilidad moral, por riguroso turno de los habitantes en edad de hacerlo de un pueblo o calpolli."

¹⁴ Por mano vuelta se entiende, según Leyva: "El trabajo personal del *macehuatl*, en unidad con los miembros de la familia, dado en la parcela que tiene en posesión individual, resulta insuficiente en algunos trabajos, por ejemplo cuando se trata de sembrar o cosechar y promediar. Por tal razón el *macehuatl* invita otros *macehualtin*, labradores artesanos, que puedan y quieran cooperar con esos trabajos de premura; esta forma de ayuda mutua y solidaridad tiene una naturaleza jurídica, la cual recibe el nombre de *maquilt*, *mano devuelta en condición acordada y voluntad expresa*. Leyva, op. cit: p 39.

de toma de decisiones y de invención de rutas de escucha, diálogo e inclusión les llamamos, siguiendo a Castoriadis, imaginario instituyente radical¹⁵.

El imaginario y la institución de la promoción se sitúan hoy frente al imaginario y a la institución de la asistencia, a modo de dos paradigmas societales que plantean diferentes preguntas y construyen diversas respuestas sobre las causas de los problemas sociales, y por lo mismo inciden de muy diversa manera en el ámbito público señalando y clasificando quién es el que puede asistir, quien es el asistido y con qué metodología. Las significaciones imaginarias de la promoción se sitúan ciertamente en otro paradigma.

Frente a la asistencia como derecho universal y el ejercicio asistencialista que subordina, corporativiza y tutela, existe una discusión que es necesario realizar, pues en los intersticios entre asistencia y derecho, circulan a menudo formas paternalistas, corporativas, de control político, social y, sobre todo, electoral¹⁶.

Partiendo de nuestras preguntas iniciales de investigación, nos interesa ahora escudriñar cómo las figuras jurídicas y fiscales, que hoy encuadran tanto las actividades de asistencia como las de promoción, son portadoras de contradicciones sociales y se han inclinado históricamente, desde supuestos que se consideran exclusivamente técnico jurídicos, por favorecer las actividades asistenciales y dificultar las de promoción del buen vivir, la sustentabilidad y la democracia.

117

6. Ley de Fomento, inercias fiscales y propuestas civiles

A fines de 2003, las dos Cámaras del poder legislativo aprobaron por unanimidad la LFFAROSC, que fue promulgada por Vicente Fox el 9 de febrero de 2004.

6.1 La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC)

Esta ley es el resultado de una lucha iniciada en diciembre de 1989 por las OSC en contra de una Miscelánea Fiscal que las homologaba con empresas lucrativas y las

¹⁵ Para Castoriadis el imaginario social es un magma de creación permanente de la sociedad: "...ya se trate de una invención absoluta de una historia imaginada en todas sus partes, o de un deslizamiento o desplazamiento de sentido en el que los símbolos ya disponibles está investidos de significaciones diferentes de sus significaciones "normales o canónicas" (traducción del autor). (Castoriadis, 1975: 177). "En la historia, desde el origen, constatamos la emergencia de lo nuevo radical... tenemos que postular necesariamente la existencia de un poder de creación, una *vis formandi*, inmanente tanto a las colectividades humanas como a los seres humanos singulares... Tenemos precisamente allí una facultad constitutiva de las colectividades humanas, un verdadero poder de creación." (Castoriadis, 2002: 94-95).

¹⁶ Solamente para destacar la tremenda actualidad que tiene esta problemática baste recordar los sucesos puestos a la luz de los medios de comunicación en torno al uso clientelar de los programas de atención social de la Secretaría de Desarrollo Social en el estado de Veracruz en la semana del 22 al 25 de abril de 2013, que llevaron hasta una comparecencia de Rosario Robles Berlanga, Secretaria de Desarrollo Social en la Cámara de Senadores el 14 de abril de 2013, para cuestionar la entrega de bienes y servicios a cambio del voto.

obligaba a pagar Impuesto Sobre la Renta (ISR), sin reconocer que las asociaciones civiles no generaban ganancia, no generaban renta, desconociendo su carácter no lucrativo y de interés social orientado al bien público. Esta miscelánea había sido un castigo a las asociaciones por su compromiso con los procesos democráticos de la coyuntura electoral de 1988.¹⁷

Así pues esta ley de origen ciudadano tardó catorce años en aprobarse porque no era del interés prioritario de ningún partido político y tuvo que cabildarse con muchas secretarías de tres gobiernos federales, con cuatro legislaturas y con los candidatos a la presidencia de la república en el año 2000.

Aunque todavía no se desarrollan todas las consecuencias e implicaciones en el cambio de otras leyes que postula la LFFAROSC, ni se ha generalizado tampoco una política de Estado de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, sin duda que la ley representa un parteaguas en el reconocimiento del aporte de las organizaciones de la sociedad civil a la democracia, a la promoción y defensa de los derechos humanos, a alternativas al desarrollo y a la incidencia ciudadana en las políticas públicas. Ha sido una ley de avanzada y forma parte de un proceso de transición a la democracia que está suspendido.

La LFFAROSC en el nombre mismo de la ley va a consagrar la denominación de "*Organizaciones de la Sociedad Civil*" (OSC) al establecer en su artículo 5º las 16 actividades que el gobierno tiene obligación de fomentar que comprenden el amplio quehacer asistencial y de promoción de los derechos humanos, los derechos de los pueblos originarios, de las mujeres, la promoción de actividades de desarrollo sustentable y ecológico, desarrollo de la democracia, equidad de género, promoción comunitaria, fomento educativo y artístico, y muchas otras, por parte de organizaciones que no tienen fines lucrativos, ni de proselitismo religioso o partidario, pero que sí inciden en política pública y en cabildeo de leyes de beneficio público, que no redistribuyen sus remanentes y que si desaparecen entregan sus recursos a organizaciones semejantes.

El término de OSC, acuñado al lado de la LFFAROSC cubre el más diverso y plural espectro de actividades que cualquier organización civil o ciudadana puede realizar sin fines lucrativos para aliviar dolores sociales, para incidir en el bienestar colectivo, para reproducir o transformar las condiciones actuales de vida y de trabajo que se están dando en la sociedad mexicana.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) forman parte de una nueva relación gobierno-sociedad que busca la inclusión de la sociedad civil en el diseño del país que queremos las y los mexicanos, y sus fundamentos están reconocidos

118

¹⁷ Para un relato pormenorizado de la historia y las vicisitudes de la Ley de Fomento, puede consultarse: Reygadas, Rafael: "*Abriendo Veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*" capítulo III: Disputa por la identidad de las ocps, Ed. UAM, UNAM, UIA, Iberoamericana, Convergencia, México 1998, pp. 153-276, o bien en el siguiente vínculo: http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/

por docenas de pactos y convenciones internacionales que México ha signado con el sistema de Naciones Unidas en los últimos treinta años (Gutiérrez, 2007: 11-116, Higuera, 2007: 117-122, y Esteva, 2007: 127-132). En estos artículos, diversos legisladores dan testimonio sobre los esfuerzos por generar estas nuevas relaciones entre sociedad civil y gobierno.

La LFFAROSC es una ley marco que representa un paso para promover una reorganización general de la relación gobierno-sociedad, así como para construir una política general de Estado de Fomento¹⁸ a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, que lleve a que los actores públicos y gubernamentales, secretarías y dependencias gubernamentales, comprendan y fomenten las actividades y las condiciones de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, a fin de respaldar su actividad en beneficio de toda la sociedad y de los más excluidos.

119

6.2 OSC “donatarias autorizadas”, y OSC “no contribuyentes del ISR”

En base a un largo cabildeo de las OSC, la secretaría de Hacienda y Crédito Público ha institucionalizado la figura fiscal de “*donataria autorizada*”, como la figura fiscal que reconoce a OSCs que pueden recibir donativos que las empresas pueden deducir de su pago de Impuesto Sobre la Renta. Se trata de una figura que además de haber sido aceptada de manera preferente para las organizaciones de la sociedad civil que realizan actividades asistenciales, y con mayor dificultad para algunas otras actividades, todavía no se ha aplicado plenamente a las 16 actividades que el artículo 5° de la LFFAROSC señala, que deben ser fomentadas por la Administración Pública Federal (APF).

Por otro lado, como una mala copia de leyes de Estados Unidos que prohíben a las organizaciones caritativas o no lucrativas hacer cabildeo en torno a intereses empresariales o partidarios, en México se autoriza el carácter de *donataria autorizada* a OSCs con tal que no realicen actividades ante el poder legislativo para modificar leyes, lo cual es una profunda contradicción con el espíritu de la Ley de Fomento, pues si esta ley logró el reconocimiento público sobre el carácter de interés social de las OSC, así como la obligación de la APF de fomentar las actividades de las mismas, fue en base a 14 años de cabildeo, para poder incidir con mayor eficacia en el bien público. Así pues, es una total contradicción que las OSCs, por ser donatarias autorizadas, no puedan seguir haciendo cabildeo no partidario ni mercantil, para seguir incidiendo en el ámbito público.

¹⁸ La Cuarta Versión de la “Ley General de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil” que hoy está impulsando el Senado de la República en sus capítulo IV y V habla de la Política Nacional de Fomento a las OSC, y del “Programa Nacional de Fomento de las OSC”, reconociendo de entrada la ausencia de una política de estado de fomento a las actividades de las OSC y a las mismas.

6.3 ¿Quién se beneficia principalmente por ser donataria autorizada?

Un estudio de la UAM-Cuajimalpa señala lo siguiente:

6.3.1 escaso apoyo financiero a las OSCs mexicanas

Cuadro No. 1
Algunos datos sobre fuentes de financiamiento de las OSC

	Cuotas	Gobierno	Filantropía
Promedio internacional (35 países)	53%	35%	12%
Promedio países desarrollados	45%	48%	7%
Promedio países en desarrollo	52%	22%	16%
México	85%	9%	6%

Fuente: Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies, (Salamon, 2003: 30), citado por: De la Rosa, (2009: 26).

Salta a la vista el escaso apoyo financiero de la filantropía a las OSC mexicanas, equivalente a casi la mitad del promedio internacional; pero aún más llama la atención el muy escaso apoyo gubernamental, equivalente sólo a la cuarta parte que el promedio internacional, o a la quinta parte del promedio en los países desarrollados, o a menos de la mitad que en los países en desarrollo. Es decir, el gobierno mexicano no tiene una política para apoyar financieramente a las OSC.

Aparte, del escaso monto de las partidas asignadas por el Presupuesto de Egresos de la Federación a las OSC, en realidad más de la mitad, el 69.4% en 2007 fue entregado a organizaciones paraestatales como la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) y el Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA) y las PYMES¹⁹, de cuyos recursos durante años se ha informado que es dinero entregado a las OSC.

6.3.2 Concentración de los recursos en pocas donatarias autorizadas

¿Cómo se distribuyen los beneficios otorgados a las donatarias autorizadas? Veamos el siguiente cuadro preparado por un equipo de investigación de la UAM-Cuajimalpa.

¹⁹ Se puede consultar Estrella Chávez, Juan y otros: "Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las actividades de las OSC realizadas por la Administración Pública Federal durante el periodo 2006 y 2007." Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática, México, pp. 46-58 y 92-96.

Cuadro 2
Rangos de financiamiento en efectivo de las donaciones autorizadas en 2007

Rango de donativos recibidos	Total por rango	% del total	Nº de Donatarias Autorizadas	% en relación al número de donatarias autorizadas
Más de mil millones	2,331,234,902	10.3%	2	.045%
Más de 500 millones	2,142,098,473	9.4%	3	.068%
Entre 5,000,000 y 10, 000,000	4,362,656,625	19.2%	28	0.64%
Entre 2,500,000 y 5,000,000	1,882,026,436	8.3%	27	0.62%
Entre 1,000,000 y 2,500,000	3,075,441,131	13.5%	87	2.00%
Entre 500,000 y 1,000,000	3,259,645,608	14.3%	214	4.92%
Total	17,053,103,175	75%	361	8.3%

121

Fuente: De la Rosa, (2009: 24).²⁰

Los datos son elocuentes. En primer lugar muestran que en 2007, 361 Donatarias Autorizadas (DA), equivalentes al 8.3% de todas las que existían en ese momento en México, concentraron el 75% de los recursos que las DA recibieron del gobierno, equivalentes a \$17,053,103,175.00, de \$22,717,197,770.00 entregados a DA en todo el país, mientras que el 91.7% de las DA, es decir, 3,988 DA, recibieron solamente el 17% del total entregado a las DA en el país, es decir \$5,664,094,663.00

Pero, ¿quiénes son estas DA? *“Prácticamente todas las DA que reciben recursos importantes están vinculadas con las principales empresas mexicanas o con las familias propietarias de éstas”* (De la Rosa, 2009: 35).

Por otra parte, de los recursos entregados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las Donatarias Autorizadas en 2007, el 65% se destinó a actividades asistenciales, es decir \$21, 609,656,306.00

Estos datos duros permiten afirmar que el dispositivo de *donatarias autorizadas* no ha sido hasta ahora eficaz para contribuir al financiamiento de todas las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, sino que más bien es muy eficaz para financiar las actividades que desempeñan solamente el 8.3% de las donatarias autorizadas y éstas relacionadas a una sola de las 16 actividades a promover que señala la LFFAROSC, es decir a la constelación de actividades asistenciales definidas por las empresas que las formaron, es decir, Teletón, Fundación Televisa, Nacional Monte de Piedad, Fundación Azteca, y otras. De tal manera que este beneficio supuestamente general y redistributivo, en los últimos años, se ha concentrado en 33

²⁰ De la Rosa Rodríguez, José Javier; Zúñiga Pérez Tejada, José Iván; y Luna Gómez, José Alberto. *Evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil 2008*. Incentivos Fiscales, diciembre de 2009. Estímulos fiscales 2008, p. 26.

OSC, fundaciones y organizaciones asistenciales vinculadas a grandes empresas, pero no ha contribuido a redistribuir los impuestos en otras donatarias autorizadas y menos entre OSC no donatarias que trabajan en las otras 15 actividades no asistenciales que la LFFAROSC obliga al gobierno a promover.

De ahí surge una demanda central de las OSC para que exista una verdadera política de Estado de fomento a las actividades de las mismas para que el *gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda reconozca a las OSC con Clave Única de Registro (CLUNI) como "no contribuyentes del impuesto sobre la renta"*, amén de generar otros mecanismos financieros de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, como existen en otras partes del mundo.

7. Profundizar en el espíritu de la LFFAROSC

122

Sin duda que hoy las OSC necesitan hacerse una pregunta de fondo: ¿Para qué ha servido su trabajo de los últimos veinticinco años en México?, ¿de qué manera están contribuyendo para que haya inclusión, justicia y paz?, ¿O su trabajo, sin quererlo, ha servido para la polarización, la exclusión y la reproducción de una sociedad autoritaria? Ante la gravedad de los problemas sociales que hoy están en la raíz de la problemática de pobreza, violencia y crimen organizado en México, es crucial impulsar leyes y políticas legislativas no sólo que enfrenten la crudeza de los efectos de los problemas, sino que contemplen las causas profundas que los están originando y reproduciendo, de tal manera que las leyes que se aprueben contribuyan a fortalecer el tejido social y a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, ya sea en el campo de la asistencia o en el campo de la promoción y vigencia plena de los derechos humanos y del desarrollo sustentable y equitativo, pues las organizaciones civiles no sólo fortalecen la democracia participativa sino que impulsan núcleos ciudadanos que proponen y realizan alternativas públicas de amplia inclusión social, tal como lo afirma la exposición de motivos de la LFFAROSC:

"En los umbrales del siglo XXI... persisten enormes problemas en los ámbitos social, político, económico y cultural...los cuales se traducen en la precaria situación económica y la exclusión social en que se encuentra un considerable porcentaje de la población del planeta. La superación de estos problemas ha hecho necesario el rompimiento paulatino de los paradigmas en los que se habían venido desarrollando las fuerzas sociales y sus relaciones con el estado, para que la capacidad de la ciudadanía organizada emerja plenamente en el diseño de propuestas para construir un mundo mejor para las generaciones futuras, con oportunidades de desarrollo para todos" (DOF, 9 de febrero 2004).

"En las últimas décadas los ciudadanos se han organizado de forma autónoma para colaborar, voluntaria, activa y solidariamente, en la

atención de los que menos tienen, promoviendo acciones y proyectos orientados a superar carencias sociales y a procurar bienes y servicios socialmente necesarios. El surgimiento de esas nuevas fuerzas sociales ha transformado la relación gobierno-sociedad.”

“Hoy México cuenta con un vigoroso y creciente número de organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el bienestar social, cuyas acciones deben ser fomentadas por el Estado, reconociendo la experiencia y capacidad filantrópica que dichas organizaciones han adquirido en años de trabajo directo con la población menos favorecida económica y socialmente, así como en el desarrollo sustentable y la promoción de los derechos humanos, entre otras”. (Senador Higuera, 2007: 22).

Lo que está en juego es el papel autónomo y creativo de las organizaciones de la sociedad civil en México, por lo que más allá de legislar para *“intensificar la competencia económica en todos los sectores de la economía”* como dice el Pacto por México en su numeral 2.1, el poder legislativo debe legislar para lo que señala el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *“corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable... y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general... (Art. 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).*

Hoy existen en México alrededor de 19,428 organizaciones de la sociedad civil (Reygadas, 2011: 2)²¹, bajo las figuras jurídicas de Asociación Civil (12,239 aproximadamente)²², Sociedad Civil (738 aproximadamente), Sociedad de Solidaridad Social (97 aproximadamente) e Institución de Asistencia Privada (1202 aproximadamente), sin figura jurídica (5,152 aproximadamente), y otras. De estas 19,428 OSC, 6,643 tienen Clave Única del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI); de las organizaciones ahí registradas, no más del 20% son *donatarias autorizadas* y el 80%, es decir, más de 4,800 de las registradas y más de 11,912 de las que no cuentan con CLUNI son *“no contribuyentes”* que se dedican a las 16 actividades reconocidas por la LFFAROSC.

El caso es que la mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil mexicana no son ni quieren ser, por diferentes motivos, uno de los cuales es poder incidir con libertad en diversas iniciativas jurídicas de políticas públicas, no reciben los beneficios de la Ley de Fomento porque la Ley de Impuesto Empresarial a Tasa

²¹ El diagnóstico: las OSC en México. Consejo Técnico Consultivo, s/a.

²² Señalamos “aproximadamente” porque hoy sólo contamos con el número total de organizaciones de la sociedad civil que es de 19,428. Los cálculos del número de cada tipo de organización de la sociedad civil son aproximados, en base a una estimación de conservación de la proporcionalidad de cada tipo de organización a partir de los datos de la investigación de Calvillo y Fabela, “Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México” en *Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 2004 pp. 97-100).

Única (LIETU) las considera como causantes y no como “no contribuyentes.” En este caso la Comisión de Fomento de la LFFAROSC, formada por la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Desarrollo Social, no fue consultada, ni buscó conocer la opinión de las organizaciones de la sociedad civil, ni opinó oportunamente en relación a las implicaciones que el IETU tendría para las OSC.

Es crucial establecer premisas claras en la búsqueda de mejores relaciones entre poder legislativo, poder ejecutivo y organizaciones de la sociedad civil que lleven a cumplir el objeto de la LFFAROSC, que es fomentar las 16 actividades que se enuncian en el artículo 5º de la citada Ley porque hasta la fecha la Secretaría de Hacienda fomenta más la primera de las actividades que es la asistencia social, pero las otras 15 actividades objeto de fomento de las fracciones II a XVI, no han recibido durante 9 años de vigencia de la LFFAROSC el mismo apoyo fiscal que la asistencia, es decir, al existir otras leyes fiscales como la Ley del IETU, que en sí misma, no sólo no fomenta las actividades estipuladas por la LFFAROSC, sino que al considerar a las OSC como contribuyentes les dificulta su operación, y al sólo excluir la figura de donatarias autorizadas de dicho impuesto, dificultan fuertemente las otras 15 actividades de interés público que son objeto de la LFFAROSC.

Para finalizar este artículo, hacemos nuestras las propuestas de un “*Estudio Evaluatorio de las políticas de Fomento de la Administración Pública Federal*” realizado por el mismo Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento (López, 2006: 198-199), que para avanzar en la consolidación de la sociedad civil mexicana e impulsar una política de Estado de Fomento a las Actividades que realizan las OSC, recomienda, entre otras, las siguientes medidas:

1. Reformas al marco fiscal para fomentar las 16 actividades que establece la Ley de Fomento, con la finalidad de que las propias organizaciones de la sociedad civil sean el sujeto principal de generación de los propios recursos para sus actividades que por definición son no lucrativas, de interés público y de bienestar social.

2. Desde los poderes legislativo y ejecutivo ampliar el techo financiero del Presupuesto de Egresos de la Federación realmente dedicado a las actividades que promueve la Ley Federal de Fomento.

3. A las dos conclusiones anteriores añadimos que “*el problema fiscal principal que afecta a las OSC y las hace, en su caso, sujetos del IETU, es la confusión existente en la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) entre personas morales con fines no lucrativos que no son contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta y personas morales con fines no lucrativos que son donatarias autorizadas. Ambas condiciones jurídico-fiscales deben quedar diferenciadas y separadas expresamente en la LISR. Se afirma lo anterior porque el artículo 93 de la LISR con toda claridad determina que no son contribuyentes del impuesto sobre la renta las personas morales a que se refieren los artículos 95 y 102 de la propia ley, lo cual coloca a las organizaciones de promoción del desarrollo y los derechos humanos en esa categoría de no*

contribuyentes, pero luego el artículo 95 en sus fracciones VI, XI y XII condiciona dicha categoría a la obtención del permiso de donatarias autorizadas, con lo cual estrictamente hablando si no se es donataria autorizada se está obligada al pago del ISR aunque se realicen las actividades del artículo 95" (Reygadas, 2008: 32).

4. Así pues, es necesario que las leyes fiscales, incluyan, reconozcan y fomenten todas las actividades del artículo 5º de la LFFAROSC, así como también distingan y reconozcan dos tipos de organizaciones: **No contribuyentes del impuesto sobre la renta y donatarias autorizadas.**

Las OSC han jugado y juegan un papel social fundamental a favor de la asistencia como derecho humano, así como también de la promoción de alternativas al desarrollo, los derechos humanos y la democracia, como portadoras de nuevas significaciones imaginarias sociales de transformación instituyente, sustentable y democrática de la sociedad mexicana, luchando por un marco fiscal verdaderamente incluyente. Los cambios fiscales propuestos contribuirán, sin duda, a impulsar con mayor energía el conjunto de actividades que las OSC realizan a favor del interés social y el bien público. La coyuntura que vivimos apremia nuevas respuestas que incidan en construir una patria para todas y todos.

Bibliografía

Acosta Urquidi, Mariclaire (2011), "El legado autoritario y la falta de acceso a la justicia", en Acosta Urquidi Mariclaire (Coordinadora): *Hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*. Reporte de Investigación, CIDE, México.

Aguayo Quesada, Sergio (2009), "141 pesos al año", en *Periódico Reforma*, 16 de septiembre de 2009.

Becerril, Andrea y Ballinas (2009), Víctor, *La Jornada*, 27 de octubre de 2009.

126

Calvillo Velasco, Miriam y Favela Gavia, Alejandro (2004), en: "Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México", en: *Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México.

Casanova Cardiel, Martha Patricia (1995), "El Frente PSI en México. Notas sobre asistencia, universidad y sociedad." *Memoria del Tercer Foro del Departamento de Educación y Comunicación*, 1995, UAM-Xochimilco, México, pp. 101-118 y en: "La sociedad intervenida", en *Perspectivas Docentes*, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Villahermosa, enero-abril de 1995, N° 16, pp. 23-38.

Castoriadis. Cornelius (2002), *Figuras de lo pensable. Las encrucijadas del laberinto VI*. México, FCE.

Castoriadis, Cornelius (2001), "La crisis del proceso de identificación." En: *El ascenso de la insignificancia*, Barcelona, Frónesis.

Castoriadis, Cornelius (1975), *L'Institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil.

CEMEFI, Centro Mexicano para la Filantropía (2011), "Compendio Estadístico del Sector No Lucrativo, 2011", Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., México.

CEMEFI, Centro Mexicano para la Filantropía (2013), *Directorio de Miembros 2013*. México, abril.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) *Informe Anual 2013*.

Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (2013), *“Análisis del cumplimiento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por organizaciones de la Sociedad Civil y el beneficio real para las organizaciones y la sociedad mexicana”*. Consulta Pública “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.” Comisión de Relaciones Exteriores Organismos No Gubernamentales. Mesa de Trabajo. México, 13 de febrero de 2013.

De la Rosa Rodríguez, José Javier; Zúñiga Pérez Tejada, José Iván; y Luna Gómez, José Alberto (2009), *Evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil 2008. Incentivos Fiscales*. Estímulos fiscales 2008.

Delgado Gallart, Roberto (Coord) (2008), *“Estudio comparativo de los Informes 2005-2006 sobre los apoyos y estímulos otorgados a las Organizaciones de la Sociedad Civil por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”*. Centro Latinoamericano de Responsabilidad Social (CLARES) Universidad Anáhuac México Norte y Consejo Técnico Consultivo, México.

Diccionario de la Real Academia Española (1970).

Diccionario de la Lengua Española (1970), 19ª ed. Espasa-Calpe, Madrid.

Diario Oficial de la Federación (2004), *“Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”*. Exposición de motivos. México, D.F., a 9 de febrero de 2004, citado en *Avances y Desafíos de la relación Sociedad Civil y Gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. Secretaría de Gobernación y Consejo Técnico Consultivo, México 2007.

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad pública 2013 (ENVIPE). INEGI, Septiembre de 2013.

Escontrilla, Hugo Armando (2000), *El Secretariado Social Mexicano. Los orígenes de la autonomía (1968-1973)*. México, Tesis de Maestría, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Esteva Salinas, Alberto (2007), *“Recomenzar: Sociedad y Gobierno”*, en *Avances y Desafíos de la relación Sociedad Civil y Gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Acti-*

vidades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Secretaría de Gobernación y Consejo Técnico Consultivo, México.

Estrella Chávez, Juan y otros: "Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las actividades de las OSC realizadas por la Administración Pública Federal durante el periodo 2006 y 2007." Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática, México.

Gutiérrez de Velasco Gutiérrez, José Ignacio (1999), *Las ONG en México*. México.

Gutiérrez Hernández, Miguel (2007), "México y la participación social en el tercer milenio, logros y retos" en *Avances y Desafíos de la relación Sociedad Civil y Gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. Secretaría de Gobernación y Consejo Técnico Consultivo, México.

Higuera, Ricardo Gerardo (2007), "La Comisión de Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales del Senado de la República y su participación en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil", en *Avances y Desafíos de la relación Sociedad Civil y Gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. Secretaría de Gobernación y Consejo Técnico Consultivo, México.

Kuhn, Thomas. "The Natural and Human Sciences", en Hiley, David R., James F. Bohman y Richard Shusterman (1989), *The Interpretative Turn. Philosophy, Science, Culture*. Cornell University Press, Ithaca and London.

Leyva Contreras, Lucio (1991), "Economía de autosuficiencia en Anáhuac. En: *Ometéotl. Tonacatecuhtli-Tonacacihuatl. Señor y Señora de nuestro sustento*, UAM-Azcapotzalco, México.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004), DOF, 9 de febrero.

López Casillas, Cuauhtémoc y Ruiz Palacios, Columba (2007), En: "Evaluación de las acciones públicas federales de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Informe Final 2006", en *Avances y Desafíos de la relación Sociedad Civil y Gobierno. A tres años de creación*

del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Secretaría de Gobernación y Consejo Técnico Consultivo, México.

- Natal, Alejandro; Greaves, Patricia; y García, Sergio (2002), "Recursos privados para fines públicos. Las instituciones donantes mexicanas." Cemefi, *The Synergos Institute*, y *el Colegio Mexiquense*, México, pp. 119.
- Olvera, Alberto J. (2004), "Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil" en Cadena Roa, Jorge (coordinador). *Las organizaciones Civiles Mexicanas Hoy*. México, UNAM, pp. 23-47.
- Prada Alcoreza, Raúl (2012), "El vivir bien como modelo de estado y modelo económico", en Grupo permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo: *Más allá del desarrollo*. Fundación Rosa Luxemburgo. México.
- Reygadas Robles Gil Rafael (2010), "La nación en los rostros y en los corazones," en: *Problemas psicosociales de México: elementos para la reconstrucción de la esperanza en el siglo XXI*. Radosh Corkidi, Silvia y Ruiz Velasco, María Eugenia (coordinadoras), *Pensar el futuro de México*. Colección conmemorativa de las revoluciones centenarias, UAM-X, México. Vol. 8.
- Reygadas Robles Gil, Rafael (2011), "Las organizaciones de la sociedad civil hoy: retos y desafíos. Algunas Tesis." En: Encuentro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil. Secretaría de Gobernación, 11 de diciembre.
- Reygadas Robles Gil, Rafael, Ana María Salazar Sánchez y Claudia Luengas Escudero (2009), "Por un marco fiscal que respete la libertad de organización." *Anuario de Investigación 2008 del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco*. México, pp. 18-36.
- Romero Vargas Yturbide, Ignacio (2000), *Los gobiernos socialistas de Anáhuac*. Ed. Sociedad Cultural In Tlilli In Tlapalli, primera edición. Cap. I, Advertencia General. México.
- Salamon, Lester M.; Wojciech Sokolowski, S. y List, Regina (2003), *Global Civil Society. An Overview*. The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies. (Comparative Nonprofit Sector Project, USA.

Análisis de las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones de la Sociedad Civil en México

Fecha de recepción: 30-05-2013

Fecha de aceptación: 15-07-2013

Diana Margarita Magaña Hernández¹

Luis Figueroa Díaz²

RESUMEN

El artículo aborda un análisis inicial sobre el desarrollo futuro de las Organizaciones No Gubernamentales y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, desde la perspectiva de los cambios jurídicos que se requieren en nuestro régimen de derecho. Para ello, los autores se refieren en su análisis al papel que en la democracia ampliada juegan estas colectividades, y cómo su enfoque se recupera a nivel internacional y nacional a partir de las llamadas Organizaciones No Gubernamentales y luego cómo la Ley de Fomento a las actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, de reciente publicación en México, les da un carácter renovado. Por esto, los autores proponen la adecuación del marco constitucional mexicano para eliminar grados de incertidumbre en su organización interna y en su conceptualización general. Los autores toman en cuenta el factor de vocación organizativa de estas colectividades para asumir su evolución futura desde la perspectiva de los cambios jurídicos y en razón de la universalidad del fin social de las propias organizaciones.

Palabras clave: organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, derecho de asociación, participación ciudadana, vocación global, democracia ampliada.

¹ Profesor-investigador del Departamento de derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

² Profesor-investigador del Departamento de derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: lfd@correo.azc.uam.mx

ABSTRACT

The article discusses an initial analysis on the future development of non-governmental organizations and civil society organizations from the perspective of the legal changes required in our system of law. To do this, the authors refer in their analysis of the role played in these communities enlarged democracy, and how their approach recovers at international and national calls from non-governmental organizations and then how the Law for the Promotion of Activities conducted by civil society organizations, recently published in Mexico, give a new makeover to these communities.

Therefore, the authors propose the adaptation of Mexican constitutional framework to eliminate degrees of uncertainty in its internal organization and its general conceptualization. The authors take into account the factor of organizational vocation of these communities to take on future developments from the perspective of legal changes and because of the universality of social purpose organizations.

Key Words: non-governmental organizations, civil society organizations, freedom of association, participation, global vocation, enlarged democracy.

1.- Introducción

Es común que se diga que las Organizaciones de la Sociedad Civil tienen su origen en las necesidades y requerimientos de presionar a los estados modernos asumiendo que su surgimiento es consecuencia de las constituciones liberales y expresión de los denominados derechos de segunda generación contenidos en tales cuerpos normativos.

Por ello suele afirmarse que dichos sujetos sociales surgen como resultado de ese balance de fuerzas que se enfrentan a partir del Siglo XX en la mayoría de Estados democráticos: el poder soberano del Estado y los poderes de negociación de los grupos económicos y de los ciudadanos.³

Substancialmente, el propósito de estas organizaciones, desde una perspectiva general, se considera como una extensión de la libertad de asociación, puesto que se organizan a fin de incidir sobre cuestiones de índole social, política o económica donde sus opiniones surgen de la propia sociedad y con el fin último de proyectar una posición sobre las políticas públicas o la actuación del Estado; lo que en consecuencia no es sino una manifestación o reacción frente a los Estados democráticos que frecuentemente esconden en sus estructuras partidistas formas centralizadas del poder; más aun frente a los Estados corporativos cuya excesiva centralización y burocratización termina por consumir las iniciativas de los ciudadanos.⁴

Por ello, desde la perspectiva social, las Organizaciones de la Sociedad Civil tienen un quehacer relevante dado que permiten trascender la actividad privada hacia la cosa pública y de esta forma contribuir a la democracia, expresando así el sentido real de la soberanía popular.⁵ Se trata precisamente de coadyuvar a la descentralización del poder que ejercen los Estados y sus grupos gobernantes a través de la participación ciudadana y desde las bases mismas de las organizaciones sociales.

La cuestión, sin embargo, es que en el caso de nuestro país, estos modelos de organización colectiva aún carecen de un estatuto constitucional y legal idóneo para el desarrollo pleno de sus funciones, en razón de que, como veremos más

³ Sin embargo, hay que considerar que la idea de propiciar organizaciones colectivas donde sea posible manifestar ideas, argumentos y propuestas que después orienten o definan las políticas públicas, se concibe ya desde la antigüedad en los modelos jurídicos. Basta con mencionar que en el derecho romano de los primeros siglos del imperio, surgen las llamadas corporaciones, *collegia* lícita e ilícitas, cuya finalidad consistía en reuniones de las personas, ciudadanos e incluso se permitía a la clase oprimida esclava siempre y cuando existieran determinados intereses comunes.

Para S.I. Kovaliov en su obra *Historia de Roma*, esas reuniones y el desarrollo de la *collegia* se produce en la época del imperio dada la gran centralización del poder político, por lo que estas asociaciones escondían a menudo fines políticos y muchas de ellas propiciaban movimientos populares.

⁴ Siguiendo aquí a Luigi Ferrajoli, podemos decir que las organizaciones no gubernamentales superan el sentido inicial de las organizaciones colectivas civiles, puesto que su propósito no consiste únicamente en el interés propio de los asociados sino trasciende dicho fin estatutario constituyendo así "formaciones sociales", que son "un presupuesto esencial de la democracia". *Principia iuris, teoría del derecho y de la democracia*, Madrid, 2009, p. 337.

⁵ *Ibidem*.

adelante, su base legal se inscribe en el ámbito civil y administrativo y su naturaleza jurídica aún se encuentra permeada por una base constitucional genérica.

En definitiva, en México no existe una ley específica integradora, sino que se suscribe en el esquema jurídico construido para las personas morales ya existente en nuestros códigos civiles determinado por los contratos de organización, cuya naturaleza jurídica radica en relaciones estatutarias, es decir, concebidas mediante el principio de autonomía de la voluntad y en el cual pueden distinguirse dos variantes para dicho modelo: el relativo a las Asociaciones Civiles, cuyo fin no es preponderantemente económico, y el referido a las Sociedades Civiles, cuyo fin es preponderantemente económico, pero sin constituir especulación mercantil.

Esto quiere decir que el modelo jurídico mexicano para estas organizaciones consiste en una fórmula que asume un esquema basado en el principio de la generalidad y abstracción, lo que en consecuencia determina que cada asociación deberá recrear su organización interna a fin, sobre todo, de perseguir el camino de los estímulos y ventajas que pueden derivarse para todas aquellas organizaciones que son catalogadas como Asociaciones Civiles y/o asociaciones de beneficencia u organizaciones de la Sociedad Civil.⁶

Esta cuestión medular y sus derivaciones gravitan sobre la certidumbre del modelo jurídico, lo que ha conducido a una dualidad conceptual y normativa que se manifiesta en el empleo de las fórmulas denominadas como “Organizaciones No Gubernamentales” y “Organizaciones de la Sociedad Civil”; así como a una cierta confusión en sus características de organización y, por tanto, a la obstaculización de su proyección futura.

Por ello, en este análisis se presentan algunas hipótesis iniciales sobre su configuración en el estado de derecho mexicano y los criterios por los cuales asumimos que es necesario un cambio paradigmático en la construcción de su normatividad. Esto, consideramos, es esencial igualmente para establecer las llamadas garantías positivas⁷ en tanto estas permitan la espontaneidad y reproducción de la base social en que se estructuran las organizaciones surgidas de la sociedad civil.

⁶ En Guatemala, por ejemplo, existe la “Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el desarrollo” por decreto número 02-2003, que aun cuando sigue en buena medida los criterios jurídicos incorporados en los códigos civiles para las personas morales con fines no lucrativos, establece importantes definiciones. Así las Organizaciones no Gubernamentales para el desarrollo son reconocidas como sujetos financierables para programas de desarrollo económico y social.

⁷ Luigi Ferrajoli, señala con exactitud con respecto del derecho de asociación que “sobre todo puede evitar que se impida el ejercicio de estos derechos mediante la previsión de adecuadas garantías negativas, tanto primarias como secundarias, consistentes en las correspondientes prohibiciones y en remedios eficaces para sus incumplimientos. En segundo lugar, cabe establecer garantías positivas y las correspondientes instituciones de garantía; por ejemplo creando y financiando infraestructuras y espacios públicos comunes, accesibles a los movimientos, como casas del pueblo, centros sociales, salas y centros de congresos y similares.” *op.cit*; p. 340.

Por otra parte, también asumimos, para el propósito de este análisis, algunas de las peculiaridades del sentido y alcance que dichas organizaciones tienen desde la perspectiva ética y social en el país, lo que nos permite distinguirlas de otras manifestaciones organizativas de la sociedad y aclarar algunas confusiones con respecto de su organización interna y su actuación ante terceros, ya que se ha terminado por utilizar los términos “Organizaciones No Gubernamentales” y “Organizaciones de la Sociedad Civil” como sinónimos; a pesar del esfuerzo normativo que representa la nueva Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que es el cuerpo legal en el que, según algunos analistas, se pretende recuperar a las aún hoy conocidas como Organizaciones No Gubernamentales.

Sin embargo, debemos aclarar, en este apartado inicial de este análisis, que la referida ley tiene un ámbito circunscrito al propósito de fomentar las actividades que realizan las OSC y en ningún caso puede interpretarse que se trata de una ley para establecer figuras de constitución, que es el acto mediante el cual se crea una persona moral en nuestro país, ya que, en todo momento, dicha ley refiere este acto a otros ordenamientos, tales como el código civil, según se desprende de la lectura del artículo tercero.⁸

Así, el término “Organizaciones No Gubernamentales” no se encuentra en ninguna legislación mexicana como referente de una forma legal de constitución, sino que su empleo ha obedecido a un proceso histórico social que algunos ubican en la conquista y la Colonia,⁹ pero que hace especial énfasis en las organizaciones surgidas con posterioridad al gran terremoto del año 1985 de la Ciudad de México; mientras que internacionalmente se le ubica a partir de su mención en la Carta de las Naciones Unidas de 1946 y cuyo concepto obedece originalmente “a una gran amplitud, ya que incluye cualquier organismo de servicios con finalidad no lucrativa.”¹⁰

Por otra parte, el término “Organizaciones de la Sociedad Civil” es resultado de la crítica que en las últimas décadas se ha dado al empleo de las Organizaciones No Gubernamentales, a las simulaciones y fracasos, por lo que en el año 2004 se expide la ya citada Ley de Fomento de las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y que, atendiendo a lo señalado en su artículo 5, están definidas en función de su conexión con las actividades que realizan, por lo que no existe un término unívoco legal para conceptualizarlas.¹¹

⁸ El único requisito legal para recibir el fomento consiste en que la persona moral no persiga fines de lucro, no ejerza proselitismo partidista, político-electoral o religioso.

⁹ Ver tesis de doctorado de Anna P. Murugó, *Las ONG como nuevo actor social. Dirigentes y beneficiarios, visiones e imágenes encontradas?*, UAM-Iztapalapa, Mayo 2006 en documento electrónico 148.206.53.231/UAM/13091.pdf.

¹⁰ *Ibidem*, p. 44.

¹¹ Esto es, se consideran sujetos beneficiarios de la ley, las organizaciones de la sociedad civil que cumplan funciones tales como: asistencia social, apoyo a la alimentación popular, cívicas, asistencia jurídica, apoyo al desarrollo de pueblos y comunidades indígenas, promoción de equidad de género, aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad, cooperación para el desarrollo comuni-

2.-Participación social y organizaciones de la sociedad civil

En la mayor parte del mundo parece que las exigencias de la ciudadanía, así como sus expectativas y demandas respecto de la democracia, se han ido ampliando. El derecho al voto no parece satisfacer las necesidades de una ciudadanía cada vez más consciente y participativa; ahora se reclaman, además, bienes asociados con la denominada democracia sustantiva, como el caso del bienestar social o el interés de la sociedad civil de ser partícipe en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.

Así, en las últimas décadas se ha iniciado a nivel mundial un proceso de revitalización de la sociedad civil, lo que le ha permitido ir ganando espacios de participación a través del trabajo de las llamadas ONG y/o OSC, que se han colocado en un lugar protagónico en diversas esferas que antes estaban reservadas al dominio exclusivo del Estado.

Esto es para algunos analistas una nueva forma de participación social que permite ejercer la democracia de nuevas maneras. Para otros, por el contrario, el auge de las organizaciones independientes del Estado es percibido como una tendencia privatizadora.

Lo que no hay duda es que la pauta cada vez más frecuente en muchos países como el nuestro de abrir nuevas líneas de actuación para estas organizaciones comunitarias, evidencia de forma rotunda la incapacidad del Estado para dar soluciones a las demandas sociales. Esto significa una crisis de identidad con respecto a los sistemas de gobierno, que aun cuando cuentan con un sistema democrático, no han podido dar solución a los problemas que plantea la sociedad.

Según algunos análisis, los orígenes de esta crisis se encuentran en situaciones como el incumplimiento por parte del gobierno de los principios de igualdad y libertad; el desprestigio de la clase política causada por la imposición de intereses personales o de grupo; el aumento de decisiones desvinculadas de la ciudadanía que los eligió; la existencia de grupos oligárquicos; la falta de representatividad de los partidos políticos; el dominio total de la vida política por parte de partidos políticos cerrados y que no practican la democracia interna, entre otras.

Frente a esta nueva realidad se ha acuñado el concepto de democracia ampliada o democracia ciudadana, en la que el voto no es la única forma de participación social, sino que se introducen otros derechos y se propone una relación renovada entre ciudadanos y gobierno.¹² Esto es, las elecciones no garantizan la

tario, apoyo y defensa de los derechos humanos, promoción del deporte, acciones para mejorar la economía popular, participación en acciones de protección civil, defensa de derechos de los consumidores, acciones que promuevan el tejido social y la seguridad ciudadana.

¹² Elio Villaseñor Gómez, Participación ciudadana: base del gobierno democrático, http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_pciudadana.htm, consultado el 28 de mayo de 2013.

democracia y hay otros caminos para ejercerla. Por ello, la democracia ampliada implica una democracia ciudadana y no sólo una democracia electoral.

En este contexto es en el que se configuran las organizaciones independientes del Estado, pues juegan un papel fundamental, dada su naturaleza y materializan el ejercicio de la ciudadanía, dado que se consideran organizaciones privadas que están reguladas por el derecho privado. Aunque cabe la posibilidad de que tengan fondos públicos, no forman parte del ámbito gubernamental, se gobiernan a sí mismas con sus propios reglamentos internos, son de adhesión voluntaria, no lucrativas y sus fines son lícitos.

Por tanto, es en los últimos años cuando se produce el debate acerca de la mejor forma de designar a las organizaciones independientes del Estado, puesto que existe en la comunidad de expertos un interés por precisar sus límites y responsabilidades.

En consecuencia, y a pesar de las limitaciones con las que se pretende acotar el término de OSC, al referirnos a ellas no podemos dejar de observar “una unidad conformada por un universo indefinido, que se configura a partir de una diversidad y una heterogeneidad que hace difícil con un solo término poder dar marco al tema del que se pretende hablar” (Acotto, 2003:36).

Para el sistema de Naciones Unidas, el concepto de OSC significa el espacio en el que los ciudadanos y los movimientos sociales se organizan en torno a determinados objetivos, grupos de personas o temas de interés. En este sentido, las Organizaciones de la Sociedad Civil son todo tipo de organizaciones populares tanto formales como informales, como aquellas que aglutinan miembros de los medios de comunicación, autoridades locales, empresarios, investigadores, luchadores sociales y, como en el particular caso mexicano, víctimas del crimen o de los abusos de autoridad. Por tanto, desde esta perspectiva, su labor se traduce en un importante ejercicio de construcción y fortalecimiento de la ciudadanía que contribuye a la instauración de una cultura democrática y de un sistema participativo. Cabe señalar que esta concepción de OSC es controversial en el sentido de que incluye, por ejemplo, a grupos pertenecientes a autoridades locales o grupos de empresarios que, desde otra perspectiva, son actores que pertenecen a entidades diferenciadas de la sociedad civil, como es el Estado y el mercado.

Por su parte, el Banco Mundial, desde el enfoque del desarrollo, define a las OSC como una amplia gama de Organizaciones No Gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública y que expresan los valores e intereses de sus miembros; se refiere con ello a grupos comunitarios, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), sindicatos, grupos indígenas, organizaciones religiosas y de caridad, asociaciones profesionales y fundaciones.¹³

¹³ <http://www.bancomundial.org>. Consultado el 28 de mayo de 2013.

Desde este enfoque, podemos decir que la sociedad civil queda dividida en un sector lucrativo que son las empresas propiamente dichas; y un sector no lucrativo que también puede producir bienes o servicios a la comunidad, pero con una dimensión pública, esto es, con un objetivo social.

En México la consolidación de OSC cobra gran auge a partir de la década de los ochenta, como consecuencia de los movimientos sociales de las décadas de los sesenta y setenta. Algunas de las organizaciones populares que se conformaron durante este periodo no lo hicieron formal, ni legalmente, debido a su propia ideología contestataria; otras más adoptaron la figura jurídica de la Asociación Civil (AC), aun las que prestaban servicios solidarios y altruistas, ya que la figura jurídica de la Institución de Asistencia Privada (IAP), que hubiera sido la mejor forma de reivindicar los fines de algunas de estas organizaciones, significaba menos autonomía al estar reguladas sus funciones a la supervisión de las Juntas de Asistencia Privada nombradas por los gobiernos estatales.

138

Sin embargo, el que las OSC tuvieran que ceñirse a la figura de la Asociación Civil (AC) no permitía distinguir las organizaciones no lucrativas con objetivos solidarios de las organizaciones que persiguen beneficios propios como los colegios de profesionistas o los clubes deportivos y hasta las escuelas particulares que se constituirían como AC.¹⁴

En febrero de 2004 es publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC. En dicha ley, además de establecerse los mecanismos para el fomento de las actividades de las OSC, se implantaron las bases y los criterios para otorgar apoyos y estímulos, así como las obligaciones y los derechos de las OSC.

La publicación de esta ley nos acerca a una definición nacional de las OSC a las que describe, como ya hemos dicho en el apartado inicial de este análisis, como todas aquellas agrupaciones u organizaciones mexicanas que realicen alguna de las actividades descritas en su artículo 5º, de manera no lucrativa, apartidista y laica. Tales actividades son:¹⁵

- Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.
- Apoyo a la alimentación popular.
- Cívicas, encargadas de promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
- Asistencia jurídica.
- Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

¹⁴ *Ibidem*, p. 21.

¹⁵ Mónica Tapia Álvarez y Gisela Robles Aguilar, *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de las organizaciones de la sociedad civil*, en <http://alternativasycapacidades.org/sites/default/files/RetosInstitucionales.pdf>, consultado 30 de mayo de 2013.

- Promoción de la equidad de género.
- Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes.
- Cooperación para el trabajo comunitario.
- Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.
- Promoción del deporte.
- Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.
- Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario de las zonas urbanas y rurales.
- Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.
- Fomento de acciones para mejorar la economía popular.
- Participación en acciones de protección civil.
- Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta Ley.
- Las que determinen otras leyes.

139

De acuerdo a la propia exposición de motivos de dicha ley,¹⁶ la exigencia de la sociedad civil había quedado esbozada, ya desde 1995, en el anteproyecto de ley que diversas agrupaciones de la sociedad civil entregaron a la entonces Comisión Especial de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Sin embargo, no fue aceptado y discutido para su aprobación, ya como iniciativa de ley, hasta el año 2002. Por ello, la iniciativa es presentada como un proceso histórico, de interés general, que está sustentado en la pluralidad de ideas, que deviene de la reflexión de especialistas provenientes de la sociedad civil, lo que la hace legítima y necesaria para los destinatarios de la ley.

La exposición de motivos dispone, como objetivo de la iniciativa, establecer los mecanismos para crear una nueva relación entre el Estado y la sociedad, marcada por la legalidad y la corresponsabilidad; un vínculo que propicie que las iniciativas y los propósitos de la sociedad civil organizada e independiente para llevar a cabo actividades sociales, cívicas y humanitarias sean consideradas dentro del marco de la planeación democrática del desarrollo nacional.

Por tanto, es necesario aclarar que esta ley nunca tuvo un propósito regulatorio, sino de fomento. No tiene injerencia en la estructura jurídica y administrativa de dichas agrupaciones sociales, dejando las modalidades de su constitución a lo

¹⁶ Dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana, con proyecto de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1149-I, martes 10 de diciembre del 2002. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/20021210-I.html>. Consultado el 29 de agosto de 2013.

descrito por las normas contenidas en diversos ordenamientos jurídicos de carácter civil, mercantil, social y financiero.

En el dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana sobre el proyecto de la mencionada ley, se hace referencia como fundamento constitucional al artículo 9° constitucional que instituye la libre asociación con base en un objeto lícito. Igualmente se mencionan los artículos 25 y 26 de la Constitución que se refieren a la posibilidad de que el sector privado coopere en el desarrollo económico del país y a la obligación del Estado de organizar la planeación democrática de desarrollo nacional, respectivamente. De tal forma que la Comisión suscribió, en su proyecto, el fomento de las actividades que realizan las OSC en este contexto participativo y democrático.

140 ¿Pero si no es una ley regulatoria, qué es lo que otorga esta ley que se vuelve de interés para los involucrados? Como ya hemos mencionado, lo que otorga esta ley son beneficios tales como asignación de recursos públicos por medio de fondos o subsidios, o el goce de estímulos fiscales. También la ley establece un registro de OSC que una de las dependencias del ejecutivo debe llevar a cabo; un catálogo de atribuciones a favor de la OSC, así como, de obligaciones como es abstenerse de hacer proselitismo político o religioso. Por último, la ley establece las infracciones y sanciones a las que se harán acreedoras las organizaciones que violen los supuestos establecidos en la ley.

3.-Las Organizaciones No Gubernamentales: ¿una categoría de OSC o una figura aparte?

Se ha considerado que una categoría de estas OSC serían las denominadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), descritas comúnmente como toda organización sin ánimo de lucro que no sea gubernamental ni intergubernamental.

Sin embargo, cuando se realiza el análisis legal de la nueva Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, nos encontramos que el sentido y alcance interpretativo derivan en que el artículo 15 de la ley establece un sistema de registro federal de las organizaciones de la sociedad civil.

Este sistema de registro es fundamental para establecer una diferenciación entre ONG y OSC, puesto que se permite la inscripción en el registro de cualquier tipo de organización que lo solicite, lo cual tiene, a nuestro juicio, un sentido de recuperación de la fase histórica de creación de las ONG.

Este proceso de subsunción de las organizaciones no gubernamentales en la forma legal de las OSC aparece como consecuencia de obtener el registro, pero radica en una fase inicial de reforma de estatutos, puesto que el artículo 18 de la ley que se comenta determina como requisito para dicho registro que se exhiba el acta constitutiva donde conste que tienen por objeto social alguna de las actividades de fomento que se establecen en el artículo 5 de la ley.

Así, una vez que se obtiene el registro la organización pasa a formar parte del catálogo de identificación de Organizaciones de la Sociedad Civil, y por tanto en los programas de gobierno respectivo aparecerá como integrante de dicha categoría administrativa.

El asunto consiste entonces en que para el ámbito federal administrativo existe una categoría designada como Organizaciones de la Sociedad Civil que engloba a la diversidad de asociaciones civiles, ya sea que estas se designen como Organizaciones No Gubernamentales o decidan en sus estatutos adoptar el término de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Nada obliga a los asociados, sin embargo, a realizar este cambio de denominación en sus estatutos si así está asentado porque ninguno de los supuestos del artículo 18 establece que sea necesaria la reforma del nombre de una asociación que decida solicitar el registro.

Por tanto, diferenciar a las ONG de las OSC desde la perspectiva legal sugiere únicamente, de acuerdo con la nueva Ley Federal de Fomento en cuestión, que el objeto social sea el parámetro de distinción. Ello conlleva que las llamadas ONG puedan conservar esa denominación en sus estatutos, pero en el momento en que accedan al registro de la Ley de Fomento pasarán a formar parte del inventario de las OSC y, al menos desde la perspectiva gubernamental, serán asignadas de esta manera en los programas de fomento gubernamentales. Seguramente el término se impondrá como consecuencia de un sentido práctico a partir de que una organización busque su inscripción en el registro, soslayándose de esta manera una discusión doctrinal y académica sobre los términos ONG y OSC en el derecho mexicano.

Finalmente, en este sentido estricto legal, nuestros códigos civiles aluden a la formación de asociaciones sin fines de lucro como aquellas en las que los socios determinan un fin “preponderantemente no económico” en tanto la Ley Federal de Fomento multicitada designa como ámbito personal de la ley a las asociaciones con “objeto de fomento”. Este “objeto de fomento” es muy amplio y puede ser parte del objeto social de otras organizaciones contractuales en nuestro derecho, lo cual se puede visualizar de la siguiente manera:

Objeto:	Organizaciones contractuales:
Asistencia social	Instituciones de beneficencia privada, asociaciones de beneficencia privada y fundaciones.
Apoyo a la alimentación popular	Asociaciones civiles, sociedades cooperativas de consumo.
Cívicas	Asociaciones civiles y asociaciones de colonos, asociaciones de condóminos.
Asistencia jurídica	Asociaciones civiles, universidades.
Apoyo a pueblos y comunidades indígenas	Asociaciones civiles, sociedades cooperativas de producción, universidades.
Promoción equidad de género	Asociaciones civiles.
Atención a grupos sociales con discapacidad	Asociaciones civiles.
Cooperación para el desarrollo comunitario	Asociaciones civiles, asociaciones de colonos, asociaciones de condóminos.
Defensa y promoción de derechos humanos	Asociaciones civiles.
Promoción del deporte	Asociaciones civiles.
Aportación en servicios de salud	Asociaciones civiles, asociaciones de beneficencia privada y fundaciones.
Protección del ambiente	Asociaciones civiles.
Fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	Asociaciones civiles, universidades.
Fomento de acciones para mejorar la economía popular	Asociaciones civiles.
Participación en acción de protección civil	Asociaciones civiles.
Promoción y defensa de derechos de los consumidores	Asociaciones civiles.
Acciones que promuevan el tejido social y la seguridad ciudadana	Asociaciones civiles, asociaciones de colonos, asociaciones de condóminos.
Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil	Asociaciones civiles, universidades.
Las determinadas en otras leyes	Asociaciones civiles.

Por tanto, no cabe sino concluir que las Organizaciones de la Sociedad Civil son una figura aparte de las Organizaciones No Gubernamentales: las primeras, creadas por un proceso de revisión legal e histórico-social; las segundas, resultado de un proceso histórico-social; pero ambas comparten la misma deficiencia jurídica, es decir, el término no está reconocido en nuestro derecho como figura constitutiva. Sólo el caso de las OSC es un término para reconocimiento administrativo por parte del Estado.

Por otra parte, seguirá existiendo una coincidencia doctrinal entre ambas figuras cuando se aluda a las organizaciones ciudadanas independientes del Estado y que no persiguen fines de lucro.

4.- Base constitucional y su insuficiencia

Así pues, la problemática fundamental es que la Ley de Fomento a las Actividades que Realizan OSC renuncia a la regulación y constitución jurídica de las mismas, dejando en diversos ordenamientos las normas destinadas a ordenar este sector social.

Ante esta diversidad normativa, podría entenderse que una amplitud de la base legal que sustenta a este tipo de organizaciones puede caer dentro de un entramado de injerencias no deseadas del Estado en dichas organizaciones; sin embargo, a nuestro juicio es menester contar con la declaración programática sobre los fines que en la sociedad mexicana cumplen estas organizaciones, puesto que permitiría dar certidumbre a los términos “Organizaciones No Gubernamentales” y “Organizaciones de la Sociedad Civil”.

Este fin debe ser reconocido constitucionalmente para efectos de dejar claro en el estatuto constitucional la importancia de la protección del derecho colectivo de formación de estas Organizaciones No Gubernamentales, porque es una necesidad de construcción formal, como ocurrió en el caso del derecho económico mexicano, donde podemos constatar que el artículo 25 constitucional establece una definición sobre la protección de las actividades económicas que realizan las organizaciones, empresas y sociedades que componen el sector social.

Dicho artículo 25 constitucional, en su párrafo siete, establece a la letra lo siguiente:

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social; de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios [...]

Para nuestro derecho, en consecuencia, las organizaciones sociales, preferentemente las surgidas en los ámbitos de reunión permanente de trabajadores y de campesinos, tienen un estatus propio dado que su reconocimiento obedece a un criterio programador de la actividad económica, que deriva en su ubicación como componentes del sector social del desarrollo.¹⁷ Sin embargo, por ello mismo,

¹⁷ Para el jurista Hugo Alejandro Concha Cantú, en su obra *Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)*, tales organizaciones “se dedican a todo tipo de acción: estudiantil, feminista, liberación sexual, movimientos urbanos, ciudadanos, luchas ecológicas, movilización de consumidores y usuarios de servicios, minorías étnicas y lingüísticas, movimientos de comunidad y contraculturales, luchas por las cuestiones de sanidad y salud, o movimientos pacifistas”. *Biblio.jurídicas.unam.mx/libros/3/1374/8.pdf*, p. 106.

es posible considerarlos bajo la tesis de que son componentes necesarios para la democracia nacional y para la propia planeación democrática del desarrollo, responsabilidad última del Estado de acuerdo con el propio artículo 25 constitucional.

En otras palabras, el Estado nacional no puede prescindir de ellas, dado que son indispensables en la concepción y desarrollo del modelo democrático y económico. Por ello, la nueva Ley de Fomento de las Organizaciones de la Sociedad Civil distingue aquellas que se insertan en el modelo productivo de aquellas que no lo están.

Esta cuestión así explicada nos permite afirmar que para el desarrollo futuro de estas organizaciones, específicamente la figura formal, es indispensable que se abra un debate sobre su reconocimiento en la propia carta fundamental mexicana, pero, sobre todo, también en la legislación secundaria si deseamos continuar en nuestro país con la consolidación de los instrumentos jurídicos que hagan efectiva la soberanía popular.

144

En primer lugar, aparece tal cuestión como una necesidad de adaptación del estado de derecho mexicano, en tanto que las Organizaciones de la Sociedad Civil surgen de un proceso histórico de participación ciudadana que se acrecienta y desarrolla, como ya antes hemos afirmado, a partir del sismo de 1985 en la Ciudad de México.

Por tanto, el surgimiento de estas organizaciones no puede ser retomado en una categoría jurídica como invención de la mentalidad del jurista sino como una auténtica derivación de la libertad de asociación, pero también de la libertad de manifestación de las ideas, en tanto estas reuniones permanentes de ciudadanos equivalen a “la libertad de palabra donde toda persona puede manifestar su propio pensamiento”.¹⁸ Porque, además, el hecho de contar con una figura *ex profeso* y con una declaración constitucional sobre su sentido y alcance no haría sino impedir el encubrimiento y la simulación, cuestiones que no son ajenas a este tipo de organizaciones porque como en toda sociedad los fines para los que la ley ha establecido ciertas personas morales bien pueden ser desviados por el fraude y la irresponsabilidad jurídica de individuos cuyo único fin consiste en el lucro y la organización de personas morales fantasmas.

Por otra parte, el contenido programático de la base constitucional determinada, no haría sino recuperar los principios sobre los cuales se ha organizado históricamente en México este tipo de personas morales y resultaría en una adaptación necesaria y surgida de un proceso histórico propio y singular.

En México la base constitucional, según se ha pensado siempre, es suficiente en función de la redacción del artículo 9 constitucional, el cual, en su párrafo primero, indica:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero sólo los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene el derecho de deliberar [...]

¹⁸ Luigi Ferrajoli, *op.cit.*, p. 337.

Para los teóricos del constitucionalismo se determina, así, que existe la libertad de asociación lícita, lo cual conlleva que la manifestación de las ideas sea un derecho privilegiado para los ciudadanos mexicanos sobre cuestiones políticas y, por tanto, se excluye que en las Organizaciones de la Sociedad Civil nacionales puedan participar extranjeros en la definición de políticas públicas.

5.- La naturaleza del vínculo jurídico de las organizaciones de la sociedad civil

Resulta, pues, que por sentido amplio las cuestiones políticas incluyen la manifestación de opiniones sobre el Estado, la política, la economía y la sociedad mexicanos, al menos en lo que respecta al territorio nacional donde el Estado mexicano guarda su soberanía.

Evidentemente, se ha insertado la labor humanística, social, cultural, económica y política en el marco de los códigos civiles mexicanos, al ser utilizada la formación de una persona moral distinta a sus agremiados y con un fin permanente y lícito, que en el caso de las asociaciones civiles debe ser de naturaleza no preponderantemente económica.

La definición legal debe, sin embargo, leerse en función de otros artículos de los propios códigos tales como la responsabilidad limitada de los asociados y el fin económico y de reproducción que sólo es excluyente de las ganancias propias de los asociados, pero no así de la composición de integración de un patrimonio que le permita a la asociación civil reproducir su propio objeto social.

Cabe señalar que la conformación de los socios implica un principio no económico, puesto que la participación *intuitu personae* es una de las características de las cláusulas que se firman en una asociación civil, lo que en otras palabras implica que los propios socios deben llevar a cabo las actividades para las cuales han constituido la persona moral.

Desde luego, la formación de una Organización No Gubernamental o de una Organización de la Sociedad Civil donde existan asociados legados a los intereses del Estado, y por tanto exista un cierto conflicto de intereses, no tiene ningún impedimento legal, puesto que la presencia del fedatario público, que es desde nuestra perspectiva la función que tiene un notario en estos casos dado que debe dar publicidad a los actos privados, no garantiza la integridad de los socios, en el sentido de una real independencia de algún órgano o eslabón del Estado.

Por ello, la figura formal de la asociación civil es lo suficientemente flexible para encubrir Organizaciones No Gubernamentales u Organizaciones de la Sociedad Civil que no lo son en el sentido del principio de participación al que alude la integración de la persona moral que pretende una independencia del Estado y busca asumir una posición crítica frente a las políticas públicas. Al respecto, el artículo 2670 del Código Civil mexicano establece lo siguiente:

Cuando varios individuos convinieren en reunirse de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común, que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación.

En consecuencia, el carácter de socio alude a que sólo personas físicas pueden ser parte de las asociaciones civiles, pero evidentemente no determina las características que han de reunir estos individuos para ser socios; ello queda al arbitrio de los propios asociados, es decir, es un aspecto de regulación estatutaria. Por esta razón, una Organización No Gubernamental o una Organización de la Sociedad Civil pueden radicar en los estatutos los elementos que deben reunir las personas físicas que sean parte de la organización colectiva.

146

Insistimos que este aspecto resulta difícil de interpretar si pensamos en la independencia que del Estado deben tener las auténticas Organizaciones No Gubernamentales, cuestión que tiene que ver con las características personales de los socios. Este es uno de los rasgos que tanto pueden llevar a la simulación de una organización como a su cabal integración ética.

Por otro lado, el paradigma jurídico desde nuestra perspectiva no es el totalmente idóneo porque en el estado actual del desarrollo de estas organizaciones es necesario que cuenten con un estatuto legal acorde con verdadera naturaleza, cuestión que queda evidente con la expedición de la nueva Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC.

Al respecto, el artículo antes señalado del Código Civil mexicano determina que una asociación civil es aquella que no tiene carácter preponderantemente económico, lo cual es necesario leer con mucho cuidado. Es decir, el elemento de integración patrimonial está presente en las asociaciones civiles, puesto que la ley no señala que dichas organizaciones no deban tener un fin lucrativo, sino a lo que se refiere es al hecho de que todo ingreso de la asociación ha de radicarse necesariamente a favor del fin social y no como una ganancia de los asociados.

Es interesante preservar este elemento, pero hay que tomar en cuenta que estas asociaciones requieren de recursos de todo tipo para el desarrollo de sus actividades, de aquí lo incipiente de nuestra legislación, incluso cuando el esfuerzo legislativo de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC es un primer paso en este sentido, porque una ley tipo sobre Organizaciones No Gubernamentales u Organizaciones de la Sociedad Civil bien puede establecer la necesaria vinculación entre patrimonio e interés público.

Expliquemos esto último: se trata de que estas organizaciones tengan un valor social y público, esto es, que sea apoyadas como instituciones democráticamente necesarias y, por tanto, sea de interés público su protección y desarrollo, lo cual no implica el aporte patrimonial directo del Estado, pero sí las políticas que les permitan poder integrar su patrimonio de protección.

Así que estas organizaciones aparecen en el contexto de las personas morales como creaciones extrañas, porque su finalidad radica en un empalme entre las finalidades de un grupo de ciudadanos que tienen un propósito propio, privado en sí; pero que a la vez incide sobre una finalidad de orden público e interés social y general. Al ser simples ciudadanos, su posición no es de poder, pero su actuación implica una presencia importante para definir la actuación de los poderes estatales.

Por consiguiente, un modelo jurídico propio para las organizaciones tiene el reto de conciliar ambas hipótesis aparentemente excluyentes, es decir, por un lado la de una organización independiente del Estado y de su influencia, con, por otro, la de un Estado cuyo propósito es el de regular la actuación de los ciudadanos en la cosa pública. La teoría de la persona moral civil no es la correcta para el desarrollo de esta idea, puesto que las asociaciones civiles fueron creadas bajo el sentido y alcance de organizar a las personas con fines que no necesariamente se yuxtaponen con las funciones del Estado.

147

La cautela de un comentario de esta naturaleza debe tratarse con mayor rigor en cuanto que el surgimiento de una persona moral que recupere una teoría integral sobre las Organizaciones No Gubernamentales y/o las Organizaciones de la Sociedad Civil todavía está en construcción, aunque las Naciones Unidas han avanzado al respecto, como ya hemos señalado anteriormente.

Según los principios de formación de las personas morales con fines no preponderantemente económicos, la formación del patrimonio es un dato secundario y, por tanto, la responsabilidad jurídica frente a terceros parece, al menos, hacer caso omiso de la realidad. Esto es, las Organizaciones No Gubernamentales requieren de una base material para desarrollar sus actividades y, en consecuencia, siempre será necesario definir los términos de la formación del patrimonio o incluso de un capital social y el sistema de responsabilidades de sus asociados frente a las vinculaciones que se establecen ante terceros, por mucho que tales vinculaciones tengan por utilidad hacerse de recursos para financiar el objeto social.

6.- Una base constitucional integral. La vocación global: futuro de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Desde luego, la vocación global de las Organizaciones No Gubernamentales es un hecho, puesto que una manifestación o posición de alguna de ellas con respecto a un asunto de naturaleza local puede tener una repercusión a nivel mundial.

Esto tiene que ver con la naturaleza del nexo jurídico que se establece entre los asociados, ya que el elemento tracto sucesivo del cumplimiento de las cláusulas del contrato supone que exista coincidencia o al menos concurrencia de los derechos de sus asociados. Esto es, la vocación hacia la organización de voluntades que derivan en un fin común es la esencia misma de la colectividad. Lo que ahora resulta novedoso es que en las organizaciones independientes del Estado, ya sea ONG

u OSC, su naturaleza jurídica permite la formación de asociados no formales, esto es, aquellos que simpatizan o se enlazan sin ser asociados a las actividades de la persona moral y con ello la cobertura de las redes sociales o redes comunitarias en cualquier parte del mundo comienza a ser una realidad en este tipo de colectividades. Aun cuando nuestro derecho niegue una participación de los extranjeros en los asuntos políticos del país, es un hecho que dicho enunciado aparece como anticuado ante la contundente realidad virtual y la conexión tecnológica del siglo XXI. La simultaneidad del derecho colectivo del que habla Luigi Ferrajoli es un hecho que rebasa a la simple presencia de los asociados en el interior de su colectividad.¹⁹ Por ello es difícil aún comprender por qué no se plantea la promulgación de un sistema jurídico que supere al de la persona moral civil. En lo general estas organizaciones tienen por objeto el desarrollo de los derechos humanos, porque persiguen en su mayoría el freno de la incompetencia, de la arbitrariedad, de la ineficiencia y los excesos del Estado y de sus órganos y funcionarios. No importa cómo y de qué manera se redacten sus objetivos porque lo que finalmente se busca es apartarse del Estado y establecer una visión propia que confronte los datos de la realidad y los compare con las estadísticas y los logros de Estado.²⁰

7.- Reflexiones finales

En razón de este breve estudio, el problema de dimensionar jurídicamente a estas organizaciones es un asunto que está inacabado, a pesar de que muchas organizaciones puedan operar hoy día bajo la figura de las asociaciones civiles regulada por nuestro derecho común. En primer lugar, porque las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones de la Sociedad Civil son una creación de la propia sociedad, esto es, surgieron a pesar de los poderes del Estado y de su jurisdicción. En segundo lugar, porque la teoría de las asociaciones civiles bien no puede ser del todo viable para la formación y desarrollo de una Organización No Gubernamental, aun cuando en la práctica tal contradicción sea resuelta por el empleo libre de la redacción de los estatutos. En tercer lugar, porque la protección de las Organizaciones No Gubernamentales u Organizaciones de la Sociedad Civil desde el derecho mismo es un importante paso para consolidar en el futuro su reproducción y genuinidad.

¹⁹ Sobre la libertad de asociación, y la simultaneidad puede leerse la obra de Luigi Ferrajoli, *op. cit.*, pp. 336-340.

²⁰ Como señala Juan Federico Arriola, "los derechos humanos como objeto de conocimiento y como una situación fáctica rebasan el marco de derechos públicos subjetivos y de la norma objetiva". *Teoría general de la dictadura. Un estudio sobre política y libertad*, México, editorial Trillas, 1994, pp. 20-80.

Bibliografía

Acotto, Laura (2003), *Las organizaciones de la sociedad civil. Un camino para la construcción de ciudadanía*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Arriola, Juan Federico (1994), *Teoría general de la dictadura. Un estudio sobre política y libertad*. México, editorial Trillas.

Concha Cantú, Hugo Alejandro, en su obra *Las organizaciones no gubernamentales*. Biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1374/8.pdf, p. 106.

Luigi, Ferrajoli (2009), *Principia iuris, teoría del derecho y de la democracia*, Madrid, editorial Trotta.

Murugó, Anna P. (2006), *“Las ONG como nuevo actor social. Dirigentes y beneficiarios, visiones e imágenes encontradas”*. Tesis de doctorado. UAM-I, Mayo 2006 en documento electrónico 148.206.53.231/UAM/13091.pdf.

Kovaliov, S.I. (1979), *Historia de Roma*, México, Akal.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, decreto número 02-2003.

Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Código Civil para el Distrito Federal.

Páginas de internet

Tapia Álvarez, Mónica y Robles Aguilar, Gisela, *Retos Institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de las organizaciones de la sociedad civil*, en <http://alternativasycapacidades.org/sites/default/files/RetosInstitucionales.pdf>.

Villaseñor Gómez, Elio. *Participación ciudadana: base del gobierno democrático*. http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_pciudadana.htm.

Innovación organizativa de las redes para la cohesión social

Fecha de recepción: 31-05-2013

Fecha de aceptación: 2-09-2013

Giovanna Mazzotti Pabello¹

RESUMEN

En este artículo vamos a argumentar que los problemas de cohesión social que se expresan de manera diferenciada pero contundente en toda la orbe surgen de la forma en que ha sido entendida y organizada la democracia, que caracterizada con base a valores mínimos, establece los principios de una gobernabilidad que ha desarticulado la capacidad auto-organizativa de la sociedad civil. Vamos a introducir, sobre la base de la noción del capital social, un esquema de innovación organizativa definido en función del modelo de las organizaciones intermedias y las redes, orientado a la restauración del tejido social y a la formación de vínculos comunitarios para la recuperación de un estado de gobernabilidad, de desarrollo y de cohesión social.

Palabras clave: innovación organizativa, redes, sociedad civil, cohesión social

¹ Profesora-investigadora en el Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales de la Universidad Veracruzana. Correo electrónico: sindestinatario@hotmail.com

ABSTRACT

This article is about how the social cohesion problems expressed in the entire globe arise because of how democracy has been understood and organized. Democracy, characterized for its low standards values, establishes the principles of governability that have dismantled the self-organizing capacity of the civil society. An outline of organizational innovation for the model of intermediary organizations and networking will be further, presented based on the concept of social capital, oriented to the restoration of the social tissue and the spread of connections among the community in order to recover a State of governability, development, and social cohesion.

Key Words: organizational innovation; frameworks, civil society, social cohesion.

Introducción

“Cada generación, sin duda, se cree predestinada para rehacer el mundo. La mía sabe, sin embargo, que no lo rehará. Pero quizá su tarea es mayor: consiste en impedir que el mundo se deshaga. Heredera de una historia corrompida en la que se mezclan las revoluciones decadentes, las técnicas que se han hecho demenciales, los dioses muertos y las ideologías extenuadas, en las que poderes mediocres pueden hoy destruir todo (...)”

Albert Camus, al recibir el Premio Nobel (1957)

153

En el marco del actual desequilibrio mundial, los problemas de cohesión social que se plantean a nivel nacional y local, han dejado de ser abordables desde un único punto de vista y con referencia a un escenario exclusivo, para convertirse en una de las principales preocupaciones que deben ser abordadas, desde diversos ejes de análisis y con nuevas dimensiones de comprensión, a fin de crear políticas integrales, globales y nacionales, que atajen de manera eficaz los inminentes riesgos que amenazan con colapsar, en sus bases, el sistema de convivencia mínima mundial.

Al respecto, en el último reporte del Foro Económico Mundial, en su edición del 2012 (World Economic Forum, 2012), se expresa de manera contundente el hecho de que la globalización de los bienes de capital, de producción y de consumo, ha globalizado también, en forma de riesgos globales, los males económicos, políticos y sociales, alterando en forma insospechada, sus efectos en las localidades: migración, crimen organizado, narcotráfico, violencia étnica y de género, contaminación, desempleo, son algunos de los fenómenos que irrumpen, con la fuerza propulsora de la globalización, y alteran, hasta destruir, la composición del tejido social y político que proporciona la base de la cohesión social en todas las regiones del mundo.

En esta dirección, la cohesión social, que entendida en términos generales “implica 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”² introduce a la agenda internacional el problema de la gobernabilidad y de la participación de la sociedad civil organizada, y los convierte en puntos neurálgicos para garantizar el crecimiento económico y la seguridad ciudadana. Lo cual, al decir del documento “Cohesión social inclusión y sentido de pertenencia en AL y el Caribe” (Ottone et al. 2007) imprime relevancia a la creación

² Definición consultada en el Sitio Oficial Eurosocial Salud, sección “Concepto de Cohesión Social”, [consultado el 21 de febrero 2010]. Disponible en: http://eurosocialsalud.eu/proyecto/p1_1_1_1

de políticas que apuntalen una cohesión social basada en valores democráticos considerándola estratégica para determinar la solidez del estado de derecho y del orden social democrático.

Ante este escenario, que acentúa las diferencias y las contradicciones entre lo global y lo local, se generan necesidades de nuevo cuño que deben ser atendidas por actores emergentes que se expresan social y políticamente en las organizaciones intermedias y las redes, organizaciones que son llamadas de esta manera debido a que buscan tender un puente entre las instituciones y la población, fungiendo como renovadores de funcionalidad del sistema. La creciente importancia de estas organizaciones, nos obliga a recuperar la noción de *capital social* que, definida en la década de los 90 como un valor propio de las relaciones sociales, generado por la confianza y por la capacidad asociativa entre las personas, fue considerado un factor determinante para el éxito de los proyectos de desarrollo en una comunidad dada.

Considerando que asistimos a una crisis global del patrón de crecimiento económico y financiero del sistema que pone en entredicho la capacidad de los gobiernos para sostener un esquema de gobernabilidad democrática, se plantea la cuestión de la cohesión social y la generación de capital social, no sólo como factor determinante para el resultado de los proyectos, sino como un elemento central para garantizar la mínima estabilidad política, necesaria para que sea posible el desarrollo de la población y con ello la supervivencia de los proyectos nacionales.

En este artículo vamos a argumentar que los graves problemas de gobernabilidad que se expresan de manera diferenciada pero contundente en toda la orbe, surgen de la manera en que ha sido entendida y organizada la democracia caracterizada con base a valores mínimos, y de la subsecuente caracterización de la gobernabilidad, que impuesta como mecanismo de gobierno a la población, ha desarticulado la capacidad auto organizativa de la sociedad civil, y vamos a introducir, sobre la base de la noción del capital social, un esquema de innovación organizativa orientado a la restauración del tejido social y a la formación de vínculos comunitarios que deriven en la recuperación de un estado de gobernabilidad, de desarrollo y de cohesión social.

La cohesión social y la cuestión de la democracia mínima

“... la democracia es la peor forma de gobierno, excepto todas las demás.”

Winston Churchill (1947)

La definición funcional de los elementos de la democracia mínima (Bobbio, 1986; Dahl, 1992), realizada para valorar, desde el realismo político y en el terreno pragmático, los procesos de transición realizados para suceder a los regímenes autori-

tarios, permite distinguir el autoritarismo de la democracia política que garantiza la protección de los individuos hacia los posibles abusos del Estado.

Este modelo analítico, ha dado a la democracia un carácter descriptivo y ha sido determinante en un momento histórico, en el cual, era necesario distinguir a los gobiernos dictatoriales de las formas de gobierno democráticas. Estamos hablando de los complejos procesos de transición no lineal que vivieron los países de América Latina (AL) y de Europa durante las décadas de los 80s y 90, para pasar de una forma de gobierno dictatorial a la configuración de un gobierno democrático. Estamos hablando también, del momento en el cual, el forzado reacomodo de la geopolítica mundial, producido por la “caída” de la Unión Soviética, varios países de la orbe debieron modificar los fundamentos de sus *formas de dominación* y transformar sus aparatos institucionales, para acceder a las nuevas formas de organización política y económica de lo que se llamó la triada económica (Asia, Europa, y América del Norte) (Castaings, 2003: 29-54). En el caso de México, este proceso ha estado determinado tanto por el Consenso de Washington, como por la firma a los tratados de libre comercio (TLC), que impusieron las “reformas estructurales”. Cabe recordar que tales reformas exigían, en una primera etapa, la aplicación de una serie de medidas como la liberación de las importaciones, del sistema financiero, la apertura de la cuenta de capital, las privatizaciones y la reforma tributaria, todas ellas orientadas a reducir la inflación y restaurar el crecimiento, mientras que en una segunda etapa se imponía la reforma burocrática y administrativa del Estado; la reestructuración del gobierno; la agilización de la administración y la provisión de justicia; el fortalecimiento de las capacidades de exportación y la construcción de un sistema sólido de pacto fiscal entre gobierno federal y gobiernos locales.

Es entonces cuando a nivel mundial, se estableció la identidad de la democracia con base a criterios mínimos, asociados a la existencia de un conjunto de reglas definidas con el objeto de cumplir dos tareas: 1) que las reglas nos digan quién está a cargo y autorizado de tomar decisiones colectivas, y 2) bajo qué procedimientos se toman dichas decisiones. Y se estableció que tal régimen de gobierno debería satisfacer un mínimo procedimental necesario compuesto por: a) la participación política del mayor número y la regla de la mayoría, y b) los derechos de comunicación y la protección de la esfera pública.

Esta definición *minimalista* es necesaria pero no suficiente, así, para llevar a cabo análisis más finos de valoración de las democracias, ha sido necesario complementar dicha propuesta. Robert Dahl(1992), argumenta que la democracia política moderna, sólo existe si se reúnen los siguientes factores: a) cuando hay un control de las decisiones del gobierno, cuyo poder está depositado constitucionalmente; b) cuando los funcionarios son elegidos pacíficamente de manera frecuente, en elecciones conducidas con limpieza (no fraudulentas) en las que el fenómeno de la coerción es insignificante; c) sufragio igual y universal; d) que la mayoría de los adultos tienen derecho a presentarse como candidatos para cargos electivos en el

gobierno (gobernar y ser gobernado); e) que existe el derecho de expresarse con libertad sin correr el riesgo de ser castigado; f) que los ciudadanos tienen el derecho a tener fuentes de información que no estén monopolizadas por el gobierno; g) que los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes (autónomas), que puedan influir en el gobierno rivalizando en las elecciones y por otras vías pacíficas, y h) que existan garantías a los derechos de las minorías contra cualquier abuso por parte de las mayorías.

Definida así, la democracia se distinguiría de la dictadura, y en particular del totalitarismo, por la existencia de un conjunto de derechos, de instituciones y de procedimientos que garantizan tanto la libertad de los individuos como la voluntad de la mayoría. No obstante, esta definición aunque teóricamente es correcta, en la práctica, resulta, al menos, tautológica.

156

Es decir, la democracia, en efecto, participa de una serie de principios y lineamientos que determinan ese mínimo procedimental necesario para asegurar su existencia, sin embargo, la verdadera diferencia entre la democracia y el totalitarismo radica en el reconocimiento político de la diferencia y en la manera de afrontar los conflictos³. En este sentido, afirma Fernando Mires “un orden democrático no es, por lo tanto, aquel que apunta a la minimización de conflictos, mucho menos lo es aquel que según el ideal jacobino llevaría a la resolución de conflictos, sino que es, fundamentalmente, aquel que crea mejores condiciones para que los conflictos puedan ser dirimidos” (Mires, 1998: 319).

Es por ello que Churchill tiene razón al afirmar que la democracia es la peor forma de gobierno, porque en realidad no es un régimen de gobierno, sino un régimen de gobernabilidad, que para funcionar requiere de tres condiciones: a) la existencia de distintos actores organizados en torno a demandas y proyectos diversos, b) un principio de conducción política, y c) un espacio desde el cual se lleva a cabo la coordinación eficaz para definir y llevar a cabo un proyecto común.

Esta caracterización de gobernabilidad implica un reconocimiento de la pluralidad y acota la capacidad de los gobiernos para imponerse de forma unívoca, lo cual ha estado en abierta contradicción con las necesidades expansivas del capital, formalizadas en el esquema neoliberal, por lo que, la tendencia mundial en términos de concepción de democracia y diseño de la gobernabilidad, ha estado determinada por la necesidad de mantener el control y garantizar para sí, el poder de tomar decisiones.

³ En otros términos, diríamos que democracia no es un dato objetivo sino una relación que se establece a través de la intersubjetividad de sus miembros.

La gobernabilidad gatoparda y la exclusión concertada

“Tratativas respunteadas de tiroteos inocuos, y, después, todo será igual pese a que todo habrá cambiado...”

de Giuseppe Tomasi di Lampedusa en Il Gattopardo (1958)

En el ya clásico y multicitado trabajo realizado por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, cuyos resultados fueron plasmado en el Informe Trilateral en el año de 1975, arrojaron una serie de conclusiones y recomendaciones que giraban en torno a las dificultades que, desde su perspectiva, eran centrales para el desempeño eficaz del gobierno y de la economía en las sociedades occidentales post-industriales con regímenes políticos democráticos.

Como se sabe, hablaron entonces de ciertas tendencias, resultantes del paso de un tipo de gobierno organizado y concebido en función de los sectores asociados a la producción (estado de bienestar) que generaban disfunciones o fragmentaciones en el sistema democrático, y derivaban en dificultades estructurales para mantener el control. Entre tales tendencias se caracterizaron las siguientes: a) la deslegitimación de la autoridad; b) la plena asunción de las ideas consideradas virtudes del sistema democrático (igualdad e individualismo); c) la sobrecarga en la actividad de gobierno por la expansión de la participación política; d) y la pérdida de identidad de los partidos políticos debido a la intensa competencia partidista.

Es verdad que desde la publicación de dicho Informe se han multiplicado, actualizándose, los análisis; y se han diversificado, precisándose, las definiciones sobre el tema de gobernabilidad, sin embargo, su relevancia no radica en la infalibilidad de sus definiciones, sino por la influencia y en el efecto prescriptivo de sus recomendaciones, que han tenido una traducción muy clara en la práctica institucional de los gobiernos, mismas que pueden verse al analizar las tendencias en el rediseño de las funciones y en la redefinición de las prácticas por parte de los gobiernos de distintos países del mundo (en el caso de México, tal tendencia se palpa, sobre todo, a partir de la última década del siglo pasado). De ahí que las conclusiones desarrolladas en este Informe, sean el referente para analizar el modo en que ha sido concebida y organizada la cuestión de la gobernabilidad en la práctica de los gobiernos democráticos occidentales, y por esta razón consideramos que a partir de ello, es posible aventurar algunas conclusiones acerca de los problemas de cohesión social que hoy se enfrentan.

Recordemos que una de las recomendaciones más importantes de dicho análisis fue la de reforzar las instituciones democráticas y al mismo tiempo, “moderar” los alcances de la democracia. Tal *moderación* debería concretarse en dos sentidos: por un lado, limitar la expansión del principio democrático de toma de decisiones al nivel del régimen político (y no extenderlo a otras áreas del mundo social y económico); y, por otra parte, acotar la participación del creciente número de individuos y

grupos que buscan dirigir sus demandas sobre el sistema político. En otras palabras, se recomendó buscar el funcionamiento de la democracia instaurando un régimen democrático con participación acotada y por otro lado, al plantearse la cuestión de la gobernabilidad como un problema de ajuste entre las demandas de la población y las capacidades del gobierno para satisfacerlas, el ajuste podría ser obtenido, según fuera el caso, reduciendo las demandas de uno o aumentando las capacidades de otro.

Lo cual, en la práctica, tuvo como consecuencia: a) el surgimiento de un nuevo impulso en el diseño de las funciones y las atribuciones del Estado y de las instituciones gubernamentales, constituyendo a La Nueva Administración Pública en una nueva ideología, y b) la emergencia de un conjunto de iniciativas organizadas y gestionadas desde los gobiernos locales, diseñadas para acotar la capacidad de la población para autoorganizarse y expresar sus demandas.

158

En el primer caso, las consecuencias podemos verlas en la creciente sustitución de la política, por el principio de la administración, que, en sus orígenes busca (y logra) el control de la producción y el desmantelamiento de la organización obrera (Coriat, 1979). El lenguaje técnico y aparentemente neutral de la administración, subsume la inconformidad social y transforma las demandas políticas de la población en una cuestión de eficiencia (o falta de ella) por parte del Estado. De esta manera, el Leviatán representante del interés general, la gran entelequia de la racionalidad política moderna, es concebido desde entonces como una gran agencia proveedora de servicios que se afianza en una organización burocrática, que, descrita en palabras de Arendt (1997: 50) "impone una dominación a través del anonimato de las oficinas, que no es menos despótica porque «nadie» la ejerza. Al contrario, es todavía más temible, pues no hay nadie que pueda hablar con este Nadie ni protestar ante él". En este orden, en el gobierno de los indicadores el problema radica en que la noción de eficiencia se superpone al carácter de conducción y de guía, y el sentido de responsabilidad sobre lo público, central en la noción moderna de gobierno, se desagrega hasta disolverse.

En el segundo caso, respecto a la recomendación sobre la necesidad, por parte de los gobiernos, de acotar la participación política de los grupos y de los individuos, está plasmada en la siguiente cita:

"... Bajo esa circunstancia, buscar una mayor participación social en la vida política y una mayor responsabilidad y protagonismo estatal, en lugar de lograr mayores niveles de gobernabilidad en las democracias, agravaría sus diferencias. *"Por ello la solución está en la reducción de la participación social y en la tecnificación de la conducción de la sociedad, confiándola a actores sociales (empresas, asociaciones y grupos de interés), los cuales resolverían los conflictos a través de la conciliación [...] La solución al dilema se encontró en las Organizaciones de la Sociedad Civil"* (Subrayado nuestro) (Collin y Molina, 2009).

Esto explica el surgimiento de las ONG's, ocurrido durante la década de los 90's, y que, mediante distintos mecanismos (carácter de los financiamientos,

reformas fiscales, diseños de implementación de políticas públicas, contralorías sociales, etc.) sufrieron una evolución involutiva y fueron transformando su carácter de sociedad civil, organizada a organizaciones de la sociedad civil que respondían de manera dócil a las demandas cada vez más unilateralmente definidas por los gobiernos.

Por ello, el diseño de un gobierno con esquemas de gobernabilidad planteados sobre esa base, tiende a constituirse en un gobierno de tiranía democrática que determina desde un único sitio qué es lo que debe existir, bajo qué normas, en torno a cuáles discursos y en qué tipo de espacios, es legítimo expresarse. La supremacía obtenida de este modo, basada, no en la capacidad para lograr acuerdos entre los distintos sectores de la población, sino en la capacidad de los gobiernos para los desacuerdos, nos habla de un gobierno de gobernabilidad paradójica que opta por sacrificar el poder, entendido como la capacidad de hacer cosas con otros, en beneficio de la fuerza y de la capacidad para imponerse sin consenso y de forma violenta. De este modo, la democracia formal, la electoral, la mínima, no crea condiciones favorables para la cohesión social, y por lo tanto, su viabilidad queda seriamente puesta en entredicho.

Ante este escenario, que acentúa las diferencias y las contradicciones entre lo global y lo local, y que ha provocado un vacío entre Estado y mercado, se generan nuevas necesidades que tienen que ser atendidas por nuevos actores que se expresan social y políticamente en las organizaciones intermedias, llamadas de esta manera debido a que, la acción de estos nuevos actores, si bien no suplanta las funciones de las instituciones, si establece un puente entre ellas, fungiendo como renovadores de funcionalidad del sistema.

La cohesión social y la democracia: el papel de las redes y de las organizaciones intermedias

El término de cohesión social, más que un concepto claramente definido en un sistema teórico determinado, es una categoría utilizada en la definición de políticas públicas para el desarrollo. Hace referencia a la densidad de las relaciones y de la calidad en las interacciones existentes entre los individuos, los grupos y las instituciones en una comunidad y remite a la necesidad de abatir las condiciones de marginación y exclusión en las que, por distintas razones sean étnicas, de género o económicas, viven algunas personas o grupos en una sociedad determinada. En este sentido, la cohesión social se define por la capacidad de las instituciones para garantizar el acceso equitativo a bienes y servicios y asegurar su incorporación en el proyecto social de desarrollo a toda la población, en el marco de un estado de derecho.

No obstante, es posible distinguir, tal como lo proponen Eugenio Tironi y Bernardo Sorj (2012), dos tradiciones del concepto: mientras que en los Estados Unidos la cohesión social no se funda en el Estado sino en la sociedad civil, en la

ética individual y en el mercado -que es el principal mecanismo de distribución del bienestar y el reconocimiento- y se basa, no en la igualdad, sino en la movilidad social asociada al mérito y al esfuerzo. En la Unión Europea, la cohesión social equivale a la integración social lograda mediante el acceso, garantizado legalmente, a diferentes funciones y recursos sociales que provee el Estado. Bajo esta consideración, el papel del mercado es marginal y la cohesión social se crea políticamente mediante la sanción legal de derechos que el Estado tiene la obligación de asegurar, independientemente de cualquier vínculo natural o tradicional.

160

Por otro lado, según afirma Roberto Cuellar (2010), en América Latina la cuestión de la cohesión social se plantea como un medio para dar respuesta a los asuntos relacionados con la disparidad, la desigualdad y la discriminación, en contextos políticos donde los derechos individuales y las responsabilidades, son socavados por las condiciones económicas de desigualdad, de pobreza generalizada y de las brechas crecientes entre los distintos grupos de la sociedad. Ante tales exigencias, las instituciones estatales no están debidamente preparadas para responder a estos retos y esto, a menudo, va en detrimento de la percepción de los ciudadanos acerca de la democracia como un sistema político legítimo y útil. Siguiendo al autor, la cohesión social es un pre-requisito para la democracia política y la estabilidad social ya que contribuye a reducir las diferencias de clase, mediante instituciones que debieran funcionar fortaleciendo los controles sociales y políticos sobre la economía.

En todos los casos, en las distintas acepciones o modelos, la cohesión social enuncia las relaciones de integración y ajuste entre la capacidad de las instituciones (sean estas provenientes del Estado, de la sociedad o del mercado) para asegurar las condiciones mínimas, en términos de derechos y de bienestar, de acceso a la población. Vista de este modo, la cohesión social está asociada a la capacidad del conjunto de las instituciones que conforman el Estado por hacer efectivas las condiciones del pacto o contrato político, económico y social que constituye la base de las democracias. Es decir, una condición *sine qua non* de la cohesión social, consiste en la capacidad de "hacer y cumplir promesas", dicha capacidad, tal como la concibe Hannah Arendt (1998), está relacionada con la posibilidad de actuar, ya que construye la confianza en las instituciones y otorga referente y seguridad para la acción de los sujetos.

Al respecto, es interesante la observación del sociólogo Boaventura de Sousa Santos (2012) quien sostiene que la actual crisis de legitimidad que acompaña al colapso económico y financiero del sistema, y que presenciamos en todos países del mundo globalizado, es resultado de la falta de capacidad de los gobiernos para cumplir las expectativas de la población que fueron creadas por las *promesas* del sistema: seguridad, movilidad social, democracia, desarrollo, empleo y educación. La generalizada falta de confianza en las instituciones conlleva una crisis de legitimidad que se traduce en una crisis de gobernabilidad.

Ante tal escenario, como se menciona en la introducción, aparecen necesidades de nuevo cuño que se superponen a las anteriores desigualdades y que, como más adelante veremos, no pueden ser debidamente atendidas por las instituciones que han sido constituidas con base a las necesidades de reproducción de un sistema político y económico que ha demostrado su falta de capacidad para atenderlas.

En este contexto se observa el surgimiento de las organizaciones intermedias –formales e informales– que tienden a constituirse como un puente entre las instituciones y las necesidades de la población y que son la vía de expresión social y política de actores emergentes. La importancia de las organizaciones intermedias no radica exclusivamente en la capacidad que tengan para intervenir de manera eficaz, en aquellos espacios sociales que fueron dejados a un lado por las instituciones, son relevantes ante todo, por ser instancias organizadas generadoras de confianza y de formas de cooperación para la acción colectiva que promueven la integración de grupos poblacionales en situación de exclusión.

El funcionamiento de las organizaciones intermedias se basa en: la confianza como mecanismo de coordinación; el definir su finalidad o finalidades con base a procesos de reflexividad conjunta y en el construir legitimidad con base a los modos de gestión y procesos de logro de las metas transitivas. El mecanismo de coordinación en una organización, se entiende como el dispositivo a través del cual los actores logran concertar las acciones para llevar a cabo los objetivos organizacionales. Mientras que en las organizaciones burocráticas y piramidales, el mecanismo de coordinación es la norma, en las organizaciones intermedias, es la confianza que se produce en la realización de rutinas comunes que validan el campo de las interpretaciones comunes y construyen intersubjetividad entre los miembros. Esta confianza *relacional* reposa principalmente en el *background* de expectativas, o los campos comunes de experiencia semántica, que parte, por un lado, de la vida cotidiana de signos y señales, de reglas estandarizadas (código común) y por otro lado, de una visión compartida con los miembros de una comunidad, provocando así que cada individuo comparta esquemas interpretativos comunes.

En las organizaciones intermedias, la confianza relacional es un entretejido de tres tipos de confianza: **La confianza de tipo afectiva**, que es un cuadro social forjado por la acción de un actor capaz de *hacer y cumplir promesas*. **La confianza legal-racional**, que descansa menos sobre las virtudes atribuidas a las cualidades personales y más en el cumplimiento de los dispositivos normativos, es decir, de distribuciones simbólico-materiales que portan los principios de orientación de la acción, que se comparten entre los socios del intercambio. **Y la confianza racional en la finalidad ó por el compromiso de los valores profesionales**, en ésta se señalan momentos de “densa sociabilidad” resultante de los compromisos en el colectivo de trabajo.

En este sistema de trabajo, surge una moral profesional alimentada en lo cotidiano por los gestos de solidaridad que sirven de dispositivo normativo a fin de asegurar la transformación de *una promesa general*, en prácticas concretas del servicio. En este, como en otros ámbitos, se ha determinado que la confianza es un elemento fundamental para la existencia de organizaciones que faciliten el intercambio de conocimientos y las relaciones de reciprocidad que han resultado ser neurálgicas en el éxito de los proyectos de desarrollo.

Esta forma de organización tiene como complemento la formación de redes, que en su diseño organizativo puede constatarse la existencia de las siguientes características:

A.- El propósito está definido por los intereses de una cooperativa; la integración vertical es variable de moderada a baja y la propiedad es descentralizada;

B.- La especificidad de los recursos es alta, hay acoplamiento flojo y flexibilidad; los productos están adaptados a la necesidad del cliente; la confianza es alta; las transacciones de largo plazo, de repetición variable.

C.- El modo en que se resuelven los conflictos es mediante negociación colectiva, reciprocidad; la comunicación es tanta como se requiera, directa y colectiva; la orientación de las tareas es en base a proyectos específicos; los incentivos están orientados a la actuación, beneficios para la actuación múltiple.

D.- Los límites son flexibles, permeables, relativos, con vinculaciones latentes y dinámicos; el locus de la decisión es local y colectivamente negociada; la recolección de la información es distribuida y de búsqueda moderada.

E.- El control/ autoridad / modo de influencia, está basado en la reputación o el criterio de experto, persuasión y la efectividad del control se basa en la formación de lazos.

Puede verse que además de la confianza, en la red se determina la importancia de la horizontalidad en las relaciones, la comunicación y la capacidad para construir consensos, tanto como la conformación de una responsabilidad compartida basada en el logro de un propósito común. Lo anterior impone a las personas la existencia un tipo de valores radicalmente distinto a los que encontramos en las organizaciones verticales de tipo burocrático, en las que tanto la responsabilidad como el carácter colectivo del trabajo, se disuelven. Es por ello de capital importancia que la organización de las nuevas instituciones esté estructurada con base a estos principios.

La afinidad de estos temas con la perspectiva que otorga la noción de capital social, que refiere al valor colectivo de las redes sociales y al valor que resulta de las inclinaciones para hacer cosas con otros, y valoriza el conjunto de las cualidades definidas como *necesarias* para la realización de objetivos comunes y la puesta en marcha de proyectos colectivos, tales como: reciprocidad, confianza, solidaridad, participación, colaboración, etc. (Mazzotti, 2011) coloca en el centro de la reflexión sobre la cohesión social, la formación de organizaciones intermedias que generen, en la población nuevas formas de integración social que subviertan las desigualda-

des, las exclusiones y las desconexiones (García, 2004) provocadas por las nuevas formas de marginación, derivadas de la manera en que ha sido organizada la política y la economía en las últimas décadas.

Conclusiones

Puesto que “las mutaciones que han tenido lugar en los procesos productivos y en el mercado laboral (...) han abierto profundas grietas sociales, por las cuales, determinados individuos o grupos sociales han visto como se quebrantaban los lazos que les vinculaban a su sociedad de referencia...” (Subirats y Gomà, 2003:17) y que tal situación es resultado de un fenómeno económico que ha impuesto, a nivel global, la incorporación de nuevas tecnologías ahorradoras de mano de obra, que incrementan la productividad y aumentan el desempleo. Tal desarrollo de la economía mundial ha provocado una crisis en la cohesión de la sociedad, ya que como afirma Mires:

“al disminuir el número de asalariados legales, ejércitos de seres humanos son arrojados hacia un ámbito desconocido, y por lo tanto, pierden su principal medio de socialización, lo que se traduce a su vez en disociación de estructuras primarias que estaban vinculadas directamente con la actividad salarial como la propia familia y en la disociación física y espiritual de sus miembros, los que no encuentran medios para cumplir funciones ciudadanas a través de su inserción en organizaciones estrechamente vinculadas al mundo del trabajo como sindicatos, asociaciones y partidos” (Mires, 1997: 27).

Debido a ello, el “proceso de fragmentación social, resultado de un conjunto de nuevas rupturas sociales (étnicas, de género, de edad...), la desigualdad social adopta un carácter pluridimensional y aparecen necesidades de nuevo cuño no inscritas en la lógica fundacional del modelo clásico de bienestar” (Brugué y Gomà, 1998: 31).

En este contexto, a los problemas de la pobreza (definida de manera tradicional) se han añadido los derivados de la exclusión social, dejando al 90 % de la población mundial viviendo en el margen de lo que Dahrendorf (1992, citado en Mires, 1997: 26) denomina simplemente la *clase de abajo* quienes “más allá de los poseedores de los puestos de trabajo se encuentra la tierra incógnita del futuro... se trata de un campo de reproducción de múltiples actores en donde se recrean desde las redes barriales para la sobrevivencia, los trabajadores por cuenta propia, las “tribus” de mendigos... la clase de abajo parece ser inagotable en sus profundidades”.

Tal cuestión se expresa en una sola pregunta sin respuesta: ¿tiene que comportarse un individuo que ha sido separado del proceso de producción, tan leal como siempre con su Estado, con su sindicato, con su partido? (Mires, 1997: 25). La situación descrita plantea dos alternativas: “o se abandona esa energía a su suerte para que se convierta en energía social negativa, o se crean nuevos mecanismos sociales e institucionales para que sean canalizadas productivamente” (Mires, 1997: 25).

Se comprende ahora que los problemas de falta de cohesión social no pueden ser abordados desde un punto de vista exclusivamente económico, sino que es necesario comprenderlos en toda su complejidad, considerando que el desarrollo de un país tiene que ver con el entorno institucional y su redefinición está estrechamente relacionada con el cambio en las formas de organización, derivadas de las formas clásicas de entender la política.

La verdadera gobernabilidad democrática que derive en una cohesión social efectiva, está por construirse, y ante este escenario, la formación de redes y organizaciones intermedias constituye el único medio para transitar a formas de gobierno y de convivencia, que restituyan la viabilidad a la sociedad moderna, capaz de asegurar el bienestar de todos sus miembros, en un estado de derecho basado en el principio de igualdad, con reconocimiento político a la diferencia.

Bibliografía

- Arendt Hannah (1997), *¿Qué es la política?*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- _____ (1998), *La condición humana*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- Bobbio, Norberto (1886), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Brugué, Quim y Ricard Gomà (1998), "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional", en Brugué y Gomà, *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Castaings, Juan (2003), "La Triada Excluyente", en Juan Castaings, *Los sistemas comerciales y monetarios en la tríada excluyente*. México: UAM/Plaza y Valdés.
- Churchill, Winston (1947), Discurso pronunciado en la Cámara de los Comunes, Palacio de Westminster, Reino Unido el 11 de Noviembre.
- Coriat, Benjamin (1979), *El Taller y el Cronómetro*, México, Siglo XXI.
- Dahl, Robert (1992), *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.
- García Canclini, Néstor (2004), *Diferentes, desiguales y desconectados: mapas de la interculturalidad*, Barcelona, Gedisa.
- Mazzotti, Giovanna (2011), *Indicadores de capital social: organizaciones y desarrollo comunitario en México: estudios en Veracruz y Oaxaca*, Xalapa, Ver., México, Universidad Veracruzana.
- Mires, Fernando (1998), *El malestar en la Barbarie*, Venezuela, Nueva Sociedad.
- _____ (1997), *La revolución que nadie soñó*, Venezuela, Nueva Sociedad.
- Santos, Boaventura de Sousa (2012), *Para una teoría socio-jurídica de la indignación*, conferencia dictada en la UAM Iztapalapa, México, D.F., el 28 de febrero de 2012.

Subirats Joan y Ricard Gomà (dirs.) (2003), *Un paso más hacia la inclusión social. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social*. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Barcelona, España, Universidad Autónoma de Barcelona.

Tomasi di Lampedusa, Giuseppe (2004), *Il Gattopardo*, Barcelona, Alianza Editorial.

Página de internet

Camus, Albert (1957), Discurso de aceptación del Premio Nobel de Literatura, Estocolmo, Suecia, 10 de diciembre de 1957 [consultado el 15 de agosto de 2012] disponible en: <http://gatopardo.blogia.com/2009/103101-albert-camus-discurso-de-aceptacion-del-premio-nobel-de-literatura-ano-1957.php>

Collin Harguindeguy Laura y Rafael Molina (2009), "Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México: de la invisibilidad al protagonismo", *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Coloquios, consultado el 20 de octubre 2011, en: <http://nuevomundo.revues.org/47723>

Cuellar, Roberto (2010), *Cohesión social y democracia*, Estocolmo, Suecia, IDEA, consultado el 1 marzo de 2012, disponible en: http://www.idea.int/resources/analysis/upload/ES_Cuellar_low_2.pdf

Ottone, Ernesto (dir.) y Ana Sojo (coord.) (2007), *Cohesión social inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas, consultado en febrero de 2012, disponible en: <http://segib.org/documentos/esp/cohesionsocial.pdf>

Sitio Oficial Eurososial Salud, sección "Concepto de Cohesión Social", consultado on line el 21 de febrero 2010, disponible en: http://eurososialsalud.eu/proyecto/p1_1_1_1

Tironi Eugenio y Bernardo Sorj, *Cohesión social: una visión desde América Latina*, Universidad Católica de Chile, Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, consultado el 5 de marzo de 2012, en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/1/43/2/cohesi-n-social-una-visi-n-desde-am-rica-latina.html>

World Economic Forum (2012), Insight Report *Global Risks 2012 Seventh Edition: An Initiative of the Risk Response Network*, consultado el 13 de diciembre de 2012, disponible en: <http://reports.weforum.org/global-risks-2012/#>

Voces y discursos del asociacionismo. De las ONG a las OSC

Fecha de recepción: 25-06-2013

Fecha de aceptación: 28-11-2013

Silvia Viridiana Ramírez Atilano¹

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es describir algunas de las principales voces y discursos que han tratado de caracterizar y construir los fenómenos de asociación contemporáneos, con la finalidad de contextualizar las diversas significaciones en torno a las cuales han sido clasificados. Se presentará un análisis sobre los conceptos de *Organizaciones No Gubernamentales (ONG)*, *Organizaciones del Tercer Sector (OTS)* y *Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)*, tratando de destacar las diversas perspectivas y caracterizaciones teóricas identificadas en la revisión de diversas fuentes documentales nacionales e internacionales.

La estrategia metodológica que hemos seleccionado es la investigación documental, y el análisis del discurso se ha seleccionado como método de interpretación para los documentos revisados.

Palabras clave: Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones del Tercer Sector, Organizaciones de la Sociedad Civil, Organizaciones de Cooperación Internacional.

¹ Estudiante de doctorado en Estudios Organizacionales, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: moonta610@hotmail.com

ABSTRACT

The aim of this paper is to describe some of the leading voices and discourses that have attempted to characterize and construct association contemporary phenomena, in order to contextualize the various meanings around which have been classified. An analysis of the concepts of Non-Governmental Organization (ONG), the Third Sector Organization (OTS) and Civil Society Organization (CSO), trying to highlight the diverse perspectives and theoretical characterizations identified in the review of various national documentary sources will be presented and international.

The methodological strategy that we have selected is the documentary research, and discourse analysis is selected as a method of interpretation for the revised documents.

Key Words: Non Governmental Organizations (NGO 's); Third Sector Organizations (TSO 's), Civil Society Organizations (CSO 's); Cooperation International Organizations.

Introducción

El objetivo de este trabajo es describir algunas de las principales voces y discursos que han tratado de caracterizar y construir los fenómenos de asociación contemporáneos. Se presentará un análisis sobre los conceptos de *Organizaciones No Gubernamentales (ONG)*, *Organizaciones del Tercer Sector (OTS)* y *Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)*, tratando de destacar las diversas perspectivas y caracterizaciones teóricas identificadas en la revisión de diversas fuentes documentales nacionales e internacionales.

La finalidad es presentar las diversas construcciones teóricas que se han edificado en torno a las ONG, OTS y OSC para poder establecer una explicación integral que considere no sólo las representaciones positivas de éstas, sino también aquellas negativas las cuales se encuentran en tensión constante. La estrategia metodológica que hemos seleccionado es la investigación documental, dado que nos permite revelar las particularidades teóricas imputadas por diversos actores a los conceptos antes mencionados. Asimismo privilegiamos el análisis de discurso como método para poder realizar la interpretación de los documentos revisados.

Ahora bien, hemos considerado pertinente realizar algunas precisiones respecto de los conceptos teóricos que orientan la presente argumentación. En primer lugar, partimos del concepto de discurso pues permite identificar los diferentes significados y usos que se dan a las connotaciones empleadas para caracterizar fenómenos sociales concretos tales como Organizaciones No Gubernamentales –ONG–, Organizaciones del Tercer Sector –OTS– y Organizaciones de la Sociedad Civil –OSC–. La noción de discurso posibilita considerar a los conceptos anteriores como fenómenos sociales y como fenómenos teóricos que de manera contigua constituyen un “conjunto de estructuras y jerarquías complejas de interacción y prácticas sociales, las cuales son indicativas del contexto, la sociedad, las relaciones de poder y la cultura que prevalecen un momento histórico determinado” (Van Dijk, 2000: 26).

El lenguaje en esta lógica constituye la base de los discursos dado que: 1) representa la institución social más relevante; 2) es un fenómeno que puede ser abordado de forma empírica en el ámbito de la investigación; 3) fundamenta prácticas sociales donde a partir de su uso las acciones adquieren sentido en las interacciones cotidianas; 4) objetiva la realidad social y 5) naturaliza el mundo social de una forma específica y por lo tanto informa sobre las prácticas sociales (Alvesson; 2000: 1125-1149).

Estos dos conceptos –discurso y lenguaje– permitieron articular nuestra argumentación. Bajo las consideraciones anteriores, nuestro trabajo se estructuró en tres grandes apartados que corresponden al análisis de los conceptos de ONG, OTC y OSC. Cada apartado se divide en cuatro subapartados, en donde se aborda a manera introductoria, la historia de los conceptos y sus marcos institucionales; la perspectiva de las organizaciones internacionales; las perspectivas edificadas desde

la Academia; las características de los conceptos analizados y en el cuarto punto se exponen las críticas más comunes que se les han realizado. Al culminar dicha exposición, se presenta a manera de conclusión, una serie de consideraciones finales.

1.- Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

Las ONG como conceptos y como formas organizacionales surgen en un contexto de coyunturas políticas, económicas, sociales y culturales a finales de la Segunda Guerra Mundial (SGM). Después de este conflicto bélico, el mundo sufrió grandes transformaciones en todos los ámbitos, lo cual contribuyó a la creación y funcionamiento del sistema de Cooperación Internacional. A nuestro parecer, entre los acontecimientos principales que contribuyeron a su surgimiento destacan: a) la división² del mundo en dos bloques, b) La Guerra Fría, y c) el desarrollo del concepto de Tercer Mundo.

170

Al respecto del primer y segundo punto, puede decirse que con la victoria de los aliados en la SGM y la conformación de dos grandes bloques hegemónicos: el Capitalista y el Socialista, comenzó un proceso de competencia entre dos proyectos civilizatorios. Éstos a su vez, promovían distintas relaciones sociales de producción, materializadas en condiciones de vida polarizadas entre las sociedades orientales y occidentales.³ Dicho proceso aunado a un conjunto de esfuerzos tecnológicos soportados en modelos económicos y políticos confrontados fueron parte sustancial del periodo que se denominó Guerra Fría.

Como parte de dicho periodo, desde la fase final de la Segunda Guerra Mundial, las potencias occidentales comenzaron a trazar estrategias de contención del bloque socialista, a partir de la creación de organizaciones que fungieran como actores políticos en el ámbito internacional. Es así como surgen una serie de organismos internacionales⁴ con distintos fines, que van conformando nuevas relaciones de cooperación, interdependencia y control entre los países integrados. De forma paralela, se observó el nacimiento de las primeras actividades denominadas de “cooperación para el desarrollo”, con el Plan Marshall cuya premisa emblemática fue la “ayuda americana para la reconstrucción europea” (Rodríguez, 1989: 22).

² Esta división se perfila por una parte, con la creación del Kominform (1947), y por la otra, las políticas anticomunistas implementadas durante el gobierno del presidente Truman -cristalizadas en el Plan Marshall- y el McCarismo (1949), que consideraba a todo partido comunista en el mundo como un apéndice de la U.R.S.S. y por tanto, tenía que combatirse hasta su exterminio (Rodríguez, 1989).

³ Considerando que este antagonismo Occidente/Oriente ha sido una producción de las sociedades occidentales.

⁴ Resulta de particular interés el surgimiento del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial como resultado de los acuerdos establecidos en la Conferencia de Bretton Woods (1944). En dicho acuerdo, se establecía que estos organismos eran indispensables para apoyar la reconstrucción europea en términos de capital, así como, para la consolidación de un sistema de instituciones de las Naciones Unidas encargado de promover la paz internacional, así como proporcionar asistencia técnica y social en los países afectados por la guerra.

Con respecto al tercer punto, con el comienzo de los proyectos de reconstrucción de la Europa occidental y de Japón durante los cincuenta, el financiamiento estadounidense sirvió como una respuesta al avance del bloque soviético en Europa Oriental. En este periodo también comienza a promoverse la expresión “Tercer Mundo”, para designar la inmensa parte de los países no alineados con Estados Unidos, ni con la Unión Soviética; cuya escasa industrialización generaba un supuesto atraso, así como formas de vida poco civilizadas.

Mazzotti (2008: 64-65) argumenta que después de la Segunda Guerra Mundial el discurso bélico se desplazó hacia otro territorio geográfico, y adquirió otro carácter semántico impulsado por la necesidad de los Estados Unidos por realizar su producción: desarrollar el Tercer Mundo y asegurar la paz mundial; lo que se tradujo en la creación de los grandes cuerpos de instituciones internacionales.

171

1.1. La voz de las organizaciones internacionales: Cooperación

El primer documento oficial que hace referencia al término Organización No Gubernamental es la Carta de las Naciones Unidas, la cual entró en vigor en 1945 al finalizar la SGM. Dicha carta, fue el resultado de diversas convenciones realizadas a partir de la Primera Guerra Mundial por países aliados afectados por la guerra, para conformar la Organización de Naciones Unidas.⁵ El término ONG es referido en el capítulo X, artículo 71 donde se declara que:

El Consejo Económico y Social⁶ podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con **Organizaciones No Gubernamentales**⁷ que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas (Departamento de información pública de las Naciones Unidas ONU, 2013: pág. electrónica).

Sin embargo, después de revisar esta carta identificamos que en ningún renglón se define de manera clara qué se entiende por “ONG” y las funciones específicas que desempeñan. En el trasfondo de estas declaraciones se traza, de forma

⁵ Una organización internacional que se encargaría de: “mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos para lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional” (ONU, 2013).

⁶ En este documento se establece en el artículo 62 las principales funciones del Consejo Económico y Social entre las que destacan: a) Iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos, b) Hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y c) convocar, conforme a las reglas que prescriba la organización, conferencias internacionales sobre asuntos de su competencia” (ONU, 2013).

⁷ El resaltado es propio, no se incluye en la página original.

ambigua, la facultad para que estas organizaciones realicen estudios y/o sugerencias sobre asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, sin que ello implique que sean considerados para la elaboración de agendas y políticas.

En este sentido, se convierten más bien en objetos controlados por un órgano central, en este caso representado por la Asamblea General de la ONU, el cual aprueba o desaprueba sus intereses y propuestas. Por esta razón es que se ha definido que las “ONG son miembros de la ONU que tienen voz pero no voto en los asuntos que se tratan” (ONU, 2013).

Es hasta los primeros años de la década de 1960,⁸ que las ONG comienzan a adquirir mayor fuerza como formas de cooperación promovidas por los organismos internacionales. Así, son estas las que canalizan los financiamientos para la restauración —en el caso de los países europeos— o para el desarrollo de proyectos de industrialización —en el caso de los países del entonces denominado Tercer Mundo—.

Para la década de los ochenta, el Banco Mundial decidió convocar a las organizaciones anteriormente señaladas, para estudiar el papel que deberían desempeñar en el contexto de la política neoliberal que se estaba comenzando a implementar. Es en el llamado informe de Bruntland (1982), en donde se establecieron claras directrices para éstas organizaciones como promotoras del crecimiento y desarrollo de las naciones que habían sido consideradas como retrasadas, en relación a las grandes potencias mundiales.

1.2. La voz académica: entre cooperación y asistencia.

La definición de las ONG en sus inicios, trató de caracterizar un tipo de relación de dependencia y control, cuyo fundamento se arraigaba en las sociedades occidentales, particularmente la de Estados Unidos. Esto puede justificarse al revisar el Capítulo XIX de la Carta de las Naciones Unidas, en donde a lo largo de dos artículos, se exalta la figura del país arriba señalado, como regulador de las actividades internacionales de cooperación entre países miembros, lo que refuerza la imagen de la ONU, como soporte para las políticas intervencionistas y colonialistas de Estados Unidos.

Entonces, cuando en la década de los cincuenta comienza a considerarse a las ONG como vigías de las actividades del Consejo Económico y Social de la ONU, se apertura una brecha para promover acciones paralelas a los gobiernos; construyendo así espacios, cuya característica principal se definía como asistencia social, tanto para los países devastados; como para aquellos considerados con cierto tipo de retraso en sus condiciones de vida, en comparación a los modelos arraigados en el imaginario occidental. Es así como para 1960 las ONG comien-

⁸ En estos años se va estableciendo una extensa red de cooperación internacional conformada por bancos regionales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o PNUD, el Programa Mundial de la Alimentación y en 1963 la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE).

zan a ser representadas como asociaciones internacionales de carácter permanente, constituidas por integrantes de diferentes países *con objetivos no lucrativos* (Baca, 2000).

El reconocimiento institucional de las ONG a partir de la década de los sesenta, se dio en los márgenes de un discurso incipiente sobre el “desarrollo y el subdesarrollo”. Éste edificó una imagen de la vida social polarizada entre países altamente industrializados y países no industrializados, así como entre formas de vida aceptadas y rechazadas desde las premisas occidentales. Lo anterior, permitió trazar mecanismos de intervención legítimos para las ONG como solucionadoras de problemas sociales y facilitadoras de los procesos de transición hacia las formas políticas y económicas construidas desde la visión anglo-sajona: la democracia y el neoliberalismo.

Es en este contexto que diversos organismos internacionales, comenzaron a promover mayormente las actividades de las ONG, pues se había estructurado un campo de intervención para éstas, así como funciones específicas que evidenciaban su participación en la reproducción de los discursos del subdesarrollo y del Tercer Mundo. Fenómenos como la modificación en las formas internacionales de división del trabajo, derivaron en la reducción de las horas laborales para cierta parte de la población mundial, lo cual permitió que se reforzara la polarización socioeconómica y se creara un campo de asistencia -El Tercer Mundo- para las potencias occidentales:

El Banco Mundial, los gobiernos de los países capitalistas desarrollados y otras organizaciones internacionales conocidas como agencias de desarrollo, después de décadas de cultivar intimidad con el Estado, empezaron a considerar a las ONG para sus estrategias neoliberales de desarrollo con el objetivo de encontrar una política alternativa capaz de promover desarrollo social en armonía con el mercado (Reygadas y Gil, 1998:125).

De acuerdo a Ortega Carpio (1994) para 1989 el Banco Mundial definía a las Organizaciones No Gubernamentales como organizaciones privadas que persiguen actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger al medio ambiente o generar el desarrollo en la comunidad.

Lo que puede destacarse aquí es que el concepto de ONG, fue producto de un discurso construido principalmente por organismos internacionales, cuyo soporte estructural es el modelo económico y político anglosajón. Entonces se visualiza a la sociedad subordinada al mercado y al mismo tiempo en armonía con éste, dado que la finalidad última para ambos es el incremento de beneficios, la relación se soporta entonces en la premisa medios-fines. La cooperación se convierte en intervención, y la intervención se justifica en la asistencia, y es este trasfondo el que lo revela.

1.3. Características generales

La primera característica que tiene la definición de ONG, es que denota que las actividades que promueven estas organizaciones en clara separación con las prácticas estatales, considerando que éstas últimas resultan insuficientes e ineficaces para satisfacer las necesidades de una sociedad específica.

Otro rasgo distintivo en el concepto de ONG es que se orienta principalmente a la asistencia internacional, lo cual implica que se construye y delimita un campo en el cual existen dos tipos de actores: los asistidos y los asistentes. Los primeros se encuentran en situación de desventaja económica, política, social o cultural frente a los segundos, quienes tienen como propósito brindar algún tipo de apoyo, al mismo tiempo que aíslan y estigmatizan a los asistidos como seres inferiores.

Adicionalmente puede mencionarse que las ONG se caracterizan por ser vehículos de intervención que posibilitan la entrada de financiamientos internacionales a regiones específicas fortaleciendo los vínculos de dependencia entre países. Asimismo, predomina un enfoque en donde resultan complementarias o supletorias de las acciones que anteriormente estaban encargadas a las organizaciones públicas, o bien, económicas. Por ello, “servirían para amortiguar el malestar social de la población perjudicada por los desastres producto de la guerra, así como de la implantación de directrices económicas de corte neoliberal” (Picas, 2001: 180).

1.4. Críticas

Petras y Vieux (1995) argumentan que la funcionalidad de las ONG y de la cooperación internacional sólo puede entenderse en la lógica de la reproducción del orden capitalista, por lo cual se hacen evidentes las ambigüedades del discurso de la solidaridad y la paz mundial. Así, las contradicciones de la labor asistencial generan claras repercusiones políticas, las cuales se expresan en un intento de contener el desarrollo de actitudes que desafíen a las políticas capitalistas; suministrando mayores problemas, a una parte de la población que recibe las consecuencias negativas de los ajustes estructurales.

En este sentido la promoción de las ONG como expresiones teóricas y formas organizacionales concretas resulta controversial, dado que el trasfondo en que aparecen, se caracteriza por pugnas por la consolidación de la hegemonía norteamericana, auspiciada por diversos organismos internacionales bajo el control de este país. Por ello, “los organismos multilaterales tienen una propuesta de dónde y para qué considerar a las ONG como un esquema de paliativos y gestión de riesgos por parte de actores eficientes, baratos, cercanos a la gente, con lo cual contribuirán a la reproducción ampliada del orden mercantil internacional distendiendo lugares conflictivos” (Reygadas y Gil, 1998:124).

Esto implica que al ser las ONG formas organizacionales controladas y respaldadas por organismos internacionales, resultan una estrategia que permite cubrir las brechas y atender las consecuencias sociales del desarrollo capitalista (Reygadas y Gil, 1998). En ese tenor de ideas, consideramos que los organismos multilaterales por razones de interés propio contribuyeron al reconocimiento de las ONG (Reygadas y Gil, 1998).

Al respecto, existen argumentos que aducen que la actuación de las ONG ha tenido un impacto negativo en el desarrollo de movimientos sociales autónomos, desmovilizando a grupos y asociaciones, reemplazando a sus líderes naturales por otros nombrados “por el procedimiento de la cooptación, despolitizando los problemas sociales así como las soluciones” (Picas, 2001: 184).

Cabe destacar también que el concepto de ONG es muy general en la medida en que concentra un amplio espectro de organizaciones con características diversas y las agrupa en un solo universo de significados. Además soslaya la existencia de otro tipo de formas organizacionales que no tienen cobertura internacional y que no se encuentran cooptadas por alguno de los organismos internacionales antes mencionados.

Finalmente otra de las críticas a las ONG es que promueven un asistencialismo exiguo que las convierte más en gestoras de servicios dado que se incorporan progresivamente al mercado pues en caso de no hacerlo y permanecer fuera del sistema, quedarían relegadas a la marginalidad (Fuentes, 1996).

2.- Organizaciones del Tercer Sector (OTS)

Las décadas ubicadas entre 1950 y 1970 representaron años de crecimiento económico estabilizado y el asentamiento de la cooperación internacional como una nueva forma de: a) explotación de colonias o ex colonias de países capitalistas occidentales, y b) de importación de materias primas con precios controlados a través de prácticas monopolísticas.

Hasta la década de los años setenta, si bien, las entonces llamadas ONG ganaban terreno en el ámbito internacional por su creciente papel en la promoción de modelos de desarrollo, en términos reales, sus prácticas asociativas fueron subsu- midas por el estado de bienestar. Dicha situación provocó que las formas de apoyo y cooperación promovidas por movimientos sociales fueran cooptadas por los gobiernos, asegurando la reproducción de las desigualdades sociales (Mazzotti, 2008) así como la legitimación de regímenes totalitarios y corporativistas (Gordon, 1997).

Para la década de los setenta, diversos acontecimientos alteraron la lógica en la que había operado la expansión capitalista y la cooperación internacional. Entre estos fenómenos resultan centrales: a) el fracaso del sistema monetario basado en el patrón oro; b) el excesivo capital económico destinado por el gobierno de Estados Unidos al conflicto bélico en Vietnam; c) el alza generalizada de los pre-

cios del petróleo en 1973; y d) el incremento de la deuda externa de los países en vías de desarrollo, lo cual, les obligó a cumplir las drásticas condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional, y con ello, se eliminó toda posibilidad de desarrollo económico.

En este periodo, comienzan a ser empleados los conceptos de “países centro y países periferia”⁹ los cuales representaban formas de vida y organización social contrapuestas, en donde el criterio de comparación se establecía en relación a si estos poseían o no petróleo y si destinaban o no cantidades colosales de recursos para la investigación científico-tecnológica. De esta forma, la concentración, centralización e intensidad del poder comienza a medirse por la capacidad de consumo y producción de energía y tecnología (Picas, 2001).

176

El concepto de Third Sector Organizations surge en este contexto, a finales de la década de los setenta, y, se basa en la representación de la sociedad norteamericana en un momento histórico de consolidación de tendencias políticamente conservadoras; que se oponían a la extensión de las intervenciones del Estado en materia social, así como a los avances de ideologías promovidas por el bloque socialista. Por tales motivos, se ha considerado que el concepto de OTS se inscribió en las tendencias de debilitamiento del Estado así como en los procesos de privatización dominantes.¹⁰ Ello, porque formaron parte del discurso legitimador sobre un sector no lucrativo que promovía el reordenamiento de las jerarquías en la sociedad (Roitter, 2004).

2.1. La voz de las organizaciones internacionales: Filantropía.

La noción de Filantropía ha sido vinculada a las actividades que realizan las formas organizativas contemporáneas, pero se ha relacionado en mayor medida a las denominadas Organizaciones del Tercer Sector, cuya propuesta incluye a las ONG, pretendiendo ser más holística en su comprensión de los fenómenos de asociacionismo. El concepto de Organizaciones del Tercer Sector se encuentra vinculado particularmente a la historia asociativa estadounidense, en donde comienza a ser empleado el concepto de Filantropía¹¹ para referir a “donaciones con fines caritativos, para aliviar la pobreza y el sufrimiento, y para acoger a los extraños” (OCDE, 2004: 13).

⁹ Por un lado, se presuponía que los países de centro eran los modelos dominantes pues incentivaban la industrialización, la producción y el consumo; eran innovadores en ciencia y tecnología; promotores de la democracia y los derechos humanos. Por otro lado, se presuponía que los países periféricos eran inferiores, dependientes, atrasados, precarios y poco capaces.

¹⁰ No es en vano que las nociones de Tercer Sector y OTS se encuentren asociadas a las tendencias de privatización de la década de los ochenta y, las asimetrías impuestas por la primacía del mercado que se ven favorecidas por la retórica de la benevolencia y el altruismo (Roitter, 2004).

¹¹ Si bien, se reconoce que la Filantropía tiene sus raíces en las civilizaciones antiguas y se fundamenta tanto en premisas religiosas, como de carácter secular; la forma más moderna que se menciona es la que corresponde a las potencias occidentales, principalmente al modelo estadounidense (Cf. OCDE, 2004).

La filantropía tiene como focos centrales de atención, las regiones periféricas que conglomeran diversos países en desarrollo. El concepto que ha sido empleado es “ayuda oficial al desarrollo”, el cual tiene estrechas relaciones con la noción filantrópica norteamericana de “caridad”. Dicha ayuda tiene como objetivo contribuir “tanto al bienestar como al desarrollo (económico) [...] e incluye la ayuda privada a los países en desarrollo, las actividades de las ONG principalmente de beneficencia y alivio del sufrimiento; y las Fundaciones públicas o privadas” (OCDE, 2004: 15).

Las organizaciones de cooperación internacional han retomado diversos planteamientos sobre la filantropía para explicar los modos en los que operan las Organizaciones del Tercer Sector, a las cuales han denominado coloquialmente fundaciones. Para poder caracterizar las fundaciones filantrópicas se ha recurrido a tipologías en donde se han considerado como: a) no-gubernamentales, b) sin ánimo de lucro; c) propietarias de un fondo principal de su propiedad, d) gestionadas por sus propios fideicomisos y directores; e) promueven actividades sociales, educativas, caritativas, religiosas o de otro tipo que contribuyen al bienestar común (OCDE, 1998).

Lo que destaca en los enfoques que las organizaciones internacionales promueven de las OTS, es que asignan a éstas la posibilidad de construir otro campo de intervención en donde lo que se gestiona es la necesidad colectiva. Se refuerza entonces la polarización entre países de centro y periferia en donde éstos últimos constituyen “un nicho específico en los esfuerzos de desarrollo” justificando así las intervenciones y las dependencias principalmente en áreas de investigación y desarrollo, así como de implantación de nuevas técnicas y tecnologías (cf. OCDE, 1998, 2004).

2.2. La voz académica: el sector no lucrativo

Third Sector Organizations ha sido un concepto promovido por la Filantropía Norteamericana y difundido a países denominados periféricos por el Council of Foundations, la Universidad John Hopkins y algunas de las grandes fundaciones americanas.¹² De acuerdo a los académicos de la universidad John Hopkins, Salamon y Anheier (1994), las OTS son agrupaciones o asociaciones que poseen algún grado de institucionalización; son de carácter privado; no son parte del gobierno; no persiguen fines de lucro; se gobiernan a sí mismas e involucran participación voluntaria.

Las características específicas de las OTS se sustentan en las similitudes y diferencias con respecto a las organizaciones de los otros dos sectores. Se considera que comparten con las empresas, su condición de organizaciones privadas; y, con el

¹² El antecedente más antiguo que trata sobre el tercer sector de acuerdo a Roitter (2004) es una ubicación del año 1975 escrita por Burton Weisbrod titulada “Toward a theory of the voluntary nonprofit sector in a three-sector economy”. Sin embargo, es hacia finales de la década de los ochenta cuando aparecen con mayor constancia en los títulos de algunas investigaciones estadounidenses las organizaciones no lucrativas como pertenecientes al Tercer Sector.

Estado, el interés por temáticas que encuentran alguna relación con las necesidades públicas. De manera paralela, la condición de no gubernamental, las distancia del Estado y la no lucratividad como fin en sí mismo de las empresas (Salamon, 1994). Sin embargo, la identidad de dichas organizaciones se sustenta principalmente en un sustrato ideológico que se encuentra relacionado con la filantropía y el bien común, el cual se materializa tanto en los objetivos organizacionales; como en la preeminencia del trabajo voluntario (Salamon, 1994, 1996).

La definición de Organizaciones del Tercer Sector ha sido caracterizada como “estructural-operacional”, pues plantea que las dimensiones del sector dependen de cuestiones tangibles tales como el marco legal, el aporte que realizan para su financiamiento los gobiernos, el grado de desarrollo económico y social alcanzado en un país o región y el grado de centralización del poder. Entonces, son dos los aspectos medulares de las OTS: a) su apoyo a los procesos de crecimiento económico donde las acciones sociales deben de estar subordinadas y en armonía con el mercado y b) la promoción del modelo democrático participativo como el más eficiente, el cual debe derivar en el involucramiento y atención de necesidades colectivas.

2.3. Características

La definición de OTS propone la existencia de tres sectores diferenciados. La idea de sector alude a una realidad, fenómeno o proceso que se encuentra separado de otros y respecto de los cuales mantiene una dinámica independiente. Bajo esta lógica se entiende que una primera esfera de actuación se encuentra conformada por el Mercado y las empresas; una segunda esfera representada por el Estado y las organizaciones gubernamentales; y una última esfera integrada por organizaciones no lucrativas en un Tercer Sector.¹³

El concepto de Tercer Sector entonces define el espacio de acción entre la autoridad pública y las empresas privadas haciendo referencia a un espacio adicional en donde se desarrollan formas de organización y actuación de actores privados con fines públicos. Las características centrales que definen a las OTS se encuentran relacionadas con: a) quién las promueve –Actores sociales; organizaciones voluntarias de carácter privado–; b) el carácter de sus acciones –no gubernamentales y no lucrativas–; c) los fines que persiguen –autodeterminación y autogestión–; d) los valores que promueven –altruismo y solidaridad– y finalmente e) la libre asociación y adherencia a éstas –voluntarias–.

¹³ Las OTS en tantos conceptos, constituyen premisas que pretenden difuminar la racionalidad mercantil que impera en el ámbito económico; pero de ninguna forma buscan modificarla o eliminarla. Por ello, se ha argumentado que los procesos de acumulación de capital también se llevan a cabo en estos espacios sólo que a diferencia de las empresas, se da mayor prioridad al valor de uso del bien o servicio producido sobre su valor de cambio (Jeréz y Revilla, 1997).

En ese sentido lo que se destaca es que: a) son organizaciones formales dado que se encuentran respaldadas por alguna figura jurídica; b) se autogobiernan dado que no dependen para tomar decisiones del sector económico y el sector gubernamental, c) no tienen fines de lucro dado que no promueven la obtención de ganancias para la distribución entre socios, d) se integran a partir del trabajo voluntario considerando ésta una condición de su existencia, y e) son de carácter privado constituidas como figuras jurídicas determinadas.

Asimismo, una de las características del concepto OTS es que incluye una diversidad de formas asociativas que se presupone, comparten proyectos sociales y funciones similares, tratándolas así como sujetos políticos unitarios donde se asume que le son propios valores tales como la democracia, la equidad, el pluralismo, la transparencia, la solidaridad o el interés por lo público.

Asimismo, se defiende que las OTS constituyen proveedores extra gubernamentales de bienes colectivos donde los actores que participan ofertan las actividades públicas. Desde estas explicaciones la aparición y mantenimiento de las organizaciones están condicionados por el posible desarrollo futuro de la esfera estatal y de las capacidades económicas individuales, tanto en el caso que el Estado adquiera capacidad para cumplir eficientemente una labor de proveedor de bienes públicos, como en el caso que los individuos logren una capacidad adquisitiva que les permita dirigirse a los mercados privados. Por lo cual erigen una perspectiva conservadora de la vida social dado que el espacio de acción de las OTS es residual a lo que no cubren otras organizaciones.

179

2.4. Críticas

Este concepto ha sido objeto de severas críticas, entre las cuales destacan las siguientes: a) su correspondencia al desarrollo histórico de la sociedad estadounidense; b) su postura excluyente y poco específica; c) que es una definición estructural operacional; d) que consolida un núcleo específico de la vida social aislado de los demás y e) despolitiza la práctica asociativa al asignárseles funciones supletorias que otras organizaciones no cubren –cubrir espacios dejados por el Estado y el Mercado–.

Asimismo se argumenta que Tercer Sector, forma parte de un lenguaje empresarial que da una alta prioridad al mercado y absolutiza sólo un aspecto de la producción, en ese sentido, el concepto Tercer Sector supone un orden jerárquico de la geografía social, donde el primero es el mercado y el segundo el gobierno, de tal modo que “el quehacer no lucrativo tiene un tercer orden en importancia visualizándolo como si fuera un espacio cerrado, separado de los otros, con su propia lógica, ética y espacio decisonal independiente” (Reygadas y Gil, 1998:122).

Otra de las críticas al concepto de OTS se orienta a que éstas sólo adquieren visibilidad y relevancia pública cuando emergen a partir de problemas urgentes, de otra manera, sus actividades son banalizadas o postergadas según los criterios domi-

nantes de los otros dos sectores. Así, las acciones sociales están subordinadas a las de índole económica y política; además de que su carácter “no gubernamental” y “no lucrativo” no impide que puedan existir intereses mediatos y espurios detrás de estas iniciativas (Jeréz y Revilla, 1997).

3.- Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

Después de la década de 1970, diversos fenómenos sociales como: a) las luchas contra los regímenes socialistas en Europa del Este; b) las resistencias contra las dictaduras militares en América Latina; c) la emergencia y desarrollo de los nuevos movimientos sociales en Occidente -ambientalista y el feminista principalmente- y d) el surgimiento de una sociedad civil transnacional; le dieron un nuevo ímpetu a las formas organizacionales de asociación (García, Layton y Ablanado, 2007).

Es en este escenario que comienza a exacerbarse un proceso de mundialización o globalización aparejado al avance del neoliberalismo; el cual promovía de forma central: a) la creación de nuevos mercados mundiales, tanto de servicios como financieros; b) la promoción y aplicación de medidas de desregularización aplicadas a las leyes antimonopolio, favoreciendo fusiones y adquisiciones de empresas multinacionales; c) la consolidación de conglomerados financieros-militares, d) la creación de organizaciones internacionales de regulación política, económica y cultural; e) la integración de bloques regionales; f) la exacerbación de la polarización socioeconómica reforzando las relaciones de dependencia científico tecnológicas Centro-Periferia; y f) una red internacional de Organizaciones de la Sociedad Civil que controlen las formas asociativas en los países, principalmente (Cf. CEPAL, 2000; PNUD, 1999)

Este último punto, es de especial interés para el apartado, ya que con los procesos de globalización, se alteraron las formas de asociación. Al respecto Mazzotti (2008: 35) menciona que, dichos procesos favorecieron la emergencia y consolidación de organizaciones internacionales que sirvieron como modelos y marcos normativos de las prácticas asociativas. La promoción de una red mundial de OSC por parte de los organismos de cooperación internacional, favoreció a que las actividades de estas fueran reguladas a partir de marcos jurídicos que homogeneizaban su actuación.

De esta manera, no resulta extraño que durante la década de los noventa, se edificara una estructura internacional, que delimitara las formas de comunicación y dependencia entre las sociedades periféricas y las centrales, garantizando la existencia de vehículos de “ayuda humanitaria” que los países ricos otorgaban a los países pobres; consolidando nuevas prácticas de colonización que reforzaron la imagen del excluido como excluido del consumo y de la economía de mercado (Picas, 2001).

Por su parte, el concepto de Organizaciones de la Sociedad Civil u organizaciones civiles en América Latina, surge como oposición al de Organizaciones del Tercer Sector, dado que contraviene la lógica de influencia casi exclusiva de Estados Unidos en AL en correspondencia con la división de bloques posterior al término de la Guerra Fría. Bajo estas premisas las organizaciones civiles adoptaban tintes de protesta pugnando por el reconocimiento de sus demandas colectivas, locales y no correspondientes a los órdenes de vida occidentales existentes.

3.1. La voz de las organizaciones internacionales: la participación ciudadana

A partir de la década de los noventa, se establecieron temáticas específicas de atención o intervención que definieran formas de relación con grupos específicos¹⁴ para las antes llamadas OTS. Así comenzó a hablarse de Organizaciones de la Sociedad Civil para incluir otros fenómenos de asociación que respondieran a demandas sociales locales, y así trazar rutas de intervención en áreas concretas. Fue entonces que se empezó a incluir en el discurso internacional a grupos tales como pueblos indígenas, obreros, campesinos, personas con discapacidad, jóvenes, niños y homosexuales (cf. Banco Mundial, 2007).

Para el año 1999, la Oficina Regional del Banco Mundial para América Latina y el Caribe (LAC) aprobó su primera Estrategia Regional sobre Sociedad Civil, que se puso en marcha en el periodo fiscal 2000-2001. Esta estrategia promovió diferentes aspectos entre los que destacan: a) mayor participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en áreas tales como infraestructura y reforma judicial; b) el fortalecimiento de relaciones de interdependencia entre gobierno, empresas y OSC a través de servicios no financieros y donaciones, c) la promoción de la participación ciudadana como forma de control y cohesión social y d) la creación y difusión mundial de marcos jurídicos y normativos que regularan las actividades de dichas organizaciones (Cf. Banco Mundial, 2007).

De forma general, desde la perspectiva de las organizaciones internacionales lo que se buscaba era la difusión de ideas vinculadas a la democracia, enfocadas a promover una mayor participación ciudadana en la vida política y una mayor injerencia de la sociedad en la resolución de problemas de carácter público.

También, otros postulados relevantes sobre las OSC quedaron asentados en los "Estudios Económicos" realizados por la OCDE en 1998. En ellos se establece que: a) el enfoque de las OSC no es muy diferente de aquel de los empresarios dado que busca atender una demanda a través de la oferta de algún bien o servicio; b) los integrantes de las OSC son empresarios sociales pues si bien, no distribuyen benefi-

¹⁴ Asimismo, se comenzó a promover a nivel internacional una "cultura filantrópica" partiendo de la premisa que: "la iniciativa filantrópica privada ha sido pionera en financiar muchas áreas de desarrollo, dado que son independientes de los gobiernos y tienen mayor libertad para asumir riesgos" (OCDE, 2004: 11).

cios monetarios, si administran recursos escasos; c) su éxito reside en su capacidad para innovar y permanecer competitivas en la elaboración y suministro de servicios y bienes de alta calidad a un costo reducido y d) el empresariado en la economía social supone un valor añadido a la producción debido a su enfoque ético y su contribución a la cohesión social y al desarrollo sostenible (OCDE, 1998: 120-130).

Por lo tanto, los discursos promovidos por las organizaciones internacionales sobre las OSC, constituyeron una respuesta no sólo a los problemas sociales, sino también sirven como mecanismos neoliberales de control de las prácticas asociativas a nivel mundial, con mecanismos de injerencia legítimos en regiones particulares como América Latina.

3.2. La perspectiva Académica: entre el desarrollo y la subordinación

En los abordajes teóricos revisados identificamos dos grandes posturas antagónicas: la primera, exhibe las ventajas e importancia de las OSC como formas de asociación; la segunda; critica tanto los postulados teóricos como las prácticas de estas organizaciones, mostrando los graves problemas que encarnan. Así, podemos distinguir una imagen positiva que las representa como promotoras del desarrollo; y, una imagen negativa que las representa como objetos subordinados a la reproducción del capital.

La imagen positiva de las OSC promueve que éstas cumplen con sus objetivos, ejecutan programas de beneficio comunitario, promueven procesos de democratización y participación ciudadana, generan formas de trabajo popular y autónomo con la gente que atienden; logran modificar la capacidad de participación de la sociedad; por tanto, impactan favorablemente en los ámbitos de la vida en los cuales se insertan.

Su importancia entonces radica en que: a) realizan críticas sustanciales al predominio de los esquemas de libre mercado (De Piero, 2005); b) fungen como intermediarias o mediadoras de los conflictos de intereses en la sociedad (Canto, 1995; Favela y Calvillo *et.al.*, 2003; Wolf, 2004); c) coadyuvan al desarrollo equitativo entre los diversos integrantes de las sociedades (Villalobos, 1997, 2010; Layton y Moreno, 2010) y d) promueven la solidaridad, el altruismo y el voluntariado, lo cual reivindica el papel del dinero y sus funciones sociales (Butcher, 2007; Butcher y Serna, 2009).

Por su parte, la imagen negativa de las OSC las representa como un membrete para lograr fines diferentes a los que proclaman. De esta manera se considera que representan sólo una máscara de intereses económicos, dirigidas por personas que promueven modelos empresariales disfrazados, por lo cual modifican sus temáticas con relación a los campos en donde pueden obtener los máximos beneficios.

Desde esta perspectiva, se considera que los defensores de las OSC las aíslan de su contexto socio-histórico, desconociendo que, el papel que han tenido

como supuestas promotoras del desarrollo, ha sido una imposición sutil del modelo de “gobernanza” impulsado por los teóricos del neoliberalismo (Collin y Molina, 2009). Asimismo, se argumenta que éstas sólo han ganado presencia pública cuando han estado vinculadas a círculos pudientes, respaldadas en su mayoría por élites de empresarios, políticos y organizaciones de cooperación internacional (Olvera, 1998; Rosenfeld, 2005; Collin y Molina, 2009).

3.3. Características

Se considera a este tipo de organizaciones a partir de sus orígenes (sociedad civil) y de la esfera que consolidan colectivamente pues: “Engloba todas las formas de organización en las que los participantes pueden incorporarse mediante el ejercicio de su voluntad para perseguir sus objetivos y los de la organización a la que se adhieren, los cuales pueden ser para ellos mismos, para la organización o para terceros” (Favela y Calvillo *et.al.*, 2003:12).

Para Alberto Olvera las OSC refieren a: “Asociaciones libres y voluntarias de ciudadanos cuyo fin es actuar conjuntamente en el espacio público para contribuir a la resolución de problemas de la sociedad y llenar los vacíos de atención a las necesidades de la población dejados por la acción del Estado y del mercado” (Olvera, 2003: 20).

En el caso mexicano, los aspectos que más se recalcan en la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las OSC (2004) es que son organizaciones legalmente constituidas, son de carácter privado aunque buscan incidir en lo público, se integran por voluntarios; sus decisiones son autónomas; no distribuyen remanentes, no practican proselitismo religioso ni partidario, constituyen un espacio concreto de actuación y promueven una visión desarrollista de la vida social.

En estos términos, algunas características centrales que les han sido atribuidas a dichas organizaciones: a) posibilitan una mayor injerencia de la ciudadanía en la resolución de problemas de carácter público; b) concretan respuestas a intereses y necesidades de diversos grupos sociales; c) participan en la construcción de nuevos canales de expresión y representación social, d) buscan sopesar los desequilibrios socioeconómicos; f) incorporan a un gran número de voluntarios en sus proyectos, g) trabajan tanto en espacios locales –como municipios, delegaciones, organizaciones regionales etc.- como en espacios nacionales e internacionales; h) canalizan y gestionan recursos a distintos proyectos sociales a través de organizaciones públicas, empresas, Fundaciones privadas y sociales; e i) desarrollan valores y prácticas de solidaridad (Bermejo, 1998; Favela y Calvillo, *et.al.*, 2003).

3.4. Críticas

En primer lugar, la crítica hacia el concepto de OSC es que comprende un campo de organizaciones heterogéneas. Estas abarcan: a) una gran diversidad de razones o

denominaciones sociales que son consideradas como sin fines de lucro, b) una multiplicidad de formas de trabajo que se cristalizan en las actividades que realizan, c) maneras específicas para hacer frente a las demandas sociales y problemas identificados, d) procesos socio-históricos particulares que permean su origen y naturaleza, y e) discursos y universos de significado que sólo puede conocerse mediante el acercamiento a casos concretos (Villar, 2003; De Piero, 2005; Collin y Molina, 2009).

En segundo lugar, la existencia de campos de acción, niveles de capacidad y tipo de funciones diferenciadas entre las OSC, no siempre obedecen a los criterios normativos que se han trazado de éstas, por el contrario, se ha argumentado que la razón de impulsar formas diversificadas de asociación ha respondido a intereses estratégicos y preferencias políticas de múltiples agencias internacionales.

184

En tercer lugar, se ha argumentado que más allá de que las OSC contribuyan a la construcción y promoción de prácticas de confianza y solidaridad; lo que se ha logrado es que éstas sólo observen las acciones del Estado y del Mercado, sin modificar las relaciones de sometimiento y dominación que de ellas se derivan. En ese sentido, se defiende que las OSC han estado cooptadas tanto por los aparatos políticos, como por las grandes empresas contribuyendo a la reproducción cultural, económica y social del modelo Neoliberal.

En cuarto lugar, se señala que las OSC así como cualquier otra organización se inserta en un modelo neoliberal, se mueven en la economía de la ofrenda o de la caridad insertándose en la lógica de mercado, promoviendo prácticas competitivas en una “empresa humanitaria”(Picas, 2001).

En quinto lugar, se cuestiona la noción de participación ciudadana porque sobrepolitiza la idea de sociedad civil –autonomía y autolimitación– cuando las relaciones Estado-Sector empresarial-Sociedad Civil más allá de ser de crítica son de dependencia y sometimiento¹⁵ (Escobar, 1996).

Finalmente se considera que las OSC fomentan cierto tipo de colonialismo y dependencia cultural y económica, dado que sus proyectos son aprobados según las prioridades de los centros imperialistas o sus instituciones, siendo así administrados y vendidos a las comunidades (Massicotte, 2001; Luna y Puga, 2010).

Consideraciones finales

A nuestro parecer pueden identificarse tres grandes procesos históricos a partir de la segunda mitad del siglo XX y el siglo XXI en torno a los fenómenos de asociación contemporáneos que erigen los diversos discursos que van de las ONG a las OSC.

¹⁵ De esta forma de ha enfatizado que las OSC más allá de promover un desarrollo sostenible y equitativo han retornado a un asistencialismo exiguo; que las ha convertido más en gestoras de servicios que se incorporan progresivamente al mercado, pero el sustento ideológico se encuentra en prácticas de cooperación social lo que les permite quedar dentro del sistema pero siempre relegadas a la marginalidad.

En primer lugar, identificamos el periodo que va de la década de los cincuenta hasta la década de los setenta con la polarización del mundo en dos bloques y la consecuente consolidación del Sistema de Cooperación Internacional. Esto facilitó que se concretaran mecanismos de injerencia y la defensa de territorios que resultaban estratégicos en la política expansionista norteamericana. Por tanto, la intervención de países capitalistas occidentales en sus ex colonias; estuvo justificada y respaldada por el discurso de las ONG a partir de la promoción de actividades en aras del desarrollo y el progreso¹⁶.

En segundo lugar, para la década de los ochenta, la erosión de la legitimidad del régimen socialista y el cuestionamiento del monopolio político, económico y social del Estado derivaron en rebeliones populares, acciones políticas de disidencia y movimientos sociales organizados que trazaron nuevos canales de expresión y representación de las demandas sociales fuera de los canales institucionales impuestos por el Estado. En este plano emergió el discurso de las OTS como mecanismo de socavamiento de las prácticas estatales en materias sociales; y como medio de armonización de las prácticas del mercado con los proyectos desarrollistas.

En tercer lugar, a partir de los noventa, los movimientos sociales¹⁷ y organizaciones civiles en América Latina representaron severos cuestionamientos a las prácticas autoritarias de los gobiernos y a las prácticas del sector productivo. Entonces, en sus inicios comenzaron a adoptar tintes de protesta, formas de manifestación política y social de inconformidades y espacios de construcción de identidades colectivas. Sin embargo, desde comienzos del siglo XXI las OSC se centraron más en realizar críticas a los discursos de las élites dominantes y cuestionar el modelo capitalista occidental en los ámbitos económico, político, social y de desarrollo; por lo cual no lograron promover una alternativa viable reforzando directa o indirectamente los modelos que criticaban (Olvera, 1998).

La constante que identificamos en este recorrido histórico es que estos conceptos (ONG/OTS/OSC) se insertan en un contexto de transformaciones donde el sistema capitalista traza el escenario en el cual se desarrollan las actividades sociales. Asimismo identificamos que subyace en estos conceptos una “meta ideología” del progreso y el desarrollo, la cual, organiza el mundo social a partir de un cierto tipo de lógica formal e instrumental, que les aporta consistencia y valor. De esta manera el carácter implícito en los axiomas de la racionalidad tecno científica, se explicita, en lo que aquí afecta, en la definición de formas organizacionales y por consiguiente, “de modelos sociales, métodos, estructuras de organización y de tra-

¹⁶ Como proceso incremental en donde nunca existen retrocesos y los avances son consecutivos, lentos y afianzados en el aumento de riquezas nacionales en términos de registros macroeconómicos.

¹⁷ De forma particular los movimientos ambientalistas y feministas jugaron también un papel central en la emergencia de formas organizadas como las OSC, dado que éstos cuestionaron los dogmas del progreso y del mercado así como el poder patriarcal de la sociedad occidental (Mazzotti, 2008; Reygadas y Gil, 1998).

bajo que hallan su inspiración en el mismo ideal social que se desea construir” (Picas, 2001: 124).

De esta forma rechazamos aquellos planteamientos que trazan una visión positiva única de las formas de asociación contemporáneas, dado que erigen un discurso cuasi-mítico sobre cómo éstas aparecen para responder a los problemas sociales, cuando incluso lo que se concibe como “problema social” –p.e. la pobreza– ha sido una construcción sustentada en un discurso sobre el desarrollo en occidente. Sin embargo, también reconocemos que no en todas las prácticas asociativas se materializan los modelos políticos y económicos emblemáticos de las sociedades occidentales. Existen formas organizacionales que aún se soportan en ciertos esquemas de comunitarismo, cuyo fundamento puede encontrarse en mecanismos de cooperación arraigados a la solidaridad, el reconocimiento del otro y la dignificación humana.

186

Lo que no puede perderse de vista es que toda forma de organización es producto de un proceso socio-histórico particular, pero al mismo tiempo, produce cierto tipo de prácticas, actores y relaciones. Es por lo anterior que los límites trazados entre las diversas voces y discursos analizados en este artículo tienen un componente imaginario, dado que en la vida cotidiana se entremezclan, tensan y complementan, garantizando su inteligibilidad en los diversos dispositivos que les materializan.

Bibliografía

- Alvesson, Mats y Dan Karreman (2000), "Varieties of Discourse: on the Study of Organizations through Discourse Analysis", en *Human Relations*, 53(9), p.p. 1125-1149.
- Baca, Laura (2000), *Léxico de Política*. México: Ed. FLACSO.
- Banco Mundial (2007), *Atlas de desarrollo mundial: Una guía visual de los mayores desafíos del mundo*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bermejo, Ernesto (2007), "Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México" en *Revista Bien Común*, año 13, número 15; Editores e Impresores FOC, S.A. de C. V. México, p.p. 25-30.
- Butcher, Jacqueline (2007), *México solidario: participación ciudadana y voluntariado*. Cemefi y Limusa, México.
- Butcher, Jacqueline y María Guadalupe Serna (coord.) (2009), *El Tercer Sector en México: perspectivas de investigación*. Cemefi e Instituto Mora. México.
- Canto, Manuel (1995), "El nuevo papel de las organizaciones civiles", en *Revista Rostros y voces de la Sociedad Civil*, Julio-agosto de 1995, núm. 00, México.
- CEPAL (2000), *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Tomo II Agenda Social. CEPAL, Alfaomega, Colombia.
- De Piero, Sergio (2005), *Organizaciones de la Sociedad Civil*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Escobar, Arturo (1996), *La intervención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Editorial Norma, Bogotá.
- Favela, Alejandro, Miriam Calvillo, et al., (2003), *Organizaciones civiles: una propuesta para lograr su consolidación*. Ed. UAMI/Plaza y Valdés. México.
- Fuentes, P. (1996), "Las organizaciones socio-voluntarias en el Tercer Sector", en *Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, N° 62 (103) Madrid: Cáritas española. p.p. 253-62.

García Sergio, Michael Layton, Laura García, Ileri Ablanedo (2007), *Definición de una Agenda Fiscal para el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, Mc Editores, México.

Gordon, Sara (1997), "La cultura política de las ONG en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm.1, enero-marzo, México: IIS-UNAM.

Jerez A. y M. Revilla (1997), "El Tercer Sector: una revisión introductoria a un concepto polisémico" en A. Jerez (Coord.) *¿Trabajo voluntario o participación?: Elementos para una sociología del Tercer Sector*. Madrid: Tecnos. pp. 26-45.

188 Layton Michael y Alejandro Moreno (2010), *Filantropía y sociedad civil en México: Análisis de la ENAFI 2005-2008*. Miguel Ángel Porrúa, México.

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (2004), Diario Oficial de la Federación, México, Distrito Federal. Aprobada el 9 de febrero de 2004.

Luna, Matilde y Cristina Puga (Coord.) (2010), *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones en México*. Anthropos e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Massicotte, Marie-Josse (2001), "Las organizaciones civiles y sociales mexicanas y sus redes transnacionales: orígenes, impactos y retos". en *Documentos de discusión sobre el Tercer Sector*. No. 17. El Colegio Mexiquense. México.

Mazzotti, Giovanna (2008), *Una perspectiva organizacional para el análisis de las redes de las organizaciones civiles del desarrollo sustentable*, UAM-I, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Veracruzana, México.

OCDE (1998), *Estudios económicos de la OCDE: México 1997/1998*, Ed. OECD Publishing, México.

OCDE (2004), *Fundaciones filantrópicas y Cooperación al Desarrollo*. París: OCDE.

Olvera, Alberto (1998), "El concepto de organismo civil: una discusión sobre su contenido e implicaciones teóricas", en Manuel Canto Chac, *De lo cívico a lo político. Una discusión sobre las organizaciones civiles*, CAM, México, p.p. 1-25.

Olvera, Alberto (Coord.) (2003), *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Universidad Veracruzana/FCE, México, 460 p.p.

Ortega Carpio, María (1994), "El Desarrollo y las Organizaciones no Gubernamentales. El caso Español" en *Revista Fomento Social*, núm. 47, p.p. 447-464.

Petras, James y Steve Vieux (1995), *¡Hagan juego!* Barcelona: Editorial Icaria.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1999), *Informe sobre Desarrollo Humano 1999. La mundialización con rostro humano*. PNUD y Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

Reygadas, Rafael y Gil Robles (1998), *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. Ed. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. México.

Rodríguez, Agustín (1989), *Las relaciones internacionales tras la Segunda Guerra Mundial*. Akal. Barcelona.

Roitter, Mario (2004), "El Tercer Sector como representación topográfica de sociedad civil". En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-32.

Rosenfeld, Mónica (2005), "Dilemas de la Participación Social. Reconceptualizando la relación Estado – sociedad civil" en *Revista Observatorio Social*, Cuaderno N° 7, Buenos Aires, FLAGSO, pp. 1-25.

Salamon, Lester y Helmut Anheier (1994), *Caring Sector or Caring Society. Discovering the Nonprofit Sector Cross-Nationally*, Working Paper N° 17, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimore.

Salamon, Lester (1996), *Defining the nonprofit sector: United States*. Working Paper N° 18, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimore.

Van Dijk, Teun A. (2000), "El discurso como interacción en la sociedad", en Van Dijk, Teun A. (comp.) *El discurso como interacción. Estudios sobre el discurso II. Una introducción multidisciplinaria*. España: Gedisa, p.p. 19-66.

Villalobos, Jorge (1997), *Las organizaciones de la sociedad civil en México: visión general*. Cemefi, México.

Villalobos, Jorge, Gabriel Loera Fernández, Gloria Carreño (2010), *Filantropía y acción solidaria en la historia de México*, Cemefi, México.

Villar, Rodrigo (2003), "Introducción. De la participación a la incidencia de las OSC en Políticas Públicas" en González Bombal, Inés y Rodrigo Villar (compiladores) *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, p.p. 13-30.

Wolf, Maribel (2004), *Las exigencias de la Sociedad Civil y la responsabilidad del Estado. Derechos económicos, sociales y culturales*. Icaria Editorial, México.

Páginas de internet

Collin, Laura y Rafael Molina (2009), "Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México: de la invisibilidad al protagonismo ", en *Revista Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Coloquios, México. [Última consulta 10 de junio de 2013] (disponible en línea URL : <http://nuevomundo.revues.org/index47723.html>)

ONU (2013), *Carta de las Naciones Unidas 1945*. Primera edición 1945. Organización de las Naciones Unidas. San Francisco. E.U.A. Capítulo I: Propósitos y principios, Capítulo II: Miembros, Capítulo III: Órganos, Capítulo IV: La Asamblea General, Capítulo V: El Consejo de Seguridad, Capítulo VIII: Acuerdos regionales, Capítulo IX: Cooperación internacional económica y social, Capítulo X: El Consejo económico y social, Capítulo XIX: Ratificación y firma. [Última consulta 10 de junio de 2013] (disponible en línea URL: <http://www.un.org/es/documents/charter/>).

Picas, Joan (2001), *El papel de las Organizaciones No Gubernamentales y la crisis del desarrollo. Una crítica antropológica a las formas de cooperación*. Tesis doctoral en Antropología Social, Universidad de Barcelona, España. [Última consulta 10 de junio de 2013] (Disponible en línea URL: <http://tesisred.net/handle/10803/705>).

Trabajar en Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Morelos. Factores psicosociales, desafíos y necesidades

Fecha de recepción: 31-05-2013

Fecha de aceptación: 11-08-2013

Imke Hindrichs¹
Cristina Girardo²
Daniela Converso³

RESUMEN

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en México representan un creciente sector de ocupación que va más allá del desempeño ideal y voluntario. En el presente artículo se hace una aproximación al fenómeno de las OSC en el Estado de Morelos desde la perspectiva de los factores psicosociales en el trabajo y el bienestar organizacional. Se presentan los resultados de un estudio exploratorio y cualitativo (análisis de 11 entrevistas) inherente a los factores psicosociales presentes en estas organizaciones y las consecuentes necesidades. Se discuten estos resultados en términos de posibles intervenciones y colaboraciones entre las OSC y el sector académico.

Palabras clave: factores psicosociales en el trabajo, especificidad de las OSC.

¹ Profesora investigadora de la Facultad de Psicología en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Correo electrónico: imke.hindrichs@uaem.mx

² Profesora investigadora del Colegio Mexiquense. Correo electrónico: c.girardo@cmq.edu.mx

³ Profesora asociada del Departamento de Psicología de la Università degli Studi di Torino en Italia. Correo electrónico: daniela.converso@unito.it

ABSTRACT

Civil Society Organizations (CSO) in Mexico are an increasing occupational sector not only for ideal and voluntary work. The present article focuses on OSC in the State of Morelos (Mexico) from the perspective of psychosocial factors at work and organizational wellbeing. It presents the results of an explorative and qualitative study (analysis of 11 interviews) about psychosocial factors in this kind of organizations and the consequential needs. The results are discussed in terms of possible interventions and collaborations between CSO and the academic sector.

Key Words: psychosocial factors at work, specificity of CSO.

1. Introducción

El presente artículo forma parte de un proyecto como primera aproximación a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) mexicanas desde la perspectiva de los factores psicosociales en el trabajo, la salud ocupacional, la calidad de vida y el bienestar organizacional; se toma en cuenta la especificidad del sector con la finalidad de elaborar propuestas de colaboración e intervención que fortalezcan y mejoren las condiciones psicosociales al interior del mismo.

Aunque la teorización e investigación sobre las OSC en México se concentren mayormente en su efectividad hacia el exterior y las contribuciones que las abordan como organizaciones de trabajo sean pocas, las OSC representan un creciente sector de ocupación que va más allá del desempeño ideal y voluntario.

Debido a una comprensión no unívoca de qué son organizaciones de la sociedad civil, ya que su definición cambia históricamente, socialmente y según el contexto regional (se recuerdan acá las denominaciones Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones del Tercer Sector, Organizaciones Non-Profit, Organizaciones No Lucrativas, Organizaciones del Sector Solidario, entre otras), resulta difícil dar un cuadro preciso sobre las dimensiones del sector en México.

En un intento de definirlo, Cristina Girardo (2010: 28-29) elabora una serie de premisas fundamentales:

- Existe una tercera esfera de la sociedad, además del Estado y del mercado, en donde los actores sociales se organizan para [acotar al] Estado y [al] mercado.
- Estos grupos intermediarios auto organizados (relativamente independientes de las autoridades políticas como de las lógicas del mercado) definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales, plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados y además proporcionan servicios para la comunidad.
- Incluyen nuevos mecanismos de discusión del poder, la apertura de canales más amplios dentro del sistema democrático y amplían la práctica de la participación ciudadana. No buscan la toma del poder; tampoco buscan la anulación del mercado ni de los (re)productores privados.
- Actúan dentro de las reglas preestablecidas civil y legalmente.

Mientras estas premisas representan una definición propia de las ciencias sociales del sector, para dar una idea de su dimensión efectiva en el país hay que considerar además algunas referencias legislativas y económicas.

Desde el punto de vista legislativo, en México, las OSC están reglamentadas desde el año 2004 por la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por*

Organizaciones de la Sociedad Civil. Como se lee en la última reforma de dicha ley del 25 de abril del 2012, se consideran como OSC

[...] todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5⁴ de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales (Art. 3).

Según el Sistema de Información del Registro Federal de las OSC (revisado el 26 de mayo de 2013) del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), vinculado a la Ley de Fomento, en México están registrados con CLUNI (Clave Única de Inscripción) 18,109 OSC que son consideradas activas: 16,936 Asociaciones Civiles, 791 Instituciones de Asistencia Privada, 348 Sociedades Civiles, 72 Asociaciones de Beneficencia Privada, 42 Instituciones de Beneficencia Privada, 8 Fundaciones y 2 con otra figura jurídica (Cuadro 1).

194

Cuadro 1
Composición del listado de OSC con CLUNI en 2013

Tipo de asociación	Número	%
Asociaciones Civiles	16,936	93.52 %
Instituciones de Asistencia Privada	701	3.87 %
Sociedades Civiles	348	1.92 %
Asociaciones de Beneficencia Privada	72	0.40 %
Instituciones de Beneficencia Privada	42	0.23 %
Fundaciones	8	0.04 %
Otra figura jurídica	2	0.01 %
Total	18,109	100.00%

Fuente: INDESOL (2013).

⁴ Las actividades mencionadas son amplias y variadas (Art. 5, parr. I-XIX): *Asistencia social; Apoyo a la alimentación popular; Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; Asistencia jurídica; Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; Promoción de la equidad de género; Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad; Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural; Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; Promoción del deporte; Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias; Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales; Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; Fomento de acciones para mejorar la economía popular; Participación en acciones de protección civil; Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley; Promoción y defensa de los derechos de los consumidores; Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana; Las que determinen otras leyes.*

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que no todas las OSC que se pueden considerar tales según las premisas de Girardo (2010) se dan de alta en el Registro Federal, y no todas las organizaciones registradas cumplen con esas premisas.

Desde el punto de vista económico, una fuente útil para México es el Censo Económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI). Girardo (2010: 34) afirma que en esta base de datos se encuentra “una serie de establecimientos en donde se aglutinan las OSC; aunque en el Censo no sean llamados de esa forma”. Siempre sobre la base de las premisas fundamentales elaboradas, la autora revisa los datos para el sector privado y paraestatal y propone considerar como OSC no sólo a las asociaciones y organizaciones civiles sino también a: los servicios de investigación y desarrollo; escuelas de educación especial; centros de de planificación familiar, atención médica externa para enfermos mentales y adictos y otros centros; residencias para enfermos convalecientes en rehabilitación, incurables y terminales, para el cuidado de personas con problemas de retardo mental, de salud mental o abuso de sustancias; asilos y otras residencias para el cuidado de ancianos y personas con discapacidad, orfanatos y otras residencias de asistencia social; servicios de orientación y trabajo social para la niñez y la juventud; servicios de alimentación comunitarios; refugios temporales comunitarios; servicios de emergencia comunitarios; servicios de capacitación para el trabajo para personas desempleadas, subempleadas o discapacitadas.

Sustentado en estos criterios de inclusión, según el último censo económico realizado (INEGI, 2009) en México en 2008, se contaron 22,818 unidades económicas considerables como OSC que ocupan un total de 167,922 personas –de las cuales 104,676 son hombres (62.34 %) y 63,246 mujeres (37.66 %)– (Cuadro 2); esto indica un incremento del 47.69 % con respecto al censo económico de 2004 (Girardo, 2010)⁵.

⁵ Desde el mismo año, INEGI publica también una “Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México” (INEGI, 2012). Sin embargo, acá no se hace referencia a estas estadísticas, ya que para este estudio es demasiado amplio el espectro de las organizaciones que abarca sin inscribirlas de manera explícita en una conceptualización de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Cuadro 2
OSC en México en 2008

Denominación y unidades económicas		Personal ocupado		
		Total	Hombres	Mujeres
Asociaciones y organizaciones civiles	5,058	41,371	22,062	19,309
Servicios de investigación científica y desarrollo	249	3,277	2,126	1,151
Escuelas de educación para necesidades especiales	366	3,246	751	2,495
Centros de planificación familiar	30	379	131	248
Centros de atención médica externa para enfermos mentales y adictos y para la atención de pacientes que no requieren hospitalización	395	3,095	1,571	1,524
Residencias para el cuidado de personas con problemas de retardo o trastorno mental y adicción o para enfermos convalecientes, en rehabilitación, incurables y terminales	238	2,120	1,172	948
Asilos y otras residencias para el cuidado de ancianos; centros de atención y cuidado diurno de ancianos y discapacitados	601	7,397	1,802	5,595
Orfanatos y otras residencias de asistencia social	955	10,468	3,064	7,404
Refugios temporales, de emergencia y de alimentación comunitarios	523	5,349	1,888	3,461
Servicios de orientación y trabajo social o de capacitación para el trabajo para personas desempleadas, subempleadas o discapacitadas	14,403	91,220	70,109	21,111
Total	22,818	167,922	104,676	63,246

Fuente: Adaptado de Censo Económico 2008 (INEGI, 2009).

Hay que considerar que de las 167,922 personas que trabajan en las OSC según estos datos, 128,996 (76.82 %) son trabajadores voluntarios (es decir, no reciben una remuneración económica regular), mientras sólo 38,926 (23.18 %) son trabajadores remunerados económicamente de manera regular. No obstante es necesario tener en cuenta, en primer lugar, que a los 167,922 dependientes (remunerados y voluntarios) se suman 6,017 que no dependen directamente de las organizaciones sino que trabajan para ellas como consultores, comisionados, a proyecto, entre otros.

En segundo lugar, desde un enfoque de la psicología de las organizaciones y del trabajo, así como de la salud ocupacional y el bienestar organizacional, no son la remuneración económica y la situación de contrato formal las que definen el trabajo y la adhesión a una organización, sino más bien la participación activa y el sentido de pertenencia.

Es precisamente desde este punto de vista que se repara también en una definición ideal de las OSC propuesta por un grupo de sociólogos italianos que subrayan la contemporaneidad de su actuar a favor del bienestar interno y externo: "aquel conjunto de organizaciones que tienen en común la producción de una utilidad difundida, es decir que corresponden contemporáneamente a las necesidades

específicas de los beneficiarios, de los trabajadores, y del ambiente que los rodea” (Lombardi, Messina y Polimanti, 1999: 17).

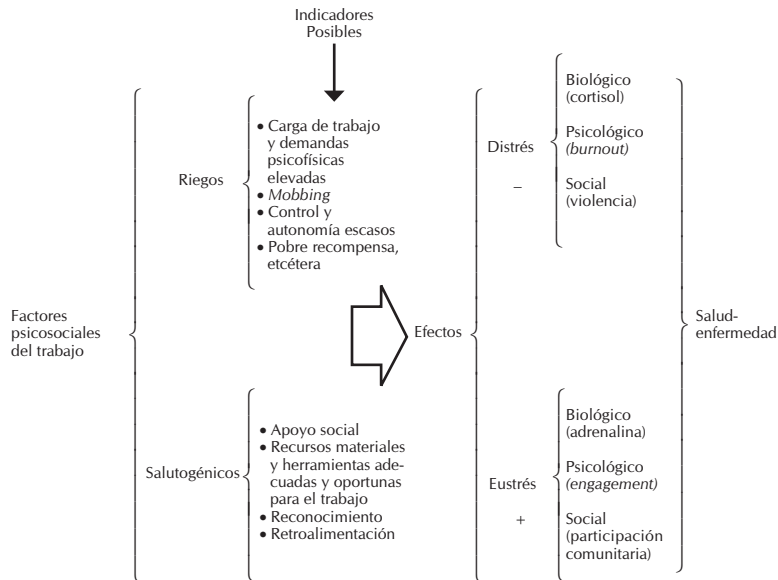
Es decir, se considera el ser sociedad civil como responsabilidad para la población destinataria, el ambiente comunitario, social y natural, así como los trabajadores activos en las OSC para una realización efectiva de la razón social. Es desde esta perspectiva holística que se intenta abordar la temática de los factores psicosociales en el trabajo de las OSC.

2. Los factores psicosociales en el contexto específico de las OSC

A partir del presente siglo, los factores psicosociales en el trabajo representan un creciente campo de estudio interdisciplinar con el afán de dar respuestas teóricas, empíricas y de intervención para corresponder a la emergencia de la salud psicosocial en los entornos laborales.

En este escrito se hace referencia a la conceptualización de los factores psicosociales en el trabajo por parte de Juárez y Camacho (2011) desde una perspectiva sistémica. Los autores definen así los factores psicosociales: “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 salud-enfermedad” (2011: 202).

Figura 1
Esquema de los factores psicosociales del trabajo



Como se puede observar en la Figura 1, los autores diferencian entre factores psicosociales de riesgo y salutogénicos que pueden llevar, como consecuencia del distrés (o estrés negativo) y del eustrés (o estrés positivo), a un nivel de efectos tanto individuales (biológicos y psicológicos) como sociales (grupales, organizacionales y comunitarios), y determinar los procesos de bienestar y malestar. Cabe mencionar que, así, desde el enfoque sistémico adoptado por los autores, salud y enfermedad no son conceptos ni aislados, ni exclusivamente individuales, ni quedan a un nivel de efectos finales. Más bien, las vivencias de bienestar o malestar se experimentan generalmente de manera conjunta y hasta paradójica, en interacción social y en una dinámica de retroalimentación positiva o negativa entre variables y esferas que puede conducir a círculos viciosos o virtuosos determinantes respecto a la efectividad global de una organización en su complejidad.

198

El modelo de Juárez y Camacho resulta útil para investigaciones que pretenden diagnosticar, explicar y comprender los factores psicosociales en una gran variedad de organizaciones del trabajo. Sin embargo, es preciso recordar que cada organización y cada sector se caracterizan por una serie de condiciones culturales específicas que influyen sobre la experiencia concreta de los procesos y dinámicas de los factores psicosociales: cómo se viven, interpretan, gestionan, afrontan en contextos situacionales particulares. En este sentido, se retoman algunas elaboraciones de especificidades y peculiaridades del trabajo y su organización en OSC italianas y mexicanas, donde las autoras hicimos la mayor experiencia de investigación e intervención.

En una sistematización empírico-teórica sobre OSC italianas, Daniela Converso (2003) desarrolla nueve características o rasgos distintivos que “tenemos que recordar para comprender los procesos organizacionales fundamentales y comportamientos organizacionales de sus miembros” (2003: 39). Aunque algunos de estos rasgos parecen muy propios para el contexto italiano, se considera que otros caracterizan también a las OSC mexicanas. Desde el punto de vista de la experiencia de los individuos miembros de OSC, aparece como relevante que “[las OSC] producen bienes relacionales en base a una precisa tensión ideal [...] sostienen los aspectos expresivos de sus miembros [...] están caracterizadas por el sistema de las multi-pertenencias [...] se ocupan frecuentemente de marginación y sufrimiento” (2003: 40).

Estos rasgos subrayan la centralidad de las personas y sus relaciones en las OSC. Éstas representan un lugar donde realizar ideales y desarrollarse como persona, donde encontrarse con la diversidad entre miembros y con los beneficiarios (posible fuente tanto de tensiones y conflictividad como de crecimiento), donde afrontar muy concretamente el malestar social, cultural, político, económico, psicológico o físico de otros en una tensión entre aliviarlo y la frustración cuando no es posible hacerlo.

En su investigación sobre el trabajo y sus peculiaridades en las OSC mexicanas, Cristina Girardo (2010) retoma estas características, lleva a cabo una encuesta cuantitativa con 1,078 dirigentes y personal operativo de OSC en 20 Estados de la República Mexicana y realiza 11 entrevistas a profundidad con directivos y opera-

tivos de OSC mexicanas. Entre los resultados encontrados se destacan la motivación por el trabajo en las OSC identificada, por un lado, en el compromiso social con el cambio y mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios, en el contenido del trabajo de las OSC mismo (calidad, novedad, temática, etc.), el significado del trabajo como proyecto de vida y desarrollo personal así como oportunidad de mejorar las condiciones sociopolíticas, ventajas del sector comparado con el gubernamental y privado, como una mayor libertad y flexibilidad, un mejor ambiente laboral, menos burocratización, el contacto directo con los beneficiarios, una satisfacción de logro, la coherencia de conciencia por el compromiso social, entre otros y, por otro, condiciones de trabajo inseguras y precarias caracterizadas por contratos temporales o a proyecto, bajos salarios, falta de prestaciones y, como consecuencia, un constante riesgo de rotación del personal.

Desde la perspectiva de los factores psicosociales en el trabajo, algunas de estas peculiaridades se pueden interpretar como posibles factores salutogénicos (recompensa social, realización personal y profesional, reconocimiento, apoyo social, control y autonomía, entre otros), mientras que otras podrían representar posibles fuentes de riesgo (sobrecarga laboral, elevadas demandas psicológicas, pobre recompensa económica, falta de recursos para el trabajo, entre otras).

Para contextualizar estos factores en su entorno organizacional, es preciso retomar otros dos rasgos conceptualizados por Converso (2003: 39 y 41) sobre las OSC en Italia que

[...] se refieren y son vinculadas por ley a formas jurídicas democráticas: ellas constituyen tanto una expresión del proyecto ideal como una "obligación" ineludible [...] tienen una relación privilegiada (y "dependiente") con el sector público [...] la pública administración de la cual dependen, a veces de manera exclusiva, para los financiamientos y la gestión de los servicios que poco a poco se les asignan completa o parcialmente.

Aunque, como subraya la misma autora, se trate de dos condiciones muy particulares para las OSC en Italia, la situación en México no parece ser muy diferente.

En primer lugar, si bien, como se profundizó en una investigación anterior (Hindrichs, Girardo y Converso, 2011), la legislación mexicana no formaliza con tanta determinación como la italiana la forma de gobierno de las OSC, tanto en la investigación citada como en resultados del presente proyecto presentados en otro lugar (Hindrichs, Converso y Girardo, 2013), también en muchas OSC mexicanas se hace hincapié en una organización del trabajo y en un proceso de toma de decisiones democrático. No obstante que esto represente posibles factores salutogénicos en términos de participación, autodeterminación y toma de decisiones, no hay que olvidar los riesgos intrínsecos a la organización democrática en términos de parálisis (incapacidad de actuar operativamente por no llegar a un consenso en la toma de decisiones) o burocratización (intento de superar desigualdades de poder por medio de una sobrerreglamentación de los procedimientos) (Hindrichs et al., 2011).

En segundo lugar, igualmente para las OSC mexicanas la dependencia económica de financiamientos públicos (estatales, federales y de la cooperación internacional) parece representar una preocupación fundamental (Girardo, 2010; Hinrichs, Bautista Rodríguez, Matías Montoya, 2012) que en muchos casos determina precisamente la inseguridad y precariedad del trabajo, aunque la mayoría de las organizaciones logre integrar su presupuesto con donativos y cuotas de recuperación (Verduzco, 2003; Layton, 2012).

Tomar en consideración estas peculiaridades y especificidades del trabajo y su organización en las OSC es, según las autoras, una premisa fundamental para analizar los resultados que se presentan a continuación en términos de los factores psicosociales en el trabajo y desarrollar propuestas de fortalecimiento y mejora con las OSC en México.

200

3. La investigación sobre factores psicosociales, desafíos y necesidades en OSC del Estado de Morelos, México

La investigación, de la cual se presentan aquí resultados parciales se realizó durante el año 2012 en el marco del proyecto “El doble fortalecimiento como protección contra riesgos psicosociales en el trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)”, financiado por el Programa de Mejoría del Profesorado (PROMEP), en el ámbito de la convocatoria “Apoyo a la incorporación de nuevos PTC”.⁶

3.1. Metodología

Se trató de un estudio de tipo cualitativo-exploratorio que fue realizado por medio de entrevistas semiestructuradas con 11 trabajadores con papel representativo (directores, presidentes, fundadores, entre otros) de OSC del Estado de Morelos (México) de diferentes tamaños y tipos de actividad. La muestra se constituyó por conveniencia y “bola de nieve” con los siguientes criterios de inclusión: organizaciones formalmente constituidas y activas desde al menos tres años; consentimiento informado de los entrevistados.

Las entrevistas se focalizaron en dos ejes centrales: la forma de organización (historia, estructura, procesos, financiamiento, etc.) y la percepción del clima y del estrés general en los colaboradores, así como la presencia o implementación de buenas prácticas preventivas y necesidades de mejoras. Duraron entre 30 minutos y dos horas y se efectuaron generalmente en las sedes operativas de las organizaciones para poder observar el ambiente laboral.

⁶ Se agradece la colaboración comprometida en la recolección y el análisis de datos de los siguientes estudiantes de la Licenciatura en Psicología de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM): Gessya Bautista Rodríguez, Emilio David Beltrán Villegas, Sebastián García Herrera, Ulises Hernández Peña, Esmeralda León Miranda, Carlos Matías Montoya e Isabel Vega Alcántara.

Con la referencia a la Teoría Fundamentada como método de análisis (Strauss y Corbin, 2002) y la técnica del *Template Análisis* (King, 2004), se hizo un análisis temático de contenido de las entrevistas transcritas bajo un enfoque mixto deductivo de categorías preestablecidas e inductivo de categorías emergentes, partiendo de dos macrocategorías generales: 1. Organización (historia, cultura, estructura, procesos) y 2. Factores psicosociales (de riesgo o desafío, salutogénicos, intervenciones preventivas y necesidades). En el mes de febrero de 2013, los resultados fueron devueltos en sesión plenaria a los entrevistados y representantes de otras OSC interesadas.

3.2. Resultados

Las características generales de las OSC donde se realizaron las entrevistas están resumidas en el Cuadro 3.

201

Cuadro 3
Características Generales de las OSC sujeto de estudio*

Figura Jurídica	Asociaciones Civiles (9), Sociedad Civil (1), Institución de Asistencia Privada (1)
Tiempo de actividad	Entre 4 y 33 años
Temáticas	Derechos juveniles y educación (5); Promoción, prevención y rehabilitación de la salud psico-física (4); Derechos de género y mujeres (4); Desarrollo comunitario y derechos indígenas (2)
Proyectos, programas, actividades	Cursos de capacitación, talleres, diplomados, seminarios, tutoría etc. (5); Proyectos de prevención, rehabilitación, terapia y autoayuda (4); Casas hogares y/o escuelas (3); Proyectos de promoción del empleo juvenil o de género (3); Promoción de proyectos y programas de beneficiarios (2)
Población beneficiaria	Niños y jóvenes (5); Personas con adicción, discapacidad, necesidad terapéutica (5); Mujeres (4); Grupos comunitarios (1)
Personal	De 8 a 84 colaboradores: organizaciones con personal remunerado y voluntario mixto (6); organizaciones con sólo personal voluntario (3); organizaciones con sólo personal remunerado (2)
Forma de financiamiento	Donaciones privadas (nacionales e internacionales) (8); Financiamientos públicos (estatales, federales e internacionales) (7); Financiamiento por fundaciones, empresas, instituciones religiosas (5); Cuotas de recuperación (5); Actividades de autofinanciamiento (4); Apoyo de comunidades (2)

Fuente: elaboración propia.

*No siempre la suma es 11, ya que muchas veces en la misma organización se trabajan varias temáticas y programas, con una multitud de beneficiarios y formas de financiamiento mixto.

202

Cuadro 4a
Factores psicosociales emergentes (riesgos psicosociales)

Categoría	Entrevistas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. Riesgos psicosociales												
1.1 Riesgos y desafíos externos												
1.1.1 Factores económicos (específicos)		X	X	X	X		X	X	X			
1.1.2 Factores externos (generales)		X	X	X	X				X		X	
1.2 Carga y contenido de trabajo												
1.2.1 Presiones de tiempo y cantidad de trabajo			X	X		X	X	X		X		
1.2.2 Ambiente físico			X	X				X			X	X
1.2.3 Responsabilidad		X		X			X			X		
1.3 Relaciones interpersonales												
1.3.1 Relaciones interpersonales entre miembros		X	X	X	X	X	X					X
1.3.2 Trabajo con personas			X	X	X	X	X					
1.4 Consecuencias del estrés												
1.4.1 Expresión del estrés		X				X		X	X		X	
1.4.2 Rotación de personal		X			X	X	X	X		X		

Fuente: Elaboración propia.

Mientras un trabajo anterior (Hindrichs *et al.*, 2013) se concentra en la forma de gobierno, los procesos de toma de decisiones y las buenas prácticas de prevención y promoción del bienestar organizacional emergentes de las entrevistas, se presentan a continuación con mayor detalle los resultados inherentes a la categoría analítica “Factores psicosociales” y se hace hincapié en los factores de riesgo (o desafío) y salutogénicos así como en las necesidades y propuestas de mejora expresadas tanto en las entrevistas como durante la devolución de datos. En los Cuadros 4 a y b se enlistan las categorías emergentes para estas temáticas.

Cuadro 4b
Factores psicosociales emergentes (factores salutogénicos y necesidades y propuestas de mejoras)

Categoría	Entrevistas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2. Factores salutogénicos												
2.1 Beneficios externos		X	X									
2.2 Relaciones interpersonales												
2.2.1 Relaciones interpersonales entre miembros			X	X	X		X	X		X		
2.2.2 Proceso de comunicación			X	X				X		X	X	X
2.2.3 Trabajo y relaciones con beneficiarios		X							X			
2.3 Significado y contenido del trabajo		X	X	X				X	X			X
3. Necesidades y propuestas de mejoras												
3.1 Facilitar la realización del trabajo			X	X						X		X
3.2 Promoción del bienestar y de la salud		X						X				
3.3 Mejorar relaciones externas			X								X	

Fuente: Elaboración propia.

3.2.1. Los factores de riesgo psicosocial

Ante la pregunta sobre los aspectos que podrían generar estrés o malestar en el trabajo, emergen tres áreas principales de riesgos psicosociales (riesgos y desafíos externos, carga y contenido de trabajo y relaciones interpersonales) así como algunas consecuencias del estrés laboral observadas por los entrevistados.

La mayoría de los participantes menciona los factores económicos como de riesgo, ya que les parece difícil conseguirlos por financiamientos tanto públicos como privados; los perciben como generadores de malestar tanto en los trabajadores a nivel operativo en términos de no tener la paga garantizada y contratos laborales precarios, como en los directivos que se sienten mal por la dificultad de recaudar fondos.

El mayor estrés es la parte de los recursos económicos para todos, por diferentes motivos, porque hay que conseguirlos para el otro o porque a lo mejor no te van a llegar. (Entrevista 2)

Según varios entrevistados, la dependencia de recursos externos se vive como estresante no solamente en términos de falta de recursos económicos sino también por los formatos y requisitos de las convocatorias que parecen dejar la sensación de deber “forzar” el proyecto ideal a los criterios dictados desde arriba.

Los compromisos que se van obteniendo, compromisos de proyectos cuando nos dan financiamiento, que tienes que cumplir ciertas metas. (Entrevista 8)

Desde el exterior, para algunos participantes finalmente emergen no sólo riesgos económicos sino además la percepción de la situación social general que provoca desmotivación, frustración y sensación de impotencia en los activistas de las OSC.

Toda esta situación que estamos viviendo en Morelos genera hasta cierto punto una situación de incapacidad de atenderlo, no tenemos nosotros la alternativa, no tenemos la capacidad de decir podemos parar esto [...] Lo que está pasando, también de la cuestión social, también de la cuestión de violencia, y eso genera cierto sentido de impotencia, de no dar respuesta a cada una de esas cosas. (Entrevista 1)

Relacionados con los problemas de recaudar fondos están los aspectos de la realización concreta del trabajo como factor estresante en términos de carga y presiones. Más de la mitad de los entrevistados menciona la presión de tiempo y la cantidad de trabajo a realizarse en tiempo y forma como elemento más estresante en su organización.

Sí, es estresante porque de pronto son muchas horas de trabajo [...] pero en sí el estrés es por saber el recurso, por ver proyectos, que se cumplan las metas, que se logren cosas, entonces, pues, es como el estrés cotidiano. (Entrevista 3)

Llegan demasiadas personas que están solicitando la atención, entonces como que de repente existe esto, de atender rápido. (Entrevista 5)

Para un buen número de participantes, a la carga de trabajo se añaden además espacios demasiado pequeños o inadecuados para realizar los proyectos.

Necesitamos un inmueble, un lugar más grande puesto que aquí ya no cabe-mos. Entonces ahorita sí, se está haciendo ese tipo de proyectos para poder obtener el inmueble que necesitamos, adecuado a nuestras necesidades. (Entrevista 11)

Para varios directivos entrevistados, a estas preocupaciones se añade la responsabilidad que esto conlleva para ellos, la cual sienten que cargan solos y que los tiene en tensión constante.

Yo cargo con bastante parte de la responsabilidad, de que funcione o no [la organización], entonces ¿qué te podría decir?, mi mayor preocupación es que los proyectos salgan. (Entrevista 6)

Toda responsabilidad cae sobre mí, si hay un error o un acierto es culpa mía. (Entrevista 9)

El tercer grupo de factores de riesgo emergentes de las entrevistas se refiere a las relaciones interpersonales. Por un lado, según la mayoría de los entrevistados, son los conflictos y tensiones entre los miembros organizacionales los causantes del estrés en el trabajo, tanto por discusiones fuertes sobre el contenido del trabajo como por conflictos debidos a la realización y coordinación del mismo.

Hay tensiones que tienen que ver con quién hace qué y quién cumple con qué, con el nivel de responsabilidad o con la falta de comunicación. (Entrevista 2)

Para los participantes de organizaciones que atienden directamente a población vulnerable con tareas terapéuticas, el estrés intrínseco de relacionarse con el otro se genera también por el trabajo con personas.

Hay un grado de estrés en todas las personas enfermas [...] son enfermos que tenemos que ir viendo cómo avanza su programa gradualmente, en la rehabilitación que estén, pero pues sí, sí, causa cierto estrés. (Entrevista 4)

A los entrevistados se les preguntó asimismo cómo se dan cuenta de que sus colaboradores sufren de estrés en el trabajo. Las manifestaciones que reportan van desde conductas inusuales (llegar tarde al trabajo) y expresiones de agresividad, hasta sintomatologías de tipo psicossomático.

Las molestias físicas que empiezan a presentar, el desgaste, agotamiento, se manifiestan en enfermedades, dolores de cabeza, estómago, gastritis. (Entrevista 8)

Físicamente se les nota, algunas veces ya vienen con tristeza, calladas, o no quieren hablar, o de pronto se alejan del grupo. (Entrevista 10)

En tanto, de manera directa a la pregunta sobre las manifestaciones o en otros momentos de la realización de las entrevistas, más de la mitad de los participantes da cuenta del fenómeno de rotación del personal como consecuencia del malestar en el trabajo, sea por tensiones internas, sea por exigencias económicas.

Estrés al interior de la institución, creo que cuando se da el caso, pues la gente se va, si ya no está a gusto se va [...] la gente se ha ido porque se va a estudiar a otro lado, porque el ingreso de la [organización] es mínimo [...] la situación está cada vez peor, y yo creo que la situación que genera más estrés es esa, entonces [encuentran otro trabajo] y se van. (Entrevista 6)

3.2.2. Factores salutogénicos

Los factores que favorecen la salud ocupacional y el bienestar organizacional se indagaron en las entrevistas por medio de preguntas respecto del clima organizacional percibido y de cómo la gente se siente en su trabajo. En varios momentos de las entrevistas tales factores emergen además, por ejemplo, cuando se pide a los participantes una metáfora o un dicho que pudiera representar a sus organizaciones. De este modo, los factores salutogénicos que motivan a las personas a seguir trabajando las hacen sentir bien y promueven la efectividad y el logro de toda la OSC. Esos factores se pueden dividir en tres áreas: beneficios externos, relaciones interpersonales y significado del trabajo.

Algunos entrevistados mencionan de manera explícita la relación con actores externos a nivel local e internacional como un factor que promueve la efectividad organizacional, traducido en apoyo mutuo, reciprocidad y solidaridad más que en aportaciones económicas.

Un apoyo mutuo entre la organización y [una universidad]. Les empezamos a intercambiar conferencias [...] por el préstamo de sus aulas de cómputo y entonces, estudiantes [de esta universidad] que tenían que hacer horas de servicio social que lo hacían con nosotros dándonos clases de computación. (Entrevista 1)

Para la mayoría de los entrevistados, sin embargo, las relaciones interpersonales entre los miembros representan elementos constituyentes para sentirse a gusto en las organizaciones. Así, ante la pregunta sobre el clima percibido en sus organizaciones, más de la mitad de los entrevistados hizo hincapié en las relaciones de confianza, respeto, solidaridad, colaboración, amistad y hasta diversión entre sus colaboradores.

Nos conocemos muy bien el equipo [...], el equipo base come juntos todos los días, entonces eso también te da un sentido de unión [...], hay como mucha confianza, hay mucho diálogo y de manera directa y clara. (Entrevista 3)

Un elemento central en las relaciones entre los miembros organizacionales parece ser el proceso de comunicación que la mayor parte de los entrevistados describe como continuo, transparente y abierto para tomar decisiones, llevar a cabo el trabajo y resolver problemas y conflictos.

Hemos procurado hacer un ambiente de mucha confianza en donde podamos hablar abiertamente de lo que sucede, también de participación con las ideas de todos. (Entrevista 3)

No sólo las relaciones entre miembros, sino también las relaciones con la población beneficiaria aparecen como factor salutogénico, ya que algunos entrevistados describen a sus usuarios más en términos de relación de solidaridad recíproca que de “receptores” de ayuda.

Con las [beneficiarias] como que es un ambiente bastante flexible, es como muy abierto, y sí hay intercomunicación entre nosotras [...] vamos como juntas trabajando y tomando decisiones [...] es transparente, es abierto, es flexible y como bastante solidario también, porque en algunas cuestiones o carencias que tenemos las [beneficiarias] siempre están disponibles para cualquier tipo de apoyo que se les solicita. (Entrevista 8)

Finalmente, buena parte de los entrevistados destaca el contenido y significado del trabajo en sus organizaciones como motivador, transformador y realizador tanto para ellos mismos como para sus colaboradores.

Es un espacio que te reconforta, que te alimenta y que incide en tu vida misma para la toma de decisiones; es un espejo de luz, así lo veo [...] es como algo que te alimenta a seguir las que trabajamos en [la organización]. (Entrevista 7)

206

3.2.3. Necesidades y propuestas para mejorar el bienestar

En la última parte de la entrevista se preguntó a los participantes respecto a cuáles aspectos se debería intervenir para mejorar la salud ocupacional y el bienestar organizacional en sus OSC.

Muchos de ellos expresaron: acciones en términos de facilitar el trabajo operativo, aumentar espacios, incrementar los miembros activos y especificar funciones y responsabilidades.

Me gustaría que tuviéramos menos carga de trabajo, este año fue un año muy bueno pero también con mucha carga de trabajo, entonces de repente sí, sé que a lo mejor nos faltó, a lo mejor sumar más gente al equipo base. (Entrevista 3)

Algunos, además, mencionan la promoción de la salud y del bienestar como proyecto, tanto para la población beneficiaria como para los miembros organizacionales.

Para el próximo año voy a meter un proyecto de autocuidado, y es como la alimentación para nosotras, el dormir, pero desde la visión de género, una, y el ejercicio, queremos implementar entrar una hora antes y hacer ejercicio todo el equipo para tener más acción de vida y después entrar a trabajar. (Entrevista 7)

Por último, una persona entrevistada menciona la necesidad de fortalecer las relaciones con actores externos a la OSC.

Lo que nos interesa y nos hace funcionar mucho es hacer alianza justamente con la academia, como nosotros no nos podemos detener mucho a pensar sobre lo que estamos haciendo, pues, que lo piensen otros, los que se dedican a eso. Entonces, en la medida que también sintamos que esto que estamos aportando pueda ser útil para reflexionar sobre nuestro propio trabajo y conocer también lo que ustedes produzcan. (Entrevista 2)

La exigencia de intensificar alianzas se volvió tema central en el debate durante la devolución de los resultados a los participantes y otros actores de OSC interesados del Estado de Morelos.⁷ Según los participantes, no sólo se buscan alianzas con la academia sino también la construcción de redes entre OSC del Estado que parecen débiles, así como las instituciones públicas y el gobierno, particularmente en términos de reconocimiento legislativo. Sin embargo, para varios la relación con estos últimos se connota frente el temor de caer en dependencias de poderes y juegos políticos.

207

3.3. Discusión

Al poner en discusión los resultados acá presentados sobre la base del modelo de los factores psicosociales del trabajo de Juárez y Camacho (2011) y las peculiaridades y especificidades de las OSC elaboradas por Converso (2003) y Girardo (2010), es factible arribar a una serie de consideraciones.

En primer lugar, en los factores psicosociales del trabajo emergentes de las entrevistas se reflejan las características de las OSC expuestas con anterioridad, en especial: la centralidad de las personas (miembros y beneficiarios) y sus relaciones; la motivación por un trabajo gratificante, de desarrollo personal, coherente y ligado a un compromiso social; condiciones de trabajo inseguras y precarias; la dependencia económica de financiamientos públicos.

Luego, en las entrevistas parece evidente que los factores de riesgo llevan consigo una parte de factores salutogénicos y viceversa: las relaciones con actores externos crean dependencia, sobre todo económica, y son vividas al mismo tiempo en términos de solidaridad, reciprocidad y aportación. Las relaciones cercanas entre miembros y con la población beneficiaria crean tensiones y estrés pero son también fuente de apoyo social y recompensa simbólica; el trabajo es demasiado en términos de cantidad, presiones y condiciones, conlleva una fuerte responsabilidad para los demás (colaboradores y beneficiarios) aunque contemporáneamente está cargado de un fuerte significado positivo, motivación intrínseca y crecimiento personal.

⁷ Se agradece a las estudiantes de la Licenciatura en Psicología de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos que apoyaron con la transcripción del debate de la devolución de resultados: Adriana Díaz González, Adriana Márquez Moreno y Liliana Mejía Maya.

Desde el punto de vista de la salud ocupacional y del bienestar organizacional, preocupan sobre todo tres posibles efectos relacionados con estos factores: el *burnout* o síndrome de “quemarse por el trabajo” como riesgo intrínseco a un trabajo relacional, de ayuda y con un fuerte componente emocional (Gil-Monte, 2005; Converso y Falchetta, 2007; Hindrichs, Camacho, Juárez, Converso y Girardo, 2011), una percepción negativa de la justicia organizacional cuando el empleo es precario e inseguro (Colquitt, Conlon, Wesson, Porter, y Ng, 2001; Littlewood, 2007) y el riesgo de una fuerte rotación del personal debido a las condiciones de trabajo u otros factores (Girardo, 2010).

4. Conclusiones

208

El presente artículo representa sólo una primera aproximación al trabajo en las OSC mexicanas desde el punto de vista de los factores psicosociales y la salud ocupacional. Como consecuencia, se demarcan algunos límites inherentes a ello. En primer lugar, sólo se escucharon las voces de dirigentes de OSC en un Estado de la República Mexicana. Aunque se eligió la muestra de esta manera para abarcar un mayor número de organizaciones, es necesario profundizar las temáticas con personal operativo, remunerado o voluntario, de OSC para recuperar su experiencia y punto de vista (p.ej., la vivencia de la justicia organizacional), así como ampliar la investigación a otras regiones del país. En segundo lugar, si bien un enfoque cualitativo permite una mayor profundización de las vivencias personales y subjetivas de los participantes, es deseable que futuras investigaciones utilicen también instrumentos cuantitativos para diagnosticar la presencia de los factores psicosociales en las OSC.

Teniendo en cuenta estos límites, se considera sin embargo la necesidad de alianzas con instituciones de investigación como una invitación para reflexionar sobre cómo se puede apoyar el bienestar organizacional y promover la salud ocupacional en las OSC.

Muchas problemáticas emergentes tienen que ver directa o indirectamente con aspectos económicos. Aunque como académicos no nos es posible resolver estos problemas de manera inmediata, con proyectos de investigación se puede contribuir a la promoción del sector y su derecho a ser subsidiado por sustituir muchas tareas propias al sector público y proponer políticas sociales (Girardo, 2010), colaborar para su mayor reconocimiento público y legislativo, fortalecer alianzas, redes y colaboraciones (Girardo, Hindrichs y Converso, 2012).

Aunque, como fue reportado más arriba, una persona entrevistada desee que los académicos piensen en cómo se trabaja en las OSC, no se puede sustituir el pensamiento de los actores protagonistas de las organizaciones. Precisamente debido a las peculiaridades y especificidades culturales del sector, no es factible tampoco aplicar de manera sencilla modelos propios de la administración de recursos humanos en el sector público o privado (Biffi, 2008; Hindrichs, Converso y Girardo,

2010). Hacerlo sería alimentar el riesgo de burocratización intrínseco a las estructuras y procesos democráticos (Hindrichs *et al.*, 2011), presentes también en las OSC consideradas para este trabajo, como se profundizó en otro lugar (Hindrichs *et al.*, 2013). Este riesgo se percibe, por ejemplo, en las necesidades de especificar funciones y responsabilidades por medio de diseños de puestos.

Sin embargo, como psicólogos y profesionales abocados a la profesionalización de las organizaciones y del trabajo se puede acompañar los procesos de pensamiento y concientización por parte de los miembros de OSC para encontrar de manera conjunta acciones de mejoría y valorar las buenas prácticas ya existentes (Converso y Piccardo, 2003; Hindrichs y Converso, en prensa). De esta manera se corresponde con la perspectiva del doble fortalecimiento o empoderamiento (Piccardo y Converso, 2003; Piccardo y Martini, 2004; Converso y Hindrichs, 2009) y de la doble cooperación (Girardo *et al.*, 2012) como necesidad de promover el fortalecimiento o empoderamiento a nivel tanto psicológico y relacional como organizacional (Zimmerman, 1999) y la cooperación entre diferentes actores sociales en organizaciones que promueven el fortalecimiento o empoderamiento, así como la cooperación de su población beneficiaria.

Como se analizó con anterioridad (Hindrichs *et al.*, 2013), muchas de las prácticas activas en las OSC consideradas en el presente proyecto de investigación ya corresponden a esta necesidad e implementan, por ejemplo, procesos democráticos de toma de decisiones o brindan a sus miembros los mismos servicios que a sus beneficiarios. Es decir, muchas probables intervenciones de promoción de la salud ocupacional y del bienestar organizacional pueden nacer de la experiencia de las OSC mismas. La labor de los académicos consiste en apoyar las OSC para valorar estas experiencias y colaborar para encontrar nuevas soluciones.

Bibliografía

- Biffi, A. (2008), Il valore del lavoro. Quali investimenti nelle risorse umane nelle imprese non profit?. *Animazione Sociale*, 38(5), pp. 77-84.
- Colquitt, J. A., Conlon, D. E., Wesson, M. J., Porter, C. O. L. H., Ng, K. Y. (2001), "Justice at the Millenium. A Meta-Analytic Review of 25 Years of Organizational Justice Research". *Journal of Applied Psychology*, 86(3), pp. 425-445.
- Converso, D. (2003), La specificità delle organizzazioni non profit. En D. Converso y C. Piccardo (Eds.), *Il profitto dell'empowerment. Formazione e sviluppo organizzativo nelle imprese non profit*. (pp. 3-112). Milano: Raffaello Cortina.
- Converso, D. y Piccardo, C. (2003), *Il profitto dell'empowerment. Formazione e sviluppo organizzativo nelle imprese non profit*. Milán: Raffaello Cortina.
- Converso, D. y Falcetta, R. (2007), *Burn-out e non solo. Salute e benessere nelle organizzazioni sociosanitarie*. Turín: Centro Scientifico Editore.
- Converso, D. y Hindrichs, I. (2009), "La declinazione del potere in gioco nell'empowerment". *Animazione Sociale*, 39(6-7), pp. 62-69.
- Gil-Monte, P. (2005), *El síndrome de quemarse por el trabajo (Burnout). Una enfermedad laboral en la sociedad del bienestar*. España: Ediciones Pirámide.
- Girardo, C. (2010), *El trabajo y sus peculiaridades en las organizaciones de la sociedad civil en México*. Zinacantepec, Edo. de México: El Colegio Mexiquense, A. C.
- Girardo, C., Hindrichs, I. y Converso, D. (2012, julio), *Las organizaciones de la sociedad civil mexicanas y la cooperación al desarrollo: estrategias y enfoques*. Ponencia presentada ante la 10th International Conference of the International Society for Third-Sector Research (ISTR).
- Hindrichs, I., Bautista Rodríguez, G. L. y Matías Montoya, C. (2012, octubre), *El Significado de los Factores Psicosociales en Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) del Estado de Morelos (México)*. Ponencia presentada ante el 1er Congreso Internacional y 4to Foro de las Américas en Investigación sobre Factores Psicosociales, Estrés y Salud Mental en el Trabajo.

- Hindricks, I., Camacho-Ávila, A., Juárez García, A., Converso, D. y Girardo, C. (2011), "Fortalecimiento y Burnout en las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)." *Revista Mexicana de Psicología*, Número Especial (octubre 2010), pp. 670-672.
- Hindricks, I. y Converso, D. (en prensa). Re-pensar en el equipo: una experiencia de investigación-formación con educadores de una cooperativa social italiana. En A. Bazán Ramírez y D. Castellanos Simons (Eds.), *Generación y Aplicación del Conocimiento Psicológico en la Educación*.
- Hindricks, I., Converso, D. y Girardo, C. (2010), Estrategias para la inversión en recursos humanos en las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). En M.A. Carillo Pacheco (Ed.), *Psicología y trabajo. Experiencias de investigación en Iberoamérica*. (pp. 105-130). Edo. de Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.
- Hindricks, I., Converso, D. y Girardo, C. (2013, agosto), *Las especificidades organizacionales para la calidad de vida en el trabajo de Organizaciones de la Sociedad Civil*. Ponencia presentada ante el III Congreso Ibero Americano de Psicología de las Organizaciones y el Trabajo.
- Hindricks, I., Girardo, C. y Converso, D. (2011), "La traducción del valor democrático en la participación organizativa en la sociedad civil: Un estudio de caso entre México e Italia". *Economía, Sociedad y Territorio. Revista del Colegio Mexiquense*, XI(37), pp. 667-706.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información INEGI (2012), *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México, 2008-2010. México, D.F.: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información.
- Juárez, A. y Camacho, A. (2011), *Reflexiones teórico-conceptuales de lo psicosocial en el trabajo*. México D.F.: Juan Pablos Editor.
- King, N. (2004), Templates in the Thematic Analysis of Text. En C. Cassel y G. Symon (Eds.), *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research* (pp. 256-270). Thousand Oaks, California: Sage.
- Layton, M. (Coord.) (2012), *Financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en México*. Donativos Privados 2007. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004), Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de febrero de 2004 (Última reforma, 25 de abril de 2012).
- Littlewood, H. F. (2007), "De cuerpo presente: un estudio de evitación del trabajo". *Revista Interamericana de Psicología Ocupacional*, 26(1), pp. 22-33.
- Lombardi E., Messina, A. y Polimanti, O. (1999), *Lavorare bene. Manuale sull'organizzazione e le forme di lavoro nel terzo settore*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Piccardo, C. y Martini, M. (2004), "Il doppio empowerment". *Sviluppo & Organizzazione*, 205, pp. 19-39.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002), *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.
- Verduzco, G. (2003), *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro Mexicano para la Filantropía.
- Zimmerman, M. A. (1999), "Empowerment e partecipazione della comunità. Un'analisi per il prossimo millennio". *Animazione Sociale*, 29(2), pp. 10-24.

Páginas de internet

- Instituto Nacional de Desarrollo Social INDESOL (2013), Sistema de Información del Registro Federal de las OSC. Recuperado en <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información INEGI (2009), Censos Económicos 2009. Recuperado en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/default.asp?s=est&c=14220>.

Las OSC contra la trata de las mujeres y de las niñas con fines de explotación sexual

Fecha de recepción: 21-06-2013

Fecha de aceptación: 17-09-2013

Roxana Muñoz Hernández¹

RESUMEN

El artículo se refiere a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que trabajan contra la trata de mujeres y de las niñas con fines de explotación sexual. Destaca la importancia del cambio del enfoque asistencialista de las OSC por un enfoque centrado en los derechos y la participación de las mujeres y de las niñas. Hace hincapié en las tres estrategias que han dado mejores resultados para enfrentar este problema: la prevención, la protección, la asistencia y la persecución. Resalta las desigualdades de la cultura de género como uno de los factores que explican la permanencia de este problema en México. Revisa la articulación de las OSC con los gobiernos federal y local en las Comisiones Interinstitucionales para enfrentar la trata sexual.

Palabras clave: Derechos humanos, participación, prevención, cultura de género

¹ Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Correo electrónico: roxanamunoz87@hotmail.com

ABSTRACT

This article is about the Civil Society Organizations (CSO's) and how it working against trafficking of persons. Specially analysis of trafficking women and girls to sexual exploitation in Mexico. The emphasis is on the importance of changing welfare approach of CSO's to other one based on rights and participation of women and girls. We show three strategies have worked best address this problem: prevention, protection, assistance and prosecution. Highlights the inequalities of gender's culture as one of the factors that explain the prevalence of this problem in Mexico. Finally, we check out joint work between CSO's and federal and local government commissions to confront sex trafficking.

Key Words: human right, participation, prevention, gender's culture

Introducción

La problemática de la trata de las mujeres y de las niñas es muy amplia y ha sido narrada desde la literatura como la novela de Mario Vargas Llosa, “Pantaleón y las visitadoras” hasta las series televisivas recientes como “Matrioska”. Sin embargo en las ciencias sociales se ha escrito muy poco sobre este tema y menos aún sobre las OSC contra la trata de las mujeres y de las niñas en México. La trata de personas es un delito contra los derechos humanos y se le considera como una de las formas contemporáneas de la esclavitud.

La definición más aceptada de este delito se encuentra en el Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir y sancionar la trata de personas como:

..”La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo o al uso de fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” (Protocolo de Palermo contra la Trata de Personas: 3.a.).

El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado. (Protocolo de Palermo contra la Trata de Personas: 3.b.).

La trata de personas es todo el proceso previo a su explotación o su esclavitud, el reclutamiento, transporte, traslado, acogida y recepción de personas. Si bien la trata de personas incluye también los trabajos forzados y el tráfico de órganos en este artículo sólo nos referiremos a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

Alrededor del concepto de “trata” han existido concepciones erróneas como la que se refiere a la trata de personas como trata de blancas, lo cual implica asumir que las mujeres no blancas no son víctimas de este delito. También se ha confundido con el tráfico de personas, que puede estar relacionado pero corresponde a un fenómeno migratorio de desplazamiento de una persona de un lugar a otro.

Según el Informe Anual sobre trata de personas del departamento de Estado de Estados Unidos 12.3 millones de personas que hasta 2010 habían sido víctimas de trata en todo el mundo, más de la mitad eran mujeres y niñas. La OIT agrega que una quinta parte del total de víctimas está confinada a trabajos forzados y el 43% al comercio sexual; este último grupo lo conforman las mujeres y las niñas en el 98%” (Casillas R. 2013 :14).

México es considerado uno de los países de fuente, tránsito y destino relevante de las redes de trata de personas con fines sexuales. Se ha tratado de frenar este

delito mediante disposiciones legislativas en los últimos años. En 2007 se promulgo la “Ley para prevenir y sancionar la trata de personas” en todo el país, esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2009, que es el año en que comienza aplicarse en México. En ese mismo año, 22 Estados y el Distrito Federal decretaron reformas a sus códigos penales que tipifican algunas formas de trata de personas, aunque en la actualidad sólo el Distrito Federal y Chiapas cuentan con leyes específicas sobre la materia (Casillas R 2013: 15).

Años después en 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una ley con mayor alcance que la anterior la “Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia de las víctimas de estos delitos.” En septiembre de 2013 se publicó el Reglamento de esta ley que se armoniza con la “Ley general de víctimas” para ampliar el sistema de protección y consolidar mecanismos de protección y reparación integral a las víctimas.

216

A esta problemática se agrega la práctica de la trata de personas en internet con el uso de las redes sociales. En estas redes se emplean métodos sofisticados de captación de mujeres y niñas para el ejercicio de la explotación sexual.

Otra perspectiva para abordar el problema de la trata sexual en México que ha sido muy poco desarrollada por los investigadores es el enfoque cultural que plantea que más allá de mejorar las leyes y elevar las penas, se debe tener un cambio en los significados de la sexualidad. El tema de fondo es la mercantilización de la sexualidad, la idea de que el sexo es una mercancía que se puede comprar, que está disponible en el mercado, que además no genera ningún vínculo con el consumidor. Este último tiene que hacerse responsable de que detrás de esa persona que está siendo considerada una mercancía hay una serie de violencias acumuladas que inician con mecanismos de engaño y seducción.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en México han trabajado desde hace varios años en combatir este problema. Este artículo tiene como objetivos: explorar diversos aspectos del trabajo de las OSC contra la trata sexual, especialmente su cambio de enfoque de asistencialista a uno de derechos y participación, conocer sus redes organizacionales y las estrategias que aplican para mejorar su trabajo, incorporar en su agenda de trabajo la cultura de género y finalmente sus estrategias de vinculación con los gobiernos local y federal. Las preguntas de investigación que acompañan este trabajo son:

¿Por qué es importante cambiar un enfoque asistencialista por un enfoque de derechos y participación en las OSC contra la trata de mujeres y niñas?

¿Las estrategias de la prevención, la protección, la asistencia y la persecución son las más adecuadas para orientar el trabajo contra la trata sexual?

¿De qué forma participan las redes organizacionales de las OSC contra la trata de mujeres y niñas para combatir este problema?

¿Por qué es importante incorporar los aspectos de la cultura de género en la agenda de las OSC contra la trata de mujeres y niñas?

¿Por qué es necesaria la vinculación de las OSC contra la trata sexual con el gobierno local y federal?

En esta investigación aplicamos la metodología cualitativa que se refiere a la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas habladas o escritas y la conducta observada. Como herramientas para desarrollar la investigación recurrimos a la entrevista en profundidad y la observación participante que produce notas de campo.

En la investigación empírica realizamos diversas entrevistas con representantes de las OSC y con representantes del gobierno del Distrito Federal. Con respecto a las OSC se entrevistaron a dos personas (la directora y la encargada de los medios de información) de la Asociación Civil llamada Coalición Regional contra el tráfico de mujeres y niñas en América Latina y el Caribe (CATW-LAC), y a dos personas del equipo técnico en la Red de los derechos de los niños (REDIM), la coordinadora y un miembro de este equipo. Del gobierno del Distrito Federal entrevistamos a la subdirectora de equidad de género de la Delegación de Tlalpan y a la Directora de atención de víctimas de la procuraduría del Distrito Federal. Todas las entrevistas se realizaron durante los meses de enero a julio de 2013 con excepción de REDIM que realice en 2012. Me ayudaron a situar el problema los dos recientes libros de Rodolfo Casillas citados en la bibliografía y el diagnóstico de trata de personas en el Distrito Federal elaborado por CATW-LAC e Inmujeres que consulte por internet.

El artículo está dividido en tres partes, en el primero está dedicado al contexto teórico con la propuesta de Amartya Sen sobre el enfoque de derechos, agentes de cambio y participación para las OSC que trabajan con mujeres para reducir las inequidades que reducen su bienestar.

La segunda parte analiza la aplicación del enfoque de derechos y participación en México. En esta parte se hace énfasis en las características de las estrategias para combatir la trata sexual: la prevención, la protección, la asistencia y la persecución. También se describe la agenda pendiente de las OSC: la cultura de género y su relación con la reproducción de la trata de mujeres y niñas en el país.

En la tercera parte se analiza la vinculación de las OSC contra la trata sexual con las instituciones del gobierno federal y local a través de las comisiones interinstitucionales. También se examina la vinculación de las OSC con el debate entre las feministas abolicionistas y las feministas reglamentaristas. Finalmente presentamos las conclusiones y la bibliografía.

Primera parte

A continuación presentamos el contexto teórico sobre la noción de derechos, agentes de cambio, y participación para lo cual resulta indispensable describir el mode-

lo de desarrollo que propone Amartya Sen y conocer la ubicación de estas nociones en su propuesta teórica.

1.1 El concepto de desarrollo en Amartya Sen

En este enfoque se considera el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades de que disfrutaban las personas. Se consideran dos tipos de libertades: a) la libertad constitutiva y b) la libertad instrumental.

La primera se relaciona con la importancia de las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana.

La eliminación de la falta de libertades fundamentales es una parte constitutiva del desarrollo. Sin embargo, para comprender mejor la conexión entre desarrollo y libertad, nos dice el autor, es necesario incorporar las libertades instrumentales que se refieren a los derechos y las oportunidades que contribuyen a mejorar la capacidad general de una persona. Las libertades instrumentales propuestas por Amartya Sen son cinco: las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora. Las relaciones entre los distintos tipos de libertades son empíricas y se complementan mutuamente (Sen, 2000: 57).

Las libertades instrumentales mencionadas anteriormente incorporan diversos derechos y oportunidades de las personas. Las libertades políticas incorporan, entre otros, los derechos humanos, el derecho a la participación y a la libertad de expresión; los servicios económicos incorporan los derechos a la salud y a la educación, las garantías de transparencia incorporan el derecho a la información y la seguridad protectora incorpora el derecho a la alimentación.

Estos derechos mejoran directamente las capacidades de las mujeres y las niñas víctimas de trata y pueden reforzarse mutuamente en una integralidad de derechos.

1.2 Agentes de cambio y bienestar

La obra clásica de Mary Wollstonecrafts, "A vindication of the rights of women" publicada en 1792, nos dice Amartya Sen, planteaba varias demandas sobre los derechos económicos de las mujeres relacionados con el bienestar pero también derechos destinados a la agencia activa de las mujeres.

En los últimos años las OSC enfocadas en las mujeres han comenzado a cambiar sus objetivos, se ha dejado de centrar la atención en el bienestar y se ha incorporado el papel activo de la agencia de las mujeres. Las mujeres han dejado de ser receptoras pasivas de ayuda destinada a mejorar su bienestar y son vistas como agentes de cambio.

El término "agente" a veces se emplea en la literatura sobre economía y sobre la teoría de juegos para referirse a una persona que actúa en representación de

alguna otra y cuyos logros deben evaluarse a la luz de los objetivos de alguna otra. Amartya Sen utiliza el término “agente” en el sentido más antiguo, de la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no en función de algunos criterios externos.

Para comprender mejor el término agente tenemos que analizar, nos dice el autor, las relaciones empíricas relevantes, en particular las conexiones entre los distintos tipos de derechos relevantes, que se refuerzan mutuamente.

I.3 Bienestar

Amartya Sen (Sen, 1998: 39) considera a las personas desde dos perspectivas: la del bienestar y la de su condición de ser agentes de cambio, ninguna puede subsumir a la otra.

El autor concibe el bienestar en términos de vectores de realización y de la capacidad para conseguirlos. Vectores de realización son el conjunto de realizaciones que logra una persona. La capacidad se refiere a la habilidad de una persona para lograr funcionamientos valiosos.

Los funcionamientos representan partes del estado de una persona, en particular las cosas que logra hacer. Algunos funcionamientos, nos dice el autor son elementales, como estar nutrido adecuadamente o tener buena salud. Otros pueden ser más complicados, como alcanzar la autodignidad o integrarse socialmente, estos dos funcionamientos serían prioritarios para la atención de las mujeres y las niñas víctimas de trata.

El aspecto del bienestar de las personas nos lleva a un concepto particular de libertad que el autor denomina “libertad de bienestar”. Así también establece que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos.

I.4 Agentes de cambio

Además de la búsqueda de bienestar, otros valores como la libertad de ser agente tienen un papel importante en la valoración de las elecciones que hace una persona.

La “libertad de ser agente”, dice el autor, se refiere a que la persona es libre de hacer y conseguir en la búsqueda de cualquier meta o valores que considere importantes. La faceta de ser agente no se puede comprender sin tener en cuenta sus objetivos, propósitos, fidelidades, obligaciones y en un sentido amplio su concepción del bien. Mientras que la libertad de bienestar es la libertad para conseguir algo particular a saber, el bienestar. La idea de libertad de ser agente es más general, puesto que no está vinculada a ningún tipo de objetivo. Es la libertad para conseguir cualquier cosa que la persona, como agente responsable, decida que hay que conseguir (Sen, 1998: 85).

Tal condicionalidad no implica –continúa el autor– que la idea que tenga la persona sobre ser agente de su cambio no requiera disciplina. La necesidad de una cuidadosa evaluación de los objetivos, propósitos o fidelidades, así como de la concepción del bien, es importante y rigurosa.

Cuando no es posible satisfacer el requisito de evaluación rigurosa (por ejemplo en el caso de los menores de edad o de personas con enfermedades mentales que les impidan esta evaluación), la faceta de ser agente será menos importante.

Aunque la faceta de ser agente de cambio y la de bienestar son importantes, son importantes por razones diferentes. Bajo una perspectiva –continúa el autor– la persona es considerada como alguien que actúa y juzga, mientras que bajo la otra se considera a la misma persona como un beneficiario cuyos intereses han de ser tenidos en cuenta.

220

Ambos aspectos (bienestar y agente de cambio) figuran en la agenda de las OSC, este último se ha enfatizado en los últimos años. La agencia activa de las mujeres no deja de rectificar las desigualdades que limitan el bienestar de las mujeres y las somete a un trato desigual.

Los estudios empíricos de los últimos años han mostrado (Sen, 2000: 312) que en las consideraciones relativas al bienestar de las mujeres influyen algunas variables como su capacidad para encontrar trabajo fuera de su hogar, para tener derechos de propiedad y para saber leer y escribir y tener un nivel de educación que les permita participar en las decisiones que se toman en la familia. Todos estos aspectos contribuyen positivamente a reforzar su voz y la agencia de las mujeres a través del aumento de su independencia y empoderamiento.

Segunda parte

En esta segunda parte recuperamos la propuesta de Amartya Sen desarrollada anteriormente en el sentido de privilegiar el enfoque de derechos, agentes de cambio y participación en las OSC que trabajan con mujeres y niñas. Con esta intención analizamos la información empírica de las OSC, así como de las redes organizacionales. Se revisan las estrategias para combatir este flagelo: la prevención, la protección, la asistencia y la persecución. Finalmente presentamos la agenda pendiente de las OSC: la relación de la cultura de género con la trata sexual en México.

2. Las OSC asistencialistas vs las OSC con enfoque de derechos, agentes de cambio y participación

Las OSC contra la trata de mujeres y niñas han comenzado a transitar de un enfoque asistencialista a uno de derechos, agentes de cambio y participación,

aunque todavía son muy escasas en México las OSC que tienen esta visión moderna como lo podemos apreciar en los datos estadísticos que presentamos en este apartado.

El primer enfoque asistencialista concentra su atención en el bienestar de las mujeres y las niñas. En un discurso de cubrir las necesidades básicas, se considera a las mujeres y las niñas como sujetos de protección, de tutela y de caridad; el segundo enfoque de derechos y participación es garantista en el que 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.

Esta visión moderna del segundo enfoque tiene también otro lenguaje y otro paradigma. Se considera a las mujeres y niñas como agentes de su cambio. Las niñas son personas que tienen los mismos derechos que los adultos, no son mini-personas con mini-derechos, sino personas como los adultos con derechos como los adultos. Cambian también las palabras, ya no se utiliza la palabra menores. También se incorpora el enfoque de género, se habla de niñas y niños, y el enfoque de edad, las niñas se identifican de 0 a 12 años y de 12 a 17 como adolescentes.

El artículo de Diana Penagos Vázquez: “Respuestas de la sociedad civil organizada a la trata en México” (Penagos, 2013: 241-319) presenta un panorama general de las OSC contra la trata de personas en México del que voy a extraer algunos de los datos que aparecen en el siguiente apartado.

La mayor parte de las OSC no se dedican exclusivamente a hacer acciones contra la trata de personas sino que realizan también otras actividades como dar asistencia jurídica y psicológica a la población en general. Penagos hace una distinción entre las OSC asistencialistas y las OSC dedicadas al desarrollo social, la promoción y la defensa de los derechos humanos de niñas, niños, mujeres, migrantes y trabajadores.

De las 1300 OSC asistenciales y de desarrollo en el país que presenta en la selección de su muestra estadística, sólo 95 de ellas se ocupan de la trata de personas. La mayor parte de estas últimas se localizan en la zona Centro de país como podemos apreciar a continuación en el cuadro realizado por Penagos. (Penagos, 2013: 272). Cabe destacar que de las 95 OSC mencionadas, 86 tienen un enfoque asistencial y sólo 9 de ellas trabajan el enfoque de desarrollo social y derechos humanos donde ubicamos la visión moderna orientada hacia los derechos, agentes de cambio y participación. A estas 9 habría que agregar las redes organizacionales de la sociedad civil contra la trata de personas que se encuentran también trabajando con el enfoque de derechos. En el cuadro 2 presentamos a las OSC contra la trata de personas agrupadas por zona Sur, Norte y Centro, este cuadro lo elaboramos con la información que proporciona Penagos en el artículo ya mencionado. Destaca la concentración de las OSC en la zona Centro donde se ubica el Distrito Federal.

Cuadro 1
Organizaciones asistenciales y de desarrollo contra la trata de personas

Norte		Centro		Sur	
Baja California	7	Aguascalientes	2	Campeche	2
Coahuila	6	Distrito Federal	22	Chiapas	4
Chihuahua	3	Hidalgo	1	Oaxaca	2
Durango	1	Guanajuato	4	Puebla	2
Nuevo León	2	Jalisco	7	Quintana Roo	1
San Luis Potosí	1	México	3	Veracruz	3
Sinaloa	2	Michoacán	2	Yucatán	2
Sonora	1	Morelos	1		
Tamaulipas	1	Querétaro	1		
Zacatecas	1	Tlaxcala	2		
Total	25	Total	45	Total	16
		Total ONG –Asistencia	86		
Norte		Centro		Sur	
Baja California	2	Distrito Federal	4	Oaxaca	1
				Puebla	2
Total	2	Total	4	Total	3
		Total ONG – Desarrollo	9		

222

FUENTE: Elaboración a partir de la Base de datos Cemefi (2009), Femvtra, Proteja, Inmujeres, CEIDAS, Colectivo contra la Trata de Personas en México y Red Nacional de Refugiados, entre otros. (Penagos, 2013: 272).

2.1 Las redes organizacionales de las OSC

Las redes organizacionales son la nueva forma que han adoptado las OSC para mejorar sus sistemas de cooperación y para participar en la elaboración de las políticas públicas. (Muñoz R. 2012: 235). De las redes que comentamos a continuación la primera se dedica exclusivamente al problema de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, la segunda a la atención integral de víctimas de cualquier tipo de trata, el Observatorio se dedica a los hombres y mujeres víctimas de trata y la última, a promover los derechos de las niñas y niños.

a) La Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe A.C. (CATW-LAC)

La CATW-LAC trabaja especialmente con las mujeres y niñas víctimas de la trata con el enfoque de derechos, participación y agentes de cambio. Podríamos decir que es una red de redes ya que tiene 25 redes en diversos países de Latinoamérica. En México tienen una red de 25 OSC, repartidas en diversos Estados de la República: como Chiapas, Baja California Sur, Sonora, Veracruz y San Luis Potosí.

En la sede de CATW-LAC de la ciudad de México trabajan nueve personas asalariadas. Trabajan con las tres "P", son las tres estrategias que se ha probado que son las mejores prácticas para abordar la trata sexual: la prevención, la protección,

Cuadro 2

Organizaciones de la sociedad civil contra la trata de personas en la zona Norte, Centro y Sur de México

Zona Norte	Zona Centro	Zona Sur
Manos Unidas para el Desarrollo, A.C. (Mexicali).	Fundación Mamá Cuca A.C., (Aguascalientes)	Una Puerta a la Esperanza (Campeche)
El Patronato para el Centro de Atención a la Violencia intrafamiliar (Mexicali).	Fundación Casa Alianza México, L.A.P, (Distrito Federal)	Por la Superación de la Mujer A.C., (Chiapas).
Casas de los Migrantes (Baja California)	Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS) (Distrito Federal).	Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdoba" A.C. (Chiapas).
Sin Violencia, A.C. (Chihuahua)	Sin Fronteras L.A.P. (Distrito Federal). Genero y Desarrollo A.C. (Distrito Federal)	Albergue Belén (Chiapas).
El Refugio Más Dulce que la miel (Chihuahua)	Casa de Las Mercedes L.A.P. (Distrito Federal).	Grupo de Mujeres 8 de Marzo, A.C. (Oaxaca).
Centro de Apoyo Opciones Dignas, A.C. (Coahuila).	Fundación Daywalka México, A.C. (Distrito Federal).	Centro de Apoyo al Niño de la Calle (Canica),(Oaxaca)
La fundación "Luz y Esperanza", A.C. (Coahuila).	Infancia Común A.C. (Distrito Federal).	Matetera Ba A.C. (Puebla)
Mujeres Solidarias Acción Social de La Laguna, A.C. (Coahuila).	Fundación Infancia A.C. (Distrito Federal).	Centro de Asesoría y Desarrollo entre Mujeres A.C., (Puebla)
Nuevas Opciones de Vida, (Coahuila).	Espacios de Desarrollo Integral, A.C. EDIAC, (Distrito Federal).	Centro Integral de Atención a las Mujeres, A.C., (Quintana Roo)
Casa de Restauración "El Arca", A.C. (Durango)	Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas A.C. (ADIVAC) (Distrito Federal).	Movimiento a la Asistencia a la mujer Veracruzana A.C., (Veracruz).
Alternativas Pacíficas A.C. (Nuevo León)	Formación de la Joven Guanajuatense A.C. (Distrito Federal).	Mujeres en Atención a Víctimas A.C. (Muavi) (Veracruz)
Ciudad del Niño Don Bosco (Nuevo León)	Fundación de apoyo Infantil (Guanajuato)	Atención Popular Integración Social, Fundación para la Equidad A.C. (Yucatán)
Otra oportunidad A.C. (San Luis Potosí)	En Familia Rompamos el Silencio (Hidalgo)	
Unidas por la paz A.C. (Sinaloa)	Fundación Niños del Planeta A.C. (Jalisco)	
Por el Valor de la Mujer A.C. (Sinaloa)	Fundación Vive 100% Mujer (Estado de México)	
La esperanza L.A.P (Sonora)	Por el Gusto de Saber A.C. (Estado de México)	
Casa del migrante, (Nuevo Laredo, Tamaulipas)	El Refugio Santa Fe, A.C. (Michoacán)	
Casa de la Mujer "Eulalia Guzmán Barrón" A.C., (Zacatecas)	Con Decisión Mujeres por Morelos, A.C. (Morelos)	
	Las Voluntarias Vicentinas de Querétaro A.C. (Tlaxcala).	
	Centro "Fray Julián Garcés" Derechos Humanos y Desarrollo Local A.C. (Tlaxcala).	

223

Fuente: Elaboración propia con base en los datos que aparecen en Penagos Vazquez, 2013:274

la asistencia y la persecución. Además dan cursos de capacitación a funcionarios públicos de diversas dependencias del gobierno como los agentes federales minis-

teriales, al área de búsqueda de mujeres niñas y adolescentes de la Fiscalía especial para los delitos de violencia y trata de personas(Fevimtra), a Ministerios Públicos, y a policías del área cibernética entre otros. Diseñaron un diplomado en línea para prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas que se impartió en la Universidad Iberoamericana campus Santa Fe durante tres generaciones.

Cuentan con un albergue de emergencia para las mujeres y las niñas víctimas de trata y un modelo de atención que son pequeñas viviendas para cinco personas, el objetivo de su intervención nos dicen “es empoderar a las mujeres y niñas y lograr que construyan su proyecto de vida”. Este año (2013) abrieron el sistema Alerta Roja para ayudar a encontrar a las mujeres y niñas desaparecidas y un programa de educación, entrenamiento vocacional y la galletería (cocinan y venden galletas).

224

Las fuentes de financiamiento de la CATW-LAC son internacionales y se encuentran en diversos países como: Noruega, Suecia, Estados Unidos y una agencia de cooperación española. El centro neurálgico (La Coalición Internacional) de esta red se encuentra en Nueva York, es “la primera OSC en luchar contra la trata de mujeres con perspectiva feminista abolicionista”.

La Coalición internacional (fundada en 1988) tiene el formato de una organización paraguas donde a través de las Coaliciones regionales se opera el trabajo. La misión de las Coaliciones es constituir redes nacionales y tener un “focal point “en cada país.

b) Colectivo contra la trata de personas en México

Este colectivo, está conformado por 13 OSC. Su trabajo está enfocado en tres líneas de trabajo: a) afianzar los lazos entre las organizaciones civiles participantes en el colectivo, b) crear un modelo de atención integral para las víctimas de trata sin importar cuál sea el tipo de trata y c) constituirse como activistas sociales en el planteamiento de las políticas públicas (Penagos 2013: 286).

c) Observatorio Latinoamericano sobre la trata y tráfico de personas

En este Observatorio participan 20 OSC agrupadas en el Capítulo México con sede en Guadalajara. El Observatorio Latinoamericano conocido también como “Observa la Trata” se conformó en la primera reunión sobre trata y tráfico de personas en Buenos Aires, Argentina en 2008. La segunda reunión se realizó en la Universidad Iberoamericana de Puebla y la tercera en la Universidad de los Andes en Colombia en 2013. En el Capítulo México participa la Universidad Iberoamericana de Puebla con algunos académicos.

El Observatorio presentó a la comisión del Senado un análisis de la “Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de perso-

nas” y la situación de este problema en el país en 2013. “Destaca que en México se considera que al menos 30 mil menores son víctimas de trata. (aunque para algunos suman 70 000). Que 80% de menores dedicados a la explotación sexual tienen entre 10 y 14 años y subrayan que la ley general vigente carece de un diagnóstico adecuado” (*La Jornada* 10 de junio 2013: 15).

d). La Red por los Derechos de la Infancia, A.C. (Redim)

La Redim es una de las redes organizacionales de la sociedad civil en México que trabaja con el enfoque de derechos y participación infantil desde 2001. Las niñas(os) y los adolescentes son considerados como sujetos de derechos y al Estado como garante de esos derechos y portador de obligaciones. Si bien no trabaja directamente la trata de las niñas(os) con fines de explotación sexual, su enfoque de derechos de las niñas (os) de vivir una vida sin violencia cubre este problema de la infancia y la adolescencia.

La Redim la integran 73 organizaciones de la sociedad civil distribuidas en 15 estados de la República. Entre los integrantes de la Red se encuentra participando la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco con el Programa Infancia.

225

2.2 Las estrategias contra la trata sexual: la prevención, la protección, la asistencia y la persecución

Por la importancia que representa para las OSC contra la trata sexual trabajar con las estrategias de: prevención, protección y asistencia persecución, reproducimos la propuesta presentada por CATW-LAC e Inmujeres, D.F. al gobierno del Distrito Federal para la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2012 en el cuadro 3. En esta propuesta destacan las tareas de prevención con la organización de talleres sobre cultura sexual y derechos humanos. En la parte relativa a la estrategia de protección cabe señalar que la mayor parte de los albergues en el Distrito Federal han sido construidos por iniciativa de las OSC. En esta misma estrategia falta un programa para identificar a las víctimas de trata sexual para que puedan recibir la protección adecuada.

2.3 La agenda pendiente de las OSC: la relación de la cultura de género con la trata de mujeres y niñas

Un aspecto que hay que destacar es la cultura de género que influye en la configuración de los significados y prácticas que conforman la sexualidad de las mujeres y de las niñas. Los componentes socioculturales entrelazados con las dimensiones estructurales de pobreza, carencia de educación y de trabajo entre otros posibilitan la vulnerabilidad de este sector de la población frente a las redes de trata sexual (Szasz, 2013:31).

Cuadro 3
Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal –IASIS

ESTRATEGIAS DEL IASIS	CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
<p>PREVENCIÓN</p>	<p>Talleres permanentes a la población de los c.a.i.s. En los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevención de la violencia, cultura de los buenos tratos • Salud sexual y reproductiva • Adicciones • Derechos humanos • Instrucción escolar • Capacitación para el empleo. • Talleres al personal para el diagnóstico oportuno de "trata de personas y delitos relacionados". • Servicio de "comedores públicos" en las delegaciones abierto al público en general 	<ul style="list-style-type: none"> • Canalización a instituciones públicas y privadas de acuerdo al perfil y necesidades de cada usuaria o usuario. • Brinda atención y tratamiento a personas con problemas de adicción (consumo de drogas y alcohol) en el C.a.i.s. "torres de potrero", para mayores de edad. Para los niños y niñas que lo requieran canalización a espacios certificados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de financiamiento (probois) o instituciones de asistencia privada, asociaciones civiles y ONG'S que promuevan los derechos humanos y que disminuyan las condiciones de riesgo que inciden en la reinserción social de las poblaciones vulnerables. • Campañas para erradicar el tráfico, trata, explotación sexual, esclavitud y todos los delitos asociados a las poblaciones vulnerables que atiende IASIS
<p>PROTECCIÓN Y ASISTENCIA</p>	<p>Se les asiste proporcionándoles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Albergue temporal de estos delitos • Atención médica • Denuncia • Vestido • Alimentación • Atención psicológica • Atención psiquiátrica • Actividades culturales, recreativas y deportivas. • Estructuración de plan de vida • Apoyo para la recuperación de documentos y/o trámites de documentación legal. • Orientar y acompañar en la búsqueda de empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Canalización de albergues especializados para víctimas de estos delitos • Asesoría jurídica • Reintegración a lugar de origen si la víctima lo desea y si hay las condiciones para ello. 	
<p>PERSECUCIÓN</p>	<p>Trabajo de sensibilización para la denuncia</p>	<p>Acompañamiento durante el proceso legal</p>	

Fuente .CATW-LAC; Inmujeres, D.F. 2012; 118. Diagnóstico de causas estructurales y sociales de la trata de personas en la Ciudad de México.

En México coexisten diferentes culturas de género, en las zonas rurales “las normas tradicionales propias de sociedades agrarias, basadas en el parentesco y la cohesión comunitaria, aún tienen mucha importancia. En las ciudades a pesar de los procesos de individualización y de autonomía de las mujeres, están insertadas en una sociedad muy jerarquizada por género y clase social que determinan un sinnúmero de desigualdades importantes en la vida de las mujeres” (Szasz, 2013: 47).

La investigación de Ivonne Szasz sobre: “Sexualidad y cultura en México. Un ejercicio para la comprensión de los vínculos entre la cultura de género y la trata de personas con fines de explotación sexual” (Szasz, 2013: 41-132) nos presenta un nuevo enfoque sobre los diversos aspectos de la cultura de género en México relacionados con la trata sexual. A continuación presento algunos de los factores culturales que desarrolla en su artículo.

227

a) Normas de género desigual para la sexualidad de hombres y mujeres

En México, “la sexualidad heterosexual aún es construida por las jerarquías sociales y las relaciones de poder, en particular las de género. Por ser un espacio de poder, la sexualidad es un campo en el cual intervienen relaciones de dominación, desigualdades, discriminación y violencia” (Szasz, 2013: 44).

En un país con grandes desigualdades sociales como México donde la mayor parte de la población se encuentra en la pobreza, especialmente las mujeres, las normas de género se deben analizar en relación a la estratificación social. Estas clasificaciones “determinan desigualdades en las posibilidades materiales y culturales necesarias para negociar relaciones interpersonales equitativas y para ejercer autonomía en la toma de decisiones sobre el propio cuerpo. Quizá este tipo de limitaciones sea uno de los aspectos que está detrás de la vulnerabilidad de mujeres jóvenes, adolescentes y niñas respecto de la trata de personas” (Szasz, 2013: 47).

b) Las mujeres pobres. El inicio sexual es igual a la unión marital

Las mujeres rurales, nos dice la autora, con baja escolaridad y que viven donde abunda la población indígena, empiezan su vida sexual a edades tempranas. Esto se debe a que el inicio sexual coincide con la unión marital. Aunado a esto las mujeres rurales y las mujeres urbanas de estratos empobrecidos empiezan su vida marital en el hogar de otras personas generalmente los suegros. Se inician en el matrimonio con una baja autonomía femenina y subordinadas a su esposo y sus suegros, “para algunas, incluso implica la cesión de su fuerza de trabajo a la familia del esposo” (Szasz, 2013: 54). Esta situación las pone en estado de vulnerabilidad que pueden aprovechar las redes de trata sexual que en el medio rural están incrustadas en al-

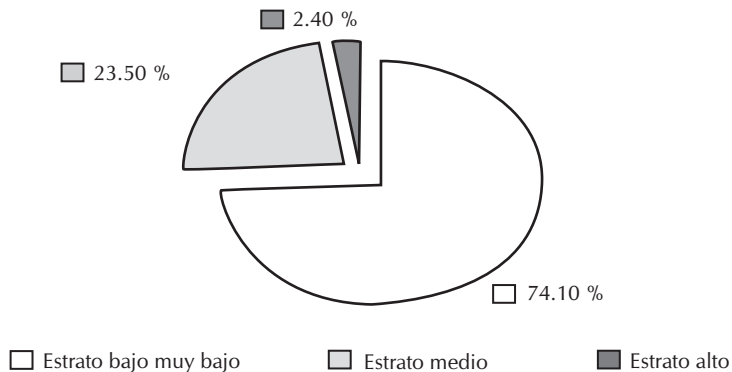
gunas familias como lo describe Montiel Torres Omar para el estado de Tlaxcala (Montiel, 2013: 331).

c) Las adolescentes embarazadas no estaban en la escuela: dejaron la escuela temprano y se unieron antes de tener hijos

Las estadísticas sobre las mujeres de 15 a 24 años que tuvieron embarazos en la adolescencia, según estrato socioeconómico en 1997 que aparece a continuación en la gráfica 1, describen la cultura sexual de las mujeres mexicanas de bajos ingresos que las pone en situación de vulnerabilidad para ser víctimas de las redes de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. “las tres cuartas partes del embarazo en mujeres adolescentes se concentraron en los estratos socioeconómicos bajos y muy bajo. Sólo el 2% de los embarazos previos a los 20 años ocurren en jóvenes del estrato alto” (Szasz 2013: 60)

228

Gráfica 1
Distribución porcentual de las mujeres de 15 a 24 años que tuvieron embarazos en la adolescencia según estrato socioeconómico.



Fuente: Enadid 1997, en Szasz:62

A esta situación se agregan las estadísticas que presenta Szasz (2013:62) del alto porcentaje de mujeres adolescentes de los estratos pobres que tuvieron un embarazo y que no asisten a un establecimiento escolar. Las pocas que pueden ingresar al mercado de trabajo lo hacen en trabajos informales o en el trabajo doméstico.

A estas circunstancias se une “el elevado predominio de la violencia familiar contra niños, niñas y mujeres que señalan diversas encuestas (por ejemplo, la Encuesta sobre la Dinámica Familiar (Endifam), y el anhelo de poner fin a una situación de violencia en el hogar de los padres es uno de los elementos que puede producir en las niñas y jovencitas mayor vulnerabilidad para ser enganchadas en la trata de personas” (García y Oliveira, 2006, citada por Szasz, 2013: 64).

Las mujeres mexicanas tienen una libertad limitada para decidir sobre su propio cuerpo. “Los discursos subalternos sobre equidad de género y el derecho al placer están presentes en algunos sectores de la sociedad mexicana, pero son fuertemente refutados por estructuras sociales más poderosas que organizan la desigualdad de género, como la división sexual del trabajo, el control masculino de los recursos económicos –incluso de los generados con el trabajo de las mujeres– la hegemonía de la sexualidad reproductiva y monogamia para las mujeres, y la preeminencia de la autoridad masculina y de las necesidades de los hombres en las parejas y familias” (Szsaz, 2013: 78).

Los estudios cualitativos sobre relaciones de género y sexualidad “señalan que los varones se construyen a sí mismos como sujetos sexuales, en un afán de afirmar su virilidad y mediados por sus capacidades económicas: en cambio, las mujeres se construyen sobre todo orientadas a despertar el deseo sexual y satisfacer las necesidades y deseos sexuales de otros. Este tipo de normas culturales tiene profundas implicaciones para el fenómeno de la trata de personas con fines de explotación sexual” (Szsaz 2013: 73).

229

Tercera Parte

En esta parte presentamos la vinculación de las OSC contra la trata sexual con el gobierno federal y local a través de las comisiones interinstitucionales y un resumen de las diferentes leyes, reglamentos y fiscalías contra la trata de personas. Finalmente se analiza la participación de las OSC en el debate sobre el abolicionismo y el reglamentarismo.

Las OSC contra la trata de personas se vinculan con el gobierno federal y local a través de las comisiones interinstitucionales. En la comisión interinstitucional federal participaron las siguientes organizaciones: Camino a Casa, A.C., Seguridad en Internet, A.C. y la Coalición regional contra el tráfico de mujeres y niñas en América Latina y el Caribe, A.C. en 2013. En los párrafos siguientes sólo nos referiremos a la Comisión Interinstitucional del Distrito Federal contra la trata de personas (CIDF).

En el Distrito Federal “La Ley para prevenir y erradicar la trata de personas, el abuso sexual y la explotación sexual comercial infantil”, encarga a la CIDF la coordinación de las acciones de prevención. El gobierno y las OSC trabajan interinstitucionalmente para tener una mejor red de atención a las víctimas de trata de personas.

En la CIDF participaron las siguientes OSC: Infancia común, la Coalición regional contra el tráfico de mujeres y niñas en América Latina y el Caribe y académicos de las Universidades Iberoamericana y de la Ciudad de México y un académico de Flacso en 2013.

A continuación presentamos algunos fragmentos de las entrevistas realizadas a la subdirectora de equidad de género de la delegación de Tlalpan del Distrito Federal que participa en la Comisión Interinstitucional contra la trata sexual llevadas a cabo en julio de 2013.

Las OSC han hecho varios señalamientos en la CIDF, están revisando las acciones de atención en materia de trata por parte del gobierno en el barrio de la Merced y en la Zona Rosa. "Ellas mismas interpusieron una queja ante la Comisión de Derechos Humanos porque el gobierno de la delegación Cuauhtémoc no estaba haciendo nada". "También están vigilantes (las OSC) en donde estamos poniendo presupuesto para trata".

"una de las cosas que han estado (las OSC) reclamando es mucha mayor participación,dicen nos das apertura en esto y en lo otro ...pero en la evaluación la cierras..."

La procuración de justicia sigue siendo la agenda pendiente en la trata sexual:

"...creo que falta mayor coordinación, mayor apertura desde el gobierno para las OSC... Se ha tenido ...pero me parece que las OSC reclaman mayor apertura, más de procuración de justicia que sigue siendo escabrosa en materia de violencia contra las mujeres ... la procuración de justicia sigue siendo muy complicada por ejemplo todo lo que existe en términos de medidas cautelares, precautorias, porque no se hace, porque los jueces , porque los ministerios públicos no lo quieren ejecutar, tenemos un muy buen paraguas jurídico pero a la hora de la práctica lo que es el acceso a la justicia sigue siendo la agenda pendiente...me parece que las OSC ..han hecho señalamientos puntuales, porque no actuaste, si tenías esta red, si habías conocido que existía esa red de trata, porque no estás actuando"...

La participación de las OSC en las políticas públicas:

"Las OSC han participado en las políticas públicas...hay un consejo y la mesa interinstitucional donde además se discute política pública, una de las políticas públicas es sobre trata..., el resultado tiene que ver con la Fiscalía"...

La Fiscalía de trata de personas para el D.F que se acaba de crear en 2013, es muy importante en términos jurídicos y en términos de acceso a la justicia. Es una instancia especial de delitos de trata, que puede agilizar las investigaciones. "Cuando se detecta que una muchacha se ha extraviado, pasa mucho tiempo antes de que se pueda hablar de trata porque aunque por las características de la desaparición den como sospecha que esa persona es víctima de trata la cuestión institucional es muy tardada. Con la fiscalía se trata de que se agilicen estos procedimientos".

Las delegaciones del Distrito Federal que participan en la CIDF como la delegación de Tlalpan están trabajando sobre la línea de derechos de las mujeres y las niñas: "tenemos que hacer un énfasis fuerte de que las mujeres tenemos derecho a tener una vida libre de violencia y lo que quiere decir esto, ...hay una educación hacia las mujeres nos dicen esto de que tenemos que permanecer calladas, entre más sumisas seamos es mejor , tenemos que combatir esta parte de la cultura , es un asunto cultural y por eso es posible cambiarlo" ...

"un poco lo que nosotros estamos haciendo es trabajar sobre los derechos con niñas, (os) y con mujeres para que puedan ejercerlos, para que puedan vivir

plenamente sus derechos, en ese sentido también estamos haciendo campañas de prevención ...hablamos del asunto de la trata...una cosa es la parte de la prevención y otra la parte del tratamiento... nosotros estamos en la prevención hablando sobre todo de los derechos y estamos planeando todo un protocolo de actuación para atender a mujeres y niñas (os) que han tenido trata...”

Los derechos de las mujeres:

...”todos los derechos para todas las mujeres, primero la Declaración Universal de los derechos, la otra es que tenemos la Ley de igualdad sustantiva tanto general como local y la ley de acceso a una vida libre de violencia de mujeres tanto local como federal y además tenemos fiscalías especializadas para delitos contra las mujeres y esta fiscalía de trata...”

Relación de la violencia de género con la trata de personas:

“... tenemos un proyecto de atención a la violencia, el tema de trata tiene que ver con violencia de género entonces estamos por abrir un centro de atención de emergencia a mujeres que viven con violencia en Tlalpan, ya existía una que abrimos en 2009 y sí recibimos ese año casos de trata”...

A continuación presentamos en el cuadro 4 las diversas leyes, reglamentos y fiscalías que se han implementado contra la trata de personas en México y a nivel internacional.

México se ha incorporado a diversos acuerdos y reglamentaciones internacionales así como también ha elaborado leyes y reglamentos nacionales. También ha creado Fiscalías especializadas federales y locales en trata de personas.

Cuadro 4
Leyes, Reglamentos y Fiscalías

INTERNACIONALES	LEYES NACIONALES	FISCALÍAS NACIONALES
1995: La declaración y plataforma de acción de la cuarta conferencia mundial de las Mujeres-Beijing.	2007: Ley general para la igualdad entre hombres y mujeres. -Ley general de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia. -Ley para prevenir y sancionar la trata de personas (en 2011, 25 entidades federativas habían tipificado el delito de trata de personas).	2008: Fiscalía especial para delitos de violencia contra mujeres y trata de personas (FEVIMTRA).
2000: Protocolo adicional de la convención de los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil, y la pornografía infantil.	2012: Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos.	2013: Fiscalía especializada en trata de personas en el Distrito Federal.

Continuación Cuadro 4

INTERNACIONALES	LEYES NACIONALES	FISCALÍAS NACIONALES
<p>2003: Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional, con dos protocolos complementarios:</p> <p>a) Contra la trata de personas especialmente mujeres y niños,</p> <p>b) Contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.</p> <p>1999: Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra las mujeres (ONU, 25 de noviembre).</p>	<p>2013: Reglamento de la Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos.</p>	<p>Fiscalía especializada en atención a mujeres víctimas del delito por razones de género en ciudad Juárez, Chihuahua.</p>

232

Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados en el Diagnóstico de causas estructurales y sociales de la trata de personas en la ciudad de México (Inmujeres/Catwlac: 2012)

Finalmente presentamos la participación de las OSC en el debate de las feministas abolicionistas y las feministas reglamentaristas en México y en otros países de Latinoamérica y de Europa.

Las OSC y las redes organizacionales de la sociedad civil contra la trata sexual se debaten actualmente en México entre dos modelos: el primero denominado Abolicionista, sostiene que normalizar la prostitución o legalizarla significa legalizar la esclavitud sexual y la desigualdad de género para las mujeres y las niñas. El segundo modelo llamado Reglamentarista se enfoca hacia la profesionalización de la prostitución como trabajo sexual. “La postura en pro de la legalización sostiene que visibilizar la prostitución y legalizarla es la mejor manera de luchar contra la violencia, la marginalidad y la falta de protección de los derechos humanos de las mujeres para acabar con la clandestinidad y la estigmatización” (Cauce 2013: 11). Algunas OSC como CATW- LAC se declaran feministas abolicionistas, otras como el colectivo Estamos Presentes se reconocen como reglamentaristas, este colectivo ha hecho propuestas ante la Cámara de diputados para dotar de derechos laborales plenos a las sexoservidoras (es), para garantizar el reconocimiento de sus garantías básicas en materia de trabajo, salud, educación y capacitación. A continuación comento brevemente algunas de las características de este debate.

Las Abolicionistas se sustentan en el modelo nórdico que se inició en Suecia y se ha reproducido en otros países de Europa como Noruega e Islandia y en América Latina, en países como Salvador y Guatemala. Actualmente este modelo se debate en Argentina. La ley Sueca prohíbe la compra de servicios sexuales desde 1999. La idea que sustenta esta legislación es que la demanda de servicios sexuales

mantiene la trata de personas para fines sexuales. La forma de combate contra la trata de personas se orienta a penalizar con una sanción económica y con la visibilidad al cliente de los servicios sexuales con el objetivo de contrarrestar la demanda. “Sin demanda no hay oferta”, al menos la disminuye como me dicen las feministas abolicionistas de las OSC en las entrevistas realizadas.

El éxito del modelo nórdico no es tanto la penalización de los hombres (las sanciones son modestas en Suecia) sino haber logrado la eliminación de la invisibilidad, los clientes no quieren perder el anonimato y por eso son cada vez menos.

La valoración negativa generalmente ha recaído sobre las servidoras sexuales, no así, sobre los clientes quienes se mantienen al margen de la valoración moral y social.

En Francia se acaba de aprobar el modelo abolicionista en el Parlamento en diciembre de 2013. Este modelo basado en el sueco establece multas de mil 500 euros para los clientes, suma aumentada al doble en caso de reincidencia, y un “cursillo de sensibilización” como alternativa al procedimiento judicial.

El segundo modelo que promueven las OSC Reglamentaristas es la igualdad de género promoviendo el derecho de la mujer sobre su propio cuerpo. Considera que la prostitución es otra forma de trabajo por lo que se enfoca en mejorar sus condiciones de trabajo y en profesionalizar la prostitución como trabajo sexual. En México hasta hoy en día no se ha reglamentado la prostitución, no se le considera delito sino falta administrativa. A diferencia de países como Holanda y Alemania, que reconocen al trabajo sexual como una actividad con derecho al respaldo jurídico y a la seguridad social.

Sin embargo consideramos que las dos posiciones pueden complementarse, por un lado es cierto que sin demanda no hay oferta, podemos penalizar la demanda como lo pide el modelo sueco pero también reglamentarla para que las mujeres que continúen en esta actividad tengan la garantía de todos sus derechos laborales, a la salud, a la educación, a no ser violentadas y el derecho a conservar los ingresos procedentes del trabajo que desempeñan. La Ley general contra la trata de personas en México ha tratado de recoger las dos posiciones sin lograrlo. Las feministas abolicionistas son muy críticas al respecto porque: “Se sanciona la demanda a 40 años de cárcel pero le tenemos que probar al cliente que sabían que eran víctimas de trata, obviamente como se lo vamos a probar si el dice que no sabía” (entrevista Directora de CATW-LAC).

Conclusiones

Hemos hecho un recorrido, una suerte de mapa de los diversos problemas que enfrentan las OSC contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en México. Primeramente hemos llamado la atención sobre los efectos positivos que genera el enfoque propuesto por Amartya Sen sobre la importancia de que las OSC que trabajan con mujeres y niñas cambien su enfoque asistencialista a uno de derechos, agentes de

cambio y participación. Esta propuesta se apoya en la idea del desarrollo entendido como la expansión de las libertades para el enriquecimiento de la vida humana. Este enfoque moderno empodera a las mujeres y a las niñas que han sido víctimas de trata, les da a conocer sus derechos y aumenta su participación. Sin embargo, desafortunadamente la información estadística presentada por Penagos para México nos presenta un importante predominio de las OSC asistencialistas en este tema.

En segundo lugar describimos las redes organizacionales de las OSC contra la trata de mujeres y niñas como nuevos sistemas de cooperación que privilegian la reciprocidad y la colaboración sobre la competencia y el comportamiento oportunista entre las organizaciones. En estas redes, predomina el enfoque de derechos y participación.

234

También comentamos la importancia que tiene actualmente el uso de las redes sociales de internet para la captación de mujeres y niñas en las redes de trata sexual. Este tema de gran importancia ha sido muy poco trabajado en las investigaciones académicas.

En tercer lugar presentamos la relación de las OSC con el gobierno federal y local. El problema de la trata de mujeres y niñas es multidimensional y complejo. Por lo que resulta indispensable la vinculación de las OSC con el gobierno federal y local para aplicar las tres estrategias que han dado mejores resultados en el trabajo contra la trata sexual: la prevención, la protección, la asistencia y la persecución.

En cuarto lugar destacamos la importancia de la cultura sexual de género para explicar la permanencia de la trata en México. Consideramos que las normas sexuales culturales desiguales por clase social y género acercan a este sector vulnerable de la población a las redes de trata con fines de explotación sexual. Los factores estructurales como la pobreza rural y urbana, la falta de educación tanto escolar como sexual en las mujeres y niñas y la falta de oportunidades de empleo para las mujeres con baja escolaridad profundiza la permanencia de este problema en nuestro país.

Queda mucho trabajo por hacer, falta elaborar las políticas públicas y un marco jurídico integral para las mujeres y niñas víctimas de la trata sexual. No hay estadísticas confiables sobre el problema de la trata de mujeres y niñas en México pero las señales en los medios de comunicación de las recientes clausuras de centros de trata de mujeres y niñas en el Distrito Federal nos indican que el problema sigue en aumento. Por otro lado hay muy pocos albergues para darle atención a las mujeres y niñas víctimas de trata. Los pocos que hay en el Distrito Federal han sido organizados por las OSC. La Fiscalía especial para la atención de la violencia y trata de personas cuenta con un albergue en el Distrito Federal pero es difícil ingresar a las mujeres y niñas en él porque los casos deben estar relacionados con la delincuencia organizada, pero no toda la trata sexual está relacionada con la delincuencia organizada, algunos tratantes son negocios familiares.

A esto se agrega la complejidad y eficacia de las redes sociales delictivas dedicadas a la trata sexual de personas que “no están conformadas o controladas por una sola entidad que ejerce control sobre toda la red, sino que se forman a partir de circuitos”, (Ramírez Parra, María Eugenia y Heredia, Joel 2013: 174). Las redes sociales delictivas de la trata de mujeres y niñas son complejas porque la configuran multitud de agentes, grupos sociales e instituciones, todos entrelazados en cadenas de complicidad y corrupción.

Bibliografía

Aguilar, Rubén (2012), *La sociedad civil en México*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

Casillas, R. Rodolfo (2007), *Me acuerdo bien.... Testimonios y percepciones de trata de niñas y mujeres en la ciudad de México*. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Organización Internacional para las Migraciones y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México.

Castell, Manuel (2008), *La era de la información. La sociedad red*. Vol1. Editorial Siglo XXI, México.

Inmujeres y Catwlac (2012), *Diagnóstico de causas estructurales y sociales de la trata de personas en la ciudad de México*, editorial Inmujeres, México.

Montiel Torres, Omar (2013), "La reproducción social del victimario: proxenetas locales", en Casillas R. Rodolfo (coordinador) *Aspectos sociales y culturales de la trata de personas en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.

Muñoz Hernández, Roxana (2012), "Las redes organizacionales de la sociedad civil en México y el cambio social" Novelo Urdanivia Federico (coordinador) *El retorno del desarrollo*. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Departamento de Producción Económica, México.

Muñoz Hernández, Roxana (2012), "Las redes organizacionales de la sociedad civil y sus estrategias de financiamiento", en *la Revista Administración y Organizaciones*. Año 15, No. 29. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Departamento de Producción Económica, México.

Muñoz Hernández, Roxana (2011), "Las políticas públicas de la vejez en México 2010", en *la Revista Iztapalapa*. Nueva época, año 32, núm 71, julio-diciembre de 2011, UAM-Iztapalapa, México.

Ochoa Aranda, Guadalupe (2013), "Aumenta la prostitución forzada con el uso de las redes sociales" *Boletín Informativo*. Mayo 2013. NO.2, UAM-Xochimilco, México.

Penagos Vásquez, Diana (2013), "Respuestas de la sociedad civil organizada a la trata en México", en Casillas R. Rodolfo (coordinador) *Aspectos sociales y culturales de la trata de personas en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.

- Porras, Salvador (2003), "Consideraciones en torno a la confianza y la colaboración en las redes organizacionales", *Gestión y Estrategia*, núm 24, julio-diciembre, UAM-Azcapotzalco, México.
- Ramírez Parra, María Eugenia y Heredia Joel (2013), "Instituciones y redes delictivas", en Casillas R. Rodolfo (coordinador) *Aspectos sociales y culturales de la trata de personas en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.
- Sen, Amartya Kumar (1998), "El bienestar, la condición de ser agente y la libertad", *Conferencias Dewey de 1984*, Ediciones Paidós Ibérica S.A., Barcelona.
- Sen, Amartya Kumar (2000), *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, Barcelona.
- Szasz, Ivonne (2013), "Sexualidad y cultura en México. Un ejercicio para la comprensión de los vínculos entre la cultura de género y la trata de personas con fines de explotación sexual", en Casillas R. Rodolfo (coordinador) *Aspectos sociales y culturales de la trata de personas en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.

El desarrollo de la Sociedad Civil en México. De la organización religiosa a la participación ciudadana

Fecha de recepción: 9-06-2013

Fecha de aceptación: 19-12-2013

Alfonso León Pérez¹

RESUMEN

En México la organización social se ha destacado por tener una participación activa de la iglesia, ya sea mediante la creación de Organizaciones Civiles (OC) desde la época de la colonia, por sus vínculos con empresarios para conseguir recursos y ayudar a la red de Instituciones de Asistencia Privada, por la inserción de sus Comunidades Eclesiales de Base (CEBS) en las regiones más apartadas y marginadas de este país organizando a la sociedad en torno a religión católica. Estos elementos son los que sirvieron para apuntalar a una sociedad civil asistencial en nuestro país, la cual sería pionera de las formas de organización social que actualmente existen en México, en este sentido, lo que se apunta en estas páginas es parte del desarrollo de la sociedad civil en México a partir de sus primeras formas de organización, aglutinadas en torno a la religión católica hasta las actuales formas en las que la ciudadanía se organiza.

Palabras clave: Sociedad Civil, Organización Civil, Participación

¹ Profesor del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Correo electrónico: alperez@correo.xoc.uam.mx

ABSTRACT

In Mexico the social organization has stood for have active participation of the church, either by establishing Civil Organizations (OC) from the colonial era, for links with employers to get resources and help the network of institutions Private Assistance, by insertion of Basic Ecclesial Communities (CEBS) in the most remote and marginalized of this country organizing society around Catholicism. These are the elements that served to bolster civil society practice in our country, which would be a pioneer of the forms of social organization that currently exist in Mexico, in this sense, this should be noted in these pages is part of the development of the civil society in Mexico from its earliest forms of organization, clumped around the Catholic religion to the current ways in which citizenship is organized.

Key Words: Civil Society, Civil Organization, Participation

Introducción

La religión como elemento cultural, es un importante movilizador de la sociedad civil, por lo tanto, es necesario conocer la forma en que ha incidido sobre las conductas de los individuos de una sociedad. Existen debates a nivel teórico que intentan descifrar esta interrogante; la filosofía, la política y la sociología de la religión, han realizado valiosos aportes para comprender la relación existente entre la religión y la sociedad civil.² En la actualidad, sería muy arriesgado hablar de la religión como el elemento que designa el curso de un Estado-Nación, sin embargo, fue un motivador de la movilidad y organización de la sociedad civil desde la época colonial, ya que fueron las comunidades religiosas, las que realizaron acciones para contrarrestar y abatir los problemas y necesidades de salud, alimentación y vivienda de la población. Su trabajo ha sido arduo, por lo que es necesario reconocer su potencial como pioneras de las formas de organización actual, pues al desempeñar sus acciones en un espacio público con propuestas alternativas a las dirigidas por el gobierno para solucionar las problemáticas sociales y su movilización, generan e incitan la participación social, de la cual nacen las Organizaciones Civiles OC.

241

I. La relación entre sociedad civil y religión

En un ámbito teórico, es prácticamente imposible hablar de la relación entre sociedad civil y religión, sin hacer referencia a Alexis de Tocqueville, para comprender el concepto de sociedad civil, el cual ha sido retomado recientemente debido al interés por desarrollar nociones con el fin de comprender la *democracia*. De acuerdo con Tocqueville (en Ros, 2001), dentro de la sociedad civil pueden ser identificados dos modelos, el primero responde a la necesidad de limitar el poder del Estado y confía en la competencia de la sociedad para regularse a sí misma, y el segundo que desconfía de la capacidad de la sociedad para autogobernarse e insiste en el papel central del Estado para conseguir la integración social y la realización conjunta de un proyecto político. En el primero, la sociedad civil "... se concibe [...] como una esfera de relaciones sociales civilizadas, intereses privados y derechos individuales [...], fuera del ámbito estatal y estructurados [...] en torno al mercado. Pero, siguiendo al mismo Ros (2001), este modelo de sociedad civil, concibe al "hombre como un [ser] egoísta racional," y una concepción liberal de la sociedad civil. En contraste con esto, se encuentra el segundo modelo, cuyos esfuerzos se centran en superar esta visión individualista y particularista de la sociedad civil, para lo que es necesario que el Estado "asegure la cohesión social, reconcilie los intereses en conflicto y dirija la sociedad hacia la realización del interés público y el bien universal" (Ros, 2001: s/p).

² Víctor Muro, *Iglesia y movimientos sociales*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1994; Manuel Ceballos Ramírez, *El catolicismo social: un tercero en discordia*, México, El Colegio de México, 1991; Álvaro Matute et al., *Iglesia, Estado y sociedad en México, siglo XIX*, México, Miguel Ángel Porrúa/ UNAM, 1995.

Pero en su obra, *La democracia en América*, Tocqueville (2010) también concede cierta importancia (aunque limitada) a la relación entre religión y sociedad civil, caracterizando a la primera con una conciencia del individuo de su finitud y la búsqueda de un “más allá de la realidad terrenal”, a la par de considerar a las ideas religiosas como un “factor espiritual de cohesión social y de convivencia político-democrática” (Ros, 2001: s/p), intentando con esto, manifestar que en la relación religión-sociedad civil, radica la realización del hombre como ser humano y como ciudadano, partiendo del hecho de que las obligaciones morales serán los motores para defender el estado de derecho y coadyuvar a la construcción de un régimen democrático.

242

Ros (2001) retomando a Tocqueville, plantea la idea de que “la religión, siempre y cuando esté institucionalmente separada del poder político, ejerce un influjo beneficioso sobre el espíritu de la libertad democrática”. Pero como en todo análisis, es necesario considerar la perspectiva y el contexto desde los cuales los diferentes pensadores escriben acerca de un objeto de estudio, en el caso de Tocqueville, debemos recordar que su pensamiento se encuentra permeado de las desavenencias entre la religión y la democracia dadas en su sociedad y los muros que la primera estableció para evitar un desarrollo democrático. Sin embargo, el autor, de alguna manera elogia la relación entre la religión y la democracia que se establece en Norteamérica, donde en sus palabras: “[la religión] renuncia a formar parte del entramado del poder político, ya que de este modo puede ejercer, indirectamente y desde el ámbito de las costumbres, una influencia políticamente saludable sobre la libertad democrática”, donde claramente se vislumbra la propuesta de integrar la religión como parte de la sociedad civil en pro del desarrollo de la democracia. Ahora bien, después de la revisión de los planteamientos de Tocqueville, y partiendo del hecho de que así como en el Estado, también en torno de la religión surgen organizaciones con este carácter, es necesario hacer un viraje del aspecto teórico y centrar la atención en el proceso histórico de esta relación en nuestro país.

II. Las organizaciones con fines religiosos en México

El papel desempeñado por las formas de organización que se dieron en torno a fines religiosos³ en la historia de México, puede ser identificado, de acuerdo con Verduzco (2003), en seis periodos diferentes: la etapa prehispánica, la conquista y los inicios de la colonia (1521-1580), el establecimiento colonial español (siglos XVII y XVIII), el México independiente (1821-1875), la Reforma liberal y el Porfiriato (1857-1911) y la Revolución y el México contemporáneo.

Los datos del periodo prehispánico, tienen poco que ver con las organizaciones religiosas, puesto que no se puede asegurar que las instituciones existentes en

³ El fin religioso lleva consigo, la posibilidad de asociarse con otros individuos que tengan las mismas creencias y en consecuencia está implícito en todo el fin religioso, propagar y promover su doctrina y realizar actos de culto.

esa época, sean un precedente de las actuales OC. Las instituciones que se conocían eran: el *calpulli*, el *tequio*, las escuelas (el *telpochcalli*, el *calmecac* y la educación superior). Durante el periodo de la Conquista y los inicios de la colonización puede identificarse el llamado “ejercicio de la caridad cristiana”, el cual es perceptible en los *hospitales*, los cuales eran instituciones que tenían funciones de asistencia médica, hospedaje y centros de enseñanza; durante este periodo cabe destacar la importancia de la Iglesia católica por su aportación en cuanto a servicios brindados e instituciones establecidas por parte de los misioneros religiosos llegados de España a la nueva colonia (Verduzco, 2003).

Verduzco (2003) señala que debido al cataclismo de la conquista, las guerras continuas, falta de atención del gobierno y la pobreza de la población, provocaron que grupos sociales se ocuparan de atender algunos vacíos como educación y salud, es así como surgen los primeros hospitales de caridad auspiciados por ciudadanos y filántropos ejemplo de ello fueron el “Hospital de Santa Fe” de la ciudad de México y de la Laguna de Michoacán; otro tipo de organizaciones que surgieron en esta época fueron las escuelas, que, bajo mandato del rey en 1693, quedaron a cargo de autoridades civiles; las *cofradías*⁴ fueron otro tipo de organización social que permitieron la evangelización, la integración social, la solidaridad, y la subordinación de la población más pobre. Éste tipo de organizaciones fueron auspiciadas, en su mayoría, por la Iglesia católica y enfocaron sus acciones a la asistencia; entre las organizaciones más significativas de esa época, se hallaba el Hospital de Jesús, creado en el año de 1524 con patrocinio de Hernán Cortés y el Hospital Real de los Naturales. La decadencia de este tipo de organizaciones termina en 1857 cuando los grupos liberales toman el control del gobierno y proclaman la secularización de los bienes de la Iglesia. Las actividades de la Iglesia Católica continuaron y se siguieron creando instituciones de asistencia social, el financiamiento se obtenía de los rendimientos de las tierras, propiedades que tenía la Iglesia y herencias, de esta forma se sostenían escuelas, hospitales y obras sociales dedicadas a pobreza, salud y educación (Villalobos, 1997).

El periodo colonial, fue el más decisivo de la historia de la religión católica en México, pues fue durante esta etapa, donde se establecen las bases tanto políticas como sociales que regirían a la sociedad durante por lo menos los siguientes trescientos años. La corona española y la Iglesia, fueron las dos instituciones encargadas de forjar y estructurar a la sociedad, bajo un sistema autoritario, vertical y rígido. En estos años, la Iglesia ejerció una gran influencia dentro de la vida política del país,

⁴ “Las *cofradías* eran una congregación o hermandad con autoridad competente para ocuparse en obras de piedad. Para que el establecimiento de las *cofradías* fuera legítimo debía hacerse con licencia del rey o del obispo diocesano. Según los Concilios de Sens (1528) y el de Narbona (1609), los obispos tenían derecho de presentar los estatutos de las *cofradías*, el estado de sus rentas y obligaciones, así como prescribir los reglamentos convenientes. Los oficiales de las *cofradías* (*cofrades*) debían estar aprobados por el obispo, y ante él prestar juramento.” (Archivo General de la Nación).

es aquí donde se hacen presentes las tres organizaciones solidarias representativas de la Colonia: los hospitales (dedicados a proporcionar servicios de salud, hospedaje y en una menor proporción educación), las escuelas (insertas en los conventos y monasterios, donde se trataba de educar, pero sobre todo convertir a la religión católica a los indios) y las cofradías (que fueron organismos económico, políticos y financieros que fungían como evangelizadores, integradores sociales, de subordinación y apoyo solidario a los indios) (Verduzco, 2003).

244

En los primeros años de independencia, la religión católica fue la encargada de dirigir el rumbo del país, desempeñando funciones que el Estado naciente aún no podía llevar a cabo, y no fue sino hasta 1857, con las Leyes de Reforma, donde se limita su participación en la vida pública y política, expropiando sus propiedades y gran parte de sus riquezas materiales, esta descapitalización provocó repercusiones en el sistema de ayuda social que hasta entonces la Iglesia había ejercido. En respuesta a esta crisis en la que la Iglesia se ve envuelta, el gobierno crea la Dirección de Fondos de la Beneficencia Pública, la cual no pudo trascender debido a la inestabilidad económica pero sobre todo política por la que atravesaba el país (Verduzco, 2003).

En el periodo de la reforma, el gobierno predominó en las áreas de asistencia social. En 1861 el gobierno nacionalizó los bienes de la Iglesia y adquirió la responsabilidad de cubrir las necesidades sociales. Sin embargo, algunas organizaciones continuaron bajo el control de la Iglesia a través de algunos prestanombres o de organizaciones católicas vinculadas estrechamente a la Iglesia.

Durante el Porfiriato, la relación entre la Iglesia y Estado fue de manera más estrecha, pues, aunque no se revirtió el decreto de desamortización de sus bienes, Díaz les proporcionó gran libertad de acción y la oportunidad de instituir escuelas religiosas, fue durante este periodo, donde las instancias de beneficencia pública (a cargo de la Iglesia católica) encontraron un impulso, asimismo, la realización de congresos católicos a nivel nacional pudieron realizarse con apoyo (o al menos sin hostigamiento) gubernamental (Verduzco, 2003). Nacieron algunas organizaciones las cuales fueron auspiciadas por familias de empresarios cómo: Béistegui, Romero de Terreros, Luz Saviñón, Mier y Pesado; además se crearon organizaciones que asistían a comunidades extranjeras y ofrecían servicios, particularmente, a sus conciudadanos (estadounidenses, españoles, franceses, belgas e ingleses); otro hecho relevante fue la creación de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, la cual funciona hoy en día, la Junta tendría la facultad de promover la fundación y vigilar a las organizaciones inscritas, a éstas se les otorgó personalidad jurídica, se les protegió mediante la exención de impuestos y se garantizó que los bienes se destinaran a los objetivos de la organización.

Sin duda alguna, el periodo menos favorable para las actividades y organizaciones religiosas fue el del México revolucionario, ya que fueron en estos años donde las leyes anticlericales que pretendían mantener a la Iglesia bajo el dominio del

Estado y apartada de la vida política del país, tuvieron eco. La ideología del nuevo sector gobernante prohibía a la Iglesia católica y a sus organizaciones actividades de impartición de educación y alfabetismo, decretando, por medio del presidente Calles, una ley educativa de laicidad obligatoria a todas las escuelas de nivel primaria y secundaria. El Estado fue endureciendo su política laica y la Iglesia su resistencia, hasta culminar en la Guerra Cristera, hecho significativo que ejemplifica las discordancias entre ambas instituciones (Verduzco, 2003).

Debido a las condiciones políticas y sociales del país, en la primera mitad del siglo XX, el papel de la sociedad civil era reducido. Después de la Revolución Mexicana en 1910, el gobierno orientó sus acciones al bienestar social, específicamente a la población de escasos recursos, se crearon instituciones educativas, de salud y de vivienda cuyo objetivo era otorgar asistencia. Aunque la mayoría de los grupos se encontraba corporativizados, en la década de los cincuenta surgen pequeños grupos de empresarios o profesionistas para asistir a las problemáticas sociales (Aguilar Villanueva, 1998: 16-17). Para mediados del siglo XX encontramos pocas OC y algunos movimientos sociales, también lentamente parte de la sociedad civil comenzó a manifestarse en contra del gobierno. Una OC, que sobresale por su trayectoria es el Secretariado Social Mexicano (SSM), la cual representaba la parte radical o crítica de la estructura eclesiástica. La creación del SSM data del año de 1920 y oficialmente se funda en el año de 1923, esta OC consideraba que la organización del pueblo era un elemento fundamental en la solución de problemas sociales, y desde esa perspectiva impulsaba sindicatos. La Iglesia mantuvo una posición conservadora hacia el régimen, cualquier intento de la SSM por revelarse en contra del gobierno era controlado por la Iglesia. En la década de los sesenta el SSM promovió el movimiento Juventud Obrera Católica, Juventud Agrícola Católica y Movimiento de Trabajadores Cristianos (antes Movimiento Adulto de Obreros), creó el Instituto Técnico de Estudios Sindicales (ITES) Juventud Obrera Cristiana Femenina y el Frente Auténtico del Trabajo. En el campo crearon la Juventud Agrícola Católica Femenina, Uniones Campesinas de México y la Federación Campesina Latinoamericana. Al cumplir cincuenta años de vida el SSM gozaba de cierta autonomía, sin embargo, la Iglesia recuperó el control de la organización. Actualmente el SSM continúa trabajando con la población pobre, participa con organismos cristianos, y OC como la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (REMALC) (Fazio, 1997). Este tipo de OC se enmarcaban en grandes demandas sociales, como la democracia, justicia y equidad social, además, sus acciones crearon formas de incidencia social y política, organización y articulación.

En la actualidad, lejos de romper relaciones, la Iglesia y el Estado han llegado establecer vínculos no formales ni prescritos. Estos nexos responden a un mantenimiento del sistema, logro de objetivos, cobertura de las necesidades y/o escasez de recursos de ambas instituciones, (Aiken y Hage, 1968) aunque a menudo, el apoyo mutuo entre estas no sea de manera evidente (Levine y White, 1961). Tanto

la Iglesia como el Estado tienen nexos formales/legales con organizaciones más pequeñas, pero también esas organizaciones establecen lazos, informales y fuera de la legalidad con la otra esfera institucional a la que pertenecen (Estado o Iglesia). Desde la época colonial, como puede observarse, en un pasado lejano se encontraban estrechamente ligadas e incluso sus funciones no se encontraban del todo diferenciadas, actualmente son instituciones autónomas, con objetivos y estructuras propias. Pero, contrario a lo legal y formalmente establecido, no existe un respeto mutuo y atribuciones delimitadas entre una y otra, por lo menos no en cuanto a sus grupos afiliados, y en muchas ocasiones estos lazos son el reflejo de “la falla de ambas jerarquías institucionales en el control de sus propias unidades afiliadas” (Eckstein, 1975).

246

Entre la Iglesia y el Estado, existen relaciones directas e indirectas. Un claro ejemplo de estos lazos directos, aunque informales, son los que se han establecido a través de subsidios por parte del gobiernos para la Iglesia, y a su vez, las actividades patrocinadas por la Iglesia a través de la participación y gestión de funcionarios de gobierno; o, el simple hecho de que el gobierno otorgue terrenos a la Iglesia, puesto que las diferentes legiones, no requieren comprar el predio donde construyen, e incluso existen programas sociales donde se puede gestionar el material para su construcción. Otro nexo entre estas dos instituciones deriva de la inacción, un claro ejemplo de ello, son las actividades anticonstitucionales realizadas por la Iglesia, de las cuales el gobierno hace caso omiso, como son los servicios, ritos y cultos celebrados en áreas públicas, a su vez, estas actividades nunca promoverán acciones que reten la legitimidad del régimen. (Selznick, 1996). Quizás los lazos más entrelazados y de mayor competencia para este artículo, se refieren a las actividades realizadas por un sector que ambas instituciones comparten en común: la sociedad civil, pues,

[...] Bajo el auspicio de (*organizaciones*) laicas, varias parroquias ofrecen servicios médicos (hospitales y clínicas), así como programas de educación (clases de alfabetismo, cursos en costura y cocina y en enseñanza primaria) en *localidades o áreas* donde el gobierno *ofrece pocos o nulos servicios*.⁵ (Eckstein, 1975: 333)

Este trabajo realizado por la sociedad civil organizada, es el que forja el nacimiento de las actuales OC, pero su aparición no fue instantánea, sino que ocurrió mediante todo un proceso histórico de formación que se abordará en el siguiente apartado. La forma en que hoy día se aprecian este tipo de organizaciones es totalmente diferente, a la manera en que antes se concebían. Actualmente, las organizaciones religiosas, caminan por el espacio público bajo la forma de organizaciones civiles, cobijadas por la Ley de asociaciones religiosas y culto público⁶, lo cual, de acuerdo con Pacheco Escobedo⁶ han producido una serie de perplejidades y dudas

⁵ Cursivas nuestras.

⁶ Publicada el 16 de julio de 1992

entre los juristas mexicanos y han creado la necesidad de estudiar a fondo su naturaleza jurídica para no caer en confusión”(Pacheco, s/p), lo cual es razonable, pues siguiendo la línea histórica, en este documento expuesta, es incomprensible que después de tantos siglos en los que se ha querido hacer a un lado la religión de las prácticas del Estado, actualmente se les reconoce jurídicamente y se les da cabida y protección dentro del derecho mexicano.

Las asociaciones religiosas (AR) comulgan con las diferentes categorías de sociedades reconocidas por la ley⁷, y aunque sus objetivos puedan encontrarse claramente enfocados a un fin religioso, estos, en la cotidianidad no se distinguen de los fines de las asociaciones civiles sin fines de lucro: asistencia, justicia, equidad, instadas las AR de “abstenerse de perseguir fines de lucro o preponderantemente económico” (LARCP, 1992: s/p). Es necesario destacar que las organizaciones con fines religiosos son las precursoras de las actuales OC, y aunque actualmente existen organizaciones de carácter religioso, es preciso marcar la diferencia entre unas y otras, tal como se aborda en el siguiente apartado.

247

III. De las organizaciones religiosas a la sociedad civil contemporánea

Como se ha mencionado la sociedad civil tenía una presencia mínima, y por consecuencia las OC eran casi inexistentes. Antes de 1950 prevaleció la creación de organizaciones asistenciales, la mayor parte de ellas nacieron vinculadas a la Iglesia y por la caridad de familias con poder económico, predominando la ayuda económica y en especie a los sectores pobres, se construyeron asilos y hospitales. Sobre la década de los cincuenta los grupos dedicados a la asistencia social orientaron sus recursos a la creación de Casas Hogar y la atención de minusválidos, además se crearon organizaciones cuyo objetivo era la educación (Coulomb- Sánchez-Mejorada, 1997:177-179).

En el transcurso de la década de los sesenta destacaron los movimientos sociales de médicos, ferrocarrileros y estudiantil. La sociedad civil comenzó a mostrar una actitud distinta, debido a que cuestionó al régimen, a través de manifestaciones y movilización de grupos que denunciaban al sistema autoritario y cerrado que prevalecía en aquella década. En los años setenta las OC, tenían actividades enfocadas a la asistencia, promoción social, vivienda, derechos humanos, derechos políticos, asesoría legal, mujeres, indígenas, emigrantes, refugiados, ecología, colegios de profesionistas, cámaras empresariales, cultura, frentes y organizaciones populares, instituciones de investigación y formación, de información procesada, y publicaciones, de arte y organismos internacionales de apoyo a la promoción social.

⁷ Mercantiles, cooperativas de producción o consumo, civiles, etc.

Los cambios generados en el sistema político obedecieron a reformas estructurales, por ejemplo, a partir de la administración de Miguel de la Madrid se redujeron los espacios para la burocracia en la administración pública, así como apoyos o beneficios a grupos corporativizados. La ciudadanía al no tener respuestas favorables de los sindicatos o del partido comenzó a organizarse con el objetivo de resolver sus problemas de vivienda, empleo y servicios.

En la década de los ochenta, México cae en una profunda crisis económica y el gasto que el gobierno destinaba a las áreas sociales, tales como salud y educación, fue reducido, hecho que generó el debilitamiento de las tradicionales estructuras corporativas,⁸ y que las OC se orientaran a atender los problemas de los grupos más pobres o marginados abriéndose mayores espacios en estos campos. Reygadas ha señalado que “el punto crucial en este proceso fue 1985 cuando el terremoto dejó en la ciudad de México un saldo de cerca de 5,000 muertos y muchas más personas sin casa ni empleo” (Reygadas, 2002). La ciudadanía al observar lo anterior se integró en varias organizaciones para ayudar a los damnificados, atendiendo problemas inmediatos de los afectados, tales como primeros auxilios, alimentación y ropa.

Asimismo, la crisis financiera de principios de los años ochenta se puede tomar como otro motivo por el cual varias OC desempeñaron en México un papel cada vez más importante en tareas relacionadas con la asistencia social, la promoción del desarrollo o el fomento educativo, que hasta hace algunos años se consideraban en lo fundamental reservadas a la acción del gobierno. En el contexto de la crisis, se produjeron medidas tendientes a modificar el papel de las instituciones interventoras en lo social y lo económico, lo cual contribuyó a la preferencia de las fundaciones y organismos de financiamiento internacional por auspiciar la actividad de pequeñas entidades y estimular la actividad de las OC. En este lapso se le ha reconocido a las OC una mayor posibilidad de contacto y participación con la diversidad de problemáticas relacionadas con la pobreza, la marginalidad, la justicia y la flexibilidad para detectar los problemas y atacarlos. Estas condiciones nos han dado pauta para señalar que las OC contribuyen con su participación a democratizar el espacio público.

De acuerdo con Sandoval, en el periodo de 1988 a 1998 se consolidan varios movimientos sociales y cientos de organizaciones sociales y no gubernamentales que dieron forma a una sociedad civil organizada y disidente. Entre las organizacio-

⁸ Anteriormente se indicó que el corporativismo había servido para que el gobierno resolviera conflictos y para conciliar intereses, es decir, el corporativismo había sido subordinado a las instituciones políticas, se trataba de una posición estratégica para ambos actores, sin embargo, la caída de los líderes tradicionales de sindicatos agrupados en las grandes corporaciones, en parte por las pocas posibilidades de defender los intereses de los agremiados (prestaciones, puestos de trabajo, contratos, salarios) repercutieron en el corporativismo tradicional, se observaban las primeras señales de un nuevo esquema económico y de la introducción nuevas reglas en el sistema político, el gobierno abandonaba las políticas asistenciales y le daba prioridad al mercado, su objetivo era modernizar al país, se trató de ser más competitivo y dejar, en parte, el control del mercado a la inversión nacional y extranjera. La sociedad tenía que buscar solución a sus problemas, ya que el gobierno cambió su política y se concentró en los más pobres.

nes que surgieron en este proceso encontramos las de indígenas y campesinas que han defendido la tierra y la sobrevivencia de sus comunidades, universitarias que se preocupan por la defensa de los derechos humanos y políticos, derivándose de éstas nuevos actores sociales y políticos que plantearon el reto para transitar a un sistema político democrático. Asimismo, a mediados de esta década se observa la formación de redes de OC feministas, las cuales realizaban acciones desde la década de los setenta consolidaron su trabajo en la década de los noventa.⁹

En la década de los noventa se inicia un proceso de modernización incipiente para las OC, dado que las acciones de estas no fueron suficientes para enfrentar la magnitud de las necesidades sociales; luego de varias crisis económicas, y una sociedad que se transforma de manera dispar, algunas instituciones filantrópicas iniciaron la búsqueda y aplicación de nuevas estrategias, conceptualizaciones e instrumentos, que les permitieran ampliar su capacidad, su incidencia y su eficacia (Eleta, 2000). En este periodo las OC no buscan resolver los grandes problemas nacionales, sino sólo problemas muy acotados, los objetivos de algunas, por lo general son a mediano plazo, en algunos casos cuando las OC cumplen sus metas u objetivos tienden a desaparecer o simplemente reorientan sus objetivos y actividades para mantenerse activas.

La diversidad de organizaciones y formas de acción, gestión y participación, que han llenado la escena nacional muestra hasta qué punto se ha reactivado y consolidado la sociedad civil mexicana en los últimos años, convirtiéndose en un espacio amplio, diverso y en expansión, que está inaugurando un horizonte de posibilidades, para la acción ciudadana, la acción social y la acción política. La presencia de estas organizaciones está abriendo una etapa en la historia de México que podemos calificar de ciudadanización activa, cuyos rasgos principales son el que, por una parte, los intereses de la diversidad cultural y social mexicana se representan a través de identidades afines y el que, por otra parte, las formas par-

⁹ Clara Brugada Molina, fundadora de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata UPREZ. Martha Lucía Mícher, Camarena. Movimiento Feminista de OC's de Mujeres en Guanajuato, María de los Dolores Padierna, fue fundadora de la Unión Popular Nueva Tenochtitlán, Asociación de Vecinos y Amigos del Centro Histórico, la Coordinadora de Mujeres Benita Galeana, Coordinación de Mujeres por la Democracia, Red de Mujeres Contra la Violencia y la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), actualmente es miembro de PRD. Cecilia Loría Saviñón, de 1979 a 1987 se involucró en el movimiento de presos y desaparecidos políticos trabajando en el Frente Nacional Contra la Represión. Entre 1983 y 1986 organizó, conjuntamente con Patricia Mercado, el primer encuentro de mujeres de organizaciones populares. Fundadora y presidenta de la Agrupación Política Nacional Causa Ciudadana que logró el registro en 1996; fue la presidenta del INDESOL de 2001-2006. Griselda Álvarez Ponce de León, es fundadora del "Centro de Atención a la Mujer", asociación que se dedica a la atención de problemas de violencia sexual e intrafamiliar. Participó en la fundación de la Alianza de Mujeres de México, colaboró en la fundación de la Asociación Mexicana de Bienestar Social. Es miembro del comité de honor de la asociación "Fundación de Mujeres Universitarias". Leticia Burgos Ochoa fue dirigente del movimiento estudiantil de la Universidad de Sonora que logró la destitución del rector. Más tarde, en Guerrero fue dirigente y re-fundadora de la ACNR (Asociación Cívica Nacional Revolucionaria). Miembro fundador del PRD.

ticipativas y de representación nacen desde la base misma de los grupos sociales (Calvillo, 2000: 12).

IV. Organizaciones civiles y su injerencia en el espacio público actualmente

La relación entre el gobierno y las OC ha tenido un carácter evolutivo, en una primera etapa se observa una serie de desfases y faltas de correspondencia, que se veían plasmados en la legislación, también encontrábamos concepciones y formulaciones del modelo del sistema político basado en un poder ejecutivo muy poderoso que no permitía una libre participación ciudadana, sin embargo, en otra fase se llevaron a cabo reformas que buscaron propiciar la participación social de la sociedad civil.

250

Los distintos niveles de gobierno tuvieron como objetivo incrementar la corresponsabilidad de las OC; el problema fue la marcada desigualdad de sus posibles aportaciones. Es decir, se aceptaba la posibilidad de recibir sus sugerencias, pero no se establecían criterios claros ni mecanismos obligatorios para llevar a cabo las que se consideren pertinentes. Se avalaba la importancia de la participación, pero como es obvio se alentaba sólo a la que responde a modalidades fomentadas por las instituciones del sistema político (Gordon, 1998: 50). No existían elementos muy claros para que las organizaciones participaran de manera conjunta con el gobierno sumado a la falta de un marco legal, sin embargo, lo que se ha observado en una segunda fase de los años noventa (es decir, en la administración de E. Zedillo y la primer parte de la de Vicente Fox), han sido mecanismos para que las OC puedan acceder a recursos públicos y así integrarse en programas para el planteamiento de políticas públicas. Es en este periodo cuando la ciudadanía, a través de las OC, tiene una vía de participación alterna, respaldada por instituciones gubernamentales e instituciones internacionales; el resultado fue la incidencia en el ámbito público, y el incremento de sus acciones significó una mayor relevancia y trascendencia para algunas organizaciones que ya contaban con una larga experiencia, así se formaron canales, modelos y mecanismos para la participación de la ciudadanía en programas gubernamentales o políticas públicas.

Hacia finales de los noventa y principios del siglo XXI, existe el argumento de que las OC han proliferado por la crisis de los partidos políticos, esto significa que los canales tradicionales en los cuales la sociedad podría confiar la solución de sus demandas no han funcionado en su totalidad. Las causas pueden ser las siguientes: 1) la permanencia en el poder ejecutivo por parte del PRI hasta el año 2000, 2) la manipulación electoral y la utilización de recursos del gobierno a favor de los partidos políticos, 3) la apatía de los ciudadanos al no ver la utilidad de su voto, 4) la incapacidad de los partidos políticos de resolver los problemas más inmediatos de los ciudadanos, y la desconfianza por no cumplir las promesas de campaña, 5) la creencia ciudadana de que los dirigentes de partidos políticos se preocupen sólo

por obtener el poder para su beneficio y no preocuparse después por los ciudadanos, 6) la experiencia de la sociedad civil que puede resolver sus problemas a través de organizaciones sin la intervención de partidos políticos, 7) el desinterés de los ciudadanos en la participación de los procesos electorales (Cansino, 2002) .

Cansino afirma que en realidad los partidos políticos, los gobiernos y las instituciones representativas en general no han sido capaces de mantener márgenes aceptables de legitimidad y gobernar sin contratiempos. Ante estos hechos los ciudadanos se sienten menos representados por los partidos o menos identificados con las autoridades políticas; de esta manera las elecciones son un referente cívico indispensable pero aun así, cada vez se cree menos en los motivos de los políticos profesionales. “La crisis de los partidos se ha traducido en situaciones más o menos extensas de apatía política, despolitización y hasta ha hecho prosperar a actores y partidos supuestamente antipolíticos que empiezan a capturar mayor atención de los electores que los políticos tradicionales. En contrapartida, una parte considerable de nuestras sociedades ha decidido organizarse autónomamente frente a la imposibilidad real, la ineptitud o el desinterés de las instituciones y las autoridades políticas para satisfacer y responder a las demandas sociales acumuladas. Diariamente surgen nuevas organizaciones e iniciativas independientes de la sociedad civil a pesar de, o al margen del sistema político, los partidos y las autoridades” (Cansino, 2003: 5).

Actualmente se habla sobre un redimensionamiento del sistema político, ya que se han abandonado, paulatinamente las prácticas de autoritarismo, para entrar en un proceso de democratización y se han propiciado condiciones para atender los problemas públicos, sin embargo, se advierte la necesidad de crear políticas efectivas para enfrentar los problemas sociales que rodean a la población. En este sentido las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y se desarrollan, deben contar con una formulación correcta que incluya el consenso, corrección, factibilidad en sus contenidos de formación, implementación, impacto y evaluación (Aguilar, 2000: 22). Otro elemento que impulsó el cambio fue el reclamo de la democratización en el sentido de poner frenos y controles a los gobiernos.

Por todo lo anterior podemos señalar que algunas OC tuvieron que modificar distintos aspectos internos y de procedimientos, como: cambiar el enfoque de sus acciones asistenciales, de una esfera privada a una esfera con presencia pública; adoptar nuevas estrategias y aliados, de orientarse sólo hacia un espacio social a colaborar con el gobierno; pasar de una actitud apolítica a adquirir un rol político; intervenir en las políticas públicas; anteriormente buscaban recursos principalmente en donaciones privadas, ahora compiten y exigen financiamiento al gobierno federal y estatal; pasaron de tener una programación sin trascendencia a una planeación con mayor profundidad; aumentar su capacidad profesional y técnica; cambiar su actitud aislada para formar redes o coaliciones con objetivos compartidos; y, conformar acciones en ámbitos regionales o nacionales (Canto, 1998: 82).

De manera paralela un porcentaje de OC en México se han desarrollado a la par de los acontecimientos tanto mundiales como estructurales, porque han sido las crisis políticas, económicas, los grandes movimientos y la pérdida de símbolos, factores, que han reorientado las políticas gubernamentales; esta reorientación ha implicado que lo que se conocía como Estado de bienestar o Estado asistencial haya quedado atrás, los nuevos modelos o reorientaciones económicas han tenido como consecuencia la aparición de problemas públicos y la acentuación de otros, además se debe señalar que los nuevos efectos de los mercados internacionales, la aparición de enfermedades y la búsqueda de una participación más insistente del individuo se observan como parte de nuevos proceso en nuestro entorno sumado a un proceso de democratización.

252

A través del análisis planteado se observa que en los procesos de institucionalización hacia finales de la década de los noventa, se incluyen o reconocen acciones de los ciudadanos organizados y se formalizan canales de participación, algunas OC influyen de manera relevante al realizar planes y estrategias que posteriormente adopta el gobierno, así el sistema político se torna más complejo pues la interacción de los actores es diversa al igual que los motivos, dichos elementos los veremos adelante, las respuestas y pactos que se forman entre los actores tienden por lo regular a servir de apoyos a las organizaciones ya que de esta forma éstas puedan continuar trabajando o ampliar el espectro de sus actividades.

Las OC son consideradas como un canal y un medio para que parte de la ciudadanía se organice y pueda incidir en el espacio político y público; como hemos notado el grado de profesionalismo que rodea a varias OC nos habla de la capacidad de participación e incidencia que pueden llegar a tener, siendo mayor su influencia cuando actúan agrupadas en redes. Por otro lado, los mecanismos empleados para incidir y en algunos casos sobrevivir se tornan cada vez más complejos.

La percepción que se tenía respecto del papel de las OC ha sido alentadora, pues los hechos demuestran que sus acciones han cobrado relevancia, principalmente por las unidades, que mostraron en coyunturas muy excepcionales, desastres, luchas electorales, acciones de los grupos prodemocráticos y las redes de OC que buscaron mayor interlocución con los distintos niveles de gobierno; esto no ha sido suficiente para el desarrollo social, principalmente en lo que respecta al proceso de democratización pues éste se ha caracterizado por "... ser sumamente parcial, prolongado y de naturaleza electoral. Esta forma limitada de la democracia está fundamentalmente concluida a nivel federal, pero en los Estados de la República aún no se agota en la medida que los organismos electorales siguen controlados por los gobiernos estatales en buena parte del país" (Olvera, 2003: 112). El proceso de democratización no ha llegado a todos los niveles del gobierno, las leyes e incluso los programas de administraciones anteriores. Según Olvera, el gobierno es sumamente débil ya que en el ámbito legal encontramos un presidencialismo precario, parlamentarismo no profesionalizado, y un poder judicial económicamente débil.

La institucionalidad es débil ya que sus estructuras están insertas en una red de intereses privados con sindicatos, contratistas, crimen organizado, partidos políticos y grupos organizados de la sociedad civil (Olvera, 2003: 113).

La participación social y política de las OC comprende actividades, habilidades e información, en una red de instituciones y actores, estos factores determinan el grado de corresponsabilidad y/o conflicto que pueden generar. La participación implica un respaldo formal con la cual se observan actividades de individuos que requieren la cooperación de otros para conseguir un objetivo, por ejemplo, servicios públicos, alumbrado, drenaje, agua, etc. Sin embargo, también existe la participación de protesta y la observamos a través de manifestaciones, ocupación de espacios públicos (calles, edificios, bloqueo de avenidas), huelgas y peticiones a las instituciones gubernamentales. En este sentido la ciudadanía ha encontrado mecanismos formales e informales para manifestarse e incidir; las OC que por lo general tienen una estructura con miembros profesionalizados, buscan relacionarse con el gobierno a través de mecanismos legales, caso contrario a otras OC, pues sus métodos y estrategias se basan en mecanismos informales como la protesta, la formación de redes para oponerse a alguna acción política, ley o decreto. Entre estos mecanismos, se encuentran: el referéndum, el plebiscito, la revocación y derecho de reclamación de mandato, la iniciativa legislativa popular, las iniciativas cívicas para influir en los planes municipales o locales, los planes concertados de mejoría de servicios y las comisiones sectoriales de carácter consultivo o colaboradoras conformadas por representantes de OC, elaboración de propuestas de nuevos modelos de gestión y de mejoramiento de procesos.

En síntesis, el crecimiento de las OC se debe, en parte, a la crisis del sistema político al no dar respuestas satisfactorias a los problemas sociales (servicios públicos, vivienda, derechos humanos), por el apoyo de fundaciones internacionales al final de las dos últimas décadas del siglo pasado y el trato clientelar del gobierno hacia organizaciones aliadas; es a través de este panorama donde se genera una conciencia cívica obtenida de una población con mayor educación, "... de grupos cristianos, el colapso de grupos de izquierda, la desilusión de los partidos políticos, la búsqueda de espacios de realización personal distinta a la convencional, la necesidad humana de aportar creatividad e innovación" (Villalobos, 1997: 4). Las OC se volvieron relevantes ya que sirvieron como base para la creación de nuevas formas de participación ciudadana, pues muchas de ellas se crearon en las capas medias, así entonces veríamos una recomposición social orientada por su participación en problemas públicos.

El desarrollo de la sociedad civil, se puede observar a través de la consolidación de las OC, si bien su número no es comparable con los países desarrollados, no dejan de ser importantes y significativas sus acciones. Un porcentaje de OC buscan incidir en los procesos políticos, han intervenido en temas que atañen a enfoques democráticos que no se ubican en los procesos electorales sino en la procuración

de servicios y derechos como la vivienda, agua, educación gratuita, salud, género, violencia y seguridad. El gobierno al reconocerlas abrió espacios y mecanismos de participación, los cuales se obtuvieron no por las bondades del gobierno, sino por una lucha histórica marcada por reclamos y necesidades.

Actualmente organismos internacionales recomiendan vincular las actividades de la sociedad civil con programas federales y locales, el objetivo, aprovechar los recursos de ambos. Es relevante mostrar que, ante la ausencia de una burocracia o aparato administrativo eficiente, espacios de expresión y hasta laborales, las organizaciones han sido una opción, además elaboran proyectos y los implementan. Lo anterior es una muestra del grado de avance que han alcanzado, ya que varias no sólo piden y asisten, sino que analizan y proponen, se trata de una nueva generación de OC con un perfil político. Es así como debemos dejar claro el tipo de relación que han tenido las OC con el gobierno.

254

Conclusiones

En todas las sociedades conocidas han existido religiones, aunque las creencias y prácticas varíen de una cultura a otra. Lo importante a resaltar es que en cada una de ellas existe un conjunto de símbolos que suscitan veneración y que están ligados a rituales practicados por una comunidad de creyentes. En la actualidad, el proceso de globalización por el que, no sólo México, sino el resto de los países está viviendo, es necesario implementar mecanismos de diálogo, entendimiento y apoyo mutuo, entre las diferentes instituciones. La Iglesia y el Estado, han aprendido, a pesar de sus desavenencias y conflictos a convivir, dentro de una misma sociedad, compartiendo las mismas comunidades.

Aunque las iglesias tradicionales han venido experimentando una reducción del número de sus miembros en las últimas décadas, muchos nuevos movimientos religiosos han aparecido en paralelo a las organizaciones consolidadas, este es el caso de un gran número de OC en México, cuya preocupación se refleja en la atención de problemas que rebasan la administración del gobierno, en espacios y temas como salud, cultura, educación, migración, desarrollo social y político. Los ámbitos de incidencia de las OC se han ido transformado por el tipo de actividades y la presión que ejercen, ahora han obtenido un reconocimiento gubernamental y las ha incorporado en diversos programas: Coinversión Social, Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Contra las Mujeres, Transforma, entre otros. Las OC han creado y consolidado redes con actores e instituciones de carácter nacional e internacional, gubernamentales, privadas, educativas, religiosas, partidos políticos y sindicatos.

La religión, se ha manifestado como un elemento que brinda un gran dinamismo al espacio público y la vida política de la sociedad mexicana, de donde emergen propuestas y acciones capaces de cambiar la política y las visiones de un

país. También trae consigo una corresponsabilidad que el Estado ha sabido aprovechar para enfrentar las necesidades y desafíos de la sociedad.

Otros elementos que podemos citar y que nos muestran el desarrollo de las OC en México son los diversos programas que tiene el gobierno federal, la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la página de corresponsabilidad para las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Ante logros parciales y graduales, las OC tienen como reto seguir fortaleciendo mecanismos y proyectos de cooperación con los distintos niveles de gobierno, probablemente no de manera conjunta, ya que su misma naturaleza la muestra como un mosaico de grupos con diversos intereses y orientaciones políticas y sociales contradictorias y complejas. El espectro de las OC en México es calificado como disperso, no obstante, los hechos nos demuestran que parte de sus componentes, se han posicionado en otro nivel y han buscado consolidar alianzas y estrategias de colaboración con el gobierno. Prácticas como la participación ciudadana, democratización del espacio público y otros análogos han dominado el imaginario colectivo, aún así han servido al gobierno y a las OC para posicionarse políticamente y transformar la relación de los actores políticos con los ciudadanos organizados. La sociedad seguirá trabajando para alcanzar una presencia cada vez más consolidada, intentando lograr la fórmula “menos Estado y más Sociedad Civil”

Bibliografía

Aguilar Valenzuela, (1998), "Historia de las OC", en *Sociedad Civil*, Demos, México.

Aguilar Villanueva (2000), *El estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Aiken, M., & Hage, J. (1968), "Organizational interdependence and intraorganizational structure". *American Sociological Review*.

Calvillo y Charry, (2000), *Diagnóstico de las organizaciones civiles en México*, CEDIOC-Indesol, México.

Cansino, César (2000), *La Transición Mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., México.

Cansino, César (2003), Ponencia presentada en el III Foro Internacional sobre el tercer sector, TEC-CEMEFI, México

Canto Chac (1998), "La discusión sobre la participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas" en *De lo Cívico a lo Público*, Impretei, México.

Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles, CEDIOC, Base de datos 2005.

Coulomb, Rene y Sánchez-Mejorada C. (1997), "El protagonismo emergente de las ONG "de desarrollo" sobre la escena de la conflictiva social en la ZMCM. Una aproximación." en René Coulomb y Emilio Duhau (coord.) *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*, Observatorio Urbano de la Ciudad de México, México.

De Tocquevill, Alexis (2010), *La democracia en América*, Trotta, Madrid.

Diario Oficial de la Federación (1992), *Ley de Asociaciones Religiosas y de Culto Público* (LARCP), México.

Eleta, Paula (2000), "Tercer sector: desarrollo y perspectivas. Reflexiones sobre la experiencia europea y en particular sobre el caso italiano" Documentos de discusión sobre el tercer sector, El Colegio Mexiquense, México.

- Eckstein, Harry, y Ted Robert Gurr, (1975), *Patterns of Authority Comparative Studies in Behavioural Science*, John Wiley & Sons Inc.
- Fazio, Carlos (1997), *Algunos aportes del Secretariado Social Mexicano en la transición a la democracia*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México.
- Giddens, Anthony (2001), *Sociología*, Alianza Editorial, Madrid.
- Gordon, Sara (1998), "Reflexiones en torno a la relación Estado-organizaciones civiles" en: *De lo Cívico a lo Público*, Impretei, México.
- León, Alfonso (2010), *Las Organizaciones Civiles de México, su contribución en la democratización del espacio público*, UAM, México.
- León, Palma, (2011), Sociedad Civil y Medio Ambiente en Veredas, *Revista del Pensamiento Sociológico*, Año 11, número 21, segundo semestre de 2010, Movimientos Sociales, Configuraciones y Propuestas, UAM-Xochimilco, México.
- Levine, S. y White, P.E. (1961), 'Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships', *Administrative Science Quarterly*.
- Mardones, José María (1995), "Ética civil y religión. *Las portaciones de la religión a una ética civil en la sociedad del riesgo*". Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional de Historia de las Religiones, México, 7-11 de agosto de 1995.
- Olvera, Alberto (2003), "Sociedad Civil y construcción democrática" en México 2003 el miedo a la democracia, *Metapolítica* vol. 7 núm. 30, México
- Reygadas Gil (2002), Abriendo Veredas, *Iniciativas Públicas y Sociales de las Redes de Organismos Civiles*, Impretei, México.
- Reygadas Gil (2000), *Los movimientos sociales y las OC*, Demos, México.
- Selznick, Philip (1996), "Institutionalism 'Old' and 'New.'" *Administrative Science Quarterly*.
- Verduzco, Gustavo (2003), *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, Colegio de México-CEMEFI, México.

Villalobos, J. (1997), *Las organizaciones de la sociedad civil en México: visión general*, CEMEFI, México.

Páginas de internet

www.agn.gob.mx

www.asociacionesreligiosas.gob.mx

www.cemefi.org

258

www.corresponsabilidad.gob

www.jap.org.mx

Pacheco Escobedo, Alberto, *Las asociaciones civiles con fines religioso*, UNAM, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/11/dtr/dtr3.pdf>

Ros, Juan Manuel (2001), *Sociedad civil y religión en A. de Tocqueville*, Universidad "Jaume I" Castellón, disponible en versión electrónica en: <http://eticaydemocracia.uji.es/cvs/juanm/02.pdf>

Tercer Sector, fuente de representaciones, imágenes y símbolos de las organizaciones asistenciales

Fecha de recepción: 19-06-2013

Fecha de aceptación: 16-12-2013

Miriam Calvillo Velasco¹

RESUMEN

Las representaciones, imágenes y símbolos, junto con los valores que se les atribuyen a las organizaciones civiles, juegan un papel fundamental, tanto en el análisis que se hace de ellas, como en sus propias prácticas. Estas representaciones que las presupone entes apolíticos y solidarios, actúan como parámetros para su interpretación y evaluación, pero también como guías prácticas en su estructuración, definición de sus objetivos y acciones; así como en la elección de con quiénes y cómo se alían, colaboran, negocian o se enfrentan. Muchas de estas representaciones provienen de la opinión pública y del mundo académico y no son, como podría suponerse, una construcción propia de las organizaciones. Particularmente, las organizaciones que realizan tareas de asistencialismo han elegido para autodenominarse el término tercer sector, y con ello han adoptado y adaptado la concepción que éste encierra, convirtiéndolo en elemento orientador y articulador de su práctica. Este texto analiza la relación entre el término *tercer sector* y las representaciones de y sobre las organizaciones que realizan tareas de asistencia.

Palabras clave: tercer sector, organizaciones asistencialistas, organizaciones civiles, solidaridad, voluntariado.

¹ Profesora-investigadora del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Correo electrónico: miriamcalvillo@hotmail.com

ABSTRACT

The representations, images and symbols along with the values that are related to the civil organizations, play a fundamental role in the analysis of the organizations themselves as well as its own practices. These representations that take for granted that the civil organizations are not politically affiliated and act in solidarity with the society are not only the parameter of their own definition and valuation but also the guide on their actions and objectives. They define with whom they establish alliances, they negotiate, work together or face against. Many of these representations come from the public opinion and the academic world but they are not, contrary to what it may be assumed, a self-definition of the civil organizations. Particularly, the civil organizations that have chosen the welfare activities as a parameter that defines their actions, have also chosen the term Third Sector in which they have found the elements that defines and articulates its practices. This text analyses the relationship between the term Third Sector and the representations made about the organizations developing welfare activities.

Key Words: Third sector, welfare organizations, civil organizations, solidarity and volunteers.

Introducción

Mucho se ha escrito sobre el origen y condiciones del surgimiento de organizaciones civiles en prácticamente todo el mundo y en especial en América Latina. De igual manera se han multiplicado las explicaciones en torno del papel e importancia que en los últimos tiempos han adquirido dichas organizaciones, asimismo, se han abordado, desde muy diversas perspectivas, los vínculos que establecen con estructuras más antiguas como el Estado y el mercado y con organizaciones e instituciones como las iglesias, los partidos y los sindicatos. Contrariamente, se sabe muy poco acerca de sus representaciones sociales, es decir, de las imágenes, símbolos, referencias y categorías que les dan sentido, las separan de otras formas de organización y las preparan para actuar en y sobre su entorno social.

En otra parte, afirmé que el papel de las organizaciones civiles oscila entre, por un lado, ser un agente promotor e impulsor de nuevos derechos sociales, culturales, políticos y económicos –con miras al logro de una redistribución del bienestar, basada en la diferenciación de grupos minoritarios o específicos– y, por el otro, el convertirse en acompañantes, deliberados o involuntarios, de una política de privatización y liberalización tendiente a la disminución de las regulaciones y los derechos sociales y, en consecuencia, en servir como instrumentos de legitimización de un nuevo tipo de “solidaridad social” en línea con esas políticas neoliberales (Véase Calvillo, 2012).

Hoy afirmo, que esta oscilación se encuentra atravesada por un entramado de representaciones e imágenes tejidas en torno de las propias organizaciones. Y que, sorprendentemente, muchas de estas imágenes y representaciones no se han gestado en las propias organizaciones para darse identidad, sino que provienen de la opinión pública, pero también, y esto es lo más relevante, del mundo académico.

Estas representaciones, imágenes y símbolos están jugando un papel fundamental en la opinión pública, en el ámbito académico y en la práctica cotidiana de las propias organizaciones. De ahí la importancia de reflexionar sobre su origen y fundamento.

Resulta sobresaliente que, tanto en el mundo académico como en el de las prácticas de las organizaciones, el punto de partida para su interpretación y reivindicación sea precisamente un conjunto de atributos que las convierte en entes apolíticos y moralmente comprometidos con los “parias del mundo”. Lo mismo sus defensores que sus detractores han hecho girar su argumentación alrededor de la ostentación y puesta en práctica de valores que se han pretendido extendidos y consustanciales a todo el universo de organizaciones civiles, tales como: la democracia, la equidad, el pluralismo, la transparencia, el interés por lo público y la solidaridad (Villar, 2001: 16).

De este modo, la mayoría de las investigaciones se ha empeñado en descubrir, en los postulados o en las acciones de las organizaciones civiles o en ambos,

suficientes elementos para demostrar su lejanía o cercanía con su presunto apolitismo y moralidad y con los atributos que de manera a priori se le han asignado. Lo más significativo es que esta práctica se ha trasladado a las propias organizaciones, condicionando su hacer y configurando el eje en torno del cual giran las representaciones, imágenes y símbolos que construyen sobre sí mismas. Es a partir de este eje valorativo que las organizaciones se estructuran, actúan, definen sus objetivos, establecen sus tareas, alcances y limitaciones, colaboran, negocian o se enfrentan con los diferentes actores, hasta convertir su discurso y acción en actos demostrativos de afinidad y cercanía con los postulados garantes de su apolitismo y moralidad. Así pues, lo mismo la empatía que la animosidad y la crítica a las organizaciones civiles se encuentran mediadas por un conjunto de representaciones sociales presumiblemente homogeneizadoras y generalizadoras.

262

Este trabajo es parte de una investigación más amplia sobre las representaciones sociales de las organizaciones civiles en América Latina. Mi indagación me ha llevado a encontrar que una buena parte de estas representaciones se han tomado de la conceptualización del tercer sector, en tanto campo académico multidisciplinario e interdisciplinario de investigación, tal como lo define Hodgkinson (2002, citado por Roitter, 2004), para luego reproducirse y multiplicarse en el discurso de las organizaciones civiles, señalando el ritmo y orientación de las inevitables oscilaciones entre el “ser” y el “deber ser” derivadas de su práctica cotidiana.

Esto resulta especialmente evidente en organizaciones cuya labor incluye la asistencia en sus más diversas modalidades, aunque no siempre se trate de organizaciones asistencialistas en sentido estricto o exclusivo. Una particularidad de las organizaciones civiles en América Latina es su alta incidencia en la promoción de la asistencia como una de sus tantas tareas, en virtud de su presencia en situaciones de alta miseria y marginación, junto con todos sus efectos: drogadicción, situación de calle, violencia, inseguridad, maltrato, prostitución, pandillerismo, etcétera.

Es un hecho reconocido que las organizaciones civiles constituyen fuerzas, movimientos y proyectos que buscan influir –y de hecho lo están haciendo– en la vida pública, es decir, son un instrumento (medio) y un fin de representación de actores y grupos en la confrontación social, cuyos intereses no encuentran reciprocidad en otras formas de organización y asociación como los partidos y los sindicatos, por ejemplo. Su presencia exhibe la emergencia de nuevas, excluidas o no cubiertas necesidades; lo mismo que nuevos u omitidos derechos que buscan un lugar en la vida pública y por tanto en la contienda política a través de novedosas formas de participación y representación social.

Aunque teóricamente se puede objetar la pertenencia de las organizaciones con orientación asistencialista (y más específicamente las eclesiales o con ostensibles vínculos con alguna iglesia) a esas nuevas formas de participación y representación, es innegable el relevante papel que están jugando en la dinámica social y

política latinoamericana, merced al financiamiento que reciben de organizaciones y organismos internacionales –montos de los que no hay información pública–, pero también porque se han constituido en fuerzas capaces de influir en la vida pública y, en consecuencia, se han convertido en actores fundamentales de los procesos de toma de decisiones, ya sea por cuenta propia o como intermediarias de los organismos u organizaciones que las tutoran y financian.²

De ahí la necesidad de conocer las representaciones sociales que construyen los miembros de organizaciones civiles que realizan una labor de asistencia en poblaciones altamente vulnerables. Y aunque esto, sólo es posible a través del examen de su configuración discursiva (sus motivaciones y la manera como interpretan su acción y participación), en esta ocasión me limitaré a abordar la relación de esa configuración con la construcción teórica del concepto que han elegido para autodefinirse, a saber: tercer sector o sector voluntario. Parto de la consideración de que las organizaciones civiles en general, pero más enfáticamente las que tienen una marcada orientación asistencialista, han adoptado y adaptado la perspectiva teórica que encierra la noción de tercer sector en tanto paradigma orientador y articulador de su práctica.

Pero, como si se tratase del juego de la casa de los espejos, la imagen que se nos devuelve no es el reflejo exacto de esa perspectiva teórica, sino un conjunto de distorsiones y torceduras producto de su experiencia subjetiva, su experiencia intersubjetiva y del vínculo de todo esto con su práctica cotidiana.

Lo cierto es que pareciera existir una indisoluble relación entre la conceptualización del universo asociativo como un “tercer sector” y la visión asistencialista. Desentrañar esta relación es uno de mis objetivos a mediano plazo, pero para ello será necesario, primero, analizar los postulados teóricos que soportan la noción de tercer sector y que, desde mi punto de vista, dan origen y fundamento a las representaciones sociales y los principios prácticos de las organizaciones civiles que realizan tareas de asistencialismo. Esta es la finalidad de estas páginas. Eso sí, sin abandonar la idea de que las organizaciones civiles en general y, consecuentemente las de orientación asistencialista, tienen que ser vistas desde la perspectiva del análisis de la sociedad civil en tanto campo de conflicto de intereses diversos (Véase al respecto Calvillo, 2012). Y, por supuesto sin dejar de reconocer la preferencia de muchas de estas organizaciones por el concepto de sociedad civil organizada para autonombrarse, aunque, como veremos, en muchos casos, se trate únicamente de un trueque de términos y no de concepciones distintas.

² Un ejemplo claro es la relevancia que ha asumido Cáritas Arquidiócesis de México (el organismo oficial del Arzobispado para el servicio sociocaritativo) a través del financiamiento y asesoría a organizaciones civiles que ahora han colocado en sus agendas la participación en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (Machín, et al., 2010).

1. ¿Viejas ideas para nuevas teorías o nuevas miradas construyendo conceptos?

264

La discusión en torno de la delimitación del fenómeno asociativo contemporáneo se ha vuelto una constante; los debates sobre su conceptualización, parafraseando a Melucci, continúa creando un profundo malestar que unas veces es intelectual y propiamente cognoscitivo y otras más bien psicológico y emocional. La diversidad de denominaciones es una clara muestra de estos debates y controversias. Están desde aquellas nociones que se refieren a los diversos tipos de agrupamiento como si fueran la expresión de la revolución asociativa misma; hasta las que ven en términos como el de *organizaciones no gubernamentales* la encarnación de todas las virtudes cívicas; pasando por la denominación de organizaciones civiles como componente indispensable en la vida pública, o por la de *sociedad civil organizada* colocada justo como espacio entre el Estado y el mercado; o también por la de *tercer sector* o *tercer sistema* en un nivel equivalente al sector político y al sector económico, entre otras tantas.

Llamar a un proceso o fenómeno de tal o cual manera no únicamente implica un sesgo interpretativo, también marca la percepción sobre lo nombrado, al mismo tiempo que deja ver sus potencialidades y limitaciones. Las diferentes denominaciones no es un mero asunto de términos, porque, como diría Roitter (2004), en la lucha por las palabras se reflejan las pugnas entre los diversos actores involucrados. Una prueba de ello son los debates entre académicos, consultores, funcionarios de organismos multilaterales y miembros de organizaciones y fundaciones que, obedeciendo a la lógica de competencia (como si se tratase de una suerte de registro de marcas y patentes), ponen en relieve las distintas posturas respecto del sentido de la acción y del papel que estos mismos actores están jugando o buscan jugar en la dinámica y conflicto social. En otros términos, la disputa por las denominaciones no es cuestión de nomenclatura; responde a la lucha ideológico-política en la que se contraponen intereses y concepciones distintas.

La propia historia del término *tercer sector* está plagada de intentos por imponer un conjunto de enlaces semánticos que bajo aparente coherencia, oculta las tensiones y marcadas contradicciones con quienes resisten y se oponen a su pretensión de universalidad y exclusividad.

Desde su origen, el término *tercer sector*, ha cargado con el peso de su procedencia. Acuñado en Estados Unidos para referirse a “la división trisectorial de las fuentes de producción de servicios sociales que pueden ser identificables en la economía capitalista” (Macciocchi, 2012: 4), nació en un contexto de “consolidación de tendencias políticamente conservadoras que se oponían a la extensión de las potestades del Estado en materia social”. En tanto resultado de la “mezcla de darwinismo social y caridad de raíz religiosa”, dio origen a un discurso que veía en la acción voluntaria una alternativa a la provisión estatal de servicios sociales

(Salamon, 1995: 12). Esta mezcla lo mismo que su conservadurismo, muchas veces encubierto por un discurso motivacional y virtuoso, serán a lo largo del tiempo los rasgos más significativos en la configuración de las representaciones sociales de las organizaciones con orientación asistencialista.

Roitter, citando a Lester Salamon (1995), afirma que la idea de sector ya estaba conformada y consolidada en Estados Unidos desde principios del siglo XX, por lo cual tercer sector sólo significó un sinónimo que apareció a finales de la década de los ochenta³ para referirse a algo que ya tenía nombre: *nonprofit sector* o *independent sector* en Estados Unidos, y, *voluntary sector* en Gran Bretaña. Resulta revelador que en 1990 en la primera publicación en castellano: “El Tercer Sector y el Desarrollo Social” de Andrés Thompson, esta denominación aparezca, a pesar del título, únicamente en dos oportunidades y que, de acuerdo con Roitter, el autor prefiera “referirse alternativamente al universo asociativo como el sector voluntario o no lucrativo o, en menor medida, el sector independiente” (Roitter, 2004: 24). De ahí en adelante la idea de un tercer sector no tardó mucho tiempo en difundirse por todo el mundo, incluyendo a Latinoamérica, pero sin abandonar del todo a sus antecesoras denominaciones, cuyos usos fueron intercambiándose según conviniera y no siempre significando lo mismo.⁴

El argumento que acompañó a la prematura y generalizada difusión del término *tercer sector* por toda América Latina fue su presunto estatuto transnacional, lo que, a decir de sus seguidores, le permite eliminar el sesgo localista y dar cuenta de cómo se conforman ciertos procesos de globalización a partir de las prácticas que llevan a cabo indistintos e indeterminados actores sociales. Esta tesis se ha mantenido a pesar del reconocimiento de que una particularidad en el subcontinente latinoamericano ha sido, justamente, su adaptación a los distintos contextos locales, regionales y nacionales a través de la incorporación de matices teóricos, ideológicos y prácticos derivados de los distintos contextos sociales. Paradójicamente, han sido la original presunción de descontextualización y los posteriores usos, abusos y prácticas contextualizadas, lo que ha puesto en duda la validez del *tercer sector* como noción capaz de incluir al conjunto del universo asociativo mundial.⁵

³ Aunque la publicación más antigua en la que aparece el término de tercer sector recuperada por Roitter data de 1975 no es sino hasta finales de la década de los 80s cuando definitivamente se funda la idea de estudiar como un todo a las organizaciones no lucrativas, refiriéndose a ellas como el tercer sector. La primera investigación de este tipo, encontrada por Roitter, fue escrita en 1988 por Van Til bajo el nombre de *Mapping the Third Sector*.

⁴ Álvarez, (2007) realiza un interesante recorrido por las distintas concepciones sobre el tercer sector. Sin ser exhaustivo recoge y debate lo más importante de esta postura.

⁵ El predominio que ha logrado la denominación Tercer Sector se puede encontrar rastreando los intentos de globalizar la idea de sector. Algunas de sus huellas se remontan a 1992 cuando se creó la *International Society for Third Sector Research* (ISTR) y su posterior oficialización en 1997 en la revista *Voluntas* como órgano de la ISTR. Su precedente inmediato fue la *International Research Society for Voluntary Associations, Nonprofit Organizations and Philanthropy*, cuya constitución data de 1991. En esta asociación no

No obstante, a pesar de matices y discordancias, muy pronto se institucionalizó la idea de que el *tercer sector*, lo mismo que su versión europeizada de *tercer sistema*, 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 para dar soluciones específicas a las dificultades de la gente. Los rasgos con los que se le distinguió, desde una etapa muy temprana, fueron: el voluntariado como recurso humano fundamental, su carácter multitemático y multifórmico y su actividad no lucrativa (Weisbrod, 1988). Sin embargo, a decir de sus propios partidarios, esta definición, circunscrita a la enumeración de atributos, resulta paradójicamente corta, justamente por su intento de abarcar a un universo muy heterogéneo de asociaciones cuyos rasgos, presumiblemente esenciales y compartidos, las combina y entrecruza formando entidades cuyos límites son difíciles de separar (Verduzco, 2006). Es justamente en su pretensión abarcadora donde radica su mayor indefinición. Tal extensión ha favorecido la inclusión y afirmación dentro del tercer sector de toda clase de agrupaciones, sin distinción de origen y circunstancia.⁶ En él, lo mismo, se incorporan que se excluyen grandes grupos de individuos que actúan algunas veces con independencia del mercado, pero patrocinadas por el gobierno o, bien, agrupaciones que funcionan con independencia del gobierno, pero que de algún modo realizan actividades lucrativas. Estas ambigüedades no sólo hacen difusos sus límites sino incluso contradicen su propia definición.

existe ninguna referencia al *Tercer Sector*, pero, tal como lo relata Virginia Hodgkinson, cuando algunos miembros de esta organización decidieron buscar una amplia proyección internacional encontraron en el término *Tercer Sector* un nombre que no provocaba controversias entre los fundadores estadounidenses y británicos. Inicialmente, la ISTR estuvo enfocada al análisis de dos temas interrelacionados: por una parte, consolidar al *Tercer Sector* como un campo académico multidisciplinario e interdisciplinario de investigación y sus diversas manifestaciones culturales, políticas y sociales. Y, por el otro, contribuir a superar el hecho de que se trataba de un concepto creado en Estados Unidos y que la mayor parte de la investigación internacional había sido llevada a cabo en ese país, lo cual exigía un esfuerzo por promover la investigación sectorial en otras latitudes. (Hodgkinson, et. al., 2002, citado por Roitter, 2004).

⁶ Pueden ser parte del tercer sector asociaciones e instituciones tan diversas como las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones sin fines de lucro (OSFL), las organizaciones de la sociedad civil (OSC), hospitales, universidades, clubes sociales y deportivos, museos, casas de la cultura, organizaciones profesionales y de trabajadores, grupos medioambientales, organismos de asesoramiento familiar, centros comunitarios y vecinales, centros de ayuda mutua, instituciones de asistencia privada, instituciones de beneficencia privada, entidades de defensa de derechos humanos, organizaciones de defensa de consumidores, cámaras empresariales, fundaciones, centros de recuperación, comunidades eclesiales, etcétera. “De esta forma, el concepto parece reunir tanto a Greenpeace (de defensa del medio ambiente, con tácticas radicales), como la TFP (Tradición, Familia y Propiedad), las Madres de Plaza de Mayo (de lucha política por el esclarecimiento y justicia con los detenidos/desaparecidos en la última dictadura argentina) como el MST (Movimiento de los trabajadores Sin Tierra, de lucha político económica por la reforma agraria en Brasil), como la Fundación Ronald Mc Donald, las Guarderías Comunitarias (conquistas de vecinos), como la claridad individual, el movimiento Piqueteros como las actividades “sociales” de un candidato a elecciones municipales, los cocaleros (en Bolivia), como una artista que dona parte de un caché millonario, entre una infinidad de casos” (Macciocchi, 2012: 4).

Sin duda, la resistencia más importante que provoca el término *sector* se refiere al hecho de que implica la inclusión de organizaciones que no comparten ni objetivos, ni lógicas de funcionamiento, ni prácticas sociales equiparables; así lo ven Álvarez (2001) y Bombarolo (2001). Pero Rodrigo Villar es más explícito al señalar que: “El desconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de opciones entre las ESAL, conduce a que se le adjudiquen a priori visiones programáticas compartidas a las organizaciones del *tercer sector*, o se le mencione como un sujeto político unitario. Bajo esa perspectiva, se asume que le son propios valores, tales como: la democracia, la equidad, el pluralismo, la transparencia, la solidaridad o el interés por lo público. Si bien estos son valores y perspectivas promovidos por un amplio número de las organizaciones del sector, no son necesariamente compartidos por el conjunto. Las visiones que estas organizaciones promueven son productos histórico-políticos y no se derivan a priori de su estructura y forma de operación” (Villar, 2001: 16). A esto habrá que añadir que tampoco comparten el sentido y significado de la *cuestión pública*, el *bien público* y el *voluntariado*, ni siquiera identifican las mismas *dificultades de la gente*, ni conciben de igual modo su intervención en la *comunidad* de la que dicen provenir.

Así, por ejemplo, puede llegarse a tales distorsiones como la que leemos en el Presidente de CODIPAS (Comisión Diocesana de Pastoral Social), una de las organizaciones más influyentes en América Latina: “Es evidente que ahora se tiene una mayor conciencia de la importancia de la participación y de la acción política para la transformación de la sociedad. Se ha pasado de una contemplación pasiva y resignada a la seguridad de que el mundo es algo que se debe construir y se puede cambiar con la participación”. Y al definir el sentido social de su asistencialismo, nos regala una de las más reveladoras galimatías: “La justicia social es expresión máxima de la caridad” e invita a sus seguidores a mantener como un deber lo que llama “la promoción del hombre y de la comunidad” pero más que nada a “evitar varios peligros como: el paternalismo, el quedarse en un mero asistencialismo o una mera ayuda filantrópica, o bien la desviación a la ideología marxista” (Contreras, 2010).

La misma labor de asistencia adquiere distintas connotaciones y significados. Para algunas organizaciones se trata de un acto humanitario, en tanto que para otras es un compromiso social, pero también puede asumirse como un valor ético e inclusive ser vista como un comportamiento cívico. Y esta no es más que una pequeña prueba de las innumerables divergencias.

Ahora bien, aunque de partida supongamos la idea de las asociaciones, haciendo caso omiso de su status y carácter, como un conjunto de unidades operantes –ya sea por formar parte de un universo que produce servicios, o que es expresión de intereses o de proyectos políticos propios, o porque sus acciones se llevan a cabo en un espacio diferenciable del gobierno y de las empresas–, no por ello se confirma su unidad homogénea. A pesar de que se pueden identificar ciertas direcciones coincidentes en las nuevas formas de agrupación y en las prácticas de representa-

ción, no es sostenible que estén siendo sistemas uniformes de organización. Por el contrario, son su heterogeneidad y escasa articulación sus características fundamentales (Ariño, 2006).

2. Premodernidad y modernidad en el tercer sector: solidaridad y voluntarismo

Otra de las objeciones al término *tercer sector* tiene que ver con la simplificación que se hace de la sociedad al ubicar un tercer espacio separado del Estado y del mercado.

268 La tajante separación de lo político, lo económico, lo social y lo cultural en sectores delimitados, impide verlos como lo que realmente son: aspectos interrelacionados de la vida social que en la acción y reacción de los actores sociales se entremezclan, haciendo que sus límites sean una endeble línea divisoria. Así, una práctica aparentemente social y cultural, puede convertirse, dependiendo del contexto y circunstancia, en una acción política o inclusive económica, sin que por ello deje de tratarse de asociaciones privadas con fines públicos. Claramente, importa diferenciar a las organizaciones del Estado y del mercado, pero no como un ámbito separado, sino como un momento analítico a condición de que inmediatamente sean vistas en su relación con los otros dos espacios.

Es verdad que los mismos promotores y defensores de la noción de *tercer sector* han hecho diversos intentos para explicar y justificar el inobjetable vínculo que existe entre las organizaciones, el Estado y el mercado. Para ello han ido añadiendo o quitando características descriptivas al listado nominal, otorgándole a cada uno significados y pesos diferentes. No obstante, por regla general se mantiene la idea de un conjunto de organizaciones sin fines de lucro, de iniciativa privada, que no pagan impuestos, de participación voluntaria, con prácticas fundadas en la solidaridad, capaces de auto-organizarse y que buscan el desarrollo humano y social de personas, grupos, familias y comunidades. Si bien, no siempre se subrayan los mismos aspectos, destacan la solidaridad y el voluntariado en todas las definiciones. Incluso, a través del tiempo, el carácter no lucrativo ha ido perdiendo importancia frente a la solidaridad y al voluntariado al momento de definir y delimitar el fenómeno asociativo contemporáneo.⁷

⁷ Las mismas organizaciones ya definen su importancia en términos de su aportación económica: "El INEGI indica en su CSISFLM que alrededor del 1% de la población, 1,234,000 individuos, pertenecen a asociaciones y organizaciones sin fines de lucro y que realizan el trabajo voluntario de manera formal en organizaciones establecidas. Esto representó el 0.36% del PIB en 2010. Para dar una idea del valor económico de estas aportaciones voluntarias, el valor del trabajo voluntario mexicano fue superior al gasto ejercido por concepto de sueldos y salarios de la paraestatal PEMEX en 15.4% y mayor al monto de los recursos públicos ejercidos en el mismo año por la UNAM en 38.8%."... "Los números presentados indican que existe una incidencia contundente y fehaciente de la sociedad civil en el desarrollo económico y social del país tanto desde los grupos organizados representados en el Tercer Sector como por medio de las actividades voluntarias y solidarias informales de sus individuos." (Bucht, 2013)

Así, por ejemplo, para Cunill Grau (1997) “El denominado Tercer Sector remite, de hecho, a todo aquel tejido asociacional cuyas prácticas sociales se fundan en la *solidaridad* y que se traduce en la constitución de ámbitos públicos voluntarios de interrelación social capaces de *autoorganizarse* para la satisfacción de necesidades colectivas, su germen es el *asociacionismo voluntario* –el voluntariado–, pero incluye además todo el conjunto de *instituciones privadas de servicio público*, así como las *prácticas concretas de solidaridad* desarrolladas a través de instancias informales e instituciones tradicionales. El Tercer Sector, así considerado y, en general, las prácticas sociales que involucran la producción de bienes públicos con base en la solidaridad, constituyen el cimiento social de la ampliación de la institucionalidad pública que da cabida a una pluralidad de instituciones de participación” (Cunill Grau, 1997: 163).

Resalta en esta definición el supuesto de la existencia de bienes colectivos que se elaboran a partir de procesos no mercantiles y sin depender del gobierno; de acciones que implican la coordinación basada en algo distinto a los incentivos económicos y a las reglamentaciones jurídicas y muy cercanas a la solidaridad y la voluntad. No discutiré la idea de una economía social regida por mecanismos distintos a los del mercado en términos de la economía ortodoxa, lo que me interesa destacar es la presencia de la solidaridad y la voluntad como elementos de dicha economía y del asociacionismo como su fundamento.

Voluntad y solidaridad, son dos conceptos que encontramos frecuentemente solapados, intercambiados y exigiéndose mutuamente, hasta llegar a confundirse entre sí y con el propio tercer sector. Es precisamente este enredo lingüístico lo que explica muchas de las contradicciones e imprecisiones en el habla del y sobre el tercer sector, pero también el que da cuenta del significado que en especial le han otorgado las propias organizaciones que se miran a sí mismas como “voluntarias” y “solidarias”. Pero ¿qué significan el voluntariado y la solidaridad?, ¿qué diferencias y similitudes existen entre estos dos rasgos característicos del tercer sector? ¿Son el voluntariado y la solidaridad garantes de su perfil no lucrativo? ¿O es este perfil la fuente del voluntariado y la solidaridad?

Para comenzar, recordemos nuevamente que el término *tercer sector* proviene de la tradición estadounidense, donde se da énfasis a la participación voluntaria y donde el carácter de lo voluntario implica que no existe ni imposición moral ni coerción física para actuar. Tampoco olvidemos que en dicha tradición el mayor peso está en el aspecto voluntario-personalista de la participación social y, no tanto, en el carácter solidario-impersonal (Marina, 1998). En esta lógica, ser voluntario implica una conducta espontánea en función de algún interés propio que también es compartido por otros miembros de la sociedad.

Mark Warren (2002), clasifica los procesos asociativos a partir de tres criterios: 1) el grado de voluntariedad con que se conforma la membresía de la asociación; 2) el tipo de medio hacia el que está orientada la asociación: económico, político o

social; y 3) los fines constitutivos de la asociación: si sus propósitos son proveer bienes individuales o sociales, materiales o simbólicos, escasos o abundantes, etc. Los dos últimos criterios tienen que ver con las actividades y fines de la asociación, con la obtención de bienes ya sean materiales o inmateriales, reales o simbólicos. En tanto que el primer criterio se refiere a la naturaleza de la organización, acentuando la voluntariedad como elemento definitorio. Para Warren las asociaciones son el resultado de la voluntad, la deliberación, la decisión y la libertad individual; eso sí, dejando claro que en el centro de cualquier voluntad de asociación está el interés.

En contraposición, Verduzco (2003), al analizar la experiencia mexicana, resalta el trabajo solidario de las organizaciones que, a su entender, se sustenta en la persistencia de instituciones tradicionales como: la familia patriarcal y las organizaciones comunales y comunitarias, a las que va a contraponer las organizaciones solidarias modernas y posmodernas.⁸ Atinadamente Verduzco señala que no hay que obviar que las organizaciones “no lucrativas” se forman y desarrollan dentro de ciertas formas culturales que actúan como el trasfondo de perfiles asociativos particulares. Empero, omite que también responden a dinámicas sociales, políticas y económicas en al menos tres dimensiones espaciales distintas e interrelacionadas, a saber: lo local, lo nacional y lo global. Tal vez de esta omisión provenga su fallido intento por colocar como una peculiaridad de la sociedad mexicana, en contraste con otras sociedades, la persistencia de la familia patriarcal como una de las instituciones adonde se realizan funciones sociales de cooperación y apoyo mutuo.⁹

Ariño aduce lo mismo que Verduzco, pero para la sociedad en general y la española en particular, cuando dice que: “Cualquier perspectiva histórica nos permite ver que antes de cualquiera de esos sectores (Estado, mercado y tercer sector) existían los vínculos de parentesco y que estos gozaban también de determinadas reglas sobre la transferencia e intercambio de recursos. Esos vínculos de parentesco, antiguísimos en la historia de la humanidad, persisten hoy y tienen una enorme importancia, por ejemplo a la hora de afrontar la dependencia.” Y de esta afirmación infiere la existencia “de cuatro sectores: el de las relaciones de proximidad, el de las relaciones de intercambio lucrativo, el de las relaciones formales de carácter estatal y el de las relaciones libres y voluntarias que se pueden basar en el altruismo.” (Ariño, 2006: 32) ¿Entonces, en dónde quedó la particularidad mexicana? Parece que no en la subsistencia de la solidaridad tradicional.

⁸ Ejemplos de organizaciones solidarias posmodernas son los Bancos de Tiempo y los tianguis en donde el intercambio de mercancías se hace con base en el trueque.

⁹ Verduzco olvida que las funciones domésticas han estado, y continúan estando, bajo la responsabilidad de las mujeres. Muy pocas son compartidas con los hombres y muchas menos las transferidas a las instituciones del gobierno y a las empresas privadas, como parte de las prestaciones contractuales que obtienen las trabajadoras en las negociaciones obrero-patronales. Tampoco reconoce, como ha quedado demostrado en infinidad de investigaciones, que el trabajo doméstico, incluido el cuidado de los otros, no puede ser visto como una actividad puramente solidaria.

Pero más allá de idiosincrasias privativas, lo interesante de ambos autores son los matices que introducen para referirse al sector no lucrativo. Y aunque ninguno de los dos ofrece una nueva definición, sí rescatan y subrayan el aspecto *solidario* como el rasgo esencial y distintivo del fenómeno asociativo. Incluso Verduzco afirma que sería más apropiado hablar de organizaciones solidarias y de la existencia de un sector solidario que de uno “no lucrativo”. Con estos argumentos sugieren que las actividades sociales que no están conducidas por el afán de lucro y que tampoco son de carácter estatal, involucran la producción de bienes colectivos que requiere de la coordinación de acciones basada en la solidaridad.¹⁰

También para Serna y Monsiváis (2006) las relaciones asociativas constituyen formas de integración social hincadas en “normas de confianza, reciprocidad y solidaridad”. Es mediante este tipo de relaciones de solidaridad y afinidad –informales las más de las veces– que entran en contacto grupos e individuos en todos los aspectos de la vida social ya sea económica, política o cultural. Mediante estas prácticas los individuos y los grupos van sumando intereses en su intento por constituir asociaciones colectivas. Bajo este razonamiento queda sin importancia el carácter que tengan, sean formales o informales, contestatarias o conservadoras, prosistema o antisistema, nacionales o transnacionales o de cualquier otra índole; el entramado asociativo, según su argumento, se sustenta en una comunión fundamentada en la confianza, la reciprocidad y la solidaridad.

Tanto en el caso de la tradicional solidaridad como en el del moderno voluntariado no lucrativo, la sociedad se nos aparece como un espacio finito de reciprocidad, en el que por atracción y voluntad se van juntando aquellos que comparten los mismos intereses. Pero la misma historia pasada y reciente demuestra que no siempre las organizaciones son resultado de la voluntad de sus agremiados. Y, sobre todo, se omite que aun aquella “voluntad” derivada de la solidaridad tradicional está mediada por la coerción, la vergüenza y la culpa. Vergüenza y culpa que en el caso de las organizaciones asistencialistas se cubre de “inspiración, delicadeza, gratitud y amor de caridad”. Mientras que la solidaridad que emerge de la dinámica y dimensiones de la modernidad, siendo personalista, se soporta en lo que Marina (1998) llama una *autonomía de la independencia*, es decir, en la *autosuficiencia*; la solidaridad tradicional por ser impersonal (colectiva) encuentra su base en una *autonomía de la dependencia*, lo que la hace producto de la coerción moral y no de la elección y decisión individual. No cumplir con la norma moral que impone a los miembros de una comunidad ser solidarios implica asumir el castigo que transforma la carga moral en vergüenza y culpa, en

¹⁰ Ángeles Diez Rodríguez nos recuerda que “Se ha hablado mucho de la moda de la solidaridad, pero lo único cierto es que ha pasado a ser uno de tantos valores sociales, antaño transformador, que ha sido apropiado y redefinido por los medios de comunicación (y quien dice “mass media”, dice empresas de comunicación, grupos empresariales y venta de mercancías) (Diez Rodríguez, 2002: 8).

miedo a perder el afecto de los demás; sentimientos que, de acuerdo con Marina, tienen que ver con nuestra pertenencia a esa comunidad.¹¹

Social y culturalmente y en un afán reduccionista, pero muy apto para buscar una explicación, podemos ver a las sociedades latinoamericanas como campos de lucha entre las dos tendencias asociativas: la tendencia hacia las acciones solidarias y la tendencia hacia las acciones no lucrativas y al trabajo voluntario individual. La primera procedente de la tradición pre-moderna, y la segunda ligada a la modernidad (temprana y tardía). Esta división refleja la vieja oposición entre tradición y ruralidad versus modernidad, esas dos maneras de ver y sentir el mundo que siendo distintas coexisten, no siempre de manera pacífica, en las relaciones sociales e inclusive en muchas de nuestras instituciones.¹² Aunque hay que aclarar que tradición no implica directamente solidaridad y comunidad, como tampoco en la modernidad las relaciones son siempre y exclusivamente impersonales y contractuales, en donde no existe el nosotros sino solamente el yo, el individuo que compete y sólo es capaz de afiliarse como voluntario.

272

Es cierto que los procesos de industrialización y urbanización en Latinoamérica han ido avanzando y junto con ellos desapareciendo las prácticas colectivas de corte más tradicional, pero aún en las grandes urbes se mantienen personas, familias y grupos que actúan estratégicamente para recuperar y rehacer las viejas formas de solidaridad e incorporarlas, eso sí, adaptándolas, a los modernos vínculos de sobrevivencia. No podemos olvidar que los compromisos mutuos ocupan, en casos de precariedad e inseguridad social, el lugar de muchas actividades propias del Estado de Bienestar, como la seguridad social, la beneficencia, un sistema eficaz de policía, facilidades cooperativas y de crédito, etc.¹³

¹¹ Marina (1998), recupera una interesante cita de Sudhir Kakar que muestra el funcionamiento de lo que denomina autonomía de la dependencia, la cita versa así: "El anhelo de la presencia confirmatoria del ser amado es la modalidad dominante de las relaciones sociales en la India, especialmente en la familia extensa. Dicha "modalidad" se expresa de varias maneras, pero coherentemente, en la sensación de desamparo que siente una persona cuando los miembros de su familia están ausentes, o en su dificultad para tomar decisiones por sí sola. En resumen, a lo largo de sus vidas, los hindúes normalmente dependen del apoyo ajeno para solventar la exigencias que impone el mundo exterior" (Kakar, 1978: 86 citado en Marina, 1998).

¹² Es común sentar el origen y continuidad de la tradición en el ámbito rural, en tanto territorio de la comunidad, del 'nosotros', de las relaciones de parentesco ampliado entre padres, hijos, abuelos, compadres, parientes y vecinos; en donde las relaciones personales se suponen básicamente solidarias y la solidaridad fundamentalmente voluntaria. Donde el comportamiento solidario, tal como lo describe Foster, se da de manera espontánea al tiempo que estructuralmente, "...cuando escasea el alimento o dinero, en crisis como algún caso de muerte y en otras situaciones, puede contarse con ayuda económica, espiritual y física" (Foster, 1964: 57).

¹³ Para un antecedente remoto pero muy apropiado para el análisis de las particularidades de la solidaridad tradicional y sus adecuaciones a la modernidad, véase: (Foster, 1964).

3. Los sectores: participación social, ideologías, credos y modos de acción en la diversidad.

Anteponer solidaridad al no lucro fue el paso que permitió considerar en el tercer sector a organizaciones con fines de lucro, como las cooperativas y cajas de ahorro, que contemplan el reparto de los beneficios obtenidos entre sus asociados, pero que se presumen “como verdaderas asociaciones de apoyo social” (Verduzco, 2006) por la escala en la que trabajan, pero sobretodo, por agrupar a habitantes marginados del sistema económico dominante.¹⁴

Desde una perspectiva más crítica los autores de “La ética de las ONGD y la lógica mercantil”, afirman que en realidad existe un creciente acercamiento y aceptación por parte de las ONGD al “sentido común” empresarial, a sus métodos organizacionales y formas contractuales (siguiendo los mismos criterios de eficiencia y racionalidad), al uso de idénticas estrategias publicitarias para la recaudación de fondos e inclusive a la inversión directa en las bolsas de valores; todo esto mediante la creación de un “mercado de la solidaridad” y del fomento de un “voluntariado acríptico” y sobre la base de medrar con la miseria y la dependencia. (Nieto, et al., 2002).

Más significativa es la incursión de las organizaciones civiles en el ámbito político. Normalmente se acepta y reivindica que las organizaciones ciudadanas, como las de derechos ciudadanos o de derechos humanos, busquen la procuración de una mayor distribución o ampliación del poder a ciertos grupos o sectores sociales. No obstante, poco se reconoce el papel que en este campo están jugando las organizaciones asistenciales, incluyendo las eclesiales, que declaran abiertamente que entre sus tareas está lo que denominan “servicio de formación de la conciencia cívica” y afirman que las relaciones políticas, tanto al interior como al exterior entre las naciones, también son su materia. Eso sí, sin dejar de señalar que su ocupación política tiene que ver con “la participación en la promoción del bien común”, en donde “Todos y cada uno de los miembros de la sociedad tiene el derecho y el deber de participar en la construcción de una mejor comunidad y sociedad con diferentes acciones: culturales, sociales, pastorales, etc.” (Contreras, 2010). Este bien común que pragmáticamente han convertido en un “bien público” y, por tanto, señalan sus promotores, “ofrecido desde el Estado”, “se dispone para todos”, “no admite la posibilidad de exclusión” y sólo es posible con su incidencia en políticas públicas (Machín, et al., 2010: 33).

¹⁴ Mendell y Rouzier (2011), van más allá y adoptan el concepto de “economía social” para destacar la especificidad socioeconómica del sector no lucrativo y sumar además de las cooperativas y cajas de ahorro a las empresas privadas con “un fuerte contenido social.” Gómez Gil en cambio, considera que la intervención en la economía es un “avance del capital sobre las ONG” y afirma que su presencia es muestra de la aparición de “un nuevo sector económico, difuso desde sus planos de intervención y en su funcionalidad económica: el llamado Tercer Sector, definido más por su relación con otros agentes con los que interviene que por la naturaleza de su actuación,” (Gómez Gil, 2004: 20).

La creciente importancia que ha cobrado la participación en la definición, diseño, aplicación, evaluación y seguimiento de políticas públicas en la agenda de las organizaciones es vista como “consecuencia natural” de la difícil situación de la región latinoamericana, marcada por sucesivas crisis, el achicamiento del Estado y una sociedad civil cada vez más participativa. (*Idem*)

Las acciones de las organizaciones asistenciales en tanto coinciden de manera indirecta y con grados diversos, con las que realiza el gobierno en el campo de lo público están transformando la configuración del propio Estado, por cierto no como producto de “sinergias en torno a objetivos comunes”, ni tampoco como derivación del fortalecimiento e incremento de la articulación y corresponsabilidad entre sociedad civil organizada y dependencias gubernamentales como afirman sus promotores, sino más bien como resultado de la reconfiguración de la relación del mercado y los organismos internacionales con los estados-nación donde lo novedoso, como afirma Alessandro Pizorno, “es que el sistema de representación pública esté transitando hacia uno de representación público-privada, en donde las confrontaciones con los intereses privados parecen introducir las características del orden jurídico internacional.” Lo único que hace el discurso de la corresponsabilidad es legitimar las acciones de los gobiernos en el campo de la política social con la anuencia de las organizaciones civiles.

Sin embargo, hay que decir que bajo regímenes autoritarios y estructuras institucionales débiles o ajenas a las reivindicaciones sociales, el simple asociacionismo se convierte en un efecto incisivo, lo mismo que el posible entrenamiento organizacional y la emergencia de liderazgos derivados de él. Las acciones asistenciales o de servicios sociales en el área de la salud, de la nutrición, de la alfabetización, etc., en condiciones de precariedad social, económica y política, serán vistas como una amenaza para el poder establecido, no siendo éste el caso en regímenes con cierto nivel de participación política.

4. Para finalizar

A pesar de todos los intentos, la in-definición del proceso asociativo se mantiene, y no se vislumbran señales de solución, quizá como derivación de su compleja configuración y no como producto de una simple falla epistemológica. La situación que mejor refleja este estado de in-definición es la controversia *tercer sector versus sociedad civil*, aunque el debate no parece afectar los usos indistintos de uno u otro término en el discurso de las organizaciones. No voy a ahondar en él, sólo diré que la sociedad civil es un todo interrelacionado y complejo que a diferencia de la noción de *tercer sector* no se puede concebir como una entidad hegemónica, es más bien, un espacio de conflicto, una construcción histórico-social, producto de las luchas que surgen de la interrelación entre Estado, mercado y sociedad. Vista de esta manera, la sociedad civil a través de las organizaciones y movimientos que en

ella confluyen, promueve y defiende objetivos que expresan intereses, necesidades y significaciones sociales en constante pugna. Es el terreno en el que se confrontan las representaciones e imaginarios, por ello la adopción, adecuación, rechazo o aceptación del término *tercer sector* forma parte de la contienda que se libra en la sociedad civil. De ahí la importancia de continuar su crítica y valorar su injerencia en la estructura y práctica de las organizaciones civiles.

Es evidente que a partir de finales de la octava década del siglo XX la composición del universo asociativo se fue ampliando y diversificando en formas y destinos. El hecho de que algunos grupos perdieran derechos y otros comenzaran a luchar por ganarlos constituye, sin lugar a dudas, uno de los rasgos más destacados de los últimos decenios. Y es justamente este hecho el que va a influir en el sentido y expansión del universo asociativo contemporáneo.

No podemos decir que en América Latina, las experiencias asociativas ligadas a la asistencia sean recientes, por el contrario, su presencia data de épocas muy tempranas de la Colonia, lo mismo que su ligazón con la iglesia católica que hasta hoy en día continua definiendo el destino de las organizaciones asistencialistas a través del financiamiento y la asesoría.¹⁵ No obstante, ahora también se han sumado diversos organismos internacionales y grandes empresas monopólicas y transnacionales. Esto, está provocando un tipo de dinámica asociativa basado en organizaciones controladas en las que poco o nada interviene la voluntad colectiva y sí mucho el control y la supervivencia del paternalismo. Lo paradójico es que estas organizaciones al adaptar el paradigma del tercer sector se han convertido en parte del fenómeno asociativo contemporáneo: en modernas organizaciones capaces de actuar en aspectos novedosos de la gobernanza (Gómez Gil, 2004: 18-19).

Ante un fenómeno cuya naturaleza incierta y disímbola provoca opiniones que van de la apología a la descalificación sin mediación alguna, cabe preguntarse si no vale la pena abandonar la pretensión de generalizaciones y deducciones acabadas. De aceptar la imposibilidad de reducir a una única definición todas las formas asociativas contemporáneas, no como una falla epistemológica, sino como una condición impuesta por el propio fenómeno asociativo, reconociendo que cada conjunto de organizaciones puede ser una circunstancia en sí misma y dejar de mirarlos en función de su cercanía o distancia a cualesquier postulado general.

¹⁵ Verduzco (2006) ve en la Colonia el origen de este tipo de dinámica asociativa. La prevalencia de la iglesia católica en toda América Latina, desde su punto de vista, ha marcado las experiencias asociativas, orientando su acción y dictando su estatus y comportamiento, es decir, su inclinación por ayudar a la población pobre, su dependencia a estructuras e instituciones superiores y, consecuentemente, su baja espontaneidad y reducida autonomía. Ubicar tan remotamente los antecedentes de estas asociaciones, como lo hace Verduzco, permite explicar la raíz de algunos de sus rasgos, pero dice muy poco acerca de la especificidad del proceso asociativo contemporáneo. Lo destacable, en todo caso, es que estas organizaciones incluyan como rasgos identitarios una explosiva combinación de coerción moral y asociacionismo en tanto movimiento social.

Si bien no existe una institucionalización académica de la conceptualización que se genera en la sociedad, como tampoco es válido hablar de una apropiación social de la producción científica, directa y sin conflicto, no podemos dejar de reconocer la estrecha relación que guardan la construcción académica del término tercer sector y la reconstrucción y apropiación que los actores sociales han hecho del mismo, con miras a la obtención de un cierto reconocimiento y posicionamiento social y político, y movidos por intereses cuyo origen y trasfondo no siempre quedan fehacientemente explicitados.

La mayoría de las interpretaciones coinciden en mirar la emergencia de organizaciones civiles como efecto del desarrollo histórico. Unas veces como resultado de situaciones críticas y de descomposiciones coyunturales o estructurales, esto es, como consecuencia inevitable del sistema capitalista global y su inseparable acompañante: la crisis de los modelos estatales sean estos totalitarios, militares o de bienestar. Y otras tantas como reacción voluntaria y consciente ante los efectos de ese mismo sistema y sus crisis. Lo evidente es que su presencia ha derivado en nuevas formas de participación social pero también, sin lugar a dudas, en lo que Giddens denomina una "política de vida", es decir, en una nueva referencia de un "nosotros" que se construye a través de la identificación de los "otros" (Giddens, 2000), o para decirlo más llanamente, en una nueva forma de asociacionismo con sus nuevos procesos de individuación y estilos de vida (Vallespín, 1996).

Bibliografía

- Álvarez, Sonia (2001), *“Third Sector, Third Way, a Second Look: Contemporary Latin American (ist). Debates Revisited. Borrador preparado para el XXIII Congreso International de Latin American Studies Association (LASA), Washington, D.C.*
- Álvarez Rodríguez, Juan Fernando (2007), *“El tercer sector y la economía solidaria: apuntes desde la economía para su caracterización”*. Revista Cooperativismo y Desarrollo, Enero-Mayo, Sistema Universitario de Investigaciones de la Universidad Autónoma de Colombia.
- Ariño Villarroya, Antonio (2006), *“Entrevista” en ONG, un mundo diverso*. Revista-teísta, Revista Electrónica, Número 11, Marzo-Abril-Mayo, Valencia, España.
- Bombarolo, Félix (2001), *“Mitos, miserias y epopeyas de las organizaciones sociales...la construcción cultural y el conflicto social no saben de sectores...”* III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR). Perspectivas Latinoamericanas sobre el Tercer Sector, Buenos Aires.
- Butcher García Colín, Jacqueline (2013), *“La importancia de la participación social”*. México social, revista electrónica del Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C. (CEIDAS).
- Calvillo Velasco, Miriam (2012), *“Los dilemas de la sociedad civil: entre la apología y el descrédito”*, Veredas Revista del Pensamiento Sociológico. Número 24. Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco, México.
- Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.
- Dagnino, Evelina y Álvarez, Sonia (orgs.) (2001), *“Debate en Unicamp Os Movimentos Sociais, a Sociedade Civil” e o Terceiro Sector na América Latina. Reflexões teóricas e novas perspectivas*. Unicamp, Sao Paulo.
- Foster, G.M (1964), *Las Culturas Tradicionales y los Cambios Técnicos*. FCE, México.
- Giddens, Anthony (2000), *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Ed. Península, Barcelona.

Gómez Gil, Carlos (2004), *“Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global”*. Icaria Editorial, Colección Ακαδημεια, Cooperación y Desarrollo, Barcelona.

Gómez Gil, Carlos (2005), *Las ONG en España. De la apariencia a la realidad*. Catarata, Madrid.

Machín, Juan, et al. (2010), *ECO2. ¿Un modelo de incidencia en políticas públicas? Estudio de caso de la REMOISSS, Indesol, México*.

Marina, José Antonio (1998), *El misterio de la voluntad perdida*. Ed. Anagrama, Barcelona.

278

Mendell, Marguerite y Rouzier, R. (2011), *“La finance solidaire: l’histoire d’une nouvelle pratique.”* en Bouchard, Marie J. *L’économie sociale. Vecteur d’innovation. L’expérience du Québec*. Québec. Presses de l’Université du Québec.

Nieto Pereira, Luis (coord.) (2002), *La ética de las ONGD y la lógica mercantil*. Ed. Icaria, Barcelona.

Roitter, Mario (2004), *“El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil”*, en Matto, Daniel (coord.). *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización*. Universidad Central de Venezuela.

Salamon, Lester y Anheier, Helmut (1999), *“The Emerging Sector Revisited: A Summary, Revised Estimates (Nuevo Estudio del Sector Emergente: Resumen, Valoración Revisada)”*, MD: Center for Civil Society Studies, Baltimore.

Serna, María Guadalupe y Monsiváis, Alejandro (2009), *“Investigar el Tercer Sector”* en Butcher J. y Serna G., Coord. *El Tercer Sector en México: Perspectivas de Investigación*. Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (Cemefi) e Instituto Mora, México.

Thompson, Andrés (1990), *“El tercer sector y el desarrollo social”*. En Eduardo Bustelo y Ernesto Isuani (eds.): *Mucho, poquito o nada. Crisis y alternativas de política social en los 90*. UNICEF-CIEPP. Siglo XXI, Buenos Aires.

Thompson, Andrés (1990), *“El tercer sector y el desarrollo social”*. En Eduardo Bustelo y Ernesto Isuani (eds.): *Mucho, poquito o nada. Crisis y alternativas de política social en los 90*. UNICEF-CIEPP. Siglo XXI, Buenos Aires.

Verduzco, Gustavo (2003), *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (Cemefi)/El Colegio de México, México.

Verduzco, Gustavo (2006), "Dilemas entre el sector no lucrativo, la sociedad civil y la economía social: el caso de México". En *El Tercer Sector en México*. Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (Cemefi), México.

Villar, Rodrigo (2001), *"El tercer sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias."* Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales, Bogotá, Colombia.

Weisbrod, Burton (1988), *The Nonprofit Economy*. Harvard College, United States of America.

279

Páginas de internet

Contreras Gutiérrez, Eduardo (2010), *"Pastoral Social: Una propuesta para plasmar la fe en la vida"*. Documento de la CODIPAS (Comisión Diocesana de Pastoral Social), Decanato Espíritu Santo. Arquidiócesis de León, México.
http://arquidiocesisdeleon.org/espiritusanto/index.php?option=com_content&view=article&id=98:iqie-es-la-pastoral-social&catid=1:latest-news&Itemid=30

Díez Rodríguez, Angeles (2002), "Medios de comunicación y el espectáculo de la miseria". *Revista Pueblos*, publicación electrónica.
<http://www.rebelion.org/hemeroteca/medios/adiez010702.htm>

Macciocchi, Leonardo (2012), "La sociedad civil en el discurso del tercer sector". VI Congreso de Relaciones internacionales. Universidad Nacional de Córdoba.
http://www.iri.edu.ar/VI_congreso/ponencias/MACCIOCCHI,%20Leonardo_La%20sociedad%20civil.pdf

Rodil Urrego, Florencio (1985), *"La mercadotecnia en las organizaciones no lucrativas"*. En Ibarra, Eduardo y Montaña, Luis (coords). *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México.*, UAM-I/Porrúa, México.
<http://mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/161-la-importancia-de-la-participacion-social>

Vallespín, Fernando (1996), "*Sociedad Civil y crisis de la política*", Isegoria, Revista de Filosofía Moral y Política, núm. 13. Instituto de Filosofía del CSIC. Revista Electrónica.

<http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria>

La construcción del capital social en el emprendedor social universitario: experiencias para las OSC

Fecha de recepción:2-06-2013

Fecha de aceptación:6-10-2013

Rosa María Nava Rogel¹
Patricia Mercado Salgado²
María del Rosario Demuner Flores³

RESUMEN

Este trabajo analiza las experiencias de emprendedores sociales universitarios con respecto a las acciones de beneficio social que han realizado y cómo les ha favorecido en la construcción y consolidación de su capital social. Se partió de una revisión conceptual de las variables involucradas que dieron los elementos para entrevistar a nueve emprendedores sociales universitarios. Los hallazgos obtenidos permiten afirmar que el emprendedor social universitario es un agente participativo e involucrado en las causas sociales que abandera, con el único interés de ayudar a frenar los efectos de la desigualdad social; pero como patrocinador de una OSC, realiza acciones de beneficio social espontáneas, temporales y de manera individual. El papel de agente participativo en la causa social que lo mueve, le ha ayudado a conformar relaciones duraderas, colaborativas y de plena confianza.

Palabras clave: emprendedor social universitario, capital social, OSC.

¹ Profesora-investigadora en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: rosanr06@yahoo.com.mx

² Profesora-investigadora en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: pat_mersal@yahoo.com

³ Profesora-investigadora en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: demuner7@yahoo.com

ABSTRACT

This paper analyzes the experiences of university social entrepreneurs about what they have done on socially beneficial actions and how they have helped in the construction and consolidation of its share capital. To do this research, we start with a conceptual review of the variables involved that we got the elements to build a nine- interview social entrepreneurs university. The findings allow us to affirm that the university social entrepreneur is an agent involved in participatory and social causes in which he has an interest relief and only to help curb the effects of social inequality, but when he acts as a sponsor of a Non Profit Organization , the social entrepreneur university makes social benefit spontaneous actions, temporal and individually. When the entrepreneur has the role of participatory agent in the social cause motivates him, forming lasting relationships, collaborative and fully trusted.

Key words: university social entrepreneurs, social capital, Non Profit Organization.

Introducción

En las últimas conferencias mundiales de Educación Superior dictadas por la UNESCO, se hace un especial énfasis sobre el papel que tienen las Instituciones de Educación Superior (IES) en la canalización de esfuerzos hacia una formación de emprendedores que respondan y anticipen las necesidades sociales, con la visión de crear oportunidades (UNESCO, 2009) y generar empleos (UNESCO, 1998); esto se traduce en la necesidad manifiesta de que las IES apoyen e impulsen en la formación de emprendedores sociales.

Los emprendedores sociales son agentes activos en el capital social, pues a través de las relaciones que van desarrollando y fortaleciendo, intercambian con otros emprendedores e instituciones, recursos o beneficios recíprocos, generando con ello, una relación de confianza que los compromete con su entorno presente y futuro (Ostrom, Ahn, & Olivares, 2003). Bajo este contexto, no sólo caben en este concepto los que manejan y poseen una empresa comprometida con alguna necesidad social: también los que tienen la inquietud de ofrecer bienes y servicios que puedan ayudar a otros a tener una mayor calidad de vida, realizan acciones filantrópicas –independientemente del reconocimiento social– y promueven acciones solidarias para apoyar a los sectores más vulnerables. Sobre estos temas, existen investigaciones que afirman que las pequeñas y medianas empresas tienen una conexión más directa con las necesidades de su comunidad, que la que poseen las empresas grandes (Russo & Perrini, 2010; Spence & Schmidpeter, 2003; Vyakarnam, Bailey, Myers, & Burnett, 1997), esto es, emprendedores sociales dueños de empresas pequeñas y medianas, tienen un vínculo mayor con el desarrollo de su región.

En este artículo se analizan las experiencias de nueve emprendedores sociales con estudios universitarios con respecto al capital social que han construido a partir de las acciones de beneficio social que han realizado, desarrollando algunas funciones y actividades similares a las OSC. A partir de ello, se propone que las OSC se acerquen a emprendedores sociales universitarios reconocidos por su comunidad, aprovechando su imagen y experiencia para desarrollar programas conjuntos en pro a la realización de acciones de beneficio social, para que de ahí puedan surgir relaciones colaborativas, de confianza y duraderas que apoyen en la construcción y consolidación del capital social de la OSC.

1. Emprendedurismo social

Según Estrin, Mickiewicz y Stephan (2013), los emprendedores comerciales tienen como principal objetivo maximizar las utilidades, mientras que para los emprendedores sociales su principal objetivo es desarrollar empresas útiles para la sociedad, es decir, con una utilidad social que conducen al incremento de la riqueza social (Boisot & MacMillan, 2004).

Los emprendedores sociales crean valor social a través de innovación y el aprovechamiento de recursos financieros para el desarrollo social, económico y comunitario (Reis & Clohesy, 2001). Son un agente de cambio que ayudan a frenar los efectos del desempleo y la desigualdad social (A. M. Melián, Campos, & Sanchis, 2011), buscan la creación y sostenibilidad del valor social (Dees, Emerson, & Economy, 2002) son líderes que identifican una situación social negativa estática que causa exclusión, marginación o sufrimiento de un sector de la sociedad (Burt, 2008) y buscan crear un nuevo equilibrio que asegure beneficios permanentes para la comunidad en donde interactúan (Backes-Gellner & Moog, 2013).

Según Estrin, Mickiewicz y Stephan (2013), la calidad institucional es un factor que facilita el surgimiento de emprendedores sociales, esto es, la menor burocracia en la realización de trámites y la educación formal adquirida. Los emprendedores sociales son el resultado de experiencias de emprendimiento y de una introspección sobre su vocación que pueden ser usadas para desarrollar actividades emprendedoras (Baron & Markman, 2003). Esto en un ambiente propicio –como una IES–, facilitará el proceso de la intención a la acción (Blanco, Coque, Loredó, & Muro, 2004).

En el estudio realizado por Kantis, Ishida y Komori, del Banco Interamericano de Desarrollo (2002), el descubrimiento de un “motor” es el hecho crítico inicial del proceso emprendedor, porque es lo primero que impulsa a las personas a convertirse en empresarios. En el estudio se investigó, entre otros factores, la valoración social de la actividad empresarial, variable asociada a la cultura y su entorno. Se encontró que más de la mitad de los entrevistados en México y Argentina, reconocieron haber canalizado a través de la carrera empresarial, su deseo de contribuir a la sociedad.

Esto quiere decir que los emprendedores que surgen de América Latina –y especialmente en México–, desde sus orígenes tienen una fuerte propensión a ser emprendedores sociales.

Sin embargo, pocos son los que consiguen seguir con su vocación emprendedora (OCDE, 2012), por lo que es necesario que los esfuerzos de potenciales emprendedores sociales, estén apoyados no sólo por IES y organismos gubernamentales, sino también por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que realmente apoyen en el crecimiento económico de México (Schumpeter, 1947).

2. Organizaciones de la Sociedad Civil

Este tipo de organizaciones se han nombrado de distintas formas, como organizaciones no-gubernamentales, organizaciones no-lucrativas y organizaciones civiles (Foro de Apoyo Mutuo, 1995). La importancia de éstas ha sido más valorada en los últimos años, sobre todo a partir del entendimiento de su papel como contrapeso sano y necesario al gobierno.

Shumpeter (1947) fue uno de los primeros investigadores que explicó el importante rol que las OSC tienen en el crecimiento económico de cualquier nación.

Explica que estas organizaciones juegan un rol primordial en el desarrollo de infraestructura, de organizaciones sociales, instituciones y tecnología.

Hall (1987, p. 3) explica que las organizaciones sociales son un grupo de individuos que se agrupan para ejercer recursos públicos que han sido delegados a ellos por el Estado, para generar recursos que son demandados por la sociedad o por un sector de ésta y que el Estado no puede ofertar solo, o para influir la dirección de la política en el Estado.

El periódico *Excelsior* (Foro de Apoyo Mutuo, 1995, p. 122), publicó un artículo en donde define con claridad sobre este punto de organizaciones:

“Conjunto de instituciones privadas sin fines de lucro, formalmente constituidas, auto-gobernables y con personal voluntario, que tiene como objetivo atender necesidades sociales”.

En un estudio más reciente, Bahmani, Galindo y Méndez (2012) explican que además, las OSC son organizaciones creadas con el propósito de ofrecer apoyo a otras personas, involucrando tiempo para explicar, representar o resolver sus problemas con un sentido altruista.

Las OSC juegan un papel relevante en la sociedad porque apoyan en la satisfacción de necesidades de la sociedad sin fines de lucro (Hall, 1987). Por otro lado, las OSC crean un efecto positivo en la esperanza de la humanidad (Bahmani, Galindo & Méndez, 2012), lo que repercute en la construcción de bases sólidas para consolidar su capital social.

3. El Capital Social

Estrin, Michiewicz y Stephan explican que los emprendedores sociales obtienen recursos del capital social como una fuerte externalidad positiva. Asimismo, demuestran que los emprendedores sociales construyen relaciones colaborativas incluso con los *stakeholders*.⁴

Cuando se habla de capital social, se refiere a qué tan aptos son para acceder a recursos a través de relaciones sociales (Payne, Moore, Griffis, & Autry, 2011).

El primero en hablar de capital social fue Bourdieu (1986, p. 51). Para él, es “el conjunto de recursos actuales o potenciales relacionados con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y de reconocimiento mutuo”.

Coleman y Coleman (1994) agregan que estos recursos benefician algún aspecto de las estructuras sociales y facilitan la acción de ciertos actores, que de acuerdo a Putnam (1993), generan confiabilidad, normas y redes.

Zhengdong (2011) explica que el capital social se desarrolla en tres macro áreas: sistemas sociales, que son las personas que conforman una organización así

⁴ Actores internos y externos que pueden afectar o verse afectados en diferentes grados por el logro de los objetivos y/o resultados de la organización (Freeman, 1984; Mitchell, 1997)

como las relaciones entre ellas y el exterior; relaciones sociales internas y con el entorno, incluyendo *stakeholders*; y ordenamiento social, que logra la coordinación y regulación por las reglas formales e informales que deben seguirse.

Entendiendo la importancia del capital social para el desarrollo de regiones y países, el Banco Mundial (2002) generó un instrumento para medir este capital, en el que incluyen grupos y redes y su confianza y solidaridad; las acciones colectivas, de cohesión e inclusión social y el emprendimiento y acción política.

Estos aspectos son muy importantes para poder comprender la fortaleza del capital social en cada nación. Sin embargo, esta investigación se limita a reconocerlos y observarlos.

El último de los estudios analizados para esta investigación, es el realizado por Woolcock y Narayan (2000), en el que proponen cuatro puntos de vista para analizar el capital social. El que explica sobre la visión de redes es la que se consideró para este trabajo, pues en ella se resalta la importancia de las asociaciones, tanto las que son capital social vinculante –lazos verticales–, como las que se constituyen como capital social que tiende puentes –horizontales– y que implican redes entre grupos o comunidades similares.

Las redes son fundamentales en el origen y manutención de contactos, que pueden realizarse a través de diversos canales, no sólo a partir de relaciones con empresas, también pueden ser clubs y organizaciones de la sociedad civil. El capital social utiliza esos contactos para generar un efecto positivo en la actividad económica (Bahmani *et al.*, 2012).

4. La construcción del capital social desde dos perspectivas: el emprendedor social universitario y las OSC

Según Fornoni y Foutel (2004), las bases del capital social –como la calidad institucional– son facilitadoras para el surgimiento de emprendedores sociales. A su vez, los emprendedores sociales identifican una situación social negativa (Burt, 2008), realizan innovaciones y aprovechan recursos para el desarrollo social (Dees *et al.*, 2002; A. M. Melián *et al.*, 2011; Reis & Clohesy, 2001), construyendo relaciones duraderas, colaborativas y confiables que les facilita el acceso a recursos (Venkataraman & Van de Ven, 1998) utilizados para un bien social (Payne *et al.*, 2011).

La universidad tiene un papel protagónico, pues la educación superior es la herramienta para que, mediante el cambio cultural y el fortalecimiento institucional, surjan emprendedores sociales comprometidos con el bienestar comunitario sustentable (Fornoni & Foutel, 2004). Al respecto, Melián y Campos (2010) afirman que el emprendedor social surge como resultado de un proyecto colectivo y compartido, que puede darse en las universidades (Blanco *et al.*, 2004).

Por su parte, las OSC buscan la construcción y consolidación de relaciones duraderas a partir de su imagen (Zhengdong, 2011), para generar recursos que apoyen en la atención de necesidades sociales (Dees *et al.*, 2002; Schumpeter, 1947).

Sobre OSC que promueven el emprendedurismo social, son pocas en nuestro país: CEMEFI publicó en su último directorio (2013), cinco instituciones que apoyan la formación de emprendedores sociales: Ashoka Emprendedores Sociales, A.C., Fundación Educación para Emprendedores, A.C., Voluntades Emprendedoras, A.C., Formando Emprendedores, A.B.P. y Prospera Comunidades de Emprendedores Sociales, A.C. Las OSC en México que apoyan esta causa, se enfrentan a una doble problemática: por un lado, la poca cultura filantrópica que hay en nuestro país (CEMEFI, 2013) y por el otro, la poca credibilidad de la población sobre las acciones que realizan, por causa de inconsistencias de algunas OSC que han salido a la luz pública, como “Fundación Vamos México” (Lira, 2004); por ello, es destacable la labor que está realizando la Red Latinoamericana de Universidades para el Emprendedurismo Social (tabla 1), fundada en 2011, que cuenta con 14 instituciones miembros en México y muchas otras en Latinoamérica.

Tabla 1
Acciones y OSC en pro del emprendedurismo social universitario

Acción/OSC	Universidad adscrita	Descripción
Conferencia sobre emprendedurismo social y su importancia	Universidad Panamericana	El emprendedurismo social y cómo pueden ayudar las instituciones de asistencia a esta noble labor (UP, 2013).
Concurso Emprendedores Sociales	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Concurso del Programa Inter facultades que vincula a los estudiantes universitarios de diversas disciplinas, para el desarrollo y diseño de proyectos con beneficio social, en particular con grupos sociales de alto grado de vulnerabilidad (UASLP, 2013)
Red Latinoamericana de Universidades por el emprendedurismo social	Facultad de Estudios Superiores Aragón Instituto de Estudios Superiores Spenta México Universidad UNAMIS Universidad Anáhuac México Norte Universidad Autónoma Metropolitana Universidad Iberoamericana Universidad Nacional Autónoma de México Universidad Autónoma Chapingo Universidad Autónoma de Ciudad Juárez Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco Universidad de Guanajuato Universidad Iberoamericana de Puebla Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Tecnológico de Monterrey	OSC que tiene el objetivo de promover, afianzar y compartir la cultura emprendedora para contribuir a la construcción de sociedades más justas y equitativas. Dentro de la Red, existe la Incubadora para Jóvenes Emprendedores que busca motivar y dar herramientas a los jóvenes que quieran realizar emprendimientos sociales para que puedan aterrizar sus ideas en acciones concretas y llevarlas a cabo, buscando impactar de manera positiva en su entorno y desarrollando su potencial personal (Red UnES, 2013).

Existen también labores individuales de otras universidades como concursos y conferencias. Sin embargo, es urgente que las universidades puedan tener un programa conjunto para fortalecer este esquema.

Con la clarificación de los conceptos utilizados en este estudio, se procedió a determinar el método de trabajo a utilizar.

Método de trabajo

Instituciones de Educación Superior (IES) Públicas y Privadas han visto en el auto-empleo una solución viable a las crisis laborales que se han presentado en los últimos años (Pierre-Marc, 2013), con la esperanza de que puedan abrirse otras fuentes de empleo directas e indirectas. Además, en gran parte del mundo, están dándole empuje hacia el emprendedurismo social (Swanson & Zhang, 2012), con la esperanza de asegurar beneficios permanentes en la comunidad en donde interactúan (Backes-Gellner & Moog, 2013) y así construir y consolidar un capital social que permita el desarrollo sostenible de un sistema social (Zhengdong, 2011).

Este estudio se realizó con el objetivo de analizar las experiencias de emprendedores sociales universitarios con respecto a las acciones de beneficio social que han realizado y cómo les han favorecido, para desarrollar una propuesta hacia la construcción de un capital social que fortalezca las OSC en la procuración de fondos y en programas que difundan y apoyen el surgimiento de otros emprendedores del mismo tipo.

Para lograrlo, se llevó a cabo un estudio cualitativo de tipo descriptivo y de campo (Denzin & Lincoln, 2011) con el fin de generar un análisis a profundidad de las entrevistas realizadas. El estudio se ubica dentro de la investigación aplicada en el capital social y el emprendedurismo social.

Se utilizó un diseño no experimental transeccional (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010), sin realizar manipulación alguna sobre las variables, limitándose a la observación de los fenómenos, para la descripción y análisis posterior de los hallazgos (Gómez, Flores, & Jiménez, 1996).

Las hipótesis que se establecieron:

H1: El emprendedor social universitario participa con o sin una OSC en pro de alguna causa social.

H2: El emprendedor social universitario genera acciones de beneficio social sin pensar en la recompensa personal que puede darle.

H3: A partir de las acciones de beneficio social que el emprendedor social universitario realiza, surgen relaciones colaborativas, confiables y duraderas.

A partir de esta hipótesis, se establecieron las definiciones y dimensiones que a su vez ayudaron a generar las preguntas de la entrevista (tabla 2).

Tabla 2
Cuadro de definición y dimensiones de las variables del estudio

Definición Emprendedor Social	Dimensiones	Definición operacional	Preguntas	
Es un agente de cambio que ayuda a frenar los efectos del desempleo y la desigualdad social como resultado de la identificación de una situación social negativa estática que causa exclusión, marginación o sufrimiento de un sector de la sociedad, busca la creación y sostenibilidad del valor social que asegure beneficios permanentes (varios autores).	Agente de cambio	Valoración social de la actividad empresarial (Kantis, Ishida y Komoro, 2002)	¿Qué o quién influyó en tu vocación de emprendedor social? ¿Quién te apoyó?	
		Surgimiento con apoyo de las instituciones (Estrin, Mickiewicz y Stephan, 2013)		
		Surgimiento por experiencias de emprendimiento (Baron y Markman, 2003)		
		Surgimiento por una introspección sobre su vocación (Baron y Markman, 2003)		
		Apoyo por ambiente universitario (Blanco, Coque y Muro, 2004)		
	Creación y sostenibilidad del valor social a partir de la detección de una situación social negativa estática	Creación y sostenibilidad del valor social a partir de la detección de una situación social negativa estática	Identificación de una situación social negativa (Burt, 2008)	¿Has hecho alguna vez alguna acción para mejorar alguna situación que aquejara a la sociedad? ¿Qué hiciste?
			Innovación para el desarrollo social, económico y comunitario (Reis y Clohesy, 2001)	
			Aprovechamiento de los recursos financieros para el desarrollo social, económico y comunitario (Reis y Clohesy, 2001)	
			Creación y sostenibilidad del valor social (Dees, Emerson y Economy, 2002)	
			Freno en efectos de desempleo y/o desigualdad social (Melían, Campos y Sanchis, 2011)	¿Te aseguraste que esa situación no se repitiera?
			Aseguramiento de beneficios permanentes en la comunidad (Backes-Gellner y Moog, 2013)	
Definición OSC	Dimensiones	Definición operacional	Preguntas	
Conjunto de instituciones privadas sin fines de lucro, formalmente constituidas, auto-gobernables y con personal voluntario, que tiene como objetivo atender necesidades sociales (Foro de apoyo mutuo, 1995, p.122) que tienen un efecto positivo en la esperanza de la humanidad (Bahamani, Galindo y Méndez, 2012)	Formalmente constituidas, auto-gobernables y con personal voluntario	Institución privada con personal voluntario (Foro de Apoyo Mutuo, 1995)	¿Has contribuido alguna vez en una OSC? ¿Has ayudado en conseguir recursos públicos y/o privados para una causa social?	
		Ejercicio de recursos públicos delegados por el estado (Hall, 1987)		
		Generación de recursos que el estado no puede ofertar y que son demandados por la sociedad (Hall, 1987)		
		Influencia en la dirección de la política en el estado (Hall, 1987)		

Continuación Tabla 2

Definición Capital Social	Dimensiones	Definición operacional	Preguntas
Conjunto de recursos actuales o potenciales relacionados con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y de reconocimiento mutuo (Bourdieu, 1985, p. 51)	Atienden necesidades sociales con un efecto positivo en la humanidad	Apoyo en el desarrollo de infraestructura y/o tecnología (Shumpeter, 1947)	¿Qué acciones has hecho para que esas acciones sigan? ¿quiénes además de ti las han seguido realizando? ¿Apoyas en la formación de otros emprendedores?
		Apoyo en el desarrollo de organizaciones sociales e instituciones (Shumpeter, 1947)	
		Efecto positivo de esperanza (Bahamani, Galindo y Méndez, 2012)	
	Recursos o beneficios recíprocos	Relaciones colaborativas (Estrin, Michiewicz y Stephan, 2013)	¿Cómo hiciste tus primeros contactos para desarrollar tu empresa? ¿Existe o existió una relación de reciprocidad? ¿Qué beneficios detectaste de esa relación? ¿Qué permitió que la relación durara?
		Acceso a recursos por relaciones sociales (Payne, Griffs y Autry, 2011)	
		Red duradera de relaciones institucionalizadas de conocimiento (Bourdieu, 1986)	
		Estructuras sociales facilitadas por Capital Social (Coleman y Coleman, 1994)	
		Confiabilidad (Putnman, 1993)	
	Relaciones y su interacción	Uso de contactos para generar un efecto positivo en la actividad económica (Bahmani, Galindo y Méndez, 2012)	¿Has pertenecido a algún grupo? ¿Qué cualidades has descubierto en los miembros de ese grupo?
		Lazos verticales (capital social vinculante) Woolcock y Narayan (2000)	
Lazos horizontales (redes entre grupos o comunidades similares) Woolcock y Narayan (2000)			
Desarrollo de sistemas sociales (Zhengdong, 2011)			
Regulación y normas internas (Putnam, 1993) por ordenamiento social (Zhengdong, 2011)			

Fuente: elaboración propia a partir de los autores mencionados.

Para probar las hipótesis, la muestra utilizada fue no probabilística y se determinó a través de una cuidadosa y controlada selección de los sujetos-tipo con las siguientes características:

- Emprendedores dueños de una o varias pequeñas y/o medianas empresas, pues tienen vínculo mayor con el desarrollo de su región (Russo & Perrini, 2010; Spence & Schmidpeter, 2003; Vyakarnam *et al.*, 1997).
- Líderes que han identificado una situación social negativa (Burt, 2008) y que han innovado en el aprovechamiento de recursos para el desarrollo social (Reis & Clohesy, 2001).
- Egresados universitarios, para asegurarnos que vivieron un ambiente propicio que les facilitó el proceso de la intención a la acción (Blanco, Coque, Loredo & Muro, 2004).
- Satisfechos con su vocación: que hayan hecho una valoración social de su actividad (Kantis, Ishida & Komoro, 2004) y comprometidos con su entorno social.

291

Para asegurarnos de que cumplían con estos elementos, se tuvo un acercamiento previo con los entrevistados: de quince candidatos, se eligieron a nueve personas con las características descritas. Este número se consideró suficiente (González Martínez, Mejía, & Sandoval, 2002) para evaluar los resultados que se muestran más adelante.

Para recopilar información sobre los emprendedores sociales universitarios, se utilizó la entrevista semi-abierta o semi-estructurada (Rodríguez, 1994), que es una herramienta netamente cualitativa y que interesó al presente estudio porque genera respuestas de contenido profundo, gracias a la libertad de comunicación que permite este instrumento, identificando aquellos atributos de valor para cada entrevistado. Dicha herramienta provee amplia riqueza en el contenido de la información, misma que se analizó minuciosamente, con el apoyo de equipo de audio y video. Cada entrevista fue procesada con el Software especializado HyperResarch 3.5.2, estableciendo meta códigos y códigos (tabla 3).

Para cada dimensión de las variables de este estudio, se realizó una categorización de estos códigos (González Martínez *et al.*, 2002) a partir de los estudios consultados y de las respuestas de cada entrevistado (Martínez, 2006), revisando varias veces la formulación de códigos para generar una estructuración sólida, con el objetivo de reforzar la validez y confiabilidad del estudio (Denzin & Lincoln, 2011).

Tabla 3
Variables, Dimensiones, Meta códigos y códigos

	Dimensiones	Meta códigos	Códigos
Emprendedor social	Agente de cambio	Valoración social de la actividad empresarial	Productos a personas de escasos recursos
			Ofrecer empleo digno
			Enseñar a otros a ser emprendedores
			Producir con sustentabilidad
		Surgimiento con apoyo de las instituciones	Organismo gubernamental
		Surgimiento por experiencias de emprendimiento	Familia
			Amigo
			Maestro
		Introspección sobre su vocación	Poca conciencia
			Visión a futuro
		Apoyo por un ambiente universitario	Desenvolvimiento
			Respeto a otras formas de pensar
	Negociación		
	Reflexión sobre oportunidades		
	Conocimientos técnicos		
	Creación y sostenibilidad del valor social a partir de la detección de una situación social negativa estática	Identificación de una situación social negativa	Recursos escasos en la universidad
			Comunidad marginada
			Personal discriminado por su situación o condición
Poco desarrollo local			
Poco apoyo a jóvenes emprendedores			
Innovación para el desarrollo social, económico y comunitario		En difusión de ideas	
		En compartir conocimiento	
		En formas de hacer negocio	
		En generar productos sustentables	
Aprovechamiento de recursos financieros para el desarrollo comunitario		Para el desarrollo de una comunidad	
		Para el desarrollo de futuros emprendedores	
Creación y sostenibilidad del valor social		Para el desarrollo de un grupo vulnerable	
	Para el desarrollo de futuros emprendedores		
Creación y sostenibilidad del valor social a partir de la detección de una situación social negativa	Freno en efectos de desempleo y/o desigualdad social	Empleo a personas discriminadas por su situación	
		Empleo a habitantes de una comunidad marginada	
		Compartir conocimiento para el autoempleo	
	Aseguramiento de beneficios permanentes en la comunidad	Seguimiento parcial	
		Acción participativa	

Continuación Tabla 3

	Dimensiones	Metacódigos	Códigos
OSC	Formalmente constituidas, auto-gobernables y con personal voluntario	Institución privada con personal voluntario	Institución informal fundada por el emprendedor
			Patrocinador en una OSC
			Voluntario individual
		Ejercicio de recursos públicos delegados por el Estado	Para construir una escuela
			Para medicamentos
			Para apoyo en viviendas
			Para agro negocios de otros
	Generación de recursos que el Estado no puede ofertar y que son demandados por la sociedad	Aportaciones de amigos y familia	
		Aportaciones propias	
	Influencia en la dirección de la política en el Estado	Influencia para el desarrollo de infraestructura de comunicación para la comunidad	
	Atienden necesidades sociales con un efecto positivo en la humanidad	Desarrollo de infraestructura	Apoyo en la construcción de escuela
		Desarrollo de organizaciones sociales e instituciones	Iniciador de una organización social
			Concientización en otras personas
Efecto positivo de esperanza		Esperanza en comunidad beneficiada	
		Esperanza a quienes realizan acciones sociales	
Capital Social	Recursos o beneficios recíprocos	Relaciones colaborativas	Favores mutuos
			Incremento de mercado
		Acceso a recursos por relaciones sociales	Acceso a proveedores
			Acceso a más clientes
			Acceso a conocimiento del negocio
			Acceso a recursos y capacitación de organismo gubernamental
		Red duradera de relaciones institucionalizadas de conocimiento	Conocimiento del negocio
			Conocimiento del entorno
		Estructuras sociales facilitadas por Capital Social	Con funcionarios de gobierno
		Confiabilidad	Confianza en tratos
	Confianza en conocimiento		
	Uso de contactos para generar un efecto positivo en la actividad económica	Efecto positivo en el desarrollo de empleos	
		Efecto positivo en la calidad de vida	
		Efecto positivo en la apertura de mercado	
		Efecto positivo en el desarrollo de emprendedores	
	Relaciones y su interacción	Lazos verticales	Efecto multiplicador: si recibes apoyo, también apoyas a otros
Lazos horizontales		Influencia a otros empresarios para realización de actividades de beneficio social	

Continuación Tabla 3

	Dimensiones	Metacódigos	Códigos
		Desarrollo de sistemas sociales	A partir del ejemplo se desarrolla sinergia
		Regulación y normas internas	Normas éticas no escritas Normas de institución fiduciaria

Fuente: elaboración propia

Resultados

Se entrevistaron a seis hombres y tres mujeres con las características arriba descritas. Para seleccionar a los entrevistados, se sostuvo una plática previa con cada uno, haciéndoles preguntas filtro para cerciorarnos de que son emprendedores sociales universitarios.

Cabe señalar que se eliminaron seis candidatos que se habían contemplado originalmente por no cumplir con algunos de los preceptos de emprendedor social universitario analizados en este estudio.

Sobre emprendedurismo social, en la tabla 4 se muestran las respuestas codificadas de los entrevistados y se han ordenado de mayor frecuencia por meta códigos y códigos; destaca en primer lugar, el reconocimiento del apoyo de su universidad en su formación como emprendedores sociales, sobre todo porque fue un espacio en el que aprendieron a desenvolverse, respetando otras formas de pensar (Blanco *et al.*, 2004). Aunado a esto, fue fundamental la influencia de la familia en su decisión.

Por otro lado, los entrevistados sí han hecho una valoración de su vocación, dándose cuenta que han logrado ser agentes de cambio en su comunidad, sobre todo enseñando a otros a seguir su camino: “enseñar a pescar y no darles el pescado”.

El apoyo de instituciones sólo fue importante para la tercera parte de los entrevistados en recursos financieros y capacitación. Esto quiere decir que los emprendedores sociales no se detienen ante adversidades de orden estructural.

La identificación de una situación social negativa y la creatividad que tuvieron para desarrollar una respuesta a esa situación es destacable en todos los entrevistados, sobre todo porque esa respuesta no se encaminó a una satisfacción a corto plazo, sino más bien con una visión a largo plazo, compartiendo conocimientos e innovando en formas de hacer negocio con las personas o comunidades afectadas. Por ello, más que el aprovechamiento de recursos financieros, la mayoría de los emprendedores entrevistados compartieron conocimiento y desarrollaron empleos que pudieran asegurar el beneficio permanente de la comunidad, convirtiéndose en actores participativos.

A pesar de que ninguno de los entrevistados forma parte de una OSC formalmente constituida sin fines de lucro (tabla 5), ayudan a su comunidad y/o a un sector

Tabla 4
Frecuencias de meta códigos y códigos para Emprendedurismo Social

Dimensiones	Meta código	Códigos	Frec.
Agente de cambio	Apoyo por un ambiente universitario (16)	Desenvolvimiento	5
		Respeto a otras formas de pensar	4
		Negociación	3
		Reflexión sobre oportunidades	2
		Conocimientos técnicos	2
	Valoración social de la actividad empresarial (12)	Enseñar a otros a ser emprendedores	5
		Ofrecer empleo digno	3
		Productos a personas de escasos recursos	3
		Producir con sustentabilidad	1
	Surgimiento por experiencias de emprendimiento (9)	Familia	4
		Amigo	3
		Maestro	2
	Introspección sobre su vocación (9)	Visión a futuro	5
		Poca conciencia	4
Surgimiento con apoyo de las instituciones (3)	Organismo gubernamental	3	
Creación y sostenibilidad del valor social a partir de la detección de una situación social negativa estática	Identificación de una situación social negativa (10)	Personal discriminado por su situación o condición	3
		Poco desarrollo local	3
		Comunidad marginada	2
		Recursos escasos en la universidad	1
		Poco apoyo a jóvenes emprendedores	1
	Innovación para el desarrollo social, económico y comunitario (9)	En compartir conocimiento	3
		En formas de hacer negocio	3
		En difusión de ideas	2
		En general productos sustentables	1
	Aprovechamiento de recursos financieros para el desarrollo social (5)	Para el desarrollo de una comunidad	4
		Para el desarrollo de futuros emprendedores	1
	Creación y sostenibilidad del valor social (6)	Conocimiento para el desarrollo de un grupo vulnerable	5
		Conocimiento para el desarrollo de futuros emprendedores	1
	Freno en efectos de desempleo y/o desigualdad social (6)	Compartir conocimiento para el autoempleo	3
		Empleo a personas discriminadas por su situación	2
		Empleo a habitantes de una comunidad marginada	1
	Aseguramiento de beneficios permanentes en la comunidad (6)	Acción participativa	6
		Seguimiento parcial	3

Tabla 5
Frecuencias de meta códigos y códigos para OSC

Dimensiones	Meta código	Códigos	Frec.
Formalmente constituidas, auto-gobernables y con personal voluntario	Institución privada con personal voluntario (11)	Patrocinador en una OSC	5
		Voluntario individual	4
		Institución informal fundada por el emprendedor	2
	Ejercicio de recursos públicos delegados por el Estado (4)	Para construir una escuela	1
		Para medicamentos	1
		Para apoyo en viviendas	1
		Para agronegocios de otros	1
	Generación de recursos demandados por la sociedad (9)	Aportaciones propias	6
		Aportaciones de amigos y familias	3
	Influencia en la política del Estado (1)	Influencia para el desarrollo de infraestructura de comunicación para la comunidad	1
Atienden necesidades sociales con un efecto positivo en la humanidad	Desarrollo de infraestructura (1)	Apoyo en la construcción de escuela	1
		Desarrollo de organizaciones sociales e instituciones (10)	Concientización en otras personas
		Iniciador de una organización social	2
	Efecto positivo de esperanza (12)	Esperanza en comunidad beneficiada	8
		Esperanza a quienes realizan acciones sociales	4

Fuente: elaboración propia

vulnerable con trabajo directo e indirecto, ofreciendo servicios a sectores marginales de la población y sobre todo, compartiendo información en pro del desarrollo de otros emprendedores (Dees *et al.*, 2002).

Un poco más de la mitad de los emprendedores sociales universitarios explicaron que sí patrocinan o han patrocinado algún programa de una OSC, pero lo han hecho independientemente de las actividades cotidianas que realizan en pro de una causa social, pues desconocen de alguna OSC que ayude a la misma causa que a ellos les ocupa; además, ninguno de los que ha participado como patrocinadores han sabido con certeza cuál ha sido el destino final de sus recursos. Esto comprueba la primer hipótesis de esta investigación: el emprendedor social universitario participa sin una OSC en pro de una causa social; es decir, el no contar con un grupo que lo respalde o lo oriente, no es impedimento para que sea un agente de cambio, que incluso le ha llevado a conseguir recursos públicos para beneficiar a alguna comunidad en la construcción de infraestructura, apoyo en la satisfacción de necesidades básicas o en la capacitación sobre el desarrollo de agro negocios.

Es importante mencionar que con las acciones que los emprendedores sociales universitarios entrevistados han realizado, se ha generado un ambiente positivo

de esperanza tanto para los que reciben los beneficios, como para quienes realizan las acciones sociales –emprendedores y seguidores–, función que originalmente se había analizado para las OSC (Bahmani *et al.*, 2012).

Sobre el capital social (tabla 6), los emprendedores sociales universitarios reconocen los beneficios que han obtenido gracias a las relaciones duraderas que poseen. Destacan las facilidades de pago con clientes y proveedores, la creciente cartera de clientes por recomendación, el *know-how* obtenido para comenzar y prosperar en el negocio y la productividad en la empresa gracias a los empleados comprometidos.

Sin embargo, los entrevistados manifestaron que esas acciones las realizan por la conciencia social que les mueve, viendo las desigualdades e injusticias que se cometen en comunidades y grupos vulnerables (Burt, 2008), valorando el papel que pueden tener desde su actividad empresarial (Kantis *et al.*, 2002) sin pensar en recuperar el conocimiento, tiempo y dinero invertidos. Estos hallazgos, apoyan la segunda hipótesis del trabajo, en el sentido de que el emprendedor social universitario genera acciones de beneficio social, sin pensar en una recompensa personal, sino más bien en los cambios que puede generar en su entorno.

Otros beneficios que los emprendedores sociales universitarios han obtenido por la sólida construcción de su capital social, son las redes, pues por ellas tienen conocimiento más real del entorno en el que interactúan y los factores de éxito del negocio. Incluso cuatro de los entrevistados explicaron cómo a partir de esas redes, obtuvieron el contacto con funcionarios de gobierno que les ayudaron a solucionar el problema social que habían detectado. Es destacable la respuesta que dieron los emprendedores entrevistados sobre los factores que han permitido que esas relaciones sean duraderas: casi todos coinciden en la confianza mutua –basada en la honestidad, el trabajo bien realizado y actuando con el pensamiento del bien común– de que cada individuo que forma esa relación realizará bien su parte. Con esto, puede comprobarse la tercera hipótesis de este trabajo, pues a partir de las acciones de beneficio social que el emprendedor desarrolló, formó una imagen como el de una persona honesta y confiable, en pro del beneficio social de un grupo o comunidad. Con ello, surgieron y se consolidaron relaciones colaborativas, confiables y duraderas.

El uso de esas redes, ayudaron a generar un efecto positivo en la comunidad o grupo al que apoyan (Bahmani *et al.*, 2012), pues obtuvieron mejoras notorias en su calidad de vida (escuela, salud, empleo) y en la apertura de posibilidades para mejorar el desarrollo social (apertura de mercado y desarrollo de emprendedores).

Finalmente, los empresarios entrevistados manifestaron su satisfacción porque comprenden que a partir de las acciones de beneficio social que generaron, surgieron lazos verticales y horizontales que permea la labor social que iniciaron y/o continuaron, sin mayor regulación que la honorabilidad y la confianza mutua.

Tabla 6
Frecuencias de meta códigos y códigos para Capital social

Dimensiones	Meta código	Códigos	Frec.
Recursos o beneficios recíprocos	Relaciones colaborativas (10)	Favores mutuos	7
		Incremento de mercado	3
	Acceso a recursos por relaciones sociales (9)	Acceso a conocimiento del negocio	3
		Acceso a recursos y capacitación de organismo gubernamental	3
		Acceso a más clientes	2
		Acceso a proveedores	1
	Red duradera de relaciones institucionalizadas de conocimiento (11)	Conocimiento del entorno	7
		Conocimiento del negocio	4
	Estructuras sociales facilitadas por CS (4)	Con funcionarios de gobierno	4
	Confiabilidad(9)	Confianza en tratos	7
		Confianza en conocimiento	2
	Uso de contactos para generar un efecto positivo en la actividad económica (7)	Efecto positivo en la calidad de vida	3
		Efecto positivo en el desarrollo de empleos	2
		Efecto positivo en la apertura de mercado	1
		Efecto positivo en el desarrollo de emprendedores	1
Relaciones y su interacción	Lazos verticales (5)	Efecto multiplicador: si recibes apoyo, también apoyas a otros	5
	Lazos horizontales (5)	Influencia a otros empresarios para realización de actividades de beneficio social	5
	Desarrollo de sistemas sociales(4)	A partir del ejemplo se desarrolla sinergia	4
	Regulación y normas internas(10)	Normas éticas no escritas	9
		Normas de institución fiduciaria	1

298

Conclusiones

Las universidades tienen un gran reto en apoyar en la formación de emprendedores sociales, ya que los emprendedores sociales que han vivido en un ambiente universitario, han logrado desenvolverse mejor en su ambiente laboral, respetando otras formas de pensar y con ello, han logrado reconocimiento y respeto de los demás.

Los emprendedores sociales universitarios que se entrevistaron, son agentes participativos que se involucran en las causas sociales que abanderan. Sin embargo, como patrocinadores de una OSC, realizan acciones espontáneas, temporales y en su mayoría de manera individual, pues desconocen OSCs que apoyen la misma causa social que a ellos ocupa.

Los emprendedores sociales no tienen ningún interés personal al realizar labores sociales, lo hacen con el fin de apoyar a frenar los efectos de la desigualdad social. Sin embargo, con esas acciones van construyendo una imagen positiva que ayuda a desarrollar relaciones de confianza, colaborativas y duraderas.

Los emprendedores entrevistados tienen una gran influencia sobre personas cercanas y no tan cercanas, pues a través de su ejemplo, han animado a que familiares, amigos y conocidos por la relación laboral, apoyen desinteresadamente a otras personas.

Los emprendedores sociales realizan funciones de una OSC, con recursos propios y consiguiendo recursos de otros (personas e instituciones). Esos recursos los logra por acciones pasadas en pro de una necesidad social.

Los emprendedores sociales universitarios sí utilizan su capital social para generar beneficios tanto para sus empresas como para su entorno. Estos beneficios se traducen en bienestar para sus empleados, clientes y proveedores, generando un efecto multiplicador en su comunidad. Sin embargo, esas acciones que apoyan al entorno las realizan sin una OSC que apoye y/o retroalimente el proceso y que acerque a otros interesados por aportar a la misma causa.

La poca difusión de las acciones que realizan las OSC, así como la falta de retroalimentación detallada a sus patrocinadores sobre el destino final de los recursos, afectan en su imagen y capital social.

Los programas que apoyan el emprendedurismo social, tienen una gran área de oportunidad en los emprendedores sociales universitarios, pues ellos están dispuestos a ayudar en conocimientos y en especie a otros emprendedores con la misma vocación de servicio a la sociedad.

Es necesario que las OSC se acerquen a emprendedores sociales universitarios reconocidos por su comunidad, aprovechando su imagen y experiencia para desarrollar programas conjuntos en pro a la realización de acciones de beneficio social, para que de ahí puedan surgir relaciones colaborativas, de confianza y duraderas que apoyen en la construcción y consolidación del capital social de la OSC.

Este estudio se limitó a analizar el comportamiento de nueve emprendedores sociales universitarios, por lo que debe observarse con ciertas limitantes los resultados obtenidos.

A partir de este estudio, se abren nuevas líneas de investigación, pues el tema ha sido poco explorado. Una línea de investigación la constituye la mercadotecnia social en programas que apoyen a emprendedores sociales, otra más la aplicación de la teoría de los recursos y capacidades sobre las OSC y los emprendedores sociales y una tercera puede constituirse al estudiar a profundidad las características de los emprendedores sociales, con la esperanza de poder multiplicarlos en otros contextos.

Bibliografía

- Backes-Gellner, U., & Moog, P. (2013), "The disposition to become an entrepreneur and the jacks-of-all-trades in social and human capital". *The Journal of Socio-Economics*, 47, 55-72. doi:10.1016/j.socec.2013.08.008
- Bahmani, S., Galindo, M.-Á., & Méndez, M. T. (2012), "Non-profit organizations, entrepreneurship, social capital and economic growth". *Small Business Economics*, 38(3), 271–281.
- Banco Mundial. (2002), Cuestionario integrado para la medición del capital social. Washington, DC: Banco Mundial.[Links].
- Baron, R. A., & Markman, G. D. (2003), "Beyond social capital: the role of entrepreneurs' social competence in their financial success". *Journal of Business Venturing*, 18(1), 41-60. doi:10.1016/S0883-9026(00)00069-0
- Boisot, M., & MacMillan, I. C. (2004), "Crossing epistemological boundaries: managerial and entrepreneurial approaches to knowledge management". *Long Range Planning*, 37(6), 505–524.
- Bourdieu, P. (1986), "The forms of capital", (w:) *Handbook of theory and research for the sociology and education*, red. JG Richardson. Greenwood, New York.
- Burt, M. (2008), El nuevo campo del emprendedurismo social: teoría y práctica. *Desarrollando nuevos emprendimientos*. Centro de Formación de la Cooperación Española. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 18.
- CEMEFI. (2013), *Directorio de Miembros 2013*. México, D.F.: Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.
- Foro de Apoyo Mutuo. (1995), "Organismos No Gubernamentales: definición, presencia y perspectiva". *Excélsior*, pp. 117-131.
- González Martínez, L., Mejía, R., & Sandoval, S. A. (2002), "La sistematización y el análisis de los datos cualitativos". En Mejía R, Sandoval SA (coords). *Tras las vetas de la investigación cualitativa. Perspectivas y acercamientos desde la práctica*. Tlaquepaque: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (pp. 155–173).

- Hall, P. D. (1987), "Abandoning the rhetoric of independence: Reflections on the nonprofit sector in the post-liberal era". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 16(1-2), 11–28.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010), *Metodología de la Investigación* (Quinta.). Mc Graw Hill.
- Martínez, M. (2006), "Validez y confiabilidad en la metodología cualitativa". *Paradigma* (online), 27(2), 7–33.
- Melián, A., & Campos, V. (2010), "Emprendedurismo y economía social como mecanismos de inserción sociolaboral en tiempos de crisis". *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 100, 43–67.
- Melián, A. M., Campos, V. C., & Sanchis, J. R. S. (2011), "Emprendimiento social y empresas de inserción en España. Aplicación del método delphi para la determinación del perfil del emprendedor y las empresas sociales creadas por emprendedores". *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 106, 150–172.
- Ostrom, E., Ahn, T.-K., & Olivares, C. (2003), "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva" (A Social Science Perspective on Social Capital: Social Capital and Collective Action). *Revista Mexicana de Sociología*, 155–233.
- Payne, G. T., Moore, C. B., Griffis, S. E., & Autry, C. W. (2011), "Multilevel challenges and opportunities in social capital research". *Journal of Management*, 37(2), 491–520.
- Pierre-Marc, R. (2013), Situación laboral no ha mejorado en México: OIT. *24 horas México*.
- Putnam, R. (1993), *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Reis, T. K., & Clohesy, S. J. (2001), "Unleashing new resources and entrepreneurship for the common good: A philanthropic renaissance". *New Directions for Philanthropic Fundraising*, 2001(32), 109–144.
- Russo, A., & Perrini, F. (2010), "Investigating stakeholder theory and social capital: CSR in large firms and SMEs". *Journal of Business Ethics*, 91(2), 207–221.

- Schumpeter, J. A. (1947), "Theoretical Problems: Theoretical Problems of Economic Growth". *The Journal of Economic History*, 7, 1–9.
- Spence, L. J., & Schmidpeter, R. (2003), "SMEs, social capital and the common good". *Journal of Business Ethics*, 45(1-2), 93–108.
- UNESCO. (1998), "Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI". Presentado en Conferencia Mundial sobre la Educación Superior: visión y acción, París. Recuperado a partir de <https://www.google.es/search?q=universidades+emprededurismo&hl=es#hl=es&q=declaracion+unesco+1998+educacion+superior+emprededor>
- UNESCO. (2009), "Conferencia Mundial sobre la Educación Superior-2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo". Presentado en Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, París. Recuperado a partir de http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf
- UP. (2013), Conferencia "Emprededurismo Social" con Daniel Buriticá Córdoba - Universidad Panamericana. *Universidad Panamericana*. Recuperado 5 de noviembre de 2013, a partir de <http://www.up.edu.mx/document.aspx?doc=19666>
- Venkataraman, S., & Van de Ven, A. H. (1998), "Hostile environmental jolts, transaction set, and new business". *Journal of Business Venturing*, 13(3), 231–255.
- Vyakarnam, S., Bailey, A., Myers, A., & Burnett, D. (1997), "Towards an understanding of ethical behaviour in small firms". *Journal of Business Ethics*, 16(15), 1625–1636.
- Woolcock, M., & Narayan, D. (2000), "Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo". *World Bank Research Observer*, 15(2), 225–249.
- Zhengdong, L. I. (2011), "Social Capital and Public Image of Non-profit Organizations". Recuperado a partir de http://www.ijbssnet.com/journals/Vol._2_No._13_Special_Issue_July_2011/27.pdf

Páginas de internet

Blanco, L., Coque, J., Loredó, E., & Muro, M. (2004), Fomento del espíritu emprendedor en el Campus Tecnológico de Gijón. En Roig, S., Riberio, D., Torcal, R. y De la Torre, A. (eds.) *El emprendedor innovador y la creación de empresas I+D+I* (pp. 275-292). Valencia: Universitat de València. Departament de Direcció d'Empreses "Juan José Renau Piqueras. Recuperado a partir de <http://www.uv.es/Motiva/libromotiva/16BlancoCoqueLoredóMuro.pdf>

Coleman, J. S., & Coleman, J. S. (1994), *Foundations of social theory*. Harvard University Press. Recuperado a partir de <http://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=a4Dl8tiX4b8C&oi=fnd&pg=PR15&dq=coleman+Foundations+of+Social+Theory&ots=qB5sW2l-Kl&sig=w-6H2n9KamJbXnAG2Ha27ybDHY>

Dees, J. G., Emerson, J., & Economy, P. (2002), *Enterprising nonprofits: A toolkit for social entrepreneurs* (Vol. 186). Wiley. com. Recuperado a partir de <http://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=WAj-PqmXOpYC&oi=fnd&pg=PR13&dq=dees+economy&ots=-9hPEGhHRH&sig=UPIWdmPpBAZoNpQWjAsT6V3GZJc>

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2011), *The SAGE handbook of qualitative research*. Sage. Recuperado a partir de http://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=AlRpMHgBYqIC&oi=fnd&pg=PR1&dq=Handbook+of+Qualitative+Research&ots=kmHNBLhwkf&sig=veitZEtj_AhMtDm8GvqXxtu8fhs

Estrin, S., Mickiewicz, T., & Stephan, U. (2013), Entrepreneurship, social capital, and institutions: Social and commercial entrepreneurship across nations. *Entrepreneurship theory and practice*. Recuperado a partir de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/etap.12019/full>

Fornoni, M., & Foutel, M. (2004), El círculo virtuoso: capital social-emprendedores. En Roig, S., Riberio, D., Torcal, R. y De la Torre, A. (eds.) *El emprendedor innovador y la creación de empresas I+D+I* (pp. 421-431). Valencia: Universitat de València. Departament de Direcció d'Empreses "Juan José Renau Piqueras. Recuperado a partir de <http://nulan.mdp.edu.ar/1050/1/00192.pdf>

Gómez, G. R., Flores, J. G., & Jiménez, E. G. (1996), *Metodología de la investigación cualitativa*. Aljibe. Recuperado a partir de <http://media.utp.edu.co/institutoambiental2011/archivos/metodologia-de-la-investigacion-cualitativa/investigacioncualitativa.doc>

- Kantis, H., Ishida, M., & Komori, M. (2002), *Empresarialidad en economías emergentes: Creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia*. Inter-American Development Bank. Recuperado a partir de <http://ideas.repec.org/p/idb/brikps/56558.html>
- Lira, C. (2004), "Estaría perfecto que Sahagún aclarara los estados de cuenta de Vamos México: Silver". *La Jornada*. México, D.F. Recuperado a partir de <http://www.jornada.unam.mx/2004/02/03/007n1pol.php?printver=1&fly=2>
- OCDE. (2012), *Getting It Right. Una agenda estratégica para las reformas en México*. México: OECD Publishing. Recuperado a partir de <http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf>
- Rodríguez, C. (1994), "La entrevista psicológica". En Delgado, J. y Gutiérrez, J. *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Síntesis Psicológica. Recuperado a partir de <http://books.google.es/books?id=T8J8AAAAIAAJ&q=M%C3%A9todos+y+T%C3%A9nicas+cualitativas+de+investigaci%C3%B3n+en+Ciencias+ Sociales&dq=M%C3%A9todos+y+T%C3%A9nicas+cualitativas+de+investigaci%C3%B3n+en+Ciencias+ Sociales&hl=es&sa=X&ei=jtt5UsbildSPkAeTtoHwDQ&ved=0CDIQ6AEwAA>
- Swanson, L. A., & Zhang, D. D. (2012), "Social Entrepreneurship". En Burger-Helmchen, T. (Ed.) *Entrepreneurship - Gender, Geographies and Social Context*. INTECH. Recuperado a partir de <http://www.intechopen.com/books/statistics/entrepreneurship-gender-geographies-and-social-context/social-entrepreneurship>
- UASLP. (2013), "Ganadores del sexto concurso de emprendedores sociales en la UASLP". *Revista Punto de vista*. Recuperado 5 de noviembre de 2013, a partir de <http://www.fcq.uaslp.mx/noticias/ganadores-del-6-concurso-de-emprendedores-sociales-uaslp>

Administración y Organizaciones

ISSN 1665-014X

Diciembre 2013

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector General: Dr. Salvador Vega y León

Secretaria General: M. en C. Norberto Manjarrez Álvarez

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA UNIDAD XOCHIMILCO

Rector de la Unidad: Dra. Patricia E. Alfaro Moctezuma

Secretaria General de la Unidad: Lic. G. Joaquín Jiménez Mercado

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Director: M. Ed. Jorge Alsina Valdés y Capote

Secretario Académico: Mtro. Carlos Alfonso Hernández Gómez

DEPARTAMENTO DE PRODUCCIÓN ECONÓMICA

Jefe: Dr. Federico Jesús Novelo Urdanivia

DIRECTORA DE LA REVISTA

Martha Margarita Fernández Ruvalcaba

DIRECTOR FUNDADOR

Ricardo Antonio Estrada García

COMITÉ EDITORIAL

Ayuzabet de la Rosa Alburquerque

Felipe de Jesús Martínez Álvarez

María Cristina Alicia Velázquez Palmer

María Magdalena Saleme Aguilar

Pedro Constantino Solís Pérez

Silvia Pomar Fernández

Asistente Editorial

Elena Mendoza Panigua

Zyanya Anaid Cisneros Flores

Diseño e ilustración de Portada

Mónica Zavala Medina

El propósito general de la Revista Administración y Organizaciones es difundir entre académicos y profesionales los desarrollos conceptuales e instrumentales para mejorar la comprensión y desempeño de las organizaciones. Los artículos se seleccionan cuando discuten nuevas aproximaciones conceptuales, metodológicas, modelos, técnicas recientes y casos de estudio, así como las tendencias de significancia práctica para el administrador profesional. No necesariamente reflejan la posición oficial de los editores o del Departamento de Producción Económica de la UAM-X.

Administración y Organizaciones

Publicación semestral del Área Estrategia y Gestión de las Organizaciones, Departamento de Producción Económica, DCSH.

Editor responsable: Dr. Federico Jesús Novelo Urdanivia.

Certificado de reserva de derechos al uso exclusivo No. 04-1999072617054100-102. Certificado de Licitud de Título: 11320. Certificado de Licitud de Contenido: 7923.

Impresor: Publicaciones e Impresiones de Calidad S.A. de C.V., Ignacio Mariscal No. 102, Col. Tabacalera, 06030; México, D.F., Tels: 5705-2492 • 5566-0811.

Fax: 5591-1376

Distribuidor: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Calzada del Hueso 1100, Col. Villa Quietud, C.P. 04960, México, D.F. Teléfonos: (55) 54837100, 54833459 Fax: 54837235.

rayouamx@yahoo.com.mx

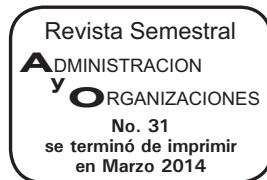
<http://bidi.xoc.uam.mx>

Registrada en: Latindex: <http://www.latindex.uam.mx>

EBSCO: <http://serach.ebscohost.com>

Diciembre 2013 Año 16 Número 31 ISSN: 1665-014X Tiraje: 500 ejemplares

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del editor responsable. Los Manuscritos son arbitrados por respetados revisores invitados y consejeros, y deben someterse por duplicado en el formato aprobado de la Revista. No serán retornados. Las guías de los manuscritos incluyen los requisitos y están disponibles por solicitud.



CONTENIDO

Presentación

Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Democracia Participativa en México.....5

Roxana Muñoz Hernández

Coordinadora de Número

El papel de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo. El caso del Distrito Federal.....13

Manuel Lara Caballero

Matriz de Incidencias para las Organizaciones de la Sociedad Civil: Una propuesta de análisis.....35

Ana Lilia Valderrama Santibáñez

Rosa Isela Fernández Xicoténcatl

Martín Vázquez Leyva

Omar Neme Castillo

¿NI PRÍNCIPE NI MERCADER? Los retos para las Organizaciones Civiles en la gestión de lo social.....71

Manuel Canto Chac

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la construcción de una nueva institucionalidad.....91

Cristina T. Penso D' Albenzio

Encrucijadas de las organizaciones civiles en el México del Siglo XXI.....107

Rafael Reygadas Robles Gil

Análisis de las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones de la Sociedad Civil en México.....131

Diana Margarita Magaña Hernández

Luis Figueroa Díaz

Innovación organizativa de las redes para la cohesión social.....151

Giovanna Mazzotti Pabello

Voces y discursos del asociacionismo. De las ONG a las OSC.....	167
Silvia Viridiana Ramírez Atilano	
Trabajar en Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Morelos. Factores psicosociales, desafíos y necesidades.....	191
Imke Hindrichs Cristina Girardo Daniela Converso	
Las OSC contra la trata de las mujeres y de las niñas con fines de explotación sexual.....	213
Roxana Muñoz Hernández	
El desarrollo de la Sociedad Civil en México. De la organización religiosa a la participación ciudadana.....	239
Alfonso León Pérez	
Tercer Sector, fuentes de representaciones, imágenes y símbolos de las organizaciones asistenciales.....	259
Miriam Calvillo Velasco	
La construcción del capital social en el emprendedor social universitario: experiencias para las OSC.....	281
Rosa María Nava Rogel Patricia Mercado Salgado María del Rosario Demuner Flores	