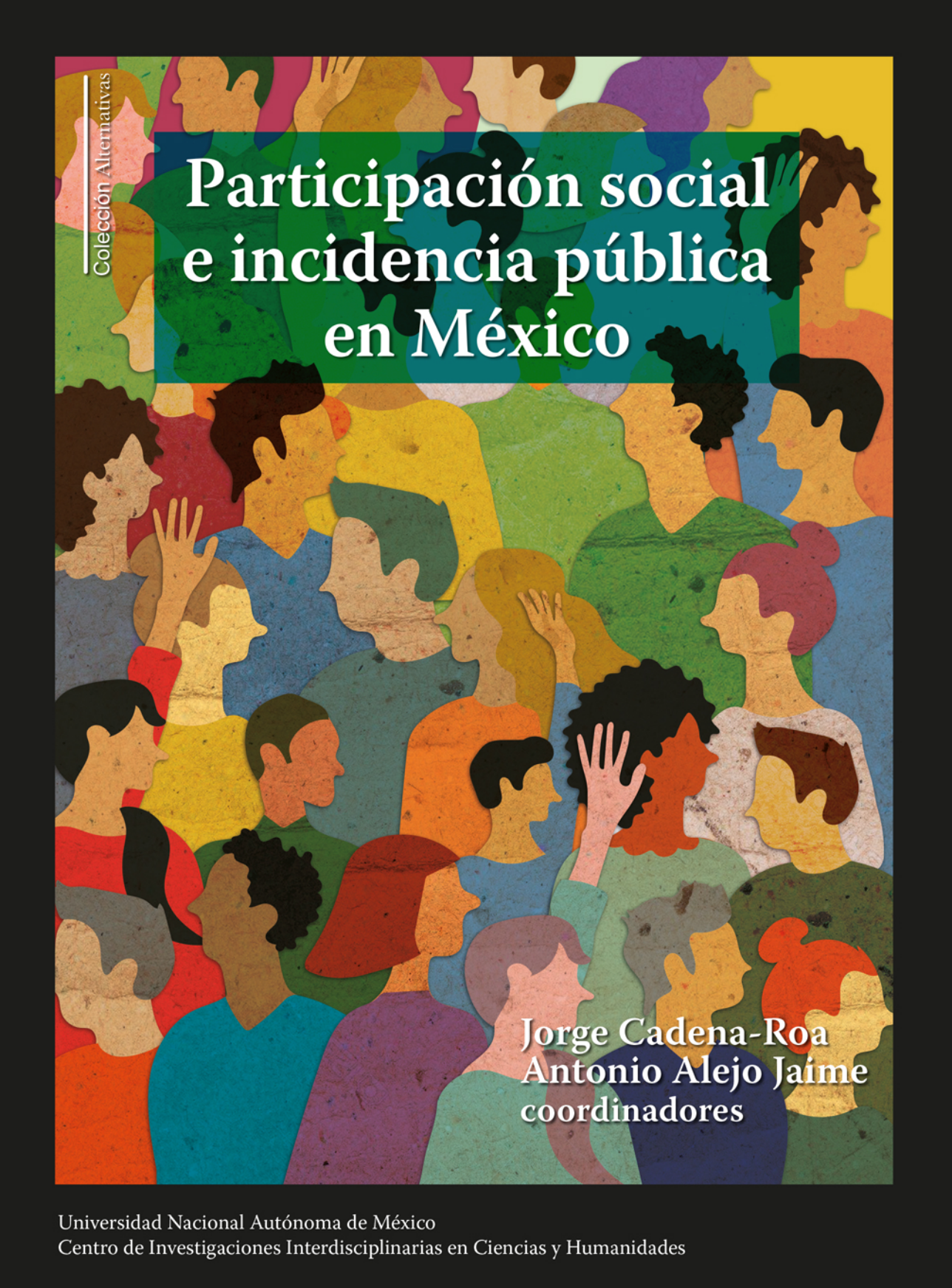




Colección Alternativas

Participación social e incidencia pública en México

Jorge Cadena-Roa
Antonio Alejo Jaime
coordinadores

PARTICIPACIÓN SOCIAL E INCIDENCIA PÚBLICA EN MÉXICO

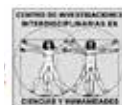
COLECCIÓN ALTERNATIVAS

COMITÉ EDITORIAL

María Eugenia Alvarado Rodríguez
Carlos Arturo Flores Villela
Marina Garone Gravier
Lev Orlando Jardón Borbolla
Elke Koppen Prubmann
Octavio Miramontes Vidal
María Elena Olivera Córdoba
Mauricio Sánchez Menchero
María del Consuelo Yerena Capistrán

PARTICIPACIÓN SOCIAL E INCIDENCIA PÚBLICA EN MÉXICO

Jorge Cadena-Roa
Antonio Alejo Jaime
(Coordinadores)



Universidad Nacional Autónoma de México

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades
Ciudad de México, 2020

Cadena-Roa, Jorge, editor | Alejo Jaime, Antonio, editor.

Participación social e incidencia pública en México / Jorge Cadena-Roa, Antonio Alejo Jaime (coordinadores).

Primera edición. | México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2020. | Serie: Colección Alternativas.

LIBRUNAM 2082617 | ISBN 978-607-30-0946-1 (colección) | ISBN 978-607-30-3664-1 (volumen).

Temas: Participación política—México | Sociedad civil—México | México—Política social.

LCC JL1281.P3585 2020 | DDC 320.972—dc23

El coloquio, el seminario y los resultados de la investigación que se presentan aquí fueron posibles gracias al apoyo del Proyecto de Investigación Científica Básica del Conacyt “Desempeño organizacional: organizaciones de la sociedad civil (osc), organizaciones de los movimientos sociales (oms), y acción colectiva” (CB-2012-01, 178941), y del Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM 2012-II con el proyecto “Globalizaciones y activismos transnacionales del Sur”.

Primera edición electrónica, 2020

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias
en Ciencias y Humanidades
Torre II de Humanidades, 4º piso
Circuito Interior, Ciudad Universitaria,
Coyoacán, 04510, CDMX
www.ceiich.unam.mx

Diseño de portada: Amanali Cornejo Vázquez

ISBN de la colección: 978-607-30-0946-1

ISBN: del volumen: 978-607-30-3664-1

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

CONTENIDO

<i>Introducción</i>	
<i>Jorge Cadena-Roa y Antonio Alejo Jaime</i>	9
I. Perspectivas de análisis de la incidencia	25
La participación y sus entornos: tendencias en una década de desencanto	
<i>Alejandro Monsiváis-Carrillo</i>	27
¿Cómo implementar una incidencia pública efectiva? De una configuración ciudadana representativa a una participativa	
<i>Laura Beatriz Montes de Oca Barrera</i>	55
II. Experiencias de incidencia	79
Dinámicas que fragmentan, problemáticas que articulan. Organizaciones de la sociedad civil en el campo de la educación	
<i>Felipe Hevia</i>	81
La sana desconfianza: nuevos medios de comunicación e incidencia	
<i>Alejandro Natal</i>	107
¿Es la incidencia una opción para cambiar a México? Reflexiones sobre posibilidades y retos	
<i>Laura Freyermuth Joffre</i>	131
Incidencia pública en México: perspectivas locales	
<i>Miguel de la Vega</i>	147
La sociedad civil mexicana y la práctica de la diplomacia ciudadana en un contexto de gobernanza global	
<i>Brisa Ceccon Rocha</i>	171

Viejas y nuevas agendas de la sociedad civil <i>Flor María Ramírez Mejía</i>	193
Gobernanza multiescalar y organizaciones no gubernamentales en México: la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo <i>Antonio Alejo Jaime</i>	217
Las relaciones México-Unión Europea y el Mecanismo de Diálogo gobierno-sociedad <i>Laura Becerra Pozos</i>	239
III. Las organizaciones y sus entornos: tensiones, retos, propuestas	251
Retos institucionales en la relación gobierno-organizaciones de la sociedad civil en México <i>Humberto Muñoz Grandé</i>	253
Una propuesta para el diálogo social: el Consejo Económico y Social de México <i>Fernando Montoya</i>	279
No todo lo que brilla es oro: dilemas en torno a un eventual aumento del financiamiento público a las osc en México <i>Rosa García Chediak</i>	301
Una nueva legitimación para el sector <i>Miguel de la Vega</i>	333
De anacronismos y vaguedades: el “fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil” en tiempos de gobernanza <i>Laura Beatriz Montes de Oca Barrera y Yolanda Aguirre García</i>	355
<i>Colaboradores</i>	375

INTRODUCCIÓN

Los Estados democráticos se caracterizan por contar con diseños institucionales capaces de integrar e incorporar las diferentes visiones y perspectivas de los grupos sociales que conforman al *demos*. En este sentido, al observar qué grupos sociales participan en los procesos de consulta para la toma de decisiones vinculantes, se reconoce qué aspiraciones sociales, políticas y culturales están representadas y cuáles no lo están. Desde esta perspectiva, resulta relevante analizar las relaciones e interacciones que se dan entre gobiernos y organizaciones ciudadanas para pensar y analizar las formas y los instrumentos mediante los cuales contribuyen a la democratización de los regímenes políticos en los que operan y dan cauce a las preferencias y aspiraciones de la ciudadanía (Cadena-Roa, 2015).

Este volumen conjunta varias preocupaciones e intereses en relación con la democracia, particularmente con la manera en que los gobiernos conocen las preferencias del soberano, del *demos*, así como de las agrupaciones que lo integran, los *demosi* (Bohman, 2007), y la manera en que dan contenido y jerarquía a la agenda pública, orientan la toma de decisiones y el ejercicio del presupuesto público. Entonces, aborda el tema de la incidencia de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (osc) en el diseño e implementación de políticas públicas, tema que hace referencia a la eficacia del desempeño asociativo (REDA, 2012). En segundo lugar, se considera de manera transversal, aunque en ocasiones implícito, el papel de la sociedad civil en la transición, consolidación, profundización y extensión de la democracia, y en la mejora de su calidad. En tercer lugar, pero no de menor importancia, este volumen entiende a la democracia como un tipo de relaciones entre gobernantes y gobernados que no se reduce a la emisión periódica del voto, a la formación y funcionamiento de instancias de representación electas —como los parlamentos, entre otras—, sino que incluye también a las organizaciones e instituciones de representación, no solo política, sino también social, mediante

las cuales se auto-representa y expresa la pluralidad social de manera organizada y permanente, independientemente de los ciclos electorales y de los partidos políticos. Pero, conjuntamente con la participación y la representación, se incluye también la manera como se delibera sobre los asuntos públicos, la motivación y justificación de propuestas de solución, y la operación de los mecanismos de control ciudadano y de rendición de cuentas que acotan el abuso del poder, el derroche de recursos públicos, la corrupción, así como diversas formas de intercambio político que usan el presupuesto público y, particularmente, el gasto social, para obtener la lealtad de clientelas políticas dispuestas a movilizarse cuando son convocadas (véase Cadena-Roa y López Leyva, en prensa).

Este libro analiza, entonces, algunas de las maneras cómo la sociedad civil ha impulsado la democratización en México y superado algunos de los obstáculos que al proceso han impuesto las enormes desigualdades del país, la exclusión, la discriminación y el abuso al que se encuentra sometida buena parte de los mexicanos. Junto a estas condiciones de desigualdad y exclusión multidimensional, la democracia mexicana sigue siendo sumamente insatisfactoria, tanto en términos políticos, es decir, en lo que respecta a la participación, representación, deliberación y funcionamiento de las instituciones que monitorean su funcionamiento (Keane, 2018), como en términos de la atención y solución de los graves problemas que azotan al país, desde los seculares —como la pobreza extrema y todo género de desigualdades—, a los más recientes —la violencia, el crimen organizado, las violaciones a los derechos humanos, la degradación ambiental. Tanto a nivel institucional, como en lo que respecta a la participación —más allá de lo electoral—, la representación —social y política— y la deliberación, se observan límites y posibilidades para cambios favorables a una mayor incidencia y control de actores de la sociedad civil sobre la toma de decisiones vinculantes. El establecimiento de relaciones democráticas, responsables y responsivas entre gobernantes y gobernados tiene en México un amplio margen de mejora.

La democratización es un proceso dinámico y contingente sin puntos definitivos de llegada, pero con posibilidades de retroceso. Su trayectoria depende de lo que consigan y logren preservar los agentes que impulsan la democratización, en comparación con lo que logran escamotear o revertir los agentes opuestos al avance de ese proceso. La relación entre gobierno y las OSC permite conocer la situación actual —en términos de calidad— y las perspectivas —en términos de avances o retrocesos— de las democracias realmente existentes (Tilly, 2007).

En las democracias, el ejercicio del poder público es autorizado por vías electorales por el *demos*, que además le da contenido y orientación, supervisa su ejercicio y lo controla. La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos que le afectan debería ser una característica permanente de los regímenes democráticos, y esa participación debería ser impulsada desde la sociedad civil y facilitada por las instituciones del Estado.

El carácter democrático de un sistema político no consiste solo en el reconocimiento del pluralismo ideológico de la sociedad, sino en la existencia de mecanismos que permitan que esa pluralidad se exprese en condiciones de igualdad en la formación de la agenda pública y en la toma de decisiones. Una democracia no se agota en lo electoral, en la formación de la representación política, sino que incluye espacios para la deliberación sobre los asuntos y las decisiones públicas. Las deformaciones que la importancia de los partidos políticos y los sistemas electorales de mayoría introducen a la representación política se pueden corregir mediante el fortalecimiento de diversas formas de representación social, como las que se dan con las OSC, de organizaciones de vecinos, de gremios, de consumidores y muchas otras, que vinculen a diversos grupos de ciudadanos e identidades colectivas con la cosa pública. Lo anterior se basa en el principio democrático de que los ciudadanos, el *demos*, son el soberano en las democracias, y se espera que este cuente con mecanismos mediante los cuales se asegure que sus preferencias orientan las decisiones de las autoridades electas.

Este libro presenta un acercamiento interdisciplinario —desde la sociología, las relaciones internacionales, las ciencias de la comunicación, la ciencia política y la sociología política—, y combina esas perspectivas académicas con las de algunos practicantes con la intención de recoger sus conocimientos y experiencias adquiridos en las campañas que han emprendido para incidir en las decisiones del poder público. Creemos que este abordaje plural proporciona una perspectiva incluyente de las relaciones gobierno-sociedad civil en México que puede ser de interés para estudiantes, especialistas, practicantes y públicos extra-académicos. Esa pluralidad se expresa también en la variedad de enfoques teóricos, metodológicos y de registro de experiencias que se presentan a continuación.

INCIDENCIA

La manera de incidir en políticas públicas es una preocupación que se ha presentado en cada vez más espacios, no solo en la academia, la administración pública o la

política militante, sino también en la sociedad civil, donde se viven las necesidades, los agravios, las carencias, los anhelos, los proyectos y exclusiones, y se consideran formas de atención e intervención desde perspectivas no gubernamentales, sin que por ello deje de exigirse, desde luego, la intervención gubernamental.

Hay algunos trabajos teóricos sobre la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas (Leiras, 2007) y, más en particular, de la influencia de los movimientos sociales en su diseño (López Leyva, 2012). En este volumen se pone el acento en el impulso democratizador de las OSC, no solo en su influencia en los procesos de política pública. Con ello queremos abonar a la reflexión sobre cómo se organiza la ciudadanía para transformar los entornos políticos e incidir en el diseño e implementación de políticas públicas mediante una amplia gama de OSC que, si bien se encuentran enraizadas en la sociedad, mantienen relaciones —con diverso grado de cercanía e intensidad— con el mundo de las empresas y las instituciones del Estado.

El concepto de sociedad civil abre una dimensión de análisis en la que individuos y grupos, de manera autónoma, interactúan con otros actores sociales, instituciones políticas y empresas a fin de expresar, reivindicar, representar e incidir en la toma de decisiones mediante el diálogo, el acuerdo, la presión, la negociación y la deliberación. En las relaciones entre OSC, empresas e instituciones del Estado existe una tensión permanente porque cada una de ellas responde a diferentes valores, visiones, proyectos políticos y sentido de lo público (Alejo, 2017), lo que hace que la sociedad civil sea una arena de conflicto y consenso, lucha y negociación, en la que se desafían las relaciones asimétricas preexistentes y se promueven ciertos objetivos y metas. De ahí que los esfuerzos de la sociedad civil por incidir en los procesos de toma de decisiones tengan el efecto de mejorar la calidad de las democracias, que se expresa eventualmente en la formación de demandas, en el reconocimiento de nuevos derechos y en la protección y el libre ejercicio de los ya reconocidos y consagrados.

La capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil no se comprende al margen de las condiciones del entorno en el que operan y al que intentan influir. Este entorno no es estático ni cerrado. No al menos en sistemas democráticos. Los actores sociales buscan modificar aspectos de ese entorno y la manera como se relacionan con la sociedad civil. De acuerdo con Ippolito O'Donnell (2014: 35), “el incentivo principal es el mayor o menor acceso a las instituciones democráticas, tanto tradicionales representativas como innovaciones participativas recientes”.

ESTRUCTURA DEL LIBRO

En la composición de este libro se han incorporado las visiones de académicos y practicantes, asimismo se hace referencia a la escala en la que se desarrolla la interacción entre actores de sociedad civil y las instituciones gubernamentales: local, nacional, regional, internacional, global. Respecto al primer punto, se presentan trabajos sobre la incidencia de la sociedad civil en política pública desde diversas disciplinas o bien desde la perspectiva de experiencias adquiridas durante campañas de incidencia, de promoción de políticas de fortalecimiento, de solución de problemas del día a día de la vida asociativa en México. Unos y otros presentan sus reflexiones y análisis sobre los retos que enfrentan para incidir en las arenas que mejor conocen.

Este libro da cuenta de la complejidad donde operan las OSC, la práctica de la incidencia y del fomento a las actividades de la sociedad civil en diferentes escalas. En las condiciones actuales, estas escalas con frecuencia se encuentran conectadas, de manera que, para incidir en lo local, ayuda entender la escala global y viceversa. Las iniciativas que intentan incidir en procesos de decisión sin considerar la conexión entre escalas pierden potencialidades al no percibir oportunidades políticas, aliados disponibles, tratados, leyes, acuerdos y derechos que podrían ser invocados. Eso no implica que todo intento de incidencia deba ser vista desde una perspectiva local-global, pero sí se sugiere que perderla de vista puede reducir la capacidad de incidencia de las OSC.

La obra está dividida en tres partes. La primera consta de dos capítulos que ubican el contexto de la participación ciudadana en asuntos públicos en México. Si bien las expresiones de asociación se han diversificado en los últimos años, las capacidades de las OSC y la densidad de las redes en las que participan todavía han sido insuficientes para construir esquemas de gobernanza plurales, eficaces y duraderos. Alejandro Monsiváis, en “La participación y sus entornos: tendencias en una década de desencanto”, con base en datos del Barómetro de las Américas, identifica un conjunto de factores que influyen en las disposiciones participativas, asociativas y actitudinales de los mexicanos mayores de 18 años que están en la base de diversas formas de acción social y política. El autor analiza la situación económica, la percepción de inseguridad pública, la vulnerabilidad ante la incidencia delictiva y las características de las ciudades donde radica la población encuestada, y muestra que la participación y el asociacionismo tienden a la baja; que las formas de participación son heterogéneas y multicausales; que la exposición a la vio-

lencia y a la ilegalidad no afecta de manera negativa a la participación: quienes se interesan en participar son personas políticamente informadas y comprometidas y lo hacen a pesar de condiciones desfavorables de su entorno.

Aunado a lo anterior, en México se ha tejido una compleja imbricación de desconfianza institucional, desafección política, desinterés en los asuntos públicos y descontento social. Esto se manifiesta en las protestas públicas y en intentos de cambiar la situación por vías institucionalizadas. Sin embargo, las resistencias al cambio generan apatía, frustración y desaliento. En este sentido, se plantea el problema de ¿cómo incidir desde la sociedad para generar cambios positivos que complementen el ejercicio del voto y mejoren la calidad de la democracia? A partir del análisis de las lógicas de acción-articulación sociopolítica, Laura Beatriz Montes de Oca, en “¿Cómo implementar una incidencia efectiva? De una configuración ciudadana representativa a una participativa”, pone en el centro de la atención ese problema. Para la autora, en la acción-articulación sociopolítica actual se contraponen lógicas de poder y control que operan a nivel individual y colectivo, y que anulan las posibilidades de incidencia, tanto desde la perspectiva de los gobernantes como de los gobernados. El capítulo se divide en tres partes. En la primera se reconoce que la existencia de espacios de representación no garantiza la protección de los derechos ciudadanos; en la segunda se propone un modelo de acción-articulación para incrementar la participación ciudadana en la conducción del Estado. Dicho modelo está compuesto por cuatro elementos: transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración. En la tercera se analizan las innovaciones democráticas registradas en México. Para finalizar, se exponen los retos que se deben vencer para impulsar la participación ciudadana, sin perder de vista que los mecanismos de participación vigentes suelen ser experimentos que no buscan realmente construir y abrir espacios de colaboración.

La segunda parte de este volumen está dedicada a la presentación de experiencias de incidencia de OSC, al análisis de las condiciones institucionales desde las que operan, los aprendizajes adquiridos y los desafíos que han enfrentado en el camino. El primer capítulo de esta sección reconoce que actualmente resulta inculcable la importancia estratégica de la educación para la sostenibilidad y el desarrollo. A partir de ese reconocimiento se han generado diversas reformas educativas alrededor del mundo. En México, esas reformas se toparon con la simbiosis entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, lo que animó la formación y articulación de OSC interesadas en incidir en política educativa. Felipe Hevia, en “Dinámicas que fragmentan, pro-

blemáticas que articulan. Organizaciones de la sociedad civil en el campo de la educación”, analiza el tema desde la perspectiva de la gobernanza, la calidad y la cobertura del sistema educativo. El autor destaca la importancia que adquirieron las OSC en la discusión de la reforma educativa implementada en 2013. Aunque importante, su participación quedó corta en generar participación local y en el establecimiento de alianzas duraderas. El autor se propone comprender a qué se deben esas dinámicas de articulación y fragmentación entre OSC en el campo de la educación a partir de la experiencia del estado de Veracruz. Señala cuatro factores que fragmentan a las OSC interesadas en temas educativos: el régimen federalizado del sistema educativo mexicano, la limitación a segmentos de la comunidad educativa en la toma de decisiones, la diversidad territorial y la polisemia del concepto “calidad educativa.” El autor considera que si se logra pasar de la discusión de la “evaluación docente” a la de los “aprendizajes” se podrían articular más fácilmente las demandas de la sociedad civil ya que tienen un mismo interés: que los niños puedan ir a la escuela y aprendan lo necesario para desarrollarse como ciudadanos. La manera como se nombran los objetivos importa en la articulación de alianzas.

Alejandro Natal, en “La sana desconfianza: nuevos medios de comunicación e incidencia”, analiza el papel de las tecnologías de comunicación e información (TIC), particularmente de Twitter, en las actividades de las OSC orientadas a ampliar los derechos de personas del movimiento lésbico, gay, bisexual, transexual, intersexual y *queer* (LGBTIQ). El capítulo analiza cómo los nuevos medios digitales posibilitaron la participación en el debate en torno a las llamadas “bodas gay” y se pregunta si estos nuevos medios permiten un ejercicio efectivo de los derechos, contrarrestar desequilibrios de representación política, fortalecer procesos de contraloría social y animar procesos compensatorios ya que, desde décadas atrás, el movimiento LGBTIQ había demandado que los derechos y obligaciones del matrimonio civil se hicieran extensivos a las parejas del mismo sexo. En la coyuntura analizada, las TIC tuvieron un papel de convocatoria, control y vigilancia social que permitió articular a grupos dispersos, fomentó la cooperación de la comunidad de manera horizontal y con autogestión, lo que coadyuvó a que fueran aprovechadas las oportunidades que se les presentaron.

Laura Freyermuth, en “¿Es la incidencia una opción para cambiar a México? Reflexiones sobre posibilidades y retos”, presenta la experiencia de Alternativas y Capacidades A.C. y su amplio e intenso trabajo para incidir en las condiciones legales, fiscales y de fomento en las que operan las OSC en México. La autora identifica cuándo y cómo estas pueden tener mayores oportunidades de incidencia y destaca

algunos efectos que sus iniciativas tuvieron en las organizaciones participantes. En este capítulo se hace énfasis en la importancia de generar estrategias de incidencia considerando la complejidad del contexto y la diversidad de actores interesados, así como la consolidación de la colaboración entre osc y la academia, porque permitiría documentar y sistematizar las experiencias de incidencia, reflexionar sobre ellas y transmitir las. De igual forma, se considera que es de la mayor importancia dejar una memoria de lo realizado, lo aprendido, lo fracasado y de lo pendiente; hacer inventarios compartidos para trazar nuevas líneas de acción que partan de la autoevaluación; dejar evidencia de la importancia de las alianzas y de que se siga intentando incidir para generar cambios trascendentales.

La incidencia en políticas públicas, como derecho y estrategia que ejercen diversas osc para modificar las condiciones de inequidad e injusticia, es practicada cada vez más frecuentemente y con mejores resultados. Miguel de la Vega, en “Incidencia pública en México: perspectivas locales”, analiza las capacidades de las osc que intentan impactar a nivel local, identifica las capacidades que se requieren y los medios que facilitan la obtención de resultados favorables. Desde esa perspectiva, adopta el concepto de incidencia desde la visión del fortalecimiento institucional como una expresión de la libertad de asociación, y de la pluralidad de intereses y orientaciones de la sociedad civil. En este capítulo, la incidencia es vista como un momento del desarrollo de las capacidades asociativas, como algo que se aprende de forma paulatina para hacer más afectiva la participación. El capítulo se basa en la experiencia de la Red Espiral, una estructura organizativa compleja y de largo alcance que agrupó a numerosas organizaciones para impulsar la promulgación de la Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Jalisco en 2014. Señala que la diversificación de acciones de incidencia es una estrategia que otorga efectividad de acuerdo a momentos de alta o baja actividad —acciones de interlocución, posicionamiento, movilización—, y que uno de los retos es dotar a las asociaciones de herramientas adecuadas para mejorar su desempeño.

La globalización ha intensificado la interconexión e interdependencia de los países de todo el mundo. Por eso, es ya un lugar común señalar que las relaciones internacionales y la diplomacia entre los Estados nacionales ha dejado de ser coto exclusivo de los Estados y que ahora participan en las relaciones interestatales una multiplicidad de actores, que abren nuevas agendas y procesos. Esta situación replantea el estudio de las relaciones internacionales, particularmente la pretendida dicotomía entre lo nacional y lo internacional. Una constelación diversa y numerosa de osc ha encontrado en las últimas décadas canales de participación

e influencia en el entramado de la política y la gobernanza internacional y en los procesos regionales e internacionales. Estos procesos han llevado a la formación de una sociedad-red que cuenta con un denso entramado institucional de gobernanza multinivel —que articula lo local, lo nacional, lo regional, lo internacional y lo global— creando nuevos espacios, mecanismos y oportunidades de incidencia. Esto les ha conducido a modificar sus estrategias, a dotarse de mayor profesionalización, a tejer vínculos y procurar intercambios internacionales. Este es un tema común de los capítulos que componen la segunda parte del libro.

La gobernanza global ha cobrado relevancia como medio para la solución de problemas que no reconocen fronteras nacionales y ha estimulado iniciativas de diplomacia ciudadana como estrategia para influir y expandir las esferas de acción de las OSC, así como para abrir canales de interlocución e interacción en los espacios de toma de decisiones a nivel gubernamental e intergubernamental. Brisa Ceccon, en “La sociedad civil mexicana y la práctica de la diplomacia ciudadana en un contexto de gobernanza global”, analiza esas estrategias. La autora sostiene que, en las últimas décadas, la diplomacia ciudadana se ha convertido en un instrumento efectivo de participación, representación, deliberación, incidencia y cabildeo para las OSC mexicanas, con lo que han fortalecido sus agendas y redes internacionales. Esto se observa en la intensificación de la participación de las OSC en debates y acciones internacionales en torno a temas como el cambio climático, el SIDA, la migración y los derechos humanos, entre otros. De esta manera, la diplomacia ciudadana ha dado curso a la participación de la sociedad civil en las esferas internacionales, crea puentes entre lo local y lo global, ayuda a mediar en espacios y agendas internacionales, y sirve como caja de resonancia de sus posturas y propuestas. Desde la perspectiva de la gobernanza, gobierno y sociedad civil comparten objetivos a nivel local, nacional, regional, internacional y global, que pueden contribuir a diseñar soluciones a los enormes desafíos del país y del mundo.

El contexto en el que actúan las OSC ha estado marcado por grandes transformaciones, por la aparición de nuevas formas organizativas en el sector de los movimientos sociales y por importantes cambios en la esfera estatal. Dichas transformaciones han llevado a las OSC a repensar las formas de incidencia por medio de redes transnacionales que no solo buscan presionar a sus gobiernos, sino que ponen en la agenda el empoderamiento y la creación de capacidades locales para actuar en espacios internacionales. Flor Ramírez, en “Viejas y nuevas agendas de la sociedad civil”, expone el caso de The Heartland Alliance, organización defensora de los derechos de las personas migrantes y la no discriminación, y muestra la

capacidad de incidencia que han alcanzado las OSC con enfoques transnacionales en causas de enorme importancia. La autora invita a pensar cómo las nuevas y viejas estrategias de incidencia se fusionan para construir otras cada vez más volátiles, flexibles e interdependientes, y muestra la importancia de desarrollar estrategias de consolidación que les permitan a las OSC acercarse a los tomadores de decisiones sin desvincularse de las poblaciones objetivo a las que sirven. Concluye que la incidencia en temas emergentes globales es más probable cuando hay vínculos de activismo transnacional norte-sur que incluyen liderazgos renovados, asesoría técnica y la provisión efectiva de información desde el campo.

La sociedad civil en México cuenta con diversos formatos organizativos y entornos variables y multidimensionales que condicionan el fortalecimiento de una cultura cívica, así como el interés de las OSC en política internacional y en procesos regionales e internacionales. Las OSC han aprendido que los procesos locales tienen una relación con ámbitos internacionales. Sin embargo, la incidencia internacional enfrenta retos. Antonio Alejo, en “Gobernanza multiescalar y organizaciones no gubernamentales en México: la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED)”, analiza la experiencia mexicana en el marco de la 1ª Reunión de Alto Nivel de esa alianza que se realizó en la Ciudad de México en 2014. Este capítulo interpreta la acción colectiva desde los conceptos de globalizaciones y Estado; se expone el entorno en el que las OSC mexicanas actúan para incidir en las políticas globales —la gobernanza multiescalar—; relata el proceso de incorporación de las OSC a la AGCED; reflexiona sobre la interacción local-global a partir de la perspectiva de las OSC y su incorporación a las agendas globales. Las organizaciones que participaron en este proceso se asumen como actores de desarrollo, contribuyen a la implementación de la cooperación internacional para el desarrollo, y se benefician con alianzas, así como de la participación en los diálogos, porque en ellos hacen contactos e intercambian experiencias y conocimientos.

El capítulo de Laura Becerra Pozos “Las relaciones México-Unión Europea y el Mecanismo de Diálogo gobierno-sociedad”, que cierra la segunda parte del presente volumen, muestra los retos y los avances de las OSC en el establecimiento de mecanismos formales, reconocidos y legitimados de participación internacional. El capítulo describe las estrategias y el papel que las OSC han jugado antes, durante y después de la puesta en vigor del Acuerdo Global, el primero que firmó la Unión Europea con un país de América Latina, como resultado de un proceso complejo de negociación-cabildeo que dejó aprendizajes significativos para las OSC y las instancias de gobierno participantes. Derivado de este proceso de diálogo, se estable-

ció un foro bianual, un mecanismo de diálogo reconocido por el gobierno y un observatorio social para el seguimiento y evaluación del Acuerdo Global. Considerando la incidencia como tema conductor del capítulo, se describen las etapas del Acuerdo Global, así como los desafíos de su actualización; se muestra el reconocimiento progresivo a la participación social como aspecto fundamental en la toma de decisiones; se enfatiza la necesidad de incorporar a la sociedad civil en la planeación y evaluación de políticas públicas. La autora concluye que los objetivos de las OSC se alcanzan con mayor facilidad cuando la propuesta coincide con las políticas gubernamentales, cuando tiene sustento y se le da seguimiento sistemático.

La tercera parte de este volumen comprende cinco capítulos sobre “Las organizaciones de la sociedad civil y sus entornos: tensiones, retos, propuestas”, que abordan la manera en que se ha intensificado —de manera gradual y superando obstáculos— la relación entre las OSC y la Administración Pública Federal (APF). Existen incentivos para que las OSC y el gobierno colaboren para la atención de problemas mediante la distribución de bienes y servicios. Sin embargo, se requiere fortalecer el entramado institucional para articular y dar continuidad a esa colaboración. Humberto Muñoz Grandé, en “Retos institucionales en la relación gobierno-OSC en México”, analiza esas relaciones entre entidades con orientaciones sumamente diversas pero que, en condiciones democráticas, tienden al encuentro y acercamiento. El autor propone la elaboración de un programa y un sistema nacional para el desarrollo de las OSC e identifica cuatro condiciones que podrían mejorar las relaciones OSC-gobierno: un marco legal específico, un entramado de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, una serie de mecanismos de participación ciudadana en las entidades de la APF, y un conjunto de sistemas de información especializados en el sector. Además, propone imaginar la posibilidad de un Sistema Nacional a partir de experiencias internacionales, como el *Compact*.¹ La propuesta tiene retos, limitantes y contradicciones, pero Muñoz sostiene que hay posibilidades de articulación de la constelación de dispositivos institucionales existentes.

La inclusión, la integración y la cohesión social crean oportunidades para que la ciudadanía incida en asuntos públicos, de ahí que la apertura de canales democráticos de participación y deliberación que hagan viable la incidencia ciudadana en procesos de toma de decisiones resulta de la mayor trascendencia. Fernando

¹ Acuerdos marco al nivel de sector, que buscan fortalecer la colaboración entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, véase Casey *et al.* (2010)

Montoya, en “Una propuesta para el diálogo social: el Consejo Económico y Social de México”, propone la integración de un consejo semejante para participar, deliberar e incidir en asuntos públicos. La experiencia de consejos semejantes muestra que aumentan la capacidad de interlocución entre el gobierno y las osc porque constituyen instancias permanentes en las que convergen diversos sectores sociales y económicos para vencer retos y alcanzar metas compartidas. La creación de un Consejo Económico y Social de México agregaría un terreno de encuentro e interlocución de la sociedad con su gobierno y de formación de consensos para la gobernabilidad y estabilidad.

La relación Estado-sociedad en México no ha sido sencilla debido a que las osc han tenido que remontar una larga tradición de participación política subordinada al Estado, mediada por mecanismos corporativos, clientelares y de cooptación. El reconocimiento legal y otorgamiento de fondos a las osc ha sido resultado de prolongados procesos de lucha y negociación. Sin embargo, la escasa e inestable disponibilidad de recursos públicos ha llevado a que las osc diversifiquen sus ingresos mediante donaciones privadas, cooperación internacional y autofinanciamiento. Rosa García Chediak, en “No todo lo que brilla es oro: dilemas en torno a un eventual aumento del financiamiento público a las osc en México”, analiza los dilemas que presenta el financiamiento público a dichas organizaciones. Aunque la promulgación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFF, 2004) y la creación del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, marcaron hitos importantes, a contracorriente de quienes sostienen que el aumento de recursos a las osc no puede sino tener efectos favorables, la autora señala que este aumento del financiamiento público podría tener efectos negativos sobre el sector asociativo civil y examina algunos de ellos, como la burocratización y profesionalización de las organizaciones que afectaría su vínculo con grupos y demandas ciudadanas; la preferencia que probablemente tendrían organizaciones “ejecutoras” de proyectos públicos, en detrimento de las que buscan incidir por las vías legales; y la tercerización del sector para transferir a las osc la provisión de servicios sociales de los que el Estado se quiere deshacer. Los retos que plantea la autora son: cómo combinar un mayor financiamiento público con autonomía, representatividad y defensa de grupos subrepresentados; cómo articular estrategias para conseguir fondos públicos con las campañas para incidir en el terreno legislativo, y cómo pueden las osc fortalecer el sector sin fines de lucro en un contexto de austeridad.

Miguel de la Vega, en “Una nueva legitimación para el sector”, presenta un repaso de la situación del sector asociativo a partir de la promulgación de la LFFAROSC (2004), identifica algunas de sus limitaciones y carencias y se pregunta cómo ampliar y ejercer la libertad de asociación superando esas limitaciones. El autor señala que existen prácticas gubernamentales, dentro y fuera de México, que violan los derechos de asociación y limitan la acción de la ciudadanía para confrontar situaciones de impunidad y corrupción, entre otras, y expone propuestas para que las condiciones favorables existentes se traduzcan en acciones de interlocución e incidencia. Entre las tareas pendientes que identifica se encuentran: construir una normatividad de fomento que sea equitativa, transparente e incluyente, abierta a las propuestas de las OSC. Para ello habría que fortalecer capacidades, construir articulaciones, aumentar la densidad asociativa, no contentarse con lo ganado, pensar en lo que se puede perder, aumentar la capacidad de propuesta e incluir a nuevos actores: jóvenes, indígenas, migrantes, que podrían organizarse y participar más en las OSC.

En los últimos años se han creado mecanismos de participación ciudadana justificados en términos de gobernanza y gobierno abierto. Sin embargo, su diseño, implementación y operación genera dudas fundadas sobre la intención que tienen: ¿democratizar las relaciones gobierno-sociedad o legitimar las acciones gubernamentales? Laura Montes de Oca y Yolanda Aguirre, en “De anacronismos y vaguedades: el fomento a las actividades de las OSC en tiempos de gobernanza”, plantean que esa ambigüedad se expresa en los términos que se usan para describir las relaciones OSC-Estado. Desde esa perspectiva, la noción de “fomento” resulta obsoleta, mientras que la de “gobernanza” describe relaciones de colaboración no jerárquicas ni de dependencia. Entonces, ¿cómo combinar las demandas de fomento en un marco de la gobernanza democrática? La incompatibilidad de ambas perspectivas ha acarreado incongruencias y contradicciones. La noción de fortalecimiento está mejor sintonizada con los principios de gobernanza democrática, mientras que la de fomento se asocia a una gobernanza jerárquica, a formas de gobernar “como de costumbre”. Para trascender esta lógica asimétrica y crear nuevas relaciones entre gobierno y sociedad en términos de gobernanza democrática se debe pensar en términos de cogestión, no de jerarquía, plantean las autoras.

Los trabajos que se presentan en este volumen fueron discutidos en el Coloquio “Incidencia pública en México: retos y perspectivas”, el 19 de febrero de 2015, y en el Seminario “Políticas de fomento a las organizaciones de la sociedad civil en

México”, el 5 de noviembre de 2015. Ambas actividades abrieron un espacio para la discusión sobre las perspectivas y experiencias en el tema desde la óptica de la sociedad civil que han resultado útiles para ejercer una influencia en políticas públicas a varios niveles. Esas actividades y este libro se desarrollaron en el marco del Proyecto de Investigación Científica Básica del Conacyt “Desempeño organizacional: organizaciones de la sociedad civil (osc), organizaciones de los movimientos sociales (oms), y acción colectiva” (CB-2012-01, 178941). Nuestro agradecimiento a la doctora Guadalupe Valencia García, directora del CEIICH de la UNAM, por las facilidades que nos dio para el desarrollo de este proyecto y la publicación de sus resultados.

El doctor Antonio Alejo Jaime realizó una estancia posdoctoral —del 1 de marzo de 2013 al 1 de marzo de 2015— en el Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales del CEIICH de la UNAM, en el marco del “Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM 2012-II”, con el proyecto “Globalizaciones y activismos transnacionales del Sur. La incorporación de activistas latinoamericanos en los movimientos sociales globales en España”.

Los coordinadores agradecen a Sandibel Martínez su apoyo en la gestión del proyecto de ciencia básica, a Anabel Meave quien se encargó de introducir correcciones al original, y a Astrid Gutiérrez quien se encargó de integrar el original del libro y prepararlo para su publicación. Finalmente agradecemos a los dictaminadores anónimos que ayudaron a precisar y mejorar el contenido de este volumen.

Jorge Cadena-Roa y Antonio Alejo Jaime

REFERENCIAS

- Alejo Jaime, Antonio. 2017. *Política global y sociedad civil en las Américas. Nuevas diplomacias en Argentina y México*, Madrid, La Catarata.
- Bohman, James. 2007. *Democracy across Borders*, Cambridge, MIT Press.
- Cadena-Roa, Jorge (coord.). 2015. *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM.
- Cadena-Roa, Jorge y Miguel Armando López Leyva (coords.). En prensa. *El mal-estar con la representación en México*, México, Ficticia.
- Ippolito O'Donnell, Gabriela. 2014. “Notas sobre la incidencia de la sociedad civil en la política. Experiencias en América del Sur”, en E. Cubero y A. Alejo, *La relación entre gobierno y sociedad civil, miradas internacionales*, México, SRE.

- Keane, John. 2018. *Power and Humility: The Future of Monitory Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Leiras, Marcelo. 2007. “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas”, en Carlos Acuña y Ariana Vacchieri (comps.), *La incidencia política de la sociedad civil*, Argentina, Siglo XXI.
- López Leyva, Miguel Armando. 2012. “Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas”, *Región y sociedad*, vol. 24, núm. 55, pp. 159-197.
- Red de Estudios sobre Desempeño Asociativo (REDA). 2012. *Protocolo para la evaluación de asociaciones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales/ Colegio Mexiquense.
- Sauca, José María y María Isabel Wences (eds.). 2007. *Lecturas de la sociedad civil, un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Trotta.
- Tilly, Charles. 2007. *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

LEYES

- Ley de Desarrollo Social.
- Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Jalisco.
- Ley de Planeación.
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFF), 2004.

I. PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA

LA PARTICIPACIÓN Y SUS ENTORNOS: TENDENCIAS EN UNA DÉCADA DE DESENCANTO*

Alejandro Monsiváis Carrillo

Una democracia vibrante y robusta demanda un tejido asociativo extenso y resistente. Un entramado de redes sociales, discursos y organizaciones públicas es indispensable para construir mecanismos de control de las acciones del Estado e impulsar proyectos e iniciativas de acción pública dirigidos a ofrecer soluciones a los problemas colectivos. El entramado asociativo en México, sin embargo, continúa siendo volátil y fragmentario (Olvera, 2010). Aunque las expresiones asociativas en este país se han incrementado y diversificado (Somuano, 2010), las capacidades de las organizaciones sociales y la densidad de las redes asociativas todavía son insuficientes para construir esquemas de gobernanza plurales, eficaces y perdurables (Civicus, 2010).

El análisis que se desarrollará en el presente capítulo pretende identificar los factores que influyen en las disposiciones participativas, asociativas y actitudinales de la ciudadanía en el México contemporáneo. Dado que la unidad de análisis son los individuos, en este trabajo no se pretende discutir los obstáculos o las posibilidades que encuentran las asociaciones sociales en contextos o situaciones particulares. En cambio, se busca ofrecer una visión de las principales ten-

* El autor agradece al *Barómetro de las Américas* <<http://www.americasbarometer.org/>>, y a sus principales fuentes de financiamiento —United States Agency for International Development, Inter-American Development Bank y Vanderbilt University—, poner a disposición del público las bases de datos que se han empleado en el presente capítulo. Se ha realizado este trabajo con el apoyo del Proyecto 153597 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México.

dencias que en materia de expresiones participativas se pueden identificar a escala poblacional en el país en el periodo comprendido entre 2004 y 2014. Este panorama puede proporcionar claves para entender las condiciones sociodemográficas y actitudinales que influyen en las formas de acción social y política de la población mayor de 18 años en el país.

Concretamente, empleando datos del Barómetro de las Américas, se presentarán indicadores de satisfacción con la democracia en México, de participación política, de asociativismo y de actitudes hacia diversas formas de acción política. De igual forma, se evaluará la medida en que esos indicadores están influidos por variables asociadas al entorno inmediato de las personas: su situación económica personal, su percepción de inseguridad pública y de vulnerabilidad ante la incidencia delictiva, y el tipo de ciudad en el que radican.

La organización del texto es la siguiente: la primera sección presenta una visión general de las tendencias registradas entre la población mexicana con respecto a su evaluación del régimen político, la participación política, la participación social y las actitudes hacia formas específicas de acción pública durante la última década. La segunda parte reporta los resultados de diversos modelos de regresión con la finalidad de identificar algunos de los principales determinantes de las expresiones participativas y asociativas en el país. La tercera sección formula una síntesis de los principales resultados en el marco de una reflexión general acerca del desarrollo de un entorno propicio para las organizaciones sociales en el país.

A grandes rasgos, este trabajo pretende enfatizar que, aunque las tendencias a la baja en materia de participación y asociativismo se mantienen, el análisis muestra que las diferentes formas de participación social y política constituyen expresiones heterogéneas entre sí, que requieren ser explicadas por factores distintos. En este contexto, sobresale el hecho de que la exposición de la población a la violencia o la ilegalidad no afecta de manera negativa a la participación, sino que, en casos específicos, está asociada a formas de expresión pública particulares. En otras palabras, quienes se interesan por participar, lo hacen a pesar de las condiciones de inseguridad de su entorno, y quienes se involucran así, como regla general, son personas políticamente informadas y comprometidas.

TENDENCIAS DE UNA DÉCADA (2004-2014)

Los entornos de la participación ciudadana en México están configurados por procesos sociales divergentes. Los políticos y gobernantes no escatiman palabras para refrendar su compromiso con una ciudadanía activa y participativa, aunque en la práctica la incidencia de la ciudadanía y las organizaciones sociales en las políticas públicas enfrenten poderosas inercias y resistencias. El uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) han facilitado el contacto entre personas, creado oportunidades para coordinar la acción colectiva y acelerado la capacidad de movilización social. Al mismo tiempo, persisten factores que reproducen el acceso desigual a las posibilidades de participación u organización social, como la segregación urbana, la pobreza o renovadas redes clientelares. En el México actual, la inseguridad pública, la violencia y las posibles represalias que pueden adoptar grupos ligados al crimen organizado constituyen factores que vulneran la solidaridad y la cohesión social, y tienen efectos disuasivos en la participación social y política.

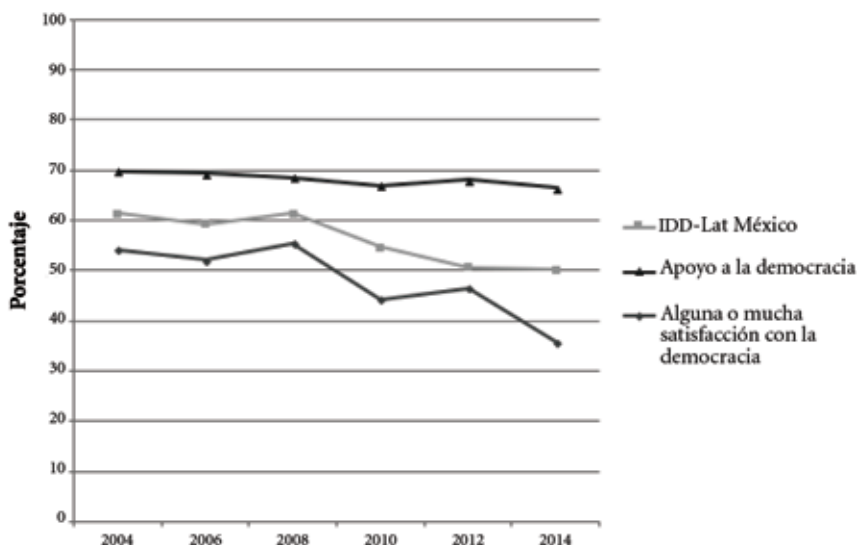
Las contradicciones que se ponen en juego en la configuración de entornos propicios para la participación y el asociativismo pueden ilustrarse de distinta manera. En este caso se recurre a un conjunto de indicadores en los que se observan tendencias divergentes a lo largo de la década transcurrida entre 2004 y 2014. Observemos los dos primeros gráficos: en el 1 se ve, por un lado, un apoyo a la democracia manifiesto entre la población, que se mantiene alto y prácticamente constante durante este periodo y, por el otro, indicadores de desarrollo político del régimen y de satisfacción de la ciudadanía con la democracia en el país, que registran una tendencia a la baja. El gráfico 2, por otra parte, ilustra el paulatino incremento en el reporte de victimización y en la percepción de que el propio barrio es inseguro, al tiempo que la percepción de que la corrupción está muy generalizada entre los funcionarios públicos se acerca a casi 50% de acuerdo entre los mexicanos.

Estos datos indican, en primer lugar, que las expectativas públicas asociadas a los ideales de la democracia son altas y constantes. En contraste, la satisfacción popular con el desempeño del sistema cae entre 2004 y 2014. Esto sucede al mismo tiempo que no disminuye la percepción de que la corrupción está muy generalizada

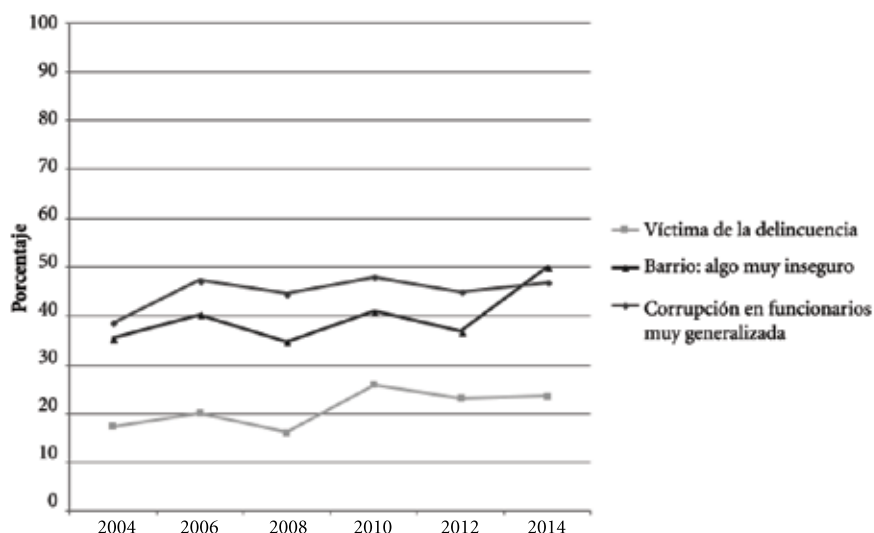
en el servicio público y que se incrementan dos indicadores de la vulnerabilidad ciudadana ante la inseguridad pública. Los datos que registra anualmente el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat, 2015) revelan que la insatisfacción ciudadana con la democracia tiene motivos fundados: a pesar de diversas reformas institucionales, los indicadores de desarrollo político en México se ven afectados por las deficiencias del sistema de impartición de justicia, los impactos que han tenido la violencia y la inseguridad pública en la protección de los derechos ciudadanos y los magros resultados en términos de bienestar social producidos por los gobiernos en ese periodo.

El entorno para la participación que se ha construido a lo largo de una década, entonces, es el de una democracia “defectuosa” (*flawed*) (EIU, 2015), en el que se ha incrementado el desencanto hacia el sistema y la desconfianza en las instituciones, y en el que la población no solamente se ve afectada en sus condiciones de bienestar social o económico, sino que reconoce su vulnerabilidad ante la poca capacidad del Estado y los gobiernos para garantizar justicia y seguridad pública.

Gráfico 1. Desarrollo democrático y actitudes hacia la democracia en México (2004-2014)



Fuente: *Barómetro de las Américas*. Elaboración propia con datos agrupados del periodo 2004-2014.

Gráfico 2. Percepciones de corrupción e inseguridad ciudadana (2004-2014)

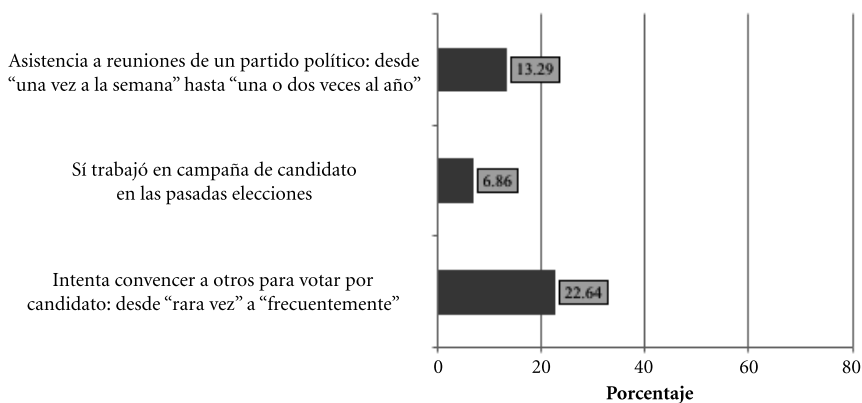
Fuente: *Barómetro de las Américas*. Elaboración propia con datos agrupados del periodo 2004-2014.

Dado este contexto, ¿cuáles son las tendencias generales en materia de participación social y política entre los mexicanos? Para abordar esta cuestión hay que distinguir las diferentes manifestaciones asociativas o participativas. En este trabajo, con base en los indicadores disponibles, abordaré dos grandes conjuntos de formas de participación, asociativismo o activismo. Siguiendo en lo general lo establecido en la literatura especializada (Brady, Verba y Scholtzman, 1995; Dalton, 2013; Van Deth, 2014) se encuentra, por un lado, la participación usualmente concebida como “convencional” por estar vinculada a la política electoral, bajo este rubro se encuentra la participación en reuniones de algún partido político, el trabajo en la campaña electoral de algún candidato y el intento de convencer a otros para votar por alguna alternativa electoral concreta. Por otro lado, se halla lo que aquí se denominará “participación social”, que agrupa al involucramiento en organizaciones religiosas, comités para realizar mejoras en la comunidad, asociaciones escolares de padres de familia o a la participación en la solución de problemas en la colonia, el barrio o la comunidad. Dentro de este grupo se considera también a la participación en protestas sociales.

Los resultados agregados de la década comprendida entre 2004 y 2014 se presentan en los gráficos 3 y 4. Concretamente, el gráfico 3 muestra que el activismo político-electoral es notoriamente débil, pues los porcentajes reportados incluyen todas las opciones de respuesta salvo la que eligen quienes no asisten a ninguna reunión de partidos políticos —poco más de 85% de la población— y quienes nunca han intentado convencer a otros de votar por algún candidato —es decir, más de 75% de las personas en edad de votar. La proporción de personas que no han participado en alguna campaña electoral asciende a más de 90% de la población. A la vez, el gráfico 4 ilustra que las actividades asociativas en las que se participa con mayor frecuencia son aquellas relacionadas con agrupaciones religiosas o asociaciones escolares —hay que decir que los indicadores de este gráfico se construyeron siguiendo el mismo criterio que el gráfico 3. En segundo término, vienen actividades de colaboración en organizaciones o comités de trabajo por la comunidad, el entorno o la solución de problemas inmediatos. Finalmente, solamente 5% de la población reporta haber participado en alguna protesta social durante el último año.

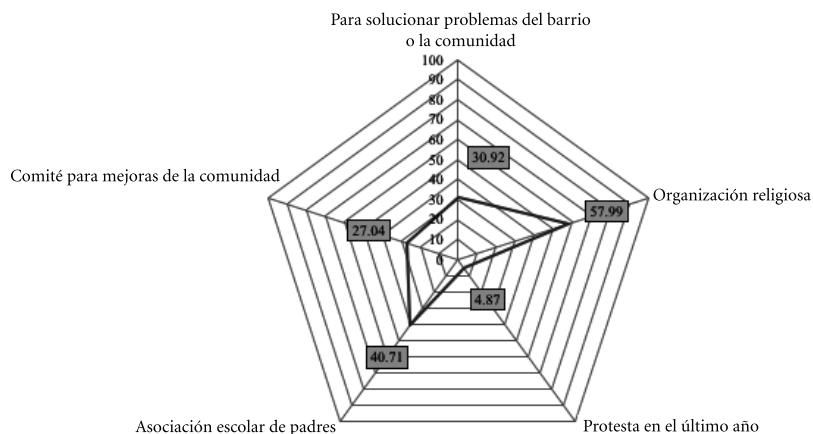
Las trayectorias de los indicadores de participación política y social se pueden observar en los gráficos 5 y 6. Puede apreciarse que, salvo en indicadores específicos, las oscilaciones a lo largo del tiempo no parecen seguir una ruta ascendente o descendente de manera sistemática. Las principales excepciones son la frecuencia con la que se intenta convencer a otros de votar por determinada opción electoral y la participación en asociaciones religiosas. Los esfuerzos de persuasión electoral descienden desde 24% en 2004 a 17% en 2014; la participación en asociaciones religiosas tiene un pico alto en 2006, pero desciende paulatinamente los años siguientes. En conjunto, es importante mencionar que los porcentajes que se muestran en estos gráficos se construyeron tomando en cuenta un amplio rango de variabilidad en las opciones de respuesta. Como se señaló al describir los indicadores agregados de participación política y social, los porcentajes reportados excluyen solamente la categoría que agrupa a quienes reportan no tener ningún tipo de participación, según sea la pregunta. Insisto en este punto para llamar la atención acerca de que los niveles de participación pueden ser todavía más bajos si el reporte de incidencia se hace tomando en cuenta un criterio más estricto.

Gráfico 3. Participación político-electoral



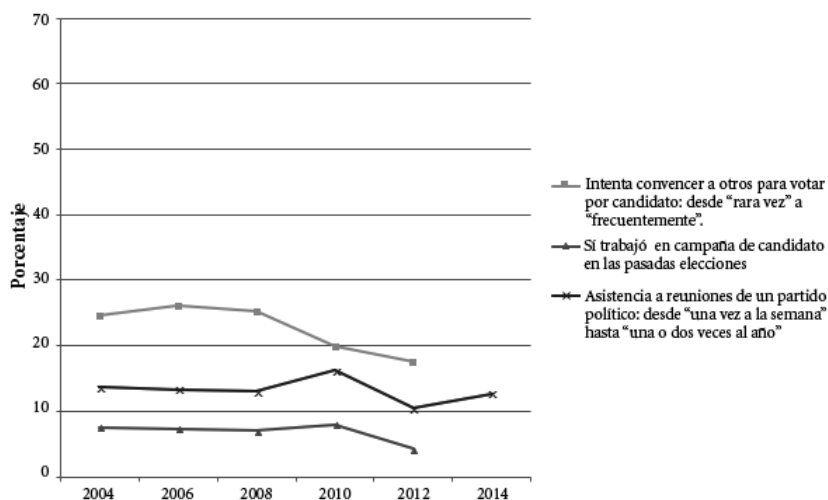
Fuente: *Barómetro de las Américas*. Elaboración propia con datos agrupados del periodo 2004-2014.

Gráfico 4. Porcentaje de participación social “durante el último año”



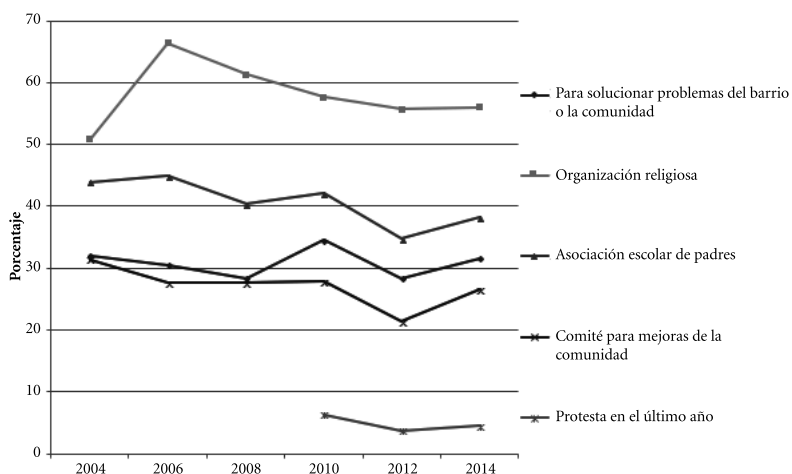
Fuente: *Barómetro de las Américas*. Elaboración propia con datos agrupados del periodo 2004-2014. Los porcentajes representan la frecuencia con la que se asiste a reuniones o se participa en protestas. Se excluye de esos porcentajes la respuesta a la categoría “Nunca” y se presenta la sumatoria de las opciones de respuesta que van desde “Una o dos veces al año” a “Una o dos veces por semana”.

Gráfico 5. Participación político-electoral (2004-2014)



Fuente: *Barómetro de las Américas*. Elaboración propia con datos agrupados del periodo 2004-2014.

Gráfico 6. Porcentaje de participación social "durante el último año" (2004-2014)



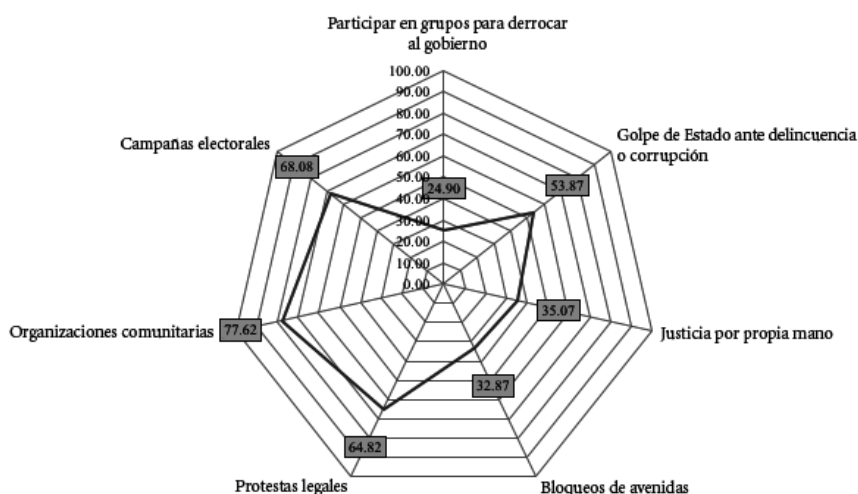
Fuente: *Barómetro de las Américas*. Elaboración propia con datos agrupados del periodo 2004-2014. Los porcentajes representan la frecuencia con la que se asiste a reuniones o se participa en protestas. Se excluye de esos porcentajes la respuesta a la categoría "Nunca" y se presenta la sumatoria de las opciones de respuesta que van desde "Una o dos veces al año" a "Una o dos veces por semana".

Además de los indicadores de participación reportados en el Barómetro de las Américas, es importante revisar la evidencia de las actitudes que la población ha tenido con respecto a dos tipos de acción o activismo político. Uno de ellos es el tipo “convencional” en el sentido de que se vale de expresiones congruentes con la institucionalidad democrática, como las protestas legales, la participación en campañas electorales o el involucramiento con organizaciones sociales o comunitarias para resolver problemas. Al otro tipo se le denomina “disruptivo”, pues se define por acciones que se valen de medios contenciosos o ilegales para influir en la política o cambiar el sistema. En este grupo se encuentra la participación en grupos que realizan acciones para derrocar por medios violentos al gobierno, los golpes de Estado, el tomarse la justicia en propia mano o bloquear avenidas como forma de protesta. Los gráficos 7, 8 y 9 representan el grado de aprobación que la ciudadanía le da a cada una de esas formas de acción política. Así, en el gráfico 7 puede verse que las formas de acción que cuentan con mayor aprobación —en una escala de 0 a 100— son las protestas legales, las campañas electorales y las organizaciones comunitarias. No deja de ser inquietante, sin embargo, que un golpe de Estado que pretenda remediar la inseguridad o la corrupción recibe 53/100 de aprobación y que la justicia por propia mano reciba una calificación de 32/100.

El análisis de las tendencias a lo largo de la década revela un contraste singular. Mientras que la aprobación a que las personas participen en protestas legales registra una tendencia descendente entre 2004 y 2014, en ese periodo recuperan popularidad acciones disruptivas como la justicia por propia mano o la participación en grupos que deseen derrocar al gobierno (véanse los gráficos 8 y 9). Es notorio que de 2004 a 2006 estas dos formas de acción pública descienden en el grado de aceptación que tienen entre la ciudadanía para recuperar terreno paulatinamente a lo largo de la década. La tendencia más llamativa es la que sigue la aprobación de un golpe de Estado, que alcanza niveles de aceptación de casi un 60/100 entre 2006 y 2010, cuando se desató la violencia asociada al combate al narcotráfico en la administración de Felipe Calderón. La aprobación popular de un golpe de Estado regresa a su nivel de 2004 entre 2012 y 2014. Sin embargo, es en estos últimos años en los que decae gradualmente la desaprobación de las protestas legales y se incrementa la aprobación de la justicia por propia mano y la participación en grupos para derrocar al gobierno. Pareciera que, luego de los años más álgidos de violencia e inseguridad asociados a la “guerra contra el narco”, pierde

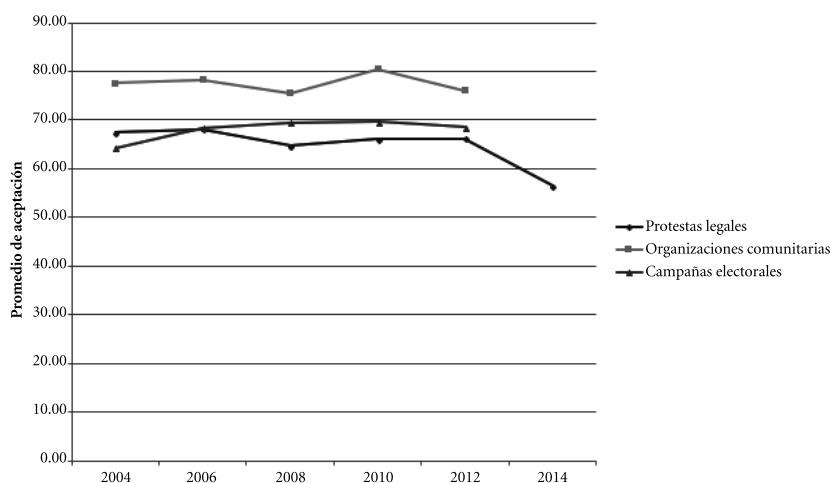
atractivo una opción que recurra a la fuerza para restaurar el orden y prevenir la corrupción; en cambio, ganan popularidad las alternativas que dependen del potencial reivindicativo o disruptivo de momentos o actores concretos. Sin registrar altibajos sustantivos a lo largo de la década, de cualquier manera, las actitudes de la ciudadanía hacia formas convencionales o disruptivas de acción política revelan la presencia de orientaciones valorativas que están en tensión con la legalidad y los mecanismos institucionales de influencia política.

Gráfico 7. Actitud hacia formas convencionales y disruptivas de activismo político



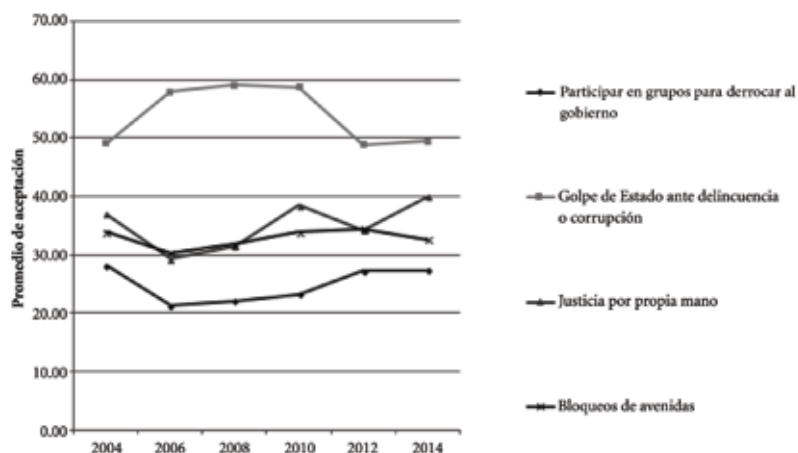
Fuente: *Barómetro de las Américas*. Elaboración propia con datos agrupados del periodo 2004-2014. Se muestra el nivel promedio de aprobación de cada forma de activismo político. La escala de aprobación es de 10 a 100, donde 10 representa la actitud “desaprueba firmemente” y 100 la actitud “aprueba firmemente”.

Gráfico 8. Actitud hacia formas convencionales de activismo político (2004-2014)



Fuente: *Barómetro de las Américas*. Elaboración propia con datos agrupados del periodo 2004-2014. Se muestra el nivel promedio de aprobación de cada forma de activismo político. La escala de aprobación es de 10 a 100, donde 10 representa la actitud “desaprueba firmemente” y 100 la actitud “aprueba firmemente”.

Gráfico 9. Actitud hacia formas disruptivas de activismo político (2004-2014)



Fuente: *Barómetro de las Américas*. Elaboración propia con datos agrupados del periodo 2004-2014. Se muestra el nivel promedio de aprobación de cada forma de activismo político. La escala de aprobación es de 10 a 100, donde 10 representa la actitud “desaprueba firmemente” y 100 la actitud “aprueba firmemente”.

DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN EN MÉXICO

En esta sección se discutirán los factores que pueden ser determinantes de la participación social y política de la ciudadanía en México, considerando algunos indicadores relacionados con el entorno social de las personas encuestadas. La información descriptiva de las variables que han sido contempladas en el análisis se muestra en las tablas 1a a 1c. El sentido de incluir esas variables se expone a continuación.

Un primer conjunto de variables está compuesto por las de tipo sociodemográfico: sexo, edad, escolaridad y condición socioeconómica —medida con un indicador indirecto que cuantifica el número de bienes domésticos en el hogar. Los atributos de sexo, edad, escolaridad y nivel socioeconómico están asociados comúnmente con las diversas formas de participación y asociación.

Para evaluar la influencia que ejerce el entorno social se utilizarán dos tipos de indicadores. Por un lado, se toma en cuenta el “tamaño de la ciudad” donde residen las personas encuestadas. El objetivo es identificar si existe asociación entre el lugar de residencia y las formas de participación reportadas por la encuesta. El segundo tipo de variables son indicadores de la “legalidad” y el “Estado de derecho” en el entorno inmediato: indicadores que miden la percepción de seguridad en el barrio, la percepción de que si se comete algún delito en la colonia la justicia encontrará y castigará al culpable, y la de haber recibido alguna vez una petición de soborno por parte de algún servidor público.

Paralelamente, en el análisis se incluyen indicadores de evaluación del sistema institucional, capital social y capital político. La satisfacción con la democracia y la confianza en las instituciones políticas son variables que miden la evaluación que hacen las personas encuestadas del sistema político. El capital social está medido con dos variables: satisfacción con la propia vida y confianza interpersonal. Los indicadores de capital político son los siguientes: el interés que se manifiesta en la política, el sentimiento de eficacia política externa —es decir, la percepción de que los gobernantes se interesan por la opinión de la gente común—, la eficacia política interna —la percepción de que uno mismo tiene capacidad de entender los asuntos públicos—, la simpatía hacia algún partido político y la propia ideología política —medida en una escala en la que 10 equivale a una ideología de extrema izquierda y 100 una de extrema derecha.

Tabla 1a. Determinantes de la participación. Información descriptiva			
		N=	%
Sexo	Hombre	4 632	49.63
	Mujer	4 701	50.37
	Total	9 333	100
Edad	18 a 25 años	1 966	21.12
	26 a 35 años	2 402	25.81
	36 a 45 años	1 842	19.79
	46 a 55 años	1 473	15.83
	56 a 65 años	915	9.83
	Más de 66	710	7.63
	Total	9 308	100
Escolaridad	Primaria o menos	3 362	36.07
	Secundaria	2 617	28.08
	Medio-superior	2 076	22.27
	Universitaria o más	1 265	13.57
	Total	9 320	100
Tamaño del lugar de residencia	CdMx y área metropolitana	1 918	20.55
	Ciudad grande	2 343	25.1
	Ciudad mediana	1 569	16.81
	Ciudad pequeña	1 775	19.02
	Área rural	1 728	18.51
	Total	9 333	100
Satisfacción con la propia vida	Muy insatisfecho	198	2.13
	Algo insatisfecho	965	10.4
	Algo satisfecho	4 474	48.2
	Muy satisfecho	3 645	39.27
	Total	9 282	100

Fuente: *Barómetro de las Américas*. Elaboración propia con datos agrupados del periodo 2004-2014.

PARTICIPACIÓN SOCIAL E INCIDENCIA PÚBLICA EN MÉXICO

Tabla 1b. Determinantes de la participación. Información descriptiva			
		N=	%
Confianza interpersonal	Nada confiable	857	9.31
	Poco confiable	2 460	26.71
	Algo confiable	4 143	44.98
	Muy confiable	1 750	19
	Total	9 210	100
Satisfacción con la democracia	Nada de satisfacción	406	6.06
	Poca satisfacción	2 189	32.68
	Algo de satisfacción	3 458	51.63
	Mucha satisfacción	645	9.63
	Total	6 698	100
Interés en la política	Nada	1 982	25.6
	Poco	3 122	40.33
	Algo	2 051	26.49
	Mucho	587	7.58
	Total	7 742	100
Simpatía por algún partido político	No	5 002	65.24
	Sí	2 665	34.76
	Total	7 667	100
Ha recibido solicitud de soborno	No	8 137	88.85
	Sí	1 021	11.15
	Total	9 158	100
Seguridad en el barrio	Muy inseguro	1 003	10.81
	Algo inseguro	2 682	28.9
	Algo seguro	3 910	42.13
	Muy seguro	1 686	18.17
	Total	9 281	100
Confianza de que la justicia capture al culpable de un delito	Muy inseguro	2 704	29.64
	Algo inseguro	3 303	36.21
	Algo seguro	2 264	24.82
	Muy seguro	852	9.34
	Total	9 123	100

Fuente: *Barómetro de las Américas*. Elaboración propia con datos agrupados del periodo 2004-2014.

Tabla 1c. Determinantes de la participación. Información descriptiva					
Variable	N=	Media	Desviación estándar	Mín.	Máx.
Equipamiento del hogar	9 300	-1.32E-09	1.816375	-5.464102	3.319472
Confianza en instituciones políticas	8 554	46.7	22.50323	0	100
Eficacia política interna	6 075	38.1	31.83542	0	100
Eficacia política externa	6 109	47.4	28.34111	0	100
Ideología (10=izquierda/100=derecha)	7 859	58.90	24.55777	10	100

Fuente: *Barómetro de las Américas*. Elaboración propia con datos agrupados del periodo 2004-2014.

Para analizar la influencia de los factores descritos en las diversas formas de participación se recurrió a modelos de regresión lineal múltiple y regresión logística. Los resultados se muestran en las tablas 2 a la 5. Con el objetivo de facilitar la interpretación de esos resultados, esas tablas solamente muestran los coeficientes que son estadísticamente significativos. Los resultados del análisis se discutirán en los siguientes apartados.

ACTIVISMO POLÍTICO

La tabla 2 muestra los análisis de regresión sobre dos variables que, en conjunto, se les nombró “activismo político”, pues se refieren a formas de participación en actividades partidistas o proselitistas: frecuencia con la que se asiste a reuniones de algún partido político y frecuencia con la que se ha tratado de convencer a otras personas para votar por algún candidato. Para explicar estos comportamientos resultan claves dos variables: el interés que se tiene por la política y la simpatía que se tiene por algún partido político. Estos resultados son congruentes con la idea de que quienes se involucran en actividades partidistas o electorales son personas interesadas en la política y los procesos partidistas.

Paralelamente, se debe destacar que el activismo político está asociado a personas que son mayores de 36 años. El equipamiento doméstico solo se relaciona sistemáticamente con asistir a reuniones de un partido político, al igual que con haber recibido peticiones de soborno y tener confianza en que la justicia castigará a quien cometa un delito. Simétricamente, haber sido víctima de un delito y la desconfianza en las instituciones políticas están asociadas con el proselitismo electoral.

Tabla 2. Determinantes del activismo político		
	Asistencia a reuniones de un partido político: desde “una vez a la semana” hasta “una o dos veces al año”	Realiza activismo electoral: participa en campañas o busca convencer a otros
Sexo (Mujer)		
Edad (36 a 45 años)		
18 a 25 años		
26 a 35 años		
46 a 55 años	1.58**	1.47**
56 a 65 años		1.44*
Más de 65 años	1.92**	1.62*
Escolaridad (Primaria o menos)		
Secundaria		
Medio-superior		
Universitaria		
Equipamiento del hogar	.91**	
Tamaño de la ciudad (CdMx y zona metropolitana)		
Grande	.64**	
Mediana		
Pequeña		
Rural		
Satisfacción con la vida		
Confianza interpersonal		
Confianza en instituciones políticas		.991**
Satisfacción con la democracia		
Interés en la política	1.58***	1.34***
Eficacia política externa		
Eficacia política interna		
Ideología: derecha		
Simpatía por partido político	1.98***	1.72***
Recibir petición de soborno	1.75***	
Víctima de delito		1.50**
Seguridad en el barrio		
Al ser víctima: confianza en la justicia	1.15***	
N=	2,870	2,853
Prob. F =	.000	.000

Fuente: elaboración propia con datos del *Barómetro de las Américas*. Modelos de regresión logística con datos agrupados de seis encuestas levantadas en el periodo 2004-2014, controlando los efectos de diseño muestral. Solamente se reportan los resultados estadísticamente significativos. Las cifras representan razones de momios (*Odds ratio*). Razones de momios menores a 1.0 representan una asociación negativa entre las variables. * p<.05; ** p<.01; ***p<.001

PARTICIPACIÓN SOCIAL

La participación social y asociativa asume formas diversas y está influida por factores disímiles, tal como se puede ver en la tabla 3; esta muestra el análisis de regresión sobre cinco expresiones participativas: el involucrarse en la solución de problemas concretos de la comunidad o la colonia; formar parte de alguna asociación escolar; participar en alguna organización religiosa; formar parte de algún comité para mejorar el entorno inmediato; y haber participado en alguna acción de protesta durante el último año.

Como revela esta tabla, cada una de esas expresiones de participación social tiene determinantes particulares. Las diferencias más notorias se encuentran, por ejemplo, entre la frecuencia con la que se participa en actividades de alguna asociación religiosa y el involucrarse en protestas sociales. La participación en actividades religiosas está asociada a la condición de ser mujer, no ser joven, radicar en ciudades más pequeñas que la Ciudad de México y su área metropolitana, y tener una ideología de derecha. En contraste, la participación en protestas está influida por condiciones de edad mayores a los 36 años, tener estudios de nivel secundaria a universitarios, manifestar interés en la política, simpatizar con algún partido político y tener una ideología de izquierda.

El punto a destacar es que, al igual que sucede con los indicadores de activismo político, el interés por la política es una variable determinante de expresiones de participación en la solución de problemas de la comunidad, en comités de mejoras del entorno y de protestas sociales. En cambio, los indicadores de capital social, evaluación del sistema y eficacia política, tienen efectos aislados en expresiones participativas específicas, pero no se asocian con más de dos expresiones participativas. De igual manera, hay que resaltar que los indicadores de inseguridad y vulnerabilidad no parecen afectar negativamente la participación social. Sucede que, o bien carecen de efectos estadísticamente significativos, como sucede con la percepción de inseguridad en el barrio o la creencia de que el sistema impartirá justicia ante algún delito; o bien tienen un efecto opuesto al esperado, como el haber recibido solicitudes de soborno o haber sido víctima de algún delito, que se asocian positivamente con formar parte de asociaciones escolares, formar parte de comités de mejoras o participar en protestas sociales.

PARTICIPACIÓN SOCIAL E INCIDENCIA PÚBLICA EN MÉXICO

Tabla 3. Determinantes de las formas de participación social

	Solucionar problemas de la comunidad ^a	Organización religiosa ^b	Asociación escolar de padres ^b	Comité de mejoras en la comunidad ^a	Protesta en el último año ^a
Sexo (Mujer)	.81**	.32***	.36***		
Edad (36 a 45 años)					
18 a 25 años	.54***	-.15*	-.56***	.44***	
26 a 35 años		-.11			
46 a 55 años	1.33*		-.26***	1.4*	1.83
56 a 65 años	1.58**		-.55***		2.92**
Más de 65 años			-.73***		2.87*
Escolaridad (Primaria o menos)					
Secundaria					1.84*
Medio-superior					
Universitaria	1.67***				2.21*
Equipamiento del hogar	0.93		-.027*	.88**	
Tamaño de la ciudad (CdMx y zona metropolitana)					
Grande	0.78	0.205*		.59***	
Mediana	.68*	.28*		.52***	
Pequeña		.29**			
Rural		.42**		1.4	
Satisfacción con la vida		.11**			
Confianza interpersonal		.06*			
Confianza en instituciones políticas			.002*	1.00*	
Satisfacción con la democracia			.001*		
Interés en la política	1.31***			1.33**	1.58***
Eficacia política externa					
Eficacia política interna					
Ideología: derecha		.002*			.98*
Simpatía por partido político					1.72*
Recibir petición de soborno			.207***	1.55**	1.83*
Víctima de delito	1.76***			1.53***	1.63*
Seguridad en el barrio					
Víctima delito: confianza en justicia					
N=	2,884	2,881 0.049	2,870	2,877	2,877

Fuente: elaboración propia con datos del *Barómetro de las Américas*.

^a Modelo de regresión logística con datos agrupados de seis encuestas levantadas en el periodo 2004-2014, controlando los efectos de diseño muestral. Solamente se reportan los resultados estadísticamente significativos. Las cifras representan razones de momios (*Odds ratio*). Razones de momios menores a 1.0 representan una asociación negativa entre las variables.

^b Modelo de regresión lineal múltiple con datos agrupados de seis encuestas levantadas en el periodo 2004-2014, controlando los efectos de diseño muestral. Solamente se reportan los resultados estadísticamente significativos. * p<.05; ** p<.01; ***p<.001

ACTITUDES HACIA LA PARTICIPACIÓN CONVENCIONAL Y DISRUPTIVA

Las tablas 4 y 5 reportan los determinantes de la aprobación que se le da, por una parte, a formas de participación política convencional, como las protestas legales, la membresía en organizaciones sociales o las campañas electorales; y por otra, a las expresiones políticas disruptivas, como formar parte de grupos que pretenden derrocar de manera violenta al gobierno, apoyar un golpe de Estado cuando hay mucha corrupción e inseguridad, promover que se haga justicia por propia mano cuando no se castiga a los delincuentes, o bloquear avenidas como forma de protesta.

Los resultados son interesantes. Por un lado, es notorio que la aprobación de formas de participación disruptiva está asociada positivamente con las actitudes de personas jóvenes, menores de 35 años; también es evidente que las actitudes favorables hacia estas formas de acción política se asocian negativamente con los niveles de escolaridad. Conforme se incrementan los años de escolaridad descende la aprobación de acciones disruptivas. La escolaridad, en contraste, tiene una asociación positiva con la aprobación de protestas legales y la membresía en organizaciones sociales. Estos datos son indicativos de que entre las personas jóvenes y con menores niveles de educación se encuentran actitudes que aprueban acciones antisistémicas.

Por otra parte, tomando en cuenta los indicadores del entorno, hay dos resultados que sobresalen. En primera instancia, la participación en protestas legales, organizaciones y campañas electorales tiene mayor aprobación, en promedio, fuera de la Ciudad de México y su zona metropolitana. El tamaño de la ciudad de residencia no parece incidir sistemáticamente en las actitudes favorables hacia la política disruptiva —de hecho, cabe destacar que en entornos rurales y en ciudades grandes la colaboración con grupos que pretenden derrocar al gobierno tiene un promedio de aceptación menor que en la capital y su zona metropolitana. En segundo lugar, los indicadores de inseguridad pública y ciudadana no están asociados estadísticamente con las actitudes hacia las expresiones políticas convencionales ni disruptivas. La única excepción la representa la percepción de seguridad en el barrio, que influye en la aprobación de bloquear avenidas como forma de protesta. Estos resultados también contravienen la intuición de que a mayor percepción de inseguridad o convivencia con la corrupción pública habría una mayor predisposición a apoyar diversas expresiones de acción política, ya sea en su vertiente convencional o disruptiva.

En cambio, las variables que repetidamente tienen una asociación significativa son los indicadores de actitudes políticas. En particular, las tres formas de participación política convencional están influidas por el interés en la política que expresan las personas y por el sentimiento de eficacia política interna. Además, no parece ser casualidad que una inclinación ideológica hacia la izquierda influya en aprobar la membresía en organizaciones sociales, sentir simpatía por algún partido político y aprobar la participación en campañas electorales. Sin embargo, ni el interés político, la ideología o la simpatía partidista son determinantes de la aprobación de políticas disruptivas. Antes bien, hay diferencias que muestran que se trata de expresiones políticas influidas por distintas circunstancias. Por ejemplo, el apoyo a grupos que pretenden derrocar el gobierno está influido por un sentimiento de insatisfacción con la democracia. Lo opuesto ocurre con el apoyo a un golpe de Estado y el bloqueo de avenidas, que tienen una asociación positiva con la satisfacción con la democracia —probablemente debido a que, si se considera que la democracia funciona bien en el país, se justifica adoptar medidas extremas de protesta cuando algo no sale bien. Una asociación con un sentido más claro es la que tiene la desconfianza hacia las instituciones políticas con el apoyo a la justicia por propia mano y el bloqueo de avenidas. Esto revela que el sentimiento de desconfianza hacia las instituciones promueve actitudes que aprueban acciones políticas drásticas.

Tabla 4. Aprobación de participación política convencional

	Protestas legales	Organización social	Campaña electoral
Sexo (Mujer)	-4.37***		
Edad (36 a 45 años)			
18 a 25 años			
26 a 35 años			
46 a 55 años			
56 a 65 años	5.06*		
Más de 65 años			
Escolaridad (Primaria o menos)			
Secundaria			-2.57*
Medio-superior			
Universitaria	4.87*	3.81*	
Equipamiento del hogar			.960**
Tamaño de la ciudad (CdMx y zona metropolitana)			
Grande	9.35***	6.41***	7.77***
Mediana	8.27***		6.43**
Pequeña	7.77***	6.24**	8.68***
Rural	5.59**	5.74*	7.24***
Satisfacción con la vida			
Confianza interpersonal			
Confianza en instituciones políticas			.127***
Satisfacción con la democracia			
Interés en la política	2.67***	1.81**	2.98***
Eficacia política externa			
Eficacia política interna	.098***	.088***	.062**
Ideología: derecha		-.045*	
Simpatía por partido político			2.67*
Recibir petición de soborno			
Víctima de delito			
Seguridad en el barrio			
Víctima delito: confianza en la justicia			
N= 2,875	2,882	2,876	
0.0595	0.0461	0.0805	

Fuente: elaboración propia con datos del *Barómetro de las Américas*. Modelo de regresión lineal múltiple con datos agrupados de seis encuestas levantadas en el periodo 2004-2014, controlando los efectos de diseño muestral. Solamente se reportan los resultados estadísticamente significativos.

* p<.05; ** p<.01; ***p<.001

Tabla 5. Aprobación de acciones disruptivas				
	Participar en grupos para derrocar al gobierno	Golpe de Estado ante delincuencia o corrupción	Justicia por propia mano	Bloqueos de avenidas
Sexo (Mujer)				
Edad (36 a 45 años)				
18 a 25 años	6.27***	5.49*	7.71***	5.11**
26 a 35 años	3.34**	6.27*		
46 a 55 años		-5.83*		
56 a 65 años		-6.98*	-5.79**	
Más de 65 años				
Escolaridad (Primaria o menos)				
Secundaria	-3.12**	-5.39*		
Medio-superior	-5.21***	-8.91**		-4.27**
Universitaria	-4.85**	-15.8***	-4.93*	-4.41*
Equipamiento del hogar	-.66*			
Tamaño de la ciudad (CdMx y zona metropolitana)				
Grande	-3.36*			
Mediana				
Pequeña				
Rural	-5.51**			
Satisfacción con la vida				
Confianza interpersonal				
Confianza en instituciones políticas			-.11**	-1.19*
Satisfacción con la democracia	-.05**	.075*		.098**
Interés en la política				
Eficacia política externa		.09**		
Eficacia política interna			.06**	
Ideología: derecha				
Simpatía por partido político				
Recibir petición de soborno				
Víctima de delito				
Seguridad en el barrio				-1.33*
Víctima delito: confianza en la justicia				
N=	2,878 0.0414	2,808 0.0304	2,876 0.0429	2,878 0.034

Fuente: elaboración propia con datos del *Barómetro de las Américas*. Modelos de regresión lineal múltiple con datos agrupados de seis encuestas levantadas en el periodo 2004-2014, controlando los efectos de diseño muestral. Solamente se reportan los resultados estadísticamente significativos.

* p<.05; ** p<.01; ***p<.001

LA PARTICIPACIÓN Y SUS ENTORNOS: UN BALANCE

Las secciones precedentes expusieron los resultados del análisis de los indicadores de participación política y social en México reportados en el Barómetro de las Américas para el periodo de 2004 a 2014. En esta sección se resumirán los principales hallazgos y se discutirán sus implicaciones para conocer el fenómeno asociativo en el país.

Las conclusiones más importantes que se obtienen del análisis elaborado previamente son las siguientes:

1. Los niveles de participación política y social que se reportan durante la década de 2004 a 2014 son niveles consistentemente bajos. Pero no solamente eso: los datos también reflejan un sentimiento persistente de desapego y distanciamiento respecto a lo público y las instituciones del régimen político. Los bajos niveles de participación encontrados forman parte de una atmósfera general de reclusión, descontento y desconfianza hacia lo público entre los mexicanos.
2. El fenómeno participativo es complejo y diversificado. Sus expresiones políticas, sociales y actitudinales tienen perfiles diferentes. Como regla general, las actividades más desligadas de expresiones participativas cívicas son las que tienen menor presencia entre la población, pero el panorama no es homogéneo. Es importante considerar esto al momento de profundizar en el estudio de las manifestaciones asociativas. Las condiciones que favorecen ciertas expresiones no tienen necesariamente el mismo efecto en otras.
3. Uno de los resultados más importantes es que los indicadores de vulnerabilidad o exposición a la ilegalidad no afectan de manera adversa ni disminuyen la participación. El análisis ha mostrado que ser víctimas de un delito, vivir en un barrio inseguro o desconfiar del sistema de justicia no reducen la disposición a participar de las personas. En ciertos casos, el efecto es el opuesto: hay personas que han tenido esas experiencias y que aun así reportan mayor nivel de involucramiento participativo o asociativo. Este dato no implica necesariamente que la inseguridad no influye sobre las dinámicas asociativas, sino que obliga a repensar la relación que puede existir entre estos fenómenos.
4. Por otra parte, los indicadores de capital político resultan ser determinantes clave de diversas expresiones participativas. La variable más importante de

este grupo es el interés en la política. Como interpretación, mejor que afirmar que el interés en la política o la identificación partidista son factores que causan mayores disposiciones participativas, habría que pensar en estos aspectos como parte de un conglomerado de atributos que está presente entre las diversas formas de participación. Es decir, es notorio que quienes participan son también personas políticamente informadas y comprometidas. En términos poblacionales, sin embargo, se trata de una proporción notablemente pequeña.

5. Finalmente, los datos muestran que la desconfianza hacia las instituciones y los sentimientos de insatisfacción con el gobierno y el sistema se traducen en actitudes más permisivas hacia comportamientos antisistémicos. Esto puede reflejar una frustración con la política que no encuentra cauces apropiados para expresarse. Así sea en un plano actitudinal, la generalización de esta tendencia es sintomática de que el régimen político no está respondiendo satisfactoriamente a las demandas ciudadanas.

Los resultados obtenidos en este análisis son consistentes con lo que reportan otros estudios (Hevia, 2012; Holzner, 2007), si bien la participación electoral de los mexicanos es comparable a los niveles que se observan en democracias consolidadas, la participación social, cívica y asociativa es, en cambio, mucho menor a la registrada en otros países (IFE, 2014: 197-198). El balance general que cabe hacer es que la ciudadanía mexicana cuenta con capacidades de acción colectiva y niveles de involucramiento cívico disminuidos. En el *Informe País 2014*, se atribuye esta situación a la desconfianza y desvinculación que la ciudadanía tiene entre sí y en su relación con el gobierno (IFE, 2014: 198). Sin embargo, es preciso tener en cuenta que la situación que guarda hoy día la participación ciudadana en México, es una herencia de los mecanismos de control político del régimen autoritario que prevaleció durante décadas. El régimen autoritario-competitivo del Partido Revolucionario Institucional se basaba en la movilización electoral de la población, al mismo tiempo que combatía la organización autónoma de los ciudadanos, ya sea promoviendo la cooptación de organizaciones y liderazgos o reprimiendo las expresiones más evidentes de oposición o resistencia.

No obstante, la apropiación asociativa y participativa del espacio público ha sido progresiva. Durante las últimas tres décadas, el número, orientación y profesionalización de las organizaciones sociales en México ha crecido sistemáticamente. En buena medida, el surgimiento de movimientos sociales pro-democráticos,

defensores de los derechos humanos y de la integridad electoral ha sido un motor de cambio político desde los años ochenta del siglo pasado. Paralelamente, muchas otras expresiones asociativas han surgido en el país, impulsando agendas ambientalistas, empresariales, movimientos urbano-populares, pro-rendición de cuentas o de carácter artístico-cultural. Durante la última década han surgido organizaciones sociales altamente profesionalizadas y especializadas, al igual que diversas asociaciones orientadas a defender los derechos humanos de la población migrante —mexicana y centroamericana—, los derechos de las víctimas y a promover la seguridad pública. A su vez, las TIC han facilitado la formación de redes sociales virtuales, capaces de responder en tiempo real a los acontecimientos públicos y de constituirse en soporte de nuevas formas de movilización y protesta social.

Con todo, el campo asociativo continúa disperso y fragmentado por las capacidades dispares de las organizaciones y los movimientos sociales. Así, mientras un reducido grupo de organizaciones adquiere capacidades altamente especializadas que les permiten convertirse en agentes necesarios en los procesos de gobernanza, muchas otras, la gran mayoría, carece de recursos suficientes y enfrenta dificultades para sostenerse sin comprometer su autonomía. Esta tendencia no ha sido revertida por las políticas estatales, a pesar de la legislación creada a principios de la década pasada y los programas impulsados para fomentar las actividades de las organizaciones sociales (Tapia y Verduzco, 2013). Los esfuerzos gubernamentales se han topado con trabas administrativas y fiscales y, en no pocas ocasiones, con poca disposición o voluntad de las distintas dependencias de gobierno para coordinar esfuerzos en pro de la ciudadanía organizada.

La construcción de un entorno propicio para la sociedad civil mexicana ha tenido mejoras sistemáticas y paulatinas, pero todavía enfrenta considerables desafíos (Civicus, 2010, 2013; Fioramonti y Kononykhina, 2014). Además de la formulación de políticas públicas integrales y eficaces, es preciso revertir las condiciones que reproducen la desigualdad y la pobreza. No solamente hace falta un marco fiscal apropiado para incentivar la profesionalización de las organizaciones sociales; fundamentalmente, la construcción de un orden institucional apegado a la legalidad y el Estado de derecho es una condición indispensable para el fortalecimiento de las dinámicas asociativas. La incertidumbre jurídica y la debilidad del sistema de impartición de justicia colocan a la ciudadanía en una posición vulnerable, no solamente ante la delincuencia y el crimen organizado, sino también ante agentes estatales y representantes del poder público.

La pobreza, la desigualdad y la debilidad del gobierno de la ley pone en una situación precaria a grandes segmentos de la población que se ven en la necesidad de participar en redes corporativas o clientelares para acceder a servicios públicos básicos; o que deben encontrar soluciones privadas ante la amenaza de la delincuencia; o que encuentran pocas alternativas para expresar su voz o su voluntad de actuar públicamente, pues se enfrentan a la necesidad de retraerse del espacio público, ante la arbitrariedad y la violencia reproducida por los esquemas subnacionales de autoritarismo que se han afianzado en plena democracia electoral. Paradójicamente, los gobiernos locales, estatales y municipales, a pesar de ser las arenas que podrían incentivar el fortalecimiento de la ciudadanía organizada para promover esquemas colaborativos de acción pública, son con frecuencia las instancias que más activamente promueven la censura, la cooptación y la desmovilización.

CONCLUSIONES

El objetivo del presente capítulo ha sido identificar los factores que influyen en las disposiciones participativas, asociativas y actitudinales de la ciudadanía en el México contemporáneo. Empleando datos del Barómetro de las Américas, se analizaron indicadores de participación política, asociación y de actitudes hacia diversas formas de acción política en México, en el periodo de 2004 a 2014. Si bien las fuentes de información empleadas en este trabajo no permiten hacer inferencias acerca de la influencia que ejercen los contextos sociopolíticos del país en las dinámicas asociativas de la población, los resultados de este estudio pueden aportar claves para entender las condiciones sociodemográficas y actitudinales que influyen en las formas de acción social y política de la población mexicana.

Analizando los datos del Barómetro de las Américas, se mostró que los niveles de participación política y social se han mantenido comparativamente bajos y transmiten un sentimiento persistente de desapego y distanciamiento respecto a lo público y las instituciones del régimen político mexicano. Sin embargo, se debe tener presente que el fenómeno participativo es complejo y heterogéneo. Es cierto que las expresiones participativas cívicas son las que tienen menor presencia entre la población, pero esto no significa que no se involucre en actividades religiosas, escolares o recreativas. Uno de los principales hallazgos de este estudio es que los indicadores de vulnerabilidad o exposición a la ilegalidad no afectan de manera adversa ni disminuyen la participación. El análisis ha mostrado que ser víctimas

de un delito, vivir en un barrio inseguro o desconfiar del sistema de justicia, no reduce la disposición a participar de las personas. Lo que se observa, en ciertos casos, es la reacción opuesta: hay personas que han tenido esas experiencias y que aun así reportan mayores niveles de involucramiento participativo o asociativo. De igual importancia son los indicadores de capital político, como el interés en la política, el sentido de eficacia política o la identificación partidista. Estas variables resultan determinantes de una amplia variedad de formas de participación y de actitudes hacia la acción pública, mostrando que quienes participan son también personas políticamente informadas y comprometidas. No obstante, los datos muestran que la desconfianza hacia las instituciones y los sentimientos de insatisfacción con el gobierno y el sistema se traducen en actitudes más permisivas hacia comportamientos antisistémicos. Esto revela que la ciudadanía está encontrando dificultades para canalizar su descontento por medios institucionales.

El panorama que ofrecen los resultados de este trabajo es consistente con lo que revelan otros estudios: la construcción de un entorno propicio para la sociedad civil mexicana ha tenido mejoras sistemáticas y paulatinas, pero todavía enfrenta considerables desafíos. Tal vez no sea muy aventurado conjeturar que, para muchos políticos, sobre todo en las esferas locales de gobierno, una sociedad civil autónoma y con capacidades efectivas de incidencia no solamente no es algo prioritario para su tarea de gobernar, sino que es ajena a la lógica del renovado clientelismo y la corrupción que se ha generalizado en la administración pública. Esto no significa que no existan actores políticos dispuestos a construir vínculos responsables con las organizaciones sociales o a promover políticas de fortalecimiento del campo asociativo. Implica, más bien, que a pesar de que la ruta es cuesta arriba, existen oportunidades de formación de coaliciones duraderas entre actores sociales y políticos para construir entornos propicios para la participación. La investigación empírica debe estar atenta a esas experiencias para documentarlas, al mismo tiempo que se analizan las tendencias generales que definen los alcances de la participación y la tendencia a la asociación en la cultura política de la población mexicana en su conjunto.

REFERENCIAS

Brady, Henry E., Sidney Verba y Kay Lehman Schlozman (1995). "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 2, pp. 271-294.

- Civicus (2010). *A Snapshot of Civil Society in Mexico*, Civicus, CEMEFI, GESOC.
- _____. (2013). *The Civicus 2013 Enabling Environment Index*, Civicus, World Alliance for Citizen Participation, en <http://civicus.org/eei/downloads/Civicus_EEI%20REPORT%202013_WEB_FINAL.pdf>.
- Dalton, Russell J. (2013). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Los Angeles, Sage-Cq Press, pp. 37-59.
- EIU (2015). *Democracy Index (2014): Democracy and Its Discontents*, Economist Intelligence Unit, en <http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy0115->. [Fecha de consulta: 07 de enero de 2016.]
- Fioramonti, Lorenzo y Olga Kononykhina (2014). “Measuring the Enabling Environment of Civil Society: A Global Capability Index”, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 26, núm. 2, pp. 1-22.
- Hevia, Felipe J. (2012). “Más allá de las organizaciones civiles. Algunos problemas para caracterizar el fenómeno asociativo en México,” en *El deterioro de la democracia*, Víctor A. Espinoza y Alejandro Monsiváis C. (eds.), México, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 367-398.
- Holzner, Claudio (2007). “Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México”, *América Latina, Hoy*, núm. 45, pp. 69-87.
- IDD Lat (2014). *Índice de desarrollo democrático de América Latina*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, Polilat.
- IFE (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, Instituto Federal Electoral/El Colegio de México.
- Olvera, Alberto J. (2010). “The Elusive Democracy: Political Parties, Democratic Institutions, and Civil Society in Mexico”, *Latin American Research Review*, vol. 45, núm. 4, pp. 78-107.
- Sommano, Fernanda (2010). “Las organizaciones civiles: formación y cambio”, en *Instituciones y procesos políticos. Los grandes problemas de México XIV*, Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud’homme (coords.), México, El Colegio de México, pp. 197-230.
- Tapia Álvarez, Mónica e Isabel Verduzco (2013). *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada. Diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*, México, Alternativas y Capacidades, A.C.
- Van Deth, Jan W. (2014). “A Conceptual Map of Political Participation”, *Acta Política*, vol. 49, núm. 3, pp. 349-367.

¿CÓMO IMPLEMENTAR UNA INCIDENCIA PÚBLICA EFECTIVA? DE UNA CONFIGURACIÓN CIUDADANA REPRESENTATIVA A UNA PARTICIPATIVA

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera

No es novedad decir que los ciudadanos, en México y América Latina, si bien prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno, no están del todo satisfechos con el funcionamiento del régimen, en particular, y del sistema político, en general (Guillén y Monsiváis, 2015: 31-36).¹ Según datos de *Latinobarómetro*, no confían o confían poco en las instituciones políticas —partidos, poderes estatales, autoridades gubernamentales—; además de que, en general, la mayoría de los ciudadanos en los diversos países —más de 50% de ellos— coinciden en que “algunas personas y/o grupos tienen tanta influencia que los intereses de la mayoría son ignorados” y, en una actualización de este mismo informe, de 2018, se evidenció que los que opinan que se gobierna “para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio” alcanzó 79%.

Pese a ello, el voto se sigue percibiendo como un mecanismo efectivo para incidir públicamente, con porcentajes que varían de 45% en Perú o Ecuador, hasta 80% en Uruguay; mientras que participar en protestas, así como una opinión negativa ante la idea de que se pueden cambiar las cosas, ocupan porcentajes que van de 20 a 45%. En particular, México “coincide con el promedio latinoamericano en la preferencia por la opción electoral, pero registra también 19% que dice que

¹ Analizando datos de *Latinobarómetro*, Guillén y Monsiváis hacen un comparativo regional que aquí se retoma para ilustrar el contexto del subcontinente y situar el caso mexicano.

‘no es posible influir para que las cosas cambien, haga uno lo que haga’, contra 16% que opta por ‘participar en movimientos de protesta y exigir los cambios directamente’” (Guillén y Monsiváis, 2015: 36).

En suma, este panorama se traduce en una compleja imbricación de desconfianza institucional, desafección en la política y desinterés en los asuntos públicos, lo cual ocasiona, a su vez, descontento social que se puede manifestar en protestas públicas e intentos por cambiar las cosas siguiendo vías institucionalizadas —voto, participación—; aunque también puede generar apatía y frustración colectiva frente a la posibilidad de incidir públicamente. En este sentido, se conforman, al menos, dos “lógicas de acción-articulación sociopolítica”. Esto es, dos formas de acción —individual— y articulación —colectiva—, tanto de los gobernantes —representantes— como de los gobernados —representados.

Estas lógicas se cristalizan en lo que aquí se denomina “configuraciones ciudadanas”. Con inspiración en el concepto de Norbert Elias —configuración social—,² se habla de configuraciones ciudadanas para referirse a la articulación de individuos —gobernantes y gobernados— en un entramado de interacción sociopolítica y dependencia mutua. En el panorama antes descrito se pueden encontrar al menos dos configuraciones ciudadanas. Una implica la acción de ciudadanos que delegan, vía el voto, sus derechos políticos hacia quienes fungen como sus representantes. Esta configuración está integrada por individuos poco articulados entre sí y poco interesados en hacer que las cosas cambien. Son más bien individuos sujetos a una lógica inercial en la que “las cosas pasan”. La otra configuración, en contraste, estaría formada por ciudadanos que buscan activamente ejercer sus de-

² El sociólogo alemán Norbert Elias (1982, 1990, 2009) definió la configuración social como el entrelazamiento de individuos que, a la manera de un baile, comparten una coreografía —lo que aquí refiero como una “lógica de acción y articulación”. La configuración social, nos dice Elias, se explica con la metáfora del baile: “Piénsese en una mazurca, en un minueto, en una polonesa, en un tango, en un *rock & roll*. La imagen de las composiciones de seres humanos en interdependencia en la danza puede facilitarnos la representación como composiciones de los Estados, las ciudades, las familias, o incluso de los sistemas capitalista, comunista o feudal, [...] en esa concepción desaparece la oposición [...] de ‘individuo’ y de ‘sociedad’. Ciertamente, se puede hablar de un baile en general, pero nadie se imaginará un baile como una construcción al margen de los individuos o como una mera abstracción. [...] Sería un disparate asegurar que los bailes son entes imaginarios que pueden abstraerse en función de observaciones de individuos aislados, considerados en sí mismos” (Elias 2009: 45). En las diversas publicaciones traducidas al español se habla de configuración, figuración o composición social para hacer referencia a esto. Aquí se emplea el de configuración.

rechos. Son individuos que, no quedando satisfechos con los resultados de la democracia representativa, demandan su cumplimiento vía una democracia participativa.³

En esto es importante mencionar que la diferencia de estas configuraciones no implica una actitud divergente ante la vida; el hecho es más complejo que eso. Tiene que ver con las condiciones estructurales que constriñen la agencia de los individuos, pero también con que la agencia de los individuos puede reestructurar las condiciones estructurales. Lo anterior hace sentido con la idea eliasiana de configuración, en el sentido de “cristalizar en un concepto la acción (individual) y la articulación (colectiva)” (Elias, 1990: 71-72):⁴

El ser humano individual siempre está atado de un modo muy determinado por su dependencia con otros. Pero el margen de decisión individual difiere de una sociedad a otra y, dentro de una misma sociedad, de una época a otra y de una posición social a otra. En el fondo, lo que llamamos “poder” no es más que una expresión, algo más rígida y menos diferenciada, del especial alcance del margen de decisión propio de determinadas posiciones sociales, una expresión de una posibilidad particularmente grande de influir sobre la autodirección de otras personas y de participar en la determinación de su destino.

Desde la primera configuración ciudadana, la electoral-representativa, se establece una vía de incidencia acotada al voto. Ahí los ciudadanos, si es que ejercen su voto, inciden en la vida pública delegando su poder soberano a la decisión de los gobernantes. En contraste, con la segunda configuración —que se llamará, por obvias razones, participativa— los ciudadanos buscan involucrarse en los designios públicos más allá de las urnas. Para ello, los experimentos participativos —también

³ Aquí vale denotar que se habla de configuración “ciudadana” como “un compuesto que articula gobernantes y gobernados”, con lo que se marca distancia de la tradicional separación de la ciudadanía y las autoridades gubernamentales. Desde la perspectiva presente, la configuración ciudadana agrega ambas partes en un juego de interdependencia y controles mutuos. Esto se justifica más ampliamente, como se verá adelante, al pensar en la configuración participativa, la cual implica “una nueva forma de gobernar” desde la ciudadanía, con lo que se diluye la frontera y la distancia entre los gobernantes y los gobernados.

⁴ Esto también se relaciona con lo que otros teóricos han denominado como un proceso de doble vía entre la agencia y la estructura, como la estructura estructurante de Bourdieu (2005) o la teoría de la estructuración de Giddens (1995).

llamados innovaciones democráticas— juegan un papel central. Ahí están los espacios y mecanismos participativos que en fechas recientes han modificado la estructura burocrática en México y América Latina.

Cabe hacer mención de que aquí se habla de incidencia como una dimensión del poder. La otra es el control. Incidencia o influencia es la capacidad de un actor para transmitir intencionalmente información a otro a fin de alterar su acción o toma de decisión; mientras que el control se ejerce cuando un actor tiene la capacidad de acción y decisión (Knoke, 1990; Foucault, 1988 y 1979; Elias, 1982). En este sentido, la incidencia pública refiere a la capacidad que tiene un agente para alterar el sentido de los procesos gubernamentales y decisorios. Entonces, cuando se habla de “incidencia pública efectiva” se refiere a potenciar la capacidad de los ciudadanos para decidir en la dirección que quieren tomar como individuos de una colectividad —configuración—, con lo que estarían ganando control sobre la conducción de los asuntos que les son comunes —públicos.⁵

El objetivo de este capítulo es poner en la mesa de discusión algunos elementos para pensar los retos que tiene la configuración ciudadana participativa a fin de hacer efectiva una incidencia pública que complemente el ejercicio del voto. Con ello, se opta por la perspectiva más reciente que en teoría de la democracia ha mirado más utilidad en la complementariedad representación-participación que en su oposición, como lo hicieran formulaciones clásicas. Un breve esbozo de esta discusión se presenta en el primer apartado cuando se hace referencia a los límites de la representación. En el segundo apartado se propone un modelo para poner en marcha una configuración participativa que haga efectiva la incidencia pública. Finalmente, en el tercer apartado, se hace una aproximación para analizar algunos elementos sobre la realidad política mexicana a fin de identificar los retos existentes para implementar una configuración ciudadana participativa.

⁵ Esto es lo que Michel Foucault (2006 [1978]: 136) denominó gubernamentalidad, es decir, el “arte de gobernar” un barco para llevarlo a buen puerto; lo cual no es facultad exclusiva del Estado —del Príncipe.

LOS LÍMITES DE LA CONFIGURACIÓN REPRESENTATIVA PARA LA INCIDENCIA PÚBLICA

Este trabajo parte de la premisa central de que la configuración representativa resulta ser una vía incompleta para garantizar la protección de los derechos políticos de la ciudadanía. Ello se explica porque la representación, si bien necesaria, es insuficiente para incluir la complejidad de intereses, valores y preferencias del *demos*. Esto tiene que ver con las propias limitaciones del ejercicio representativo. Difícilmente, mediante el ejercicio del voto, se puede captar y reflejar la pluralidad de intereses, valores y preferencias sociales, políticas y económicas que conforman el entorno del sistema político. Como se muestra en los procesos de regulación que cristalizan una fuerte contraposición de intereses —por ejemplo, en los sectores de telecomunicaciones, hidrocarburos o bioseguridad—, las autoridades encargadas de tomar las decisiones pueden representar parcialmente ciertas inclinaciones y dejar fuera las demandas de otros sectores, lo cual empata con la controversia mandato-independencia de la representación política: ¿los representantes están obligados a actuar conforme al mandato ciudadano, o más bien tienen libertad para proceder como les parezca adecuado a fin de conseguir un beneficio? (Pitkin, 1972 [1967]: 145). A continuación se presenta una breve reflexión al respecto, retomando algunos argumentos de los teóricos de la representación política (en particular Goodin, 2004; Pitkin, 1972 [1967]; Plotke, 1997 y Rousseau, 1999 [1762]).

Condensando las propuestas formales sobre la representación política,⁶ son considerados representantes políticos: *a*) quienes “presentan” —es decir, quienes están autorizados para defender en el debate público— los intereses “de aquellos que no están presentes” —sus representados—, y *b*) quienes están obligados a rendir cuentas por los actos realizados en nombre de otros. Siguiendo este argumento, lógicamente se infiere que para ello es preciso que conozcan los intereses —valores y preferencias (Salisbury, 1984)— de aquellos que los eligieron, a quienes representan directamente; pero también que escuchen las distintas voces desde la que se construye el interés general, el cual representan de manera indirecta. Un representante político, entonces, “actúa por” aquellos que lo eligieron directamente, pero, ¿qué pasa si esta acción contraviene el interés de otros y, lo que es más, el

⁶ Es decir, las perspectivas que conciben la representación como autorización, transferencia de derechos y rendición de cuentas (Pitkin, 1972 [1967]: cap. 3).

interés general? O bien, ¿qué pasa si los representantes, buscando conseguir un beneficio particular, actúan libremente dejando de lado el mandato de quienes los eligieron? Siguiendo este hilo argumental, uno pensaría que si fueron electos por la mayoría es porque representan un interés institucional y no uno de grupo (Salisbury, 1984).⁷ Si bien esta premisa se sostiene lógicamente, en la realidad —sobre todo en la mexicana— suele tambalearse fácilmente. Se verá enseguida por qué.

Los gobernantes electos, directa e indirectamente, representan intereses interdependientes: personales y de quienes los apoyaron para ser electos o designados. Intereses que, en contraste con lo planteado por Edmund Burke, no pueden ser considerados objetivos, impersonales e independientes (Pitkin, 1972 [1967]: 168). El interés propio suele estar apuntalado o alimentado por los intereses de terceros: ya sea del partido o grupo político que los postuló; de algún grupo de interés que busca ver favorecidos intereses muy específicos; o bien —aunque, como se verá adelante, en menor medida—, del mandato de los “ciudadanos de a pie” que votaron para que ocuparan determinado cargo. Entonces, ¿se puede decir, a la manera en que Adam Smith lo hiciera, que la suma de estos intereses particulares configura un interés general, público o ciudadano? Esta perspectiva se fundamenta en la idea de que existe una mano invisible que transforma los intereses egoístas (Smith, 1997 [1759]). Pero, haciendo resonancia de lo que otros autores han planteado, aparece otra explicación.

El interés general —institucional, público o ciudadano— ha de ser pensado en circunstancias específicas en las que priva una deliberación basada en la información. Siguiendo este hilo argumental, difícilmente se podría hablar de un interés general en abstracto, de una mano invisible que controla la rapacidad naturalmente humana; sino de la confrontación de diversos intereses en situaciones específicas, desde las cuales se puede construir un beneficio común y de largo aliento. Ello implicaría desagregar los valores y las preferencias particulares —basadas en pasiones momentáneas—⁸ para hacer emerger esa voluntad general; la cual, a veces puede estar “subordinada a otras voluntades más poderosas” (Rousseau, 1999 [1762]: 98).

⁷ Los intereses institucionales difieren de los intereses de grupo porque implican cierta independencia de los valores y preferencias particulares de quienes integran determinada agrupación (Salisbury, 1984: 67-68).

⁸ Esto refiere a la distinción que hiciera Madison en *The Federalist*, sobre dos tipos de intereses: uno permanente y, por ende, más general; y otro momentáneo, basado en pasiones inmediatas (Pitkin, 1972 [1967]: 191).

Para ello, los representantes deben “escuchar” las voces de sus representados y de los expertos de cada uno de los temas, a fin de conocer los intereses particulares y construir una decisión razonada a la que puede llamársele “voluntad general”.⁹ Esto implica cercanía. Una relación en la que, de manera directa o indirecta, los gobernantes escuchen las demandas de quienes dicen representar.¹⁰ Con los datos de *Latinobarómetro*, referidos al inicio, se veía que, paradójicamente, el ciudadano de a pie es el que menos posibilidad tiene de ver favorecidos sus intereses. Se enfocará la reflexión en este punto.

Comparándolo con los otros grupos de relación o de terceros interesados (*stakeholders*) que integran la comunidad política y el entorno del sistema político (Easton, 1957), los ciudadanos, sobre todo aquellos que no están organizados, tienen menos oportunidad de hacer oír sus voces y mostrar sus preferencias, valores y necesidades; tienen pocas posibilidades de subir un tema en la agenda pública, y suelen carecer de medios para buscar entablar una relación con sus representantes. En contraste, están los grupos de interés o los partidos y grupos políticos con quienes los gobernantes suelen tener línea de comunicación directa, ya sea por medios legales, como el *lobbying*, o bien ilegales, mediante las muy diversas formas que puede tomar la corrupción política.¹¹ Ante esta desventaja, una alternativa ha sido la conformación de organizaciones ciudadanas que agregan intereses de sectores y temas específicos: mujeres, niños, ancianos, discapacitados, indígenas; o bien, medioambiente, consumo y derechos humanos, entre otros. Asimismo, esta distancia entre el ciudadano y sus representantes —lo que se puede pensar como una

⁹ En esto sigo una línea distinta a los planteamientos elitistas desde los que se enfatiza que los representantes, por el simple hecho de ocupar los espacios de decisión, poseen la “sabiduría” para tomar decisiones por el bien general (véase más en Pitkin, 1972 [1967]). En contraste, aquí propongo que las mejores decisiones se construyen en una relación que involucra a todas las partes interesadas —considerando la opinión de expertos y no-expertos— desde las que se negocia lo que es mejor para todos.

¹⁰ Aquí nos separamos del argumento rousseauiano desde el que se plantea que “la voluntad general —la soberanía— al ser inalienable, no se representa”. En palabras del filósofo naturalista: “Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo *en persona* no ratifica, es nula” (Rousseau, 1999 [1762]: 89, énfasis agregado). Esta premisa es inviable en sociedades amplias y complejas como las del mundo contemporáneo.

¹¹ Como tráfico de influencias, sobornos, extorsiones, fraude, malversación, compadrazgo, cooperación, nepotismo y clientelismo, entre otros (Heidenheimer y Johnston, 2002).

brecha de representación— ha implicado buscar otras alternativas. Ahí están las protestas y movilizaciones sociales con las que los ciudadanos que no se sienten representados buscan hacer oír sus voces.

Todo ello conforma un panorama que lleva a argumentar que la representación no es suficiente. Esto se fundamenta en las alternativas que en fechas recientes se han planteado desde la teoría y la práctica para complementar la representación con mecanismos participativos. Ello implica una rearticulación política y ciudadana para ampliar la vía de incidencia pública mediante lo que aquí identifico como una configuración ciudadana participativa. El problema radica en que la puesta en marcha de estos mecanismos participativos resulta complicada si se consideran las inercias relacionales, institucionales y comportamentales. De ahí que sea pertinente detenerse un momento para analizar los componentes y condiciones necesarias para que la configuración participativa no solo sea una “pantalla” de legitimación para seguir haciendo las cosas como de costumbre (*as usual*). En el siguiente apartado propongo un modelo de acción-articulación basado en una implementación incremental con el cual se puede evitar —o hacer consciente— este riesgo.

CONFIGURACIÓN CIUDADANA PARTICIPATIVA: MODELO DE ACCIÓN-ARTICULACIÓN INCREMENTAL

Desde el terreno de la discusión teórica y de las propuestas políticas se han planteado posibles soluciones a los límites de la representación. En la teoría democrática emergió una corriente que propone concebir la representación no en contraposición a la participación, sino como su complemento (Plotke, 1997). De ahí que cada vez más autores opten por hablar de la participación-representación como una unidad (por ejemplo, Alonso *et al.*, 2011; Guillén, 2014; Gurza e Isunza, 2010; Monsiváis, 2014; Montes de Oca, 2014; Welp y Whitehead, 2011). Esto es, como un “compuesto dual” en el que la representación implica participación y viceversa. Aquí se propone que este compuesto condensa los elementos necesarios para superar los límites de la configuración ciudadana representativa. En este sentido, es importante denotar que la configuración ciudadana participativa no se opone a la representativa, sino que la complementa al fundamentarse en este compuesto dual, que articula la acción de gobernantes y gobernados en un nuevo tipo de relación en el que ambas partes, de manera interdependiente y con controles mutuos, tienen la capacidad de influir en los asuntos públicos.

En resumidas cuentas, el compuesto participación-representación permite evitar las posturas puristas que veían en cada parte el mejor camino para gestar y consolidar la democracia. Líneas arriba se advirtió que, desde la perspectiva que trazara el pensamiento de Rousseau, se criticaba la posibilidad de que la voluntad general fuera representada y que los intereses de los ciudadanos fueran presentados por terceros; es decir, que existieran representantes populares. En la antípoda se ubican premisas que critican la posibilidad de la presencia de todos los interesados en los procesos gubernamentales y decisorios (Goodin, 2004). En esta tónica, se plantea también que la posibilidad de participación reproduce la desigualdad socio-económica y política; que la falta de capacidad o interés de los ciudadanos inhibe la participación; y que los ejercicios participativos no pueden tener efectos suficientes en la toma de decisión, debido a que esta es ineficiente y poco efectiva. La participación, se afirma desde esta óptica, tiene una limitación numérica y espacial (Smith, 2009: 14-22).

Si bien se puede coincidir con estas críticas —sería difícil [si no es que hasta imposible] gestar una democracia directa con la participación de todos los interesados y sería inocente pensar que la participación en sí misma lograría borrar las brechas políticas y socioeconómicas—, los datos del *Latinobarómetro*, referidos antes, nos impiden estar de acuerdo en que la representación-sin-participación, o con participación restringida al voto, es suficiente. La participación electoral no es suficiente para que los intereses de la ciudadanía se vean reflejados y defendidos en el debate público, sobre todo en países con un endeble Estado de derecho, como es el caso mexicano. Es por ello que, en la última década, desde la teoría y la práctica política y administrativa, se han formulado propuestas para descentrar la conducción del Estado, a fin de que esta no sea responsabilidad exclusiva del gobierno.

Gobernanza, innovaciones democráticas, así como gobierno y parlamento abiertos, son algunas de las propuestas que comparten una premisa básica: incrementar la participación ciudadana —es decir, de agentes extragubernamentales— en la conducción del Estado. Bajo la premisa de “una nueva forma de gobernar”, estas propuestas conforman, al menos formalmente, una “lógica de acción-articulación sociopolítica” distinta a la representativa. Con estas se nutre lo que se denomina una configuración ciudadana participativa y, para que su implementa-

ción redunde en una incidencia pública efectiva, se propone un modelo incremental que va de la transparencia a la colaboración.¹²

Este modelo incremental de acción-articulación —el cual llevaría a la conformación de una configuración ciudadana participativa—, está integrado por cuatro etapas: transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración. Cada una de ellas se fundamenta en premisas básicas, las cuales, como se verá adelante, implican ciertas condiciones para hacerlas factibles y operativas. Estas etapas conforman un “modelo de acción-articulación incremental” orientado a promover apertura e innovación institucional (véase cuadro 1). Ello, en suma, se traduce en los componentes necesarios para hacer efectiva la incidencia pública en una configuración marcada por la imbricación de los gobernados —representados— con los gobernantes —representantes— en lo que se podría pensar como una “nueva forma de gobernar centrada en la ciudadanía” (Aguilar, 2006).

Cuadro 1. Modelo incremental de acción-articulación ciudadana: componentes y condiciones		
Etapas de acción-articulación	Componentes	Condiciones específicas
Transparencia	Publicación proactiva de información valiosa y de alto impacto para la configuración ciudadana; asegurando precisión, consistencia y puntualidad.	Disponibilidad de las partes interesadas o relacionadas en publicar de manera proactiva información para construir valor público.
Rendición de cuentas	Publicación proactiva de información detallada sobre los productos políticos (políticas públicas o legislaciones), así como sobre el uso y destino de los recursos públicos.	Actitud favorable hacia la evaluación y el escrutinio de terceras partes, así como a modificar aquellos procedimientos o acciones que resulten inadecuados.
Participación	Involucramiento de los individuos que forman la configuración (organizaciones políticas, sociales y económicas) como sujetos informados que evalúan y retroalimentan el desempeño gubernamental.	Inclusión de los intereses de todas las partes involucradas. Interés de quienes integran la configuración ciudadana para intervenir en el sistema político.

¹² Este modelo puede tener dos aplicaciones. Ya sea para analizar el estado que guardan las relaciones, instituciones y comportamientos en una configuración ciudadana específica. O bien, para implementar los cambios en una configuración, haciendo conciencia de que, si bien han de ser graduales, deben ser complementados con todas las etapas del proceso.

Colaboración	Implicación de los individuos que forman la configuración (organizaciones políticas, sociales y económicas) en los procesos gubernamentales y decisorios lo cual implica un proceso de creación conjunta de valor público.	Responsabilidad de los agentes gubernamentales para entablar una relación bidireccional en la configuración ciudadana.
Condiciones generales	• Mecanismos de educación cívica (escuelas para ciudadanos y gobernantes). • Régimen político basado en leyes y en un sistema de sanciones.	

Fuente: elaboración propia con base en: Calderón, 2012; Cusba, 2012; Fung y Wright, 2003; Lee y Kwak, 2011; Smith, 2009.

Como se muestra en el cuadro, el primer paso es promover transparencia en los procesos del sistema político; esto es, publicación de información útil, precisa y consistente “para y de todos los que forman parte de la configuración ciudadana” —gobernantes y gobernados. Ello implica apertura de información en la que se refleje cómo es que se obtuvieron determinados productos políticos, así como el manejo de recursos públicos de todos los que participan en el sistema; lo cual redundará en un amplio ejercicio de rendición de cuentas que involucra a organizaciones gubernamentales, políticas, sociales y económicas. Ahora bien, esta publicación proactiva de datos e información ha de estar acompañada por la apertura e innovación institucional orientadas a potenciar la participación y colaboración con quienes integran la configuración ciudadana. Esto se traduce en el involucramiento de los miembros de las organizaciones políticas, sociales y económicas, tanto en ejercicios de control social —monitoreo y evaluación—, como en los mismos procesos gubernamentales y decisorios —diseño e implementación.

Este modelo de acción-articulación aparece como una alternativa ante los límites de la configuración ciudadana representativa, siempre y cuando siga una aplicación incremental. Esto conlleva el riesgo de no ser redituable frente a intereses de corto plazo —por ejemplo, los intereses electorales. Por ello, es relevante tener en mente las condiciones básicas —generales y específicas— para su implementación. El primer punto general a considerar para que las acciones descritas sean factibles es que tengan un “carácter pedagógico”. Es decir, que la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración sean promovidas con mecanismos de educación cívica —escuelas para la configuración ciudadana: para gobernados y gobernantes. Otra condición general es la existencia de un “régimen político basado en leyes” y en su aplicación efectiva y legítima. Esto, por principio, lleva al terreno de la legalidad y la ética, así como a la necesidad de establecer un ade-

cuado sistema de sanciones. Pero, como la emisión de leyes y reglamentos, así como la firma de acuerdos nacionales e internacionales, no son suficientes para transformar la dinámica institucional y la relación configuracional, es preciso impulsar de manera paralela transformaciones mentales y de comportamiento, así como culturales y relacionales (Cabrero y Arellano, 1993; Calderón, 2012); en ello, el sistema de sanciones, jurídicas y éticas —de controles mutuos en términos eliasianos— puede jugar un papel primordial. En este sentido, es necesario que se cumplan “condiciones básicas específicas” para cada nivel de acción.

Las partes interesadas o relacionadas deben estar dispuestas a publicar de forma proactiva información sobre sus actividades; además de tener una actitud favorable hacia el escrutinio y la evaluación de terceros, atendiendo los señalamientos para cambiar, en su caso, determinado procedimiento. Asimismo, es preciso que los espacios de participación incluyan los intereses de todas las partes involucradas y que estas vean beneficio en formar parte de aquellos. Finalmente, se requiere que los agentes gubernamentales estén dispuestos a entablar una relación bidireccional con los gobernados a fin de que se establezca propiamente una configuración ciudadana participativa en la que gobernantes y gobernados se relacionan mediante controles mutuos y en la que cada parte tenga capacidad de incidir en los asuntos públicos. De no cumplirse con estas condiciones, puede que las propuestas para establecer estructuras de gobernanza e innovación democrática, o bien aquellas orientadas a abrir las instituciones, terminen por reproducir las limitaciones de la configuración representativa.

INCIDENCIA PÚBLICA: APROXIMACIÓN AL CASO MEXICANO

La complejidad de cubrir las etapas y condiciones del modelo propuesto se puede traducir en costos políticos, debido a que sus beneficios muchas veces no son palpables y redituables en el corto plazo. Frente a ello, puede buscarse una “configuración simplificada” para agilizar el proceso, abreviando las propuestas hasta dejarlas como simples “elementos decorativos”. Cuando la emisión de leyes no está acompañada de un sistema de sanciones eficiente; cuando la firma de acuerdos para abrir las instituciones no está conducida por procedimientos y mecanismos que contemplan todos los niveles del modelo antes visto; o cuando la implementación de innovaciones institucionales no involucra transformaciones profundas en el funcionamiento del sistema político, las propuestas analizadas quedan como elementos que solo adornan los discursos políticos pero que, en última instancia, no

harán sino agudizar los límites de la representación. Lamentablemente, este parece ser el camino que se ha tomado en México si se piensa en algunas situaciones que ilustran las propuestas que tomarían forma en una configuración participativa, esto es: las reformas constitucionales orientadas por una lógica de gobernanza; las innovaciones democráticas con las que se busca mejorar los procesos gubernamentales y decisorios como son, por ejemplo, los consejos consultivos; así como la implementación de acciones orientadas a generar un gobierno y un parlamento abierto. A continuación se presenta un acercamiento al estado que guarda la situación en México, ilustrando la reflexión con algunos ejemplos.¹³

- a) *Gobernanza*. Ya sea que se presenten como formas de cooperación horizontal mediante la formación de políticas en red (Mayntz, 1998), como un modelo de interacción bidireccional (Kooiman, 2003), o como organizaciones público-privadas (Pierre y Peters, 2000), las estructuras de gobernanza buscan articular una “conducción compartida” de los asuntos estatales. Desde esta propuesta se plantea que ningún actor, público o privado, tiene todas las capacidades, conocimientos o información para implementar acciones unilaterales (Kooiman, 1993), por lo que es preciso transformar el gobierno en una práctica de gobernanza en la que interactúen agentes del gobierno, la sociedad y el mercado. El ejemplo más claro de gobernanza se tiene en la operación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y, en particular, en el Parlamento Europeo. El cual, tanto a nivel plenario como en sus diversas comisiones, “recaba regularmente el parecer de los ciudadanos y expertos por medio de consultas y audiencias públicas, lo que redundaría en una mayor calidad del debate político” (CCE, 2001). No obstante, en su operación se vislumbran riesgos o vicios relacionados con la dilución de responsabilidades, la falta de transparencia, el involucramiento solo de expertos y la erosión en la rendición de cuentas (Shapiro, 2001). Esto ha propiciado que se distinga entre una gobernanza democrática —la buena— de una gobernanza no democrática.

Siguiendo una lógica de gobernanza orientada a ampliar la participación ciudadana para gestar una conducción compartida de los asuntos públicos o una interacción bidireccional entre gobernantes y gobernados, para el caso

¹³ Este análisis no busca ser exhaustivo y, menos aún, representativo sino, a la manera de un estudio de caso ejemplar, representa más bien una exposición ilustrativa.

mexicano se puede pensar en la reforma constitucional con la que en 2011 se buscaba, al menos formalmente, fomentar mayor participación ciudadana en incidencia pública. Se adicionaron al Artículo 35 constitucional tres mecanismos para ejercer los derechos políticos de los ciudadanos: las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y la consulta popular. En particular, en 2014, una vez que se publicó la Ley Federal de Consulta Popular, los partidos políticos hicieron suyo este mecanismo y propusieron cuatro temas. Ninguno de ellos fue aprobado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación debido a que los temas estaban relacionados con aquellos sobre los que no se puede hacer consultas (para mayor detalle véase Espinosa, 2014 y Ugalde, 2014). Este ejemplo muestra tres asuntos que contravienen el modelo propuesto: 1) que los temas permitidos pueden ser poco relevantes, quedando como un mecanismo ineficiente para incentivar la participación; 2) que, ante la poca iniciativa o interés ciudadano por hacerlo suyo, este instrumento quedó capturado por los partidos políticos, y 3) que esta propuesta no tiene un carácter pedagógico para incentivar una amplia participación.

- b) *Innovaciones democráticas*. Otra propuesta para involucrar, más allá de las urnas, a los ciudadanos —organizados y no organizados, expertos y no expertos— implica realizar “experimentos” de democracia participativa en el marco de un régimen representativo. A partir de lo que se ha denominado innovaciones democráticas (Cameron *et al.*, 2012; Fung y Wright, 2003; Grindle, 2000; Smith, 2009; Welp y Whitehead, 2011; Zaremborg, 2012), se busca complementar el ejercicio del voto con la apertura de espacios y el establecimiento de mecanismos que promuevan la participación de ciudadanos en los procesos gubernamentales y decisorios. Según la literatura, estos experimentos deben cumplir ciertos requisitos: 1) establecimiento de un dispositivo incluyente y plural; 2) capacidad de establecer un *demos* deliberativo orientado a construir consensos; 3) cesión del control monopólico del Estado sobre la toma de decisión pública, y 4) cambios comportamentales en funcionarios y ciudadanos (véase una discusión más amplia en Montes de Oca, 2014). Los presupuestos participativos, comités ciudadanos, consejos consultivos, consultas populares o iniciativas ciudadanas son algunos ejemplos; los cuales, sin embargo, al igual que la gobernanza, pueden o no tener un desempeño democrático. Sin duda, el ejemplo más sobresaliente de innovación democrática es el Presupuesto Participativo de

Porto Alegre, Brasil. Experiencia iniciada en 1989 y premiada como mejor práctica por el Banco Mundial en 1996; la cual se difundió a diversos municipios brasileños —en 2008 se contabilizaban 201—, así como a otros países latinoamericanos, europeos, asiáticos y africanos (Porto de Oliveira, 2011).

En México, siguiendo esta pauta, se han establecido espacios de participación dentro de la estructura gubernamental federal que toman forma en consejos consultivos. Estos, pese a estar orientados formalmente a incluir la opinión de expertos y ciudadanos en los procesos gubernamentales y decisorios, han devenido en experimentos fallidos. En su mayoría se caracterizan por ser espacios que dejan de operar al poco tiempo o, en el mejor de los casos, en espacios que, teniendo un buen desempeño, emiten recomendaciones y diagnósticos en documentos que, no obstante su calidad, quedan olvidados en un cajón (véase Montes de Oca, 2012 y 2014). Este ejemplo muestra que, si bien se abren espacios para la participación, no hay una actitud favorable a la colaboración dentro de la estructura gubernamental.

- c) *Gobierno abierto*. Una propuesta más es la que busca abrir las instituciones gubernamentales a los ciudadanos (Campos y Corjan, 2012; Calderón, 2012; Lee y Kwak, 2011). En los últimos años, específicamente con la llegada de Barack Obama al gobierno estadounidense en 2009, se ha retomado la idea de un gobierno abierto.¹⁴ Sustentada en cuatro principios —transparencia, participación, colaboración y combate a la corrupción—, con ella se busca abrir la caja negra del sistema político para que los ciudadanos no solo estén enterados de lo que ahí pasa, sino para que ellos mismos colaboren. Para impulsar este esfuerzo globalmente, en 2011 se conformó la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), orientada a proveer una “plataforma internacional para reformadores domésticos comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos” (AGA, s/f). Desde entonces, esta alianza ha pasado de 8 a 64 países participantes, en los que gobierno

¹⁴ En su discurso inaugural, Barack Obama planteó el compromiso de abrir el gobierno como nunca antes, mediante un sistema de transparencia, participación pública y colaboración, con lo cual se buscaría fortalecer la democracia y promover la eficacia gubernamental (White House, 2009). Con ello se retoma la idea que desde la década de los setenta habría buscado abrir el gobierno al ciudadano (Campos y Corjan, 2012).

y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas de apertura.

En octubre de 2013, cuando México recibió la co-Presidencia de esta Alianza junto con Indonesia, el gobierno federal propuso un Plan de Acción (2013-2015) con cinco objetivos generales para promover la transparencia y la rendición de cuentas (AGA, 2013): 1) gobierno centrado en la ciudadanía, 2) presupuesto abierto y participativo, 3) datos abiertos para el desarrollo, 4) empoderamiento y participación ciudadana, y 5) gobernanza de recursos naturales. En esta alianza participan organizaciones como el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Transparencia Mexicana, las cuales trabajan junto con el gobierno para impulsar acciones específicas. A pesar de los alcances que ha tenido esta iniciativa aún no muestran una transformación que rebase el umbral de la transparencia y la rendición de cuentas.

Otra forma de abrir el gobierno podría ser ilustrado con el establecimiento de mecanismos de democracia directa que recientemente han proliferado en la Ciudad de México. Ellos, sin embargo, “han resultado inoperantes en algunos casos y limitados en otros” debido a “las escasas experiencias en el uso del plebiscito, la inexistencia de solicitudes de referéndum, la ausencia de iniciativas populares y las bajas tasas de participación en los presupuestos participativos” (Hernández y Fernández, 2013). Estas experiencias fallidas se pueden explicar, nuevamente, por la captura de los instrumentos ciudadanos por los partidos políticos, lo cual denota un desinterés en transformar la configuración ciudadana de tipo electoral-representativa y, en estas circunstancias, incluso de corte clientelar.

- d) *Parlamento abierto*. Complementando el punto anterior, también se ha comenzado a hablar de un parlamento abierto. En países como Estados Unidos, España, Canadá o Reino Unido (Transparencia Mexicana, 2013a); así como con la propuesta de la Organización de Estados Americanos para establecer una Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, se busca difundir estándares internacionales, como la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, para llegar a acuerdos y estrategias que propicien mejores prácticas de transparencia y acceso a la información en los cuerpos parlamentarios (Gómez, 2013a). Algunos de los principios delineados por esta propuesta son: máxima publicidad y acceso a la información legislativa; publicación proactiva de información relevante para el ciudadano —con

formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple—; publicación de información detallada sobre los representantes populares, los funcionarios y el personal del cuerpo legislativo, incluidas la declaración patrimonial y de intereses de los representantes; publicación de información sobre el uso y destino de los recursos públicos; establecimiento de mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz; participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos; involucramiento de los ciudadanos como sujetos informados que evalúan el desempeño de los representantes; así como el diálogo entre legisladores, especialistas y organizaciones civiles para consolidar una visión compartida (Transparencia Mexicana, 2013a y 2013b; Rojas, 2013; Silveyra, 2013; Bohórquez, 2013).

En este tenor, el Senado de la República, mediante el Comité de Garantía de Transparencia y Acceso a la Información (Cogati), ha propuesto llegar a acuerdos y establecer estrategias para generar un cambio en las prácticas de transparencia y acceso a la información del órgano parlamentario. Entre estas acciones destacan: publicar información completa, incluyendo las redes sociales y puntos de contacto de los senadores; publicar información sobre las votaciones en el pleno y la asistencia de los legisladores; redefinir la página *web* del Senado para hacerla más accesible y útil; además de capacitar y sensibilizar a decenas de funcionarios responsables del acceso a la información de las comisiones y comités del Senado (Gómez, 2013b). Estas acciones, sin duda necesarias, son insuficientes si se contemplan los componentes del modelo incremental antes mencionado. No se proponen estrategias, mecanismos o procedimientos para facilitar la participación y la colaboración, tampoco se establece claramente un sistema de sanciones en caso de incumplimiento.

En suma, estos experimentos participativos denotan que, si bien hay esfuerzos por implementar mecanismos que bien podrían dar vida a una configuración ciudadana participativa, pareciera que se implementan más por moda o requisito que por cambiar la forma de gobernar.

REFLEXIÓN FINAL

Los ejemplos que se han utilizado para presentar una aproximación del estado que guarda la posibilidad de influencia pública en México muestran que los mecanismos de participación y colaboración implementados no están acompañados

de información suficiente para involucrar a los ciudadanos, y tampoco de una adecuada rendición de cuentas que ayude a fomentar la confianza en las instituciones, además de que no tienen un carácter pedagógico que incentive el involucramiento de quienes integran el entorno del sistema político.

La apertura de espacios y mecanismos de participación constituyen una muestra de cómo se están aplicando en México —en el ámbito federal y local—, de manera insuficiente e ineficiente, y por ende de forma decorativa, las propuestas de innovación y apertura gubernamental. Si bien esta alternativa parece generar beneficios a corto plazo, estos se diluyen si se percibe que este camino, a la postre, terminará profundizando los límites de la configuración representativa y dificultando una incidencia pública efectiva. Lo que hace falta es que, primero, los mecanismos participativos se constituyan como opciones reales de colaboración y, luego, que las autoridades gubernamentales cedan control sobre las decisiones públicas a fin de profundizar la capacidad de influencia de los gobernados. Ello fungiría como un incentivo para una articulación-acción de los ciudadanos en una configuración participativa en la que no serían simples espectadores, sino un elemento central para el funcionamiento del aparato público.

REFERENCIAS

- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Alianza para el Gobierno Abierto-AGA (2013). *Plan de acción 2013-2015 México. Una nueva relación entre sociedad y gobierno*, Gobierno de la República/México Abierto/IFAI/Fundar/Cultura Ecológica/IMCO/CIDAC/Artículo 19/Transparencia Mexicana/Gesoc/SocialTIC, en <<http://www.pa2015.mx/>>. [Fecha de consulta: 29 de octubre de 2014.]
- _____. s/f. “¿Qué es la Alianza para el Gobierno Abierto?”, *Open Government Partnership*, en <<https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>>. [Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2014.]
- Alonso, Sonia *et al.* (2011). “Editor’s Introduction: Rethinking the Future of Representative Democracy”, en *The Future of Representative Democracy*, Sonia Alonso *et al.* (eds.), Nueva York, Cambridge University Press, pp. 1-22.
- Bohórquez, Eduardo (2013). “La reforma de transparencia y la necesidad del parlamento abierto en México”, *Animal Político*, 22 de agosto, en <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-arena-electoral/2013/08/22/la-reforma-de->

- transparencia-y-la-necesidad-del-parlamento-abierto-en-mexico/>. [Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2014.]
- Bourdieu, Pierre (2005 [1997]). *Capital cultural, escuela y espacio social*, México, Siglo XXI.
- Cabrero, Enrique y David Arellano (1993). “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica”, *Gestión y política pública*, vol. 11, núm. 1, enero-junio, pp. 59-86.
- Calderón, César (2012). “Por qué un gobierno abierto”, en *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Gastón Concha y Alejandra Naser (eds.), Santiago de Chile, CEPAL, pp. 27-47, en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39691/S2012004_es.pdf>. [Fecha de consulta 19 de noviembre de 2014.]
- Cameron, Maxwell *et al.* (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina*, México, Flacso.
- Campos, Eva y Ana Corjan (2012). “El estado del arte del gobierno abierto: promesas y expectativas”, en *La promesa del gobierno abierto*, Andrés Hofmann *et al.* (eds.), México, Infodf, pp. 119-137, en <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>>. [Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2014.]
- CCE-Comisión de las Comunidades Europeas (2001). “La gobernanza europea. Un libro blanco”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas COM (2001) 428 final (2001/C 287/01)*, en <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1420230532922&from=EN>>. [Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2014.]
- Cusba, Enrique (2012). “Colaboración: el gobierno en doble vía con las personas”, en G. Concha y A. Naser (coords.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Easton, David. 1957. “An Approach to the Analysis of Political Systems”, *World Politics*, vol. 9, núm. 3, pp. 383-400.
- Elias, Norbert (1982 [1970]). *Sociología fundamental*, Barcelona, Gedisa.
- _____. (1990). *La sociedad de los individuos*, Barcelona, Península.
- _____. (2009). *El proceso de la civilización*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Espinosa, Arturo (2014). “La consulta popular, ¿desvirtuada por los partidos políticos?”, *CNN México*, 20 de agosto, en <<http://mexico.cnn.com/opinion/2014/08/29/opinion-la-consulta-popular-desvirtuada-por-los-partidos-politicos>>. [Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2014.]

- Foucault, Michel (2006 [1978]). “Governmentality”, en *The Anthropology of the State. A Reader*, Aradhana Sharma y Akhil Gupta (eds.), Oxford, Blackwell Publishing, pp. 131-143.
- ____ (1988 [1979]). “El sujeto y el poder”, en *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Hubert Dreyfus y Paul Rabinow (eds.), México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 227-242.
- ____ (1979). *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta.
- Fung, Archon y Erik Wright (2003). *Deepening Democracy. Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso.
- Giddens, Anthony (1995 [1984]). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Gómez, Arely (2013a). *Informe. Viaje de trabajo a Washington, D.C.*, México, Senado de la República, LXII Legislatura, en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Informe_200613.pdf>. [Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2014.]
- Gómez, Arely (2013b). “Un parlamento abierto y cercano a la gente”, en *Crónica*, 20 de agosto, en <<http://www.cronica.com.mx/notas/2013/776987.html>>. [Fecha de consulta: 02 de diciembre de 2014.]
- Goodin, Robert (2004). “Representing Diversity”, *British Journal of Political Science*, Reino Unido, vol. 34, núm. 3, pp. 453-468.
- Grindle, Marilee (2000). *Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Guillén, Diana (2014). “¿Participación versus representación? Viejos debates, nuevas realidades: apuntes a propósito del #YoSoy132”, en *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*, Diana Guillén y Alejandro Monsiváis (eds.), México, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 451-476.
- Guillén, Diana y Alejandro Monsiváis (2015). “Representación e inclusión democrática: cuestiones emergentes y renovados desafíos políticos”, en *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*, Diana Guillén y Alejandro Monsiváis (eds.), México, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 13-44.
- Gurza, Adrián y Ernesto Isunza (2010). “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”, en *La innovación democrática en América Latina*, Ernesto

- Isunza y Adrián Gurza (eds.), México, CIESAS/Universidad Veracruzana, pp. 19-84.
- Heidenheimer, Arnold y Michael Johnston (eds.) (2002). *Political Corruption. Concepts and Contexts*, Nueva Brunswick/Londres, Transaction Publishers.
- Hernández, Héctor y Luis Fernández (2013). “Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas”, *Análisis*, núm. 8, pp. 1-24, México, Fundación Friedrich Ebert, en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10548.pdf>>. [Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2015.]
- Knoke, David (1990). *Political Networks: The Structural Perspective*, Cambridge, Nueva York, Cambridge University Press.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*, Londres, Sage.
- Latinobarómetro [Informe] (2011). *Informe 2011*, Santiago de Chile, en <www.latinobarometro.org>. [Fecha de consulta: 30 de octubre de 2011.]
- ____ [Informe] (2018). *Informe 2018*, Santiago de Chile, en <www.latinobarometro.org>. [Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2018.]
- Lee, Gwanhoo y Young Hoon Kwak (2011). *An Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement*, Washington, D.C., IBM Center for The Business of Government, en <http://www.a51.nl/storage/pdf/An_Open_Government_Implementation_Model.pdf>. [Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2014.]
- Mayntz, Renate (1998). “New Challenges to Governance Theory”, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo (ed.) (2005), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 83-98.
- Monsiváis, Alejandro (2014). “Para repensar la representación democrática: consideraciones normativas y conceptuales”, en *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*, Diana Guillén y Alejandro Monsiváis (eds.), México, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 75-102.
- Montes de Oca, Laura (2012). “Influencia en la toma de decisión pública: el caso del Consejo Consultivo de Cofetel”, *Revista Electrónica de Estudios Interdisciplinarios de la Organización*, núm. 2, julio-diciembre, pp. 79-100.
- ____ (2014). “¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de Telecomunicaciones en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, núm. 2, abril-junio, pp. 287-320.

- Pierre, Jon y B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Pitkin, Hanna (1972 [1967]). *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- Plotke, David (1997). "Representation is Democracy.", *Constellations*, vol. 4, núm. 1, pp. 19-34.
- Porto de Oliveira, Osmany (2011). "Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites", en *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, Yanina Welp y Laurence Whitehead (eds.), México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 119-144.
- Rojas, Laura (2013). "Parlamento abierto", *Excelsior en línea*, 23 de junio, en <<http://www.excelsior.com.mx/opinion/laura-rojas/2013/06/23/905448>>. [Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2014.]
- Rousseau, Juan J. (1999 [1762]). *Del contrato social o Principios de derecho político*, El Aleph, en <<http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf>>. [Fecha de consulta: 03 de enero de 2015.]
- Salisbury, Robert (1984). "Interest Representation: The Ambivalence of Institutions", *The American Political Science Review*, EUA, vol. 78, núm. 1, pp. 64-76.
- Shapiro, Martin (2001). "Administrative Law Unbounded: Reflections on Government and Governance", en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo (ed.) (2005), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 203-212.
- Silveyra, Vanessa (2013). "PAN retoma propuesta de Parlamento Abierto", en *Reforma*, 07 de octubre, en <<http://www.tm.org.mx/pan-retoma-propuesta-parlamento-abierto-reforma/>>. [Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2014.]
- Smith, Adam (1997 [1759]). *La teoría de los sentimientos morales*, Madrid, Alianza.
- Smith, Graham (2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Transparencia Mexicana (2013a). "Dinámicas de parlamento abierto: mucho por hacer", *Transparencia Mexicana*, en <<http://www.tm.org.mx/dinamicas-de-parlamento-abierto/>>. [Fecha de consulta: 19 de diciembre de 2014.]
- ____ (2013b). "Parlamento abierto: una nueva relación con la ciudadanía", *Animal Político*, 19 de junio, en <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-arena-electoral/2013/06/19/parlamento-abierto-una-nueva-relacion-con-la-ciudadania/#axzz2WgaiaNnD>>. [Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2014.]

- _____ (2014). “México estancado en la corrupción: ¿y ahora cómo salimos?”, *Transparencia Mexicana*, en <<http://www.tm.org.mx/mexico-estancado-en-la-corrupcion/>>. [Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2014.]
- Ugalde, Luis (2014). “¿Por qué fracasó la consulta popular?”, *Espacio en blanco*, 5 de noviembre, en <<http://foroparalelodemilenioelotroforo.blogspot.mx/2014/11/luis-carlos-ugalde-por-que-fracaso-la.html>>. [Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2014.]
- Welp, Yanina y Laurence Whitehead (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, Flacso.
- White House (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, USA, White House, en <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Memorandum-for-the-Heads-of-Executive-Departments-and-Agencies-3-9-09/>. [Fecha de consulta: 2 de enero de 2015.]
- Zaremborg, Gisela (2012). *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, México, Flacso/IDRC.

II. EXPERIENCIAS DE INCIDENCIA

DINÁMICAS QUE FRAGMENTAN, PROBLEMÁTICAS QUE ARTICULAN. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN¹

Felipe Hevia

La educación es un campo de política pública en permanente debate. Su importancia estratégica para la sostenibilidad y el desarrollo se incrementa en la denominada sociedad de la información, de ahí que se hayan implementado reformas en diversas partes del mundo. Durante el siglo xx, en México, se llevaron a cabo importantes políticas para incrementar la cobertura de educación básica (Solana, Cardiel y Bolaños, 1981; Arnaut, 1996). La implementación de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio movilizaron recursos para asegurar la cobertura universal de educación básica en todo el mundo (Naciones Unidas, 2016). Para fines del siglo pasado, a la demanda por acceso se sumó la necesidad de que la educación que los niños recibían en las aulas fuera de calidad, discusión que se incrementó en los últimos 25 años, tanto en México como en el mundo (UNESCO, 2005), y se mantiene hasta nuestros días.

En términos generales, la calidad de la educación define el grado en que los estudiantes logran aprender, es decir, adquirir una serie de conocimientos, competencias, destrezas, valores y actitudes (Alonso, 2006), y se relaciona con dos grandes ideas: por un lado, el objetivo central de los sistemas educativos es el desarrollo

¹ Una versión resumida se presentó en el Primer Encuentro Regional de Historia de la Educación organizado por la Universidad Pedagógica Veracruzana en diciembre de 2015, en Xalapa, Veracruz. Se agradecen las recomendaciones y puntos de vista de los participantes en dicho encuentro para mejorar este documento.

cognitivo de los educandos y, por otro, implica la promoción de actitudes y valores asociados con una buena conducta cívica, así como el desarrollo afectivo y creativo del educando (UNESCO, 2005: 6). Estas demandas por cobertura se suman a las demandas por la equidad, donde los sistemas educativos requieren romper, y no reproducir, las estructuras de desigualdad de las sociedades (Solana, 2005; Casassus, 2003).

En el siglo XXI los problemas de equidad y calidad de la educación básica, así como los de cobertura para la educación preescolar y media superior, se mantuvieron e incluso incrementaron. Bibliografía diversa coincide en que en estos años se incrementó la influencia desproporcionada de la cúpula del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), bajo el férreo liderazgo de Elba Esther Gordillo, en la política educativa, con consecuencias negativas para los aprendizajes de los educandos mexicanos (Andere, 2006; Hevia, 2014; Ornelas, 2008b; Ornelas, 2008a; Santibáñez, 2008; Muñoz, 2008). La firma de la Alianza por la Calidad de la Educación, entre la SEP y el SNTE, y el nombramiento del yerno de Gordillo como subsecretario de educación básica, fueron ejemplos claros de la influencia que poseía el SNTE al interior de las autoridades educativas, punto criticado incluso por el relator del Alto Comisionado de Naciones Unidas para la Educación en su visita a México (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010).

Este contexto fue el que propició la emergencia de importantes organizaciones civiles orientadas específicamente a la política educativa, como Mexicanos Primero, en 2005, y la Coalición Ciudadana por la Educación, en 2008. Estas organizaciones y muchas más reunidas en el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación lograron posicionar en la agenda pública la crisis de la educación en México, por medio de acciones como la producción del documental *De panzazo* y la organización de debates con los candidatos presidenciales que contendieron en la elección de 2012 gracias a las acciones del colectivo “10 por la Educación”, que une a organizaciones civiles como Empresarios por la Educación Básica, Suma por la Educación y la Unión Nacional de Padres de Familia (10 por la Educación, 2016).

Así, con la llegada de la nueva administración federal, en 2012, se inició la denominada reforma educativa. En 2013 se llevó a cabo una reforma constitucional que añadió la necesidad de que la educación que imparta el Estado mexicano sea de calidad, “con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos” (Estados Unidos Mexicanos, 2013). Para ello se crearon nuevas instituciones, como el Servicio Profesional Docente, y se reformaron instituciones como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2014).

Uno de los elementos que más llamó la atención en el proceso de discusión de esta reforma y sus nuevas instituciones, marcando el inicio de un ciclo de reformas estructurales en el Estado mexicano, fue la importancia que adquirió en su discusión la irrupción y presencia de nuevos actores en la discusión: las llamadas organizaciones de la sociedad civil (osc), así como el reacomodo que se tuvo que dar entre la cúpula del SNTE y las nuevas autoridades políticas y educativas. Tal como veremos en los apartados que siguen, organizaciones como Mexicanos Primero, el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación, la Coalición Ciudadana “Muévete” por la Educación, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, emergieron como un contrapeso al poder del acuerdo entre SEP-SNTE que había marcado la política educativa desde mediados del siglo xx y que había adquirido aún más poder al inicio del año 2000, con la alternancia (Ornelas, 2007; Street, 1992). Esta irrupción, y la creciente voz que adquirieron en el espacio público estas organizaciones, sin embargo, no vino acompañada de análisis sub-estatales que permitieran confirmar o refutar la hipótesis que la sociedad civil ha logrado empoderarse en el campo de la educación mexicana y constituirse así un nuevo actor necesario para la gobernanza democrática (Aguilar, 2011).

Frente a esta ausencia, el objetivo de este artículo es analizar una serie de factores internos y externos al campo de la educación que permitan comprender las dinámicas de articulación y fragmentación que son visibles en el campo de la educación. Así, la tesis es que al interior del campo educativo existen al menos cuatro factores que fomentan la fragmentación entre las osc: el régimen de federalización del sistema educativo mexicano, la limitación de los sujetos de la comunidad educativa para participar en las decisiones relacionadas con la educación, la diversidad territorial existente, y la polisemia y dificultad para traducir en demandas simples un constructo complejo como “calidad educativa”. Dentro de los factores externos al campo educativo se identifican: la dificultad y los pocos incentivos para la articulación; el miedo al corporativismo y la lucha por la autonomía; el utilitarismo político y gubernamental, y la baja densidad asociativa.

Para poder desarrollar estos argumentos, en primer lugar, se explica de manera sucinta la metodología empleada; en segundo, se hace una caracterización general de organizaciones en Veracruz; en tercer lugar, se revisan algunos elementos que dificultan la articulación, y en cuarto lugar, se propone una alternativa posible para poder articular a la sociedad civil veracruzana en torno a la educación y fortalecer así su voz.

METODOLOGÍA

En este trabajo, de corte cualitativo, se optó por el análisis de estudio de caso (Martínez, 2006), método que sirve para comprender las dinámicas presentes en contextos singulares (Eisenhardt, 1989), siendo la unidad de análisis el estado de Veracruz, debido tanto a su importancia demográfica relativa —es el tercer estado con mayor población en México— como por el conocimiento previo del campo (Hevia, 2014).

En primer lugar se recolectaron datos de diversas fuentes para identificar el número y tipo de osc relacionadas con el tema educativo. Algunos directorios revisados fueron los del Instituto Veracruzano de Filantropía (Invefi), Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), datos del programa Construye-T para el estado de Veracruz, así como información recolectada por medio del proyecto “Medición Independiente de Aprendizajes” entre 2014 y 2016.

En segundo lugar, se realizaron dos entrevistas a asociaciones en Veracruz, así como revisión de material biblio y hemerográfico. Por último, la información se sistematizó y analizó bajo la pregunta analítica que guía esta investigación: ¿qué factores internos y externos influyen en la articulación o fragmentación de las osc relacionadas con la educación a nivel estatal?

CARACTERIZACIÓN GENERAL DE ORGANIZACIONES Y COALICIONES EN VERACRUZ

En general, las organizaciones y coaliciones relacionadas con temas educativos en Veracruz se pueden caracterizar como fragmentadas. Considerando el tamaño demográfico del estado, existen pocas organizaciones recodidas en general, y menos aún que trabajen en temáticas educativas. En el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, dependiente de la Comisión de Fomento de las Actividades de las osc, en enero de 2016 había 888 organizaciones civiles en Veracruz que tenían dentro de sus actividades el fomento a la educación. De ellas, 446 presentaron su informe de actividades en 2014 —el último disponible—, lo que hace suponer que estaban relativamente activas, mientras que las otras, en la práctica, no estaban reuniéndose o realizando actividades. Menos de 10% de estas organizaciones activas (N=38) reportó ser parte de una red. Así, por ejemplo, cinco organizaciones afirmaron ser parte del Consejo de Organizaciones Civiles del

Estado de Veracruz, tres de la Red para el Desarrollo de Asociaciones Civiles de México, y dos reportaron ser parte de Facebook. Así, en dicho directorio no se encuentra ninguna red enfocada a la educación y solo tres organizaciones refieren pertenecer a redes de protección de la infancia (Indesol, 2016).

De igual forma, Cemefi no reporta en su sitio de Internet sobre redes ni organizaciones que trabajen en temáticas educativas en Veracruz. Invefi tampoco tiene registrada una red más específica de organizaciones que trabajen en temas educativos, a pesar de que existen, al menos con registro, una importante cantidad de organizaciones.

La ausencia de OSC en redes educativas a nivel nacional también es notoria: ni el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación, ni la Coalición Ciudadana por la Educación, ni la Red Incidencia Civil en Educación identifican contrapartes veracruzanas, con la única excepción del Colectivo Insurgencia Magisterial, los que participan en la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE).

Las agrupaciones más reconocidas están formadas por maestros: la Academia Mexicana de la Educación, el Observatorio Veracruzano por la Educación —de funcionamiento intermitente— y el Colectivo Insurgencia Magisterial, entre otras. Además, existe una agrupación estatal de asociaciones de padres de familia. Sin embargo, sus funciones y atribuciones la vinculan de manera muy estrecha con la Secretaría de Educación de Veracruz, y conviene pensarla mejor como una organización para-gubernamental (Hevia, 2014).

En síntesis, el panorama sobre las OSC interesadas en temas educativos en Veracruz muestra, por un lado, poca capacidad de articulación y, por otro, debilidad y falta de acción colectiva. Antes de pasar a la siguiente sección, donde se describe la dinámica de relación como de gobernanza fragmentada, conviene no perder de vista que estos problemas son comunes a otras temáticas, tanto en Veracruz como en el país, mostrando una debilidad importante en los patrones asociativos en México (Hevia, 2012; Hevia y Olvera, 2013).

Una de las consecuencias de esta fragmentación tiene que ver con la generación de una gobernanza frágil. En ciencias políticas, el concepto de gobernanza nace con la intención de incorporar a diversos actores no solo en la formulación de las “demandas sociales” sino también en la capacidad de “respuesta gubernamental” (Aguilar, 2011; Delamaza, 2005). Sin embargo, para el tema educativo, el concepto de gobernanza escolar presenta algunas particularidades. Según UNESCO, este concepto se refiere a:

...los procesos, las políticas y el entramado institucional que conectan entre sí a los diferentes actores de la educación. Define las responsabilidades de los gobiernos nacionales y de los organismos subnacionales en ámbitos como las finanzas, la gestión y la reglamentación. Las reglas de la gobernanza estipulan las responsabilidades de cada uno en la toma de decisiones, desde el Ministerio de Economía o de Educación hasta el aula y la comunidad. Las buenas prácticas de la gobernanza pueden contribuir a promover el desarrollo de sistemas educativos más inclusivos y con capacidad de reacción, que puedan responder a las necesidades reales de las personas en situación de marginalidad. Las malas prácticas de gobernanza tienen, en cambio, el efecto contrario (UNESCO, 2009: 6).

Es decir, la gobernanza educativa “alude a los procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales realizan sus intercambios, coordinan acciones y resuelven el control y participación en la toma de decisiones” (Martinic y Elacqua, 2010: 12).

Como se mostró a grandes rasgos en la introducción, la presencia de actores civiles relevantes, como las organizaciones Mexicanos Primero, 10 por la Educación, o la Coalición Ciudadana por la Educación, participaron de manera significativa en la elaboración de las reformas educativas, en un marco que podríamos llamar de gobernanza: como actores sociales interesados buscaron influir en la toma de decisiones, convenciendo y persuadiendo a los poderes ejecutivo y legislativo de cambiar las reglas del juego en el sistema educativo. En muchas discusiones y en la misma elaboración de las leyes y sus adecuaciones participaron diversos activistas de estas organizaciones.²

Al ser reformas constitucionales, las leyes y reformas implicaron que las entidades federativas adecuaran y armonizaran su legislación. En este proceso, a diferencia del ámbito federal, para el caso de Veracruz al menos, no hubo participación de la sociedad civil en este proceso. Inclusive la participación de los propios maestros y sus órganos de representación fue muy reducida y escamoteada (Hevia y Antonio, 2016). A la tradicional resistencia de la sociedad política a incorporar la participación social en la toma de decisiones, se suma, como vimos, la falta de organizaciones y redes que puedan servir como una voz (Cameron y Hershberg y Sharpe, 2012) que puedan dar nuevos puntos de vista sobre algo tan fundamental como la política educativa.

² Lamentablemente, hasta fines de 2015 no contamos con una buena descripción de los procesos de reforma educativa de 2013. Algunas referencias se pueden encontrar en Bensúsán y Tapia (2013), pero es parte de la agenda pendiente de investigación.

Así, tal como lo plantea la UNESCO, las malas prácticas de gobernanza, donde no hay participación de la sociedad en las demandas y la construcción de respuestas, generan sistemas excluyentes y de baja calidad educativa, de ahí la importancia de contar con organizaciones y redes fuertes. Pero, ¿por qué cuesta tanto la articulación? Un abordaje útil para analizar las dificultades de articulación puede ser distinguir aquellos elementos propios del campo educativo de dinámicas que comparte el campo de la educación con otras políticas sectoriales y territoriales.

ELEMENTOS INTERNOS AL CAMPO EDUCATIVO QUE AFECTAN LA ARTICULACIÓN

Son cuatro los elementos internos al propio campo educativo que afectan la fragmentación de las OSC, a saber: el régimen de federalización del sistema educativo mexicano; la diversidad territorial y complejidad administrativa existente; la limitación de los sujetos de la comunidad educativa para participar en las decisiones relacionadas con la educación, y la polisemia y dificultad para traducir en demandas simples un constructo complejo como “calidad educativa”.

FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA

El régimen de federalización/centralización del sistema educativo ha sido tratado en múltiples oportunidades, explicando los límites y defectos que ha producido para la propia organización del sistema educativo mexicano, para la toma de decisiones y para la coordinación interinstitucional (Arnaut, 1998 y 2010; Ornelas, 2008a). Fue en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (Poder Ejecutivo Federal, 1992) donde se sentaron las bases del modelo que se construyó, más para sanear la relación sindicato-gobierno que para mejorar los aprendizajes por medio de un fomento de la autonomía escolar y pedagógica. Esta federalización consistió “en la transferencia del personal, escuelas, y los recursos de esos servicios educativos, del gobierno federal a los gobiernos de los estados, al mismo tiempo que el gobierno federal conserva y refuerza sus facultades normativas sobre el conjunto del sistema nacional” (Arnaut, 1998: 17). Este modelo tiene como característica central la enorme desigualdad entre el centro y la periferia para la toma de decisiones sustantivas, que a partir de 2013 se profundizó con la decisión de re-centralizar el pago de nómina magisterial. Es en la Ciudad de México (CdMx) donde se toman las decisiones importantes que luego se “bajan” a

los estados, a quienes a su vez les toca implementarlas en miles de escuelas. En ese sentido, si las decisiones se toman “en México” para aquellas organizaciones y grupos que pretenden influir en política educativa, lo lógico es hacer cabildeo y ejercer presión a las autoridades educativas federales. El centralismo es tal que muchas veces la propia autoridad educativa estatal tiene poca voz en las decisiones que se toman en el centro sobre política educativa (Ornelas, 2008a). En el caso de las organizaciones civiles, junto con su vocación de trabajo en el aula más que en la política educativa (Verduzco y Tapia, 2012), la centralización hace que las pocas organizaciones llamadas “nacionales” busquen contrapartes en los estados, con muchas dificultades. Así, por ejemplo, Mexicanos Primero ha optado por tener “capítulos estatales” en Sinaloa, Oaxaca y Jalisco. Según algunos de sus integrantes, la Coalición Ciudadana por la Educación tuvo problemas importantes de articulación con redes locales y estatales, en parte por la fragilidad mostrada arriba —no se encontraban socios locales fuertes o articulados—, pero también porque, al final, si se quería influir, había que hacerlo en la CdMx.

DIVERSIDAD TERRITORIAL-COMPLEJIDAD ADMINISTRATIVA

El segundo elemento que explica la fragilidad de articulación de las escasas OSC dedicadas a temáticas educativas tiene que ver con la diversidad territorial y la dificultad administrativa de la SEP, que impacta en la dificultad de las organizaciones para agruparse de manera vertical en el seguimiento de la política (Fox, 2007).

Producto del proceso de federalismo educativo, la ya de por sí compleja administración del sistema educativo nacional se complejizó más gracias a la creación de organismos de administración educativa de responsabilidad estatal, que respondieron además a modelos muy diversos. Así, por ejemplo, mientras que en Oaxaca se creó el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), en Veracruz se creó la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV), pero en su interior se reprodujo un régimen dual donde a la fecha existen dos grandes subsistemas: el federalizado y el estatal. A estos subsistemas, cada uno con sus direcciones, supervisiones, cadenas de mando e incluso secciones sindicales, se suma la complejidad propia de cada subtipo y modalidad escolar.

Así, por ejemplo, en educación básica existen cuatro formas de sostenimiento en educación básica: estatal, federalizado, federal y particular; y en media superior tres: estatal, federal y particular. Además de los diversos sostenimientos, está la modalidad. Solo en educación básica la situación es la siguiente: en el caso de prees-

colar, hay modalidades general e indígena, en el sostenimiento estatal; general, promotores técnicos, asistencial, indígena e inicial, en el federalizado; Conafe, Marina e inicial en el federal y general e inicial, en el particular. Para el caso de las primarias, en el caso de establecimientos de sostenimiento estatal, solo existe la modalidad general, pero en los establecimientos federalizados existen las modalidades generales, niños migrantes e indígenas, además de Conafe —de sostenimiento federal— y las primarias generales particulares. En secundarias estatales y federalizadas hay cuatro modalidades: general, para trabajadores, telesecundaria y técnica; las federales tienen telesecundaria y modalidad indígena, y las particulares tienen modalidades generales, telesecundarias y técnicas. Para el caso de educación media superior hay 18 modalidades. Ahora bien, cada modalidad tiene sus propias formas de organización territorial para definir zonas y supervisiones escolares, no correspondiendo necesariamente las de educación básica, ni siquiera las de tipo de sostenimiento. Esto hace, en la práctica, que sea sumamente difícil identificar los eslabones intermedios entre la Secretaría de Educación y la escuela específica.

En efecto, con la excepción de “coordinaciones regionales” de la SEV, cada territorio se organiza de múltiples maneras y eso dificulta que las organizaciones puedan tener una contraparte clara y única en el territorio donde trabajan las mismas. De hecho, las mismas escuelas tienen muy poca comunicación entre ellas, a pesar de estar en una misma localidad o municipio, incluso las que comparten edificio pero pertenecen a turnos diferentes. Esta situación dificulta identificar a los responsables o contrapartes gubernamentales y, por tanto, afecta la posibilidad de dialogar en espacios mayores que la escuela específica, tanto para las organizaciones civiles como para los órganos de representación de los padres y madres de familia.

Así, la fragmentación no es solo civil, la administración del sistema educativo se fragmenta en tal cantidad de subsistemas que, paradójicamente, fortalece el centralismo como única posibilidad fáctica de generar gobernanza en un sistema con tantos actores e instituciones cohabitando en un mismo territorio.

LIMITACIONES DE LOS SUJETOS EDUCATIVOS PARA LA TOMA DE DECISIONES

El tercer elemento tiene que ver con los procesos de construcción social de los sujetos en el campo educativo, en el sentido de constituirse en actores conscientes de su destino y de sus capacidades. Respecto a esto, en el campo educativo mexicano se advierte una sistemática exclusión de dos actores fundamentales en la toma de

decisiones, incluyendo sus ámbitos de participación y consulta: los propios estudiantes y los maestros, más allá de sus legítimas demandas gestionados por sus sindicatos.

Según Touraine, el sujeto puede definirse como:

...el deseo de ser un individuo, de crear una historia personal, de otorgar sentido al conjunto de las experiencias personales. (...) Vivir su vida, encontrarle un referente que pueda dotarla de sentido, más que pertenecer a una categoría social o una comunidad de creyentes (Touraine, 1995: 29, en Gutiérrez, 2003: 51).

En palabras de Lomelí:

...las premisas de un Sujeto social son las siguientes: conciencia de sí mismo y de su entorno; su inserción en las relaciones sociales como constructor de la vida social y de sus cambios; ser responsable frente a sí y frente a la sociedad; su carácter contestatario frente a una sociedad que se le presenta como un sistema autorregulado; ser portador de valores culturales alternos a los predominantes y buscar la libertad en su lucha contra las determinaciones sociales. El Sujeto social se construye en el dinamismo de la participación social. Entre los movimientos actuales portadores de subjetividad y de valores culturales propios sobresalen los siguientes: el movimiento feminista, el movimiento obrero, el movimiento ecologista. Hoy día puede añadirse el movimiento por una alternativa de globalización y, en México, el movimiento indigenista. El horizonte de estos movimientos tiende a rebasar las fronteras nacionales y en su diversidad entretejen redes sociales que contribuyen a elevar la conciencia y a fortalecer su poder social (Lomelí, s/f).

Definidos así los sujetos sociales, por el momento podemos ver que, en el caso de los estudiantes, su presencia y su conciencia de sí mismos no está presente en el debate público sobre la educación. A diferencia de sus pares en Chile, donde fueron estudiantes de Educación Media Superior los que iniciaron la famosa “revolución de los pingüinos” (De la Cuadra, 2007), en México, los estudiantes no se organizan, ni son tomados en cuenta en los órganos de representación y voz en las escuelas (Santizo, 2011; Zurita, 2011). De igual forma, los maestros se han visto históricamente constreñidos en su representación por el SNTE, el que claramente es un sujeto social, pero escindido en cierta forma de los maestros. Por décadas, al ser autoridad de facto, donde desde los aspectos más cotidianos como la solicitud de cambio de plaza hasta las posibilidades de entrar al sistema dependieron de la disciplina sindical, en lo relacionado a las demandas sobre educación —no sobre

condiciones de trabajo—, ni los maestros ni el SNTE tienen una voz clara y que se escuche, posiblemente con la excepción de la sección 22 de la CNTE que ha tenido que desarrollar propuestas pedagógicas alternativas para posicionar su postura. Así, los maestros “de a pie” no participan ni son consultados siquiera en ninguna de las políticas relacionadas con la educación, puesto que ni su sindicato ni la autoridad educativa les consulta. Esto impacta tanto en la debilidad de los mecanismos de “participación reglamentada” (Hevia, 2014), como en la dificultad para que organizaciones o agrupaciones de maestros y/o de estudiantes se hagan escuchar en sus demandas y reclamos, pero también en sus propuestas y alternativas.

Asimismo, esta dificultad de reconocerse como sujetos, con historicidad y capacidad de agencia, dificulta que estudiantes y maestros busquen otras formas de acción colectiva más allá de las peticiones a la autoridad y las protestas, y que sus demandas se orienten más bien a resolver problemas específicos y puntuales que a promover bienes públicos (Hevia, 2014). En el caso de los maestros, inclusive frente a la reacción histórica de descontento frente a la reforma de 2013, donde según su percepción se lesionaba gravemente su estabilidad laboral y existía la amenaza de privatizar la educación, los maestros no lograron sostener en el tiempo un movimiento social de protesta.

POLISEMIA DE LA “CALIDAD EDUCATIVA”

El cuarto elemento tiene que ver con la dificultad de articular demandas frente a algo tan difícil de definir y de aprehender como es la “calidad de la educación”. A diferencia de demandas más tangibles y visibles, como la construcción o el mejoramiento de espacios educativos, o la entrega de mobiliario escolar o incluso de datos más fáciles de cuantificar —como la cobertura, la repetición o la deserción escolar—, la calidad de la educación es poco clara y no se puede traducir en una demanda específica. Los indicadores para “medir” esta calidad también son cuestionables: tanto los tradicionales que miden deserción, repetición y cobertura, como aquellas pruebas estandarizadas de logro educativo que miden la calidad por medio de puntajes, como es el caso del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) (de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) o las pruebas para el ingreso a educación superior (Bray y Kobakhidze, 2014; Aboites 2012). Todos estamos de acuerdo en demandar una mejor calidad de la educación, pero el consenso se rompe cuando pensamos en las acciones necesarias para llegar a esa “calidad”: ¿mejorar la formación docente?, ¿evaluar a

los maestros?, ¿crear cuasi-mercados educativos?, ¿mejorar los nutrientes básicos de los educandos?, ¿mejorar la dinámica escolar? Las respuestas a estas preguntas permiten confirmar que la heterogeneidad es una de las características de las osc, incluyendo las que participan en el campo de la educación.

En efecto, a pesar que todos afirman luchar por una educación de calidad, no existe a la fecha un proyecto-país o, de manera más técnica, un perfil o estándares compartidos del tipo de educación que necesitamos y queremos en México. Esto dificulta sin duda la construcción de redes que soporten una misma idea, a pesar de sus diferencias ideológicas. Demandar una “educación de calidad” cuando no tenemos claro qué significa esto, dificulta sin duda la acción colectiva. La diversidad de significados y variables que cruzan el concepto “educación de calidad” interviene en esta dificultad de articulación, tanto entre organizaciones sobre educación en diversos territorios —articulación vertical—, como entre organizaciones de diversas temáticas en un mismo territorio —articulación horizontal— (Hevia, 2011).

Adelantándonos a las conclusiones, una posible salida a este problema sería cambiar la demanda de la “calidad” hacia los “aprendizajes”, es decir, demandar que la sociedad en su conjunto, incluyendo al sistema educativo, se articule en torno a que los niños/as, jóvenes y adultos aprendan a lo largo de toda la vida, tal como está plasmado desde hace más de 20 años en la Declaración de la UNESCO sobre Educación para Todos (UNESCO, 1990 y 2000).

Antes de pasar al segundo tipo de factores que fomentan la fragmentación, conviene recordar el carácter interrelacionado de estas causas. Aun existiendo una robusta sociedad civil con amplia representatividad y capacidad de influencia en diversos temas-país, es claro que con el tipo de federalismo y la complejidad administrativa con la que se ha construido el sistema educativo nacional, es difícil —y hasta cierto punto inútil— generar coaliciones estatales preocupadas por la educación: las decisiones importantes se toman por pocas personas en la CdMx y su implementación se pierde en una maraña administrativa compleja. Si a esto sumamos la dificultad para traducir en demandas comprensibles y sentidas para la población el concepto más bien abstracto de “calidad educativa”, y si además se le añade la débil capacidad de maestros y estudiantes para ser ellos los actores y sujetos sociales encargados de subir a la arena pública estas demandas colectivas, el resultado no puede ser muy diferente al que encontramos: una fragmentación y ausencia en los niveles estatales y locales de organizaciones y alianzas por la educación, así como la presencia de pocas organizaciones en la capital que se abrogan la representación de la sociedad civil, aunque en la práctica solo representen a una

parte de la sociedad, generalmente la mejor representada, como los empresarios o las clases medias.

FACTORES EXTERNOS AL CAMPO EDUCATIVO

Además de las características propias del campo educativo, la dificultad de articulación se relaciona con fenómenos generales que trascienden el tema de la educación y son comunes a otros campos de política sectorial y territorial. Aquí se pueden identificar al menos cuatro dimensiones que permiten comprender la baja articulación asociativa.

INSEGURIDAD CIUDADANA, PÉRDIDA DE CONFIANZA Y CRISIS SOCIAL

La primera dimensión tiene mucho que ver con la coyuntura reciente del clima de inseguridad ciudadana y crisis económica que se vive en todo el país: el crecimiento sostenido de la pobreza, el aumento de la violencia, la impunidad y la percepción de inseguridad; la desconfianza en las instituciones políticas y un desgaste generalizado en los procesos de cohesión y construcción social han afectado desproporcionadamente a la sociedad veracruzana, en buena parte por las débiles capacidades estatales de su gobierno (Alafita, 2011; Olvera, Zavaleta y Andrade, 2012; Zavaleta, 2010). Esta situación estructural tiene efectos en la posibilidad de generación de cohesión social y capacidades de construcción de lo público (Hevia y Olvera, 2013). Los ataques sistemáticos a la prensa han hecho de Veracruz uno de los lugares más peligrosos para el periodismo (Artículo 19, 2015). En este sentido, si en condiciones “normales” de seguridad y crecimiento económico es difícil la articulación de la ciudadanía, en situaciones de crisis se requiere un esfuerzo más importante para romper las dinámicas de desconfianza generalizada.

Uno de los efectos más evidentes de estas crisis acumuladas de seguridad, economía, impunidad y descomposición institucional está en la pérdida acelerada de la confianza, tanto personal como institucional (INE, 2014). La confianza interpersonal es un elemento fundamental para la construcción de capital social y para asociarnos con desconocidos en torno a causas comunes (Putnam, 1994; Durston, 1999). Por ello, la pérdida de confianza, que ya de por sí era muy baja en relación con otras regiones del mundo, producto de la inseguridad y la impunidad, dificultan con claridad la posibilidad de articulación social en torno a problemas comunes.

BAJA DENSIDAD ASOCIATIVA

La segunda dimensión es la baja densidad asociativa, tanto de México, en general, como de Veracruz, en particular. Tal como la literatura viene discutiendo desde hace décadas, México cuenta con muy baja densidad asociativa en comparación con otros países del mundo (Cadena-Roa, 2004; García *et al.*, 2010; Olvera, 1999 y 2003). Como vimos arriba, en Veracruz, donde residen más de siete millones de personas (Inegi, 2011), hay menos de 450 organizaciones aparentemente activas que se relacionan con temáticas de fomento educativo —incluyendo las de deporte y cultura—, es decir, una organización por cada 15 550 habitantes. Pero no es solo un problema del campo educativo: en general son muy pocas las organizaciones reconocidas en el estado. Con datos de 2011, Hevia y Olvera identificaron solo 148 organizaciones de empresarios en municipios metropolitanos, 69 asociaciones profesionales y solo 44 asociaciones deportivas (Hevia y Olvera, 2013); con pocas y desperdigadas organizaciones civiles en el territorio es más difícil articularse.

En este sentido, existe cierta evidencia sobre los efectos positivos de la participación para generar más participación (Klesner, 2007), de ahí que una baja densidad asociativa generalizada dificulte al mismo tiempo su articulación.

MIEDO AL CORPORATIVISMO

El tercer elemento es más bien de orden cultural y tiene que ver con la disputa por la autonomía y el miedo al corporativismo que se traduce en resistencias activas para generar espacios de representación tipo gremial al interior de las OSC mexicanas (Hevia, 2012). Una de las características más fuertes del régimen posrevolucionario fue el peso e importancia de las corporaciones (Adler-Lomnitz, 2001; Alonso, Aziz, y Tamayo, 1994). Por ello, también la lucha por la autonomía hacia el gobierno y el Estado llegó a ser la marca distintiva de las organizaciones de la sociedad civil como sujeto histórico (Fox, 1994). El miedo fundado a la cooptación y la representación corporativa ha hecho que muchas de las posibilidades para articularse como colectivo sean siempre acompañadas de suspicacias y desconfianza, imposibilitándose en la práctica formar coaliciones como la Asociación Brasileña de ONG (ABONG) o la Acción de OSC de Chile (Acción) (Hevia, 2012). Si a esto se suma la capacidad de adaptación del corporativismo a la narrativa de la transición y apertura democrática posterior a la alternancia política (Moreno, 2012), la posi-

bilidad de construir redes y articulación no corporativa ha sido la dinámica más generalizada de movimientos importantes como #Yosoy132 (Alonso, 2013). Sin embargo, estos formatos organizativos no terminan de resultar para casos más estables de asociaciones y agrupaciones a nivel local, regional o estatal.

UTILITARISMO PARTIDARIO Y GUBERNAMENTAL

Por último, el cuarto elemento, muy ligado con lo anterior, es la creación de “organizaciones fachada”, por parte de aspirantes a puestos de elección popular o incluso autoridades electas, que son usadas para entregar apoyos con fines de proselitismo electoral y para burlar tiempos de veda electoral (Hernández, 2013). En el caso veracruzano, la fundación “Fidelidad”, del exgobernador de Veracruz, Fidel Herrera, o la fundación “Ayudarte”, del exgobernador Javier Duarte de Ochoa, son los ejemplos más burdos, pero no los únicos. En el contexto de resistencia a la intromisión gubernamental y la simulación que hacen este tipo de organizaciones, no sorprende que las asociaciones civiles para-políticas dificulten la capacidad de articulación horizontal de la sociedad civil.

ELEMENTOS DE ARTICULACIÓN: CENTRARSE EN LOS APRENDIZAJES, EL CASO DE MIA

A pesar de este contexto adverso, existen experiencias de articulación de organizaciones civiles de carácter regional o local, en torno a la educación. Las más reconocidas tienen que ver con la experiencia de educación popular que tuvo una importancia fundamental en los procesos políticos de las décadas de 1970 y 1980 (Martín, 2010). Están los proyectos alternativos de la CNTE en Oaxaca, Michoacán y Chiapas; las escuelas zapatistas en 500 comunidades de Chiapas, y ejemplos de organizaciones civiles en Puebla, Querétaro, Zacatecas y la CdMx (Alaníz Hernández, 2013: 175-178). Así como proyectos colectivos en educación intercultural y bilingüe sumamente valiosos (Dietz, 2012). Todos estos proyectos rescatan la importancia de la autonomía y se centran, más que en el desempeño o la “calidad de la educación”, en la búsqueda de otros aprendizajes y otras dinámicas educativas. Otra experiencia colectiva de articulación se viene desarrollando en Veracruz y algunos estados del sureste desde 2014, como un proyecto de investigación colaborativa implementado por el CIESAS y la Universidad Veracruzana: el proyecto Medición Independiente de Aprendizajes (MIA), la primera evaluación

ciudadana de logro educativo en México (Hevia y Vergara-Lope, 2015; Vergara-Lope y Hevia, 2016). Esta experiencia colaborativa de investigación-acción consiste en que los ciudadanos puedan participar en la evaluación de la educación, no solo como observadores, sino como actores en todo el proceso de generación y uso de los datos. El proyecto se desarrolla desde 2014 y consiste en una encuesta realizada en hogares, no en escuelas, donde ciudadanos voluntarios aplican una serie de instrumentos muy simples a todos los niños entre 5 y 16 años en sus viviendas, para medir sus niveles de lectura y matemáticas básicas.

Esta experiencia se concibe como un proyecto piloto de implementación de una evaluación ciudadana de aprendizajes y pretende convertirse en un modelo de participación ciudadana innovador en la educación, que al mismo tiempo pueda generar información útil y confiable para la toma de decisiones. En este sentido, el proyecto MIA tiene cuatro objetivos: generar información válida, confiable e independiente sobre los aprendizajes básicos que poseen niños y jóvenes en Veracruz y en México; ampliar la discusión pública sobre educación hacia los aprendizajes de los niños y los factores extra-escolares relacionados; denunciar los efectos de las desigualdades sociales, económicas, culturales, políticas y geográficas en los resultados de aprendizajes de los niños y jóvenes; y desencadenar procesos comunitarios y ciudadanos en educación (MIA, 2014).

MIA es parte de un movimiento internacional de más de 15 países, de Asia y África, que comparten la metodología de evaluaciones ciudadanas de aprendizajes (*Citizen Led Assessment*) (Banerji, Bhattacharjea y Wadhwa, 2013; Save the Children, 2013). Son cinco los elementos que permiten pensar en usar este modelo, no solo para generar una evaluación independiente de aprendizajes en México, sino también para incrementar la participación social en educación: 1) la simpleza de sus objetivos, puesto que se pretende saber si los niños saben leer y hacer operaciones matemáticas básicas; 2) la simpleza del instrumento hace que pueda aplicarlo cualquier ciudadano que sepa leer y reciba la capacitación correspondiente, además de que permite comunicar los resultados con mayor facilidad; 3) sus resultados permiten pensar en acciones de intervención por parte de padres, escuelas y comunidad, enfocando acciones específicas para cada localidad o escuela; 4) en su aplicación y difusión de los resultados se trabaja con voluntarios locales: son miles de voluntarios en Asia y África que cada año se involucran en evaluaciones ciudadanas a los aprendizajes; y 5) su aplicación en hogares, no en escuelas, permite ampliar la mirada de la educación más allá de los contextos escolares y, con ello, focalizar esfuerzos en el involucramiento parental.

En este sentido, MIA representa la posibilidad de generar evaluaciones ciudadanas y participativas innovadoras, de carácter formativo más que sumativo (Martínez, 2009), que además de generar legitimidad a sus resultados por ser independiente de las autoridades y no estar ligada a programas de incentivos o castigos hacia los docentes, puede también añadir efectividad a los procesos de toma de decisiones de los sujetos gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la educación, al entregar sólida información basada en evidencia y en procedimientos estándares.

En 2014 se aplicó una primera medición en Veracruz con la participación de 480 voluntarios que entrevistaron a más de 3 100 niños en 2 400 hogares. En 2015, aumentó el número de voluntarios a 690 que entrevistaron a 4 800 niños en 2 760 hogares de Puebla, Yucatán y Quintana Roo y, en 2016, se planificó llegar a los estados de Tabasco y Campeche, además de implementar una segunda aplicación en Veracruz con la participación de decenas de organizaciones sociales e instituciones de educación superior.

Tal como se discute en las conclusiones, uno de los factores que permite explicar este caso de “éxito”, en términos de articulación, tiene que ver con la importancia de los aprendizajes básicos que tiene el proyecto MIA, mediante los cuales es posible ubicar la importancia de contar con demandas articuladoras legítimas e inspiradoras.

CONCLUSIONES

Como se vio a lo largo del presente capítulo, la emergencia de asociaciones civiles y organizaciones de la sociedad civil en el campo educativo posee dinámicas propias que es necesario analizar con detalle y que varían según la escala analítica con que se trabaje. Así, el objetivo fue analizar la emergencia y articulación de diversos actores extra-escolares en el campo de la educación, tomando como caso el estado de Veracruz. Como se pudo apreciar, existen situaciones fuera y dentro del campo de la educación que se relacionan de manera directa con la fragmentación de las organizaciones civiles a nivel estatal y local, abonando así a una débil gobernanza en el sistema educativo veracruzano y nacional.

En efecto, se buscó mostrar que existe una importante diferencia en el tipo y capacidad de actores sociales en los ámbitos federal-estatal y local, presentándose una situación de gobernanza frágil donde es significativa la ausencia de la voz de

las organizaciones civiles, tanto en política educativa, como en el desarrollo general de la vida democrática veracruzana.

Bajo este argumento, se revisaron algunas causas internas y externas al campo educativo que permiten comprender las dinámicas de fragmentación y articulación, sobresaliendo la importancia del contexto político y social de Veracruz, que obstaculizan la generación de cohesión social, así como la baja densidad asociativa y la tendencia al corporativismo como factores externos que inciden en la dificultad de articulación. Del mismo modo, se revisaron algunos factores internos al campo educativo, como la polisemia del concepto de “calidad” educativa, la difícil construcción de sujetos sociales y el tipo de descentralización-centralización que modela al sistema educativo nacional.

Por último, sobre el análisis rápido de una experiencia positiva de articulación entre sociedad civil, se puede concluir que una demanda que puede ayudar a la articulación es centrarse en los aprendizajes como un proceso complejo, pero concreto, que es más fácil de comprender, comunicar y compartir que el de “calidad de la educación”, para poder articular las demandas sociales y los esfuerzos en torno a la educación.

En efecto, a pesar del entorno complejo, existe la posibilidad de articulación de las organizaciones cuando existe un objetivo común y compartido. Hay algunos ejemplos respecto a la importancia de tener causas colectivas para propiciar procesos de articulación social: en la última década del siglo xx, el campo electoral propició una articulación nacional gracias a la movilización social centrada en las demandas de elecciones limpias y confiables (Olvera, 2003; Isunza, 2001); la crisis de derechos humanos producto de la fallida “guerra contra el narcotráfico” de Calderón también generó articulaciones en torno a movimientos como el encabezado por Javier Sicilia (Garza, 2016).

En el caso educativo, los abusos sistemáticos de la simbiosis atípica entre SNTE y SEP, que llegaron a ser reconocidos por el propio presidente de la República (Terra, 2011), lograron articular organizaciones civiles focalizadas en incidencia de política educativa, lo que desembocó a su vez en el soporte político para implementar los cambios constitucionales de 2013 en materia educativa. Sin embargo, como vimos, esta demanda, si bien sentida por diversos tipos de organizaciones, no logró generar una articulación a nivel local, ni tampoco sostener alianzas o coaliciones pro-educación más allá de cambios importantes en las políticas docentes, marcadamente las de evaluación a los maestros.

Tal como se mostró con el ejemplo del proyecto MIA, desarrollado en el sureste mexicano, se considera que los aprendizajes son el eslabón perdido para articular diversos sujetos y energías sociales relacionadas con la educación. Miembros de la comunidad escolar, organizaciones de la sociedad civil, maestros, padres y alumnos coincidimos en una demanda muy simple pero muy potente: queremos que los niños vayan a la escuela y que aprendan lo necesario para desarrollarse de manera armónica como ciudadanos, tal como lo establece el artículo tercero de nuestra Constitución. Si logramos pasar el corazón de la discusión educativa desde la “evaluación docente” hacia los “aprendizajes” podremos articular los esfuerzos y dar un salto cualitativo en la educación, que no solo fortalezca y articule las demandas de la sociedad civil, sino también que revierta la crisis educativa en la que nos encontramos hoy como país.

REFERENCIAS

- 10 por la Educación (2016). “10 por la Educación”. *10 por la Educación*, en <<http://www.10porlaeducacion.org/>>. [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2018.]
- Aboites, Hugo (2012). *La medida de una nación: los primeros años de la evaluación en México: historia de poder, resistencia y alternativa (1982-2012)*, México, UAM/Clacso/Itaca.
- Adler-Lomnitz, Larissa (2001). *Redes sociales, cultura, y poder: ensayos de antropología latinoamericana*, 2ª ed., México, Flacso-Sede México/M.A. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2011). *Gobernanza y gestión pública*, 4ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica.
- Alafita, Leopoldo (ed.) (2011). *Estudio de percepción ciudadana. La cultura política y los valores cívicos en Veracruz: la imagen de las instituciones, la confianza, la tolerancia y la convivencia*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Alaníz Hernández, Claudia (2013). “Modalidades de participación social en educación básica”, *Argumentos*, vol. 26, núm. 72, pp. 167-189.
- Alonso, Antonio (2006). “Calidad en educación: significado y medición”, en *Educación: visiones y revisiones*, Fernando Solana (ed.), México, Siglo XXI/FMED, pp. 181-191.
- Alonso, Jorge (2013). “Cómo escapar de la cárcel de lo electoral: el Movimiento #YoSoy132”, en *Desacatos*, núm. 42, agosto, pp. 17-40.
- Alonso, Jorge, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (eds.) (1994). *El nuevo Estado mexicano*, 4 vols., Guadalajara, Universidad de Guadalajara/Nueva Imagen/CIESAS.

- Andere, Eduardo (2006). *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*, México, Planeta.
- Arnaut, Alberto (1996). *Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*, 2ª ed., México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- _____. (1998). *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1889-1994)*, México, Colegio de México/CIDE.
- _____. (2010). “Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010”, en *Educación. Los grandes problemas de México*, Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (eds.), vol. 7, México, El Colegio de México, pp. 233-267.
- Artículo 19 (2015). “Muerte en Veracruz: periodistas bajo ataque en México”, *Artículo 19*, en <<http://www.articulo19.org/muerte-en-veracruz-periodistas-bajo-ataque-en-mexico/>>. [Fecha de consulta: 5 de julio de 2018.]
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2010). *Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, Sr. Vernor Muñoz. Misión a México, A/HRC/14/25/Add.4*, Nueva York, Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Banerji, Rukmini, Suman Bhattacharjee y Wilima Wadhwa (2013). “The Annual Status of Education Report (ASER)”, *Research in Comparative and International Education*, vol. 8, núm. 3, p. 387, en <<https://doi.org/10.2304/rcie.2013.8.3.387>>.
- Bensusán, Graciela y Arturo Tapia (2013). “El SNTE y la calidad educativa: una agenda de investigación”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 75, núm. 4, pp. 557-587.
- Bray, Mark y Magda Nutsa Kobakhidze (2014). “Measurement Issues in Research on Shadow Education: Challenges and Pitfalls Encountered in TIMSS and PISA”, *Comparative Education Review*, vol. 58, núm. 4, pp. 590-620, en <<https://doi.org/10.1086/677907>>.
- Cadena-Roa, Jorge (ed.) (2004). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Cameron A. Maxwell, Eric Hershberg y E. Kenneth Sharpe (eds.) (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, Flacso.
- Casassus, Juan (2003). *La escuela y la (des)igualdad*, Santiago, Lom.

- De la Cuadra, Fernando (2007). "Conflicto social, hipergobernabilidad y participación ciudadana. Un análisis de la 'revolución de los pingüinos'", *Polis. Revista Latinoamericana*, núm. 16, en <<http://polis.revues.org/4699>>.
- Delamaza, Gonzalo (2005). *Tan lejos, tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*, 1ª ed., Santiago, Lom.
- Dietz, Gunther (2012). *Multiculturalismo, interculturalidad y diversidad en educación: una aproximación antropológica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Durston, John (1999). "Construyendo capital social comunitario", *Revista CEPAL*, núm. 69, pp. 103-118.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). "Building Theories from Case Study Research", *The Academy of Management Review*, vol. 14, núm. 4, pp. 532-550, en <<http://dx.doi.org/10.2307/258557>>.
- Estados Unidos Mexicanos (2013). Decreto por el que se reforman los artículos 3º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero.
- Fox, Jonathan (1994). "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, vol. 46, núm. 2, pp. 151-184.
- _____. (2007). *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*, Nueva York, Oxford University Press.
- García, Sergio, Felipe J. Hevia, Michael D. Layton, María Isabel Verduzco, Martha Santos y Ana Paulina Rosas (2010). *Leyes estatales de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Análisis y recomendaciones*, México, Incide Social/ITAM/Alternativas y Capacidades A.C.
- Garza, Jaqueline (2016). "Sociedad civil organizada en la vigilancia y defensa de los derechos humanos ante la violencia en México (2006-2012)", tesis de doctorado en antropología, México, CIESAS-DF.
- Gutiérrez, Daniel (2003). "El reverso del sujeto sociológico", *Revista Universidad EAFIT*, vol. 39, núm. 131, pp. 41-59.
- Hernández, Elizabeth (2013). "La cultura política en la región maderera de Perote y Las Vigas. Análisis comparativo de los procesos y estrategias para la selección de candidatos a puestos de cabildo en el trienio 2008-2010", tesis de maestría en antropología social, Xalapa, CIESAS-Golfo.
- Hevia, Felipe J. (2011). "Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social", *Revista de Estudios Sociales*, núm. 39, pp. 95-108.

- _____. (2012). “Más allá de organizaciones civiles. Algunos problemas para caracterizar el fenómeno asociativo en México”, en *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, Víctor Espinoza y Alejandro Monsiváis (eds.), Tijuana, Colef, pp. 369-396.
- _____. (2014). *Peticiones, protestas y participación. Patrones de relación sociedad-gobierno en la educación básica en Veracruz a inicios del siglo XXI*, México, CIESAS.
- Hevia, Felipe J. y Oswaldo Antonio (2016). “Ni voto de castigo ni acarreo masivo. Fragmentación e incertidumbre en el voto magisterial en Veracruz en las elecciones de 2015”, en *Proyecto Paradojas*, México, en dictaminación.
- Hevia, Felipe J. y Alberto Olvera (2013). “Capital social en el estado de Veracruz”, en *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*, Alberto Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (eds.), Xalapa, Universidad Veracruzana, pp. 165-216.
- Hevia, Felipe J. y Samana Vergara-Lope (2015). *Medición independiente de aprendizajes. Informe de investigación*, Xalapa, CIESAS.
- Indesol (2016). “Sistema de Información del Registro Federal de las osc”, en <<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>>.
- INE (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE, en <[http://www.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informe Pais/](http://www.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informePais/)>.
- INEE (2014). “Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, en <<http://www.inee.edu.mx/>>.
- Inegi (2011). “Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2010”, México, Inegi.
- Isunza Vera, Ernesto (2001). *Las tramas del alba: una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo, (1968-1993)*, 1ª ed., México, CIESAS/ M.A. Porrúa.
- Klesner, Joseph L. (2007). “Social Capital and Political Participation in Latin America”, *Capital social y participación política en América Latina: evidencia de Argentina, Chile, México y Perú*, vol. 42, núm. 2, pp. 1-32.
- Martin, Christopher J. (2010). “Las innovaciones de la educación popular en el mundo jerárquico de las políticas públicas”, en *Innovación social en educación: una base para la elaboración de políticas públicas*, Bonifacio Barba y Margarita Zorrilla (eds.), 1ª ed., Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes/ Siglo XXI, pp. 46-73.

- Martínez Carazo, Piedad Cristina (2006). "El método de estudio de caso, estrategia metodológica de la investigación científica", *Revista Científica Pensamiento y Gestión*, núm. 20, pp. 165-193.
- Martínez Rizo, Felipe (2009). "Evaluación formativa en aula y evaluación a gran escala: hacia un sistema más equilibrado", *REDIE*, vol. 11, núm. 2, en <<http://redie.uabc.mx/vol11no2/contenido-mtzrizo2.html>>.
- Martinic, Sergio y Gregory Elacqua (eds.) (2010). ¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo, Santiago, UNESCO/PUC.
- MIA (2014). "Medición Independientes de Aprendizajes", en <<http://medicionmia.org.mx/>>.
- Moreno, Saúl Horacio (2012). "Más allá de Schmitter (en el mundo sindical)", en *Los retos de la democratización, el desarrollo sustentable y la construcción de ciudadanía en Veracruz*, Alberto Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (eds.), Xalapa, Covecyt-UV, pp. 65-79.
- Muñoz, Aldo (2008). "Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, pp. 377-417.
- Olvera, Alberto (ed.) (1999). *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México.
- ____ (ed.) (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana.
- ____ (2013). *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Olvera, Alberto, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (eds.) (2012). *Los retos del desarrollo, la democracia, la sociedad civil y el medio ambiente en Veracruz*, Xalapa, Covecyt-UV.
- Organización de Naciones Unidas (2016). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Nueva York, Organización de Naciones Unidas.
- Ornelas, Carlos (ed.) (2007). *Democracia y educación cívica*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- ____ (2008a). *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo*, 1ª ed., México, Siglo XXI.
- ____ (2008b). "El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, pp. 445-469.
- Poder Ejecutivo Federal (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, Presidencia de la República.

- Putnam, R.D. (1994). *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Santibáñez, Lucrecia. 2008. "Reforma educativa: el papel del SNTE", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, pp. 419-443.
- Santizo, Claudia (2011). "Gobernanza y participación social en la escuela pública", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 50, pp. 751-773.
- Save the Children (ed.) (2013). *The Right to Learn. Community Participation in Improving Learning*, Westport, Save the Children.
- Solana, Fernando (ed.) (2005). *Educación y desigualdad*, México, Siglo XXI.
- Solana, Fernando, Raúl Cardiel y Raúl Bolaños (1981). *Historia de la educación pública en México*, México, Secretaría de Educación Pública/Fondo de Cultura Económica.
- Street, Susan (1992). "El SNTE y la política educativa, 1970-1990", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, núm. 2, pp. 45-72, en <doi:10.2307/3540980>.
- Terra (2011). "Reconoce Calderón pacto con Elba Esther Gordillo", *Terra*, 6 de julio, en <<http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/1152234/Reconoce+Calderon+pacto+con+Elba+Esther+Gordillo.htm>>.
- UNESCO (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*, Jomtien, UNESCO.
- _____. (2000). *The Dakar Framework Action. Education for All: Meeting our Collective Commitments*, Dakar, UNESCO.
- _____. (2005). *Educación para todos. El imperativo de la calidad. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Resumen*, París, UNESCO.
- _____. (2009). *Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza*, París, UNESCO.
- Verduzco, María Isabel y Mónica Tapia (2012). *Organizaciones de la sociedad civil: presentes en las escuelas, ausentes en las políticas educativas*, México, Alternativas y Capacidades A.C.
- Vergara-Lope Tristán, Samana y Felipe J. Hevia de la Jara (2016). "Evaluaciones educativas realizadas por ciudadanos en México: validación de la Medición Independiente de Aprendizajes", *Innovación educativa* (Ciudad de México), vol. 16, núm. 70, pp. 85-108, en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-26732016000100085&lng=es&tlng=es>. [Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2018.]

- Zavaleta, Alfredo (2010). “Los derechos humanos en Veracruz (1991-2006)”, en *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización de la política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, Alberto J. Olvera (coord.), México, CIESAS/UV, pp. 407-446.
- Zurita, Úrsula (2011). “Los desafíos del derecho a la educación en México a propósito de la participación social y la violencia escolar”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 48, pp. 131-158.

LA SANA DESCONFIANZA: NUEVOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN E INCIDENCIA

Alejandro Natal

Este capítulo busca explorar hasta qué punto los nuevos medios de comunicación pueden permitir a la sociedad civil incidir de manera más puntual en la ampliación de derechos y/o promulgación de leyes. La discusión se centra en cómo los nuevos medios digitales posibilitan la participación a grupos sociales minoritarios en el debate político institucional.

Los cambios en la comunicación humana no son inocuos. La sociedad, sus estructuras y sistemas se construyen y actualizan a partir de la evolución de la comunicación (Rheingold, 2002). En la actualidad, las nuevas tecnologías han modificado a tal grado nuestra manera de comunicarnos, que hoy por hoy hablamos de una “sociedad de la información” (Castells, 2002) en la que la comunicación se ha convertido en una prioridad política (Criado y Ramilo, 2010). Los nuevos medios y las tecnologías de la información permean varios niveles de nuestra vida democrática: entre el gobierno y sus empleados (G2E), entre niveles de gobierno (G2G), en la atención al ciudadano (G2C) en trámites y servicios públicos (Cairo, 2002; de Cindio y Ripamonti, 2009; Day, 2010). Esto es lo que llamamos *e-government* o *sociedad 1.0*, la forma de una sociedad mediada por tecnologías y medios. Sin embargo, los nuevos medios facilitan también que los ciudadanos se puedan articular en comunidades sociopolíticas (C2C) y que participen en el proceso de toma de decisiones (C2G). Esta es una *sociedad 2.0*, una sociedad más horizontal caracterizada por una nueva relacionalidad política entre los ciudadanos y sus representantes (véase Galindo, 2009).

En esta sociedad, los nuevos medios y las tecnologías pueden generar canales de comunicación política horizontales, directos —no mediatizados—, ubicuos y

de mayor eficiencia, permitiendo con ello un diálogo abierto entre representantes y representados. Esto puede redundar en una democracia más plural y participativa que busque incorporar con mayor dinamismo nuevos temas sociales, agendas políticas, identidades o voces emergentes en el debate político. Quizá por ello, en estos inicios del siglo XXI, se han visto muchos casos en que los nuevos medios son un factor determinante para precipitar en nuevas formas de protesta e incidencia en la vida pública, como en el caso de los *Occupy Wall Street*, la *Revolución de los Jazmines*, la *Primavera Árabe* o *Los Indignados* en España, por mencionar algunos. Por ello, los “ciberoptimistas” conciben a estos medios como una herramienta poderosa para el desarrollo de la democracia.

En contraparte, los “ciberpesimistas” no ven cambios realmente sustanciales ni decisivos en el papel de estos nuevos medios en la democracia y se cuestionan, por ejemplo, si este tipo de protesta hubiera surgido en un mundo sin Internet (Bailard, 2012). Para estos autores, los nuevos medios solo amplían las desigualdades sociales —brecha digital— y pueden servir para consolidar el autoritarismo y la represión política (Morozov, 2011). En cuanto a la sociedad civil y su participación, los ciberpesimistas creen que los nuevos medios podrían estar orientando a los procesos de socialización política y las relaciones interpersonales hacia la individualización y desvinculación social, reduciendo con ello la participación cívica y política y las posibilidades de incidencia de la sociedad civil (Nie, 2001).

Sin embargo, no hay aún suficientes estudios sistemáticos que nos permitan “identificar cuándo las redes sociales y medios digitales hacen una diferencia significativa en la generación de movimientos sociales” (Valenzuela, 2013: 75); o cuándo modifican el debate público o generan una mayor acción colectiva, o posibilitan que la participación ciudadana tenga incidencia efectiva en políticas públicas o legislación. Por ello, identificar hasta cuándo y bajo qué condiciones estos medios pueden llegar a ser una herramienta eficaz para promover una democracia participativa que permita romper con las barreras de entrada y la inacción social, es apremiante académicamente (Earl y Kimport, 2011; Millaleo y Cárcamo, 2013, 2014).

En este mismo sentido, es necesario observar si estos nuevos medios permiten un ejercicio efectivo de los derechos o funcionan como contrapeso para contrarrestar desequilibrios de representación política en minorías, contraloría social, corrupción o ineficiencia; o sirven para construir desde la sociedad, figuras y procesos compensatorios, como los observatorios ciudadanos (Natal, 2014).

Para esta discusión se tomará como estudio de caso el movimiento LGBTIQ (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersexuales y queer) y la discusión de las llamadas “Bodas gay” de 2009 en México. Este caso es interesante en la medida en que durante 35 años el movimiento había buscado incidir en que los derechos y obligaciones del matrimonio civil se hicieran extensivos a las parejas del mismo sexo. En el caso mexicano, el tema no era menor, ya que es una sociedad tradicionalista donde la Iglesia aún es un poder fáctico, los medios están controlados por una élite conservadora y el gobierno federal era, a la fecha, de un partido que se oponía a la ampliación de estos derechos. Por tanto, el cabildeo necesario para la aprobación final de las “bodas gay” fue tan intenso que llegó a crear una nueva racionalidad comunicativa entre representados y representantes. Sin embargo, la pregunta que este logro deja en el aire es: ¿cómo la comunidad LGBTIQ, una minoría poblacional en una sociedad extremadamente conservadora y con medios y gobiernos en contra, logró incidir en la promulgación de una ley que les diera equidad en términos de su derecho al matrimonio civil? Este es el tema que se discutirá aquí.

En las páginas siguientes se analizará el proceso de la aprobación de las llamadas “bodas gay” en México. Se inicia con una breve discusión teórica sobre la desconfianza y los nuevos medios que dará marco al resto del análisis. Se continúa, en una segunda sección, con una lectura de este movimiento en México, pero visto desde Twitter. Para concluir con algunos comentarios.

LA SANA DESCONFIANZA Y LOS NUEVOS MEDIOS

Es un lugar común señalar que vivimos una crisis de representación que ha impactado nuestra vida política generando una paulatina desconfianza en los representantes, el deterioro de las funciones de interlocución e intermediación de los partidos y el debilitamiento de la unidad jurídica y política de los Estados (Novaro, 2000). Esto ocasiona un desapego cada vez mayor entre representantes y sociedad, pérdida de legitimidad, baja participación ciudadana y una creciente desconfianza hacia las instituciones y la clase política en general.

Se señala que la creciente desconfianza está sumiendo a las democracias modernas en círculos que retroalimentan la crisis de la representación política y que crean una sensación de vacío frente a la promesa democrática de la modernidad. Así, hoy en día, las elecciones son más un juicio sobre el pasado que la oportunidad de construir el futuro. Se vive así en una “era de la desección” en “democracias

de sanción” (Rosanvallon, 2007) o “sociedades de la desconfianza”, en la que la duda sistémica en la efectividad de las instituciones puede llegar a poner en riesgo al propio orden político y, por tanto, a la democracia (véase Beck, 2002; Cairo, 2002).

Sin embargo, una sacralización de la confianza puede llevar a restarle a la desconfianza el valor que tiene en las democracias. Si pensamos a la desconfianza no necesariamente como antónimo de confianza,¹ sino a ambos como graduaciones de un espectro. Entonces habría niveles de desconfianza, es decir, esta sería una credibilidad relativa o limitada. Así, se podría definir a la desconfianza como la conciencia que tiene un individuo o conjunto de ellos de que, en contextos de incertidumbre y frente a probabilidades subjetivas, otros produzcan resultados o respuestas negativas, por lo que es necesario limitar o relativizar el control de recursos, procesos o las concesiones para organización del futuro que se le da a otros, de tal suerte que el riesgo de no alcanzar los objetivos, metas o propósitos comunes, se reduzca. De esta forma, niveles aceptables de desconfianza permiten que las instituciones mantengan el derrotero estipulado en su creación, o que sean reformadas a lo largo del tiempo, a fin de que continúen persiguiendo intereses públicos. Es decir, bajo esta perspectiva, la desconfianza puede llevar a la creación de arreglos institucionales que generen mayor credibilidad.

Esta idea no es nueva, la desconfianza vista por Montesquieu puede leerse como una forma de velar porque los representantes cumplan sus compromisos y vigilar que busquen el bien común, por lo que es un elemento necesario para la democracia en la medida en que ayuda a prevenir la acumulación de poderes y a proteger al individuo de las invasiones del poder público (Natal, Ortega y Martínez, 2014). Desde este punto de vista, la desconfianza no necesariamente tiene como efecto que las personas no participen en la esfera pública, sino que ejerzan alternativas de vigilancia y control social sobre la representación política. Estas

¹ La confianza es una probabilidad subjetiva que se da en contextos de incertidumbre mediante la cual un agente deposita expectativas positivas en las acciones o respuestas de los demás (Gambetta, 1998; Luna y Velasco, 2005); lo que implica entregar o compartir el control de recursos, procesos o perspectivas de futuro con otros para el logro de un objetivo, meta, o propósito común (véase Ostrom y Ahn, 2003). Así, entre más se cede o comparte el control, mayor será el costo de oportunidad para el que confía; y aquel en el que se confía, aumenta el costo de seguir siendo confiable. La confianza en las instituciones es un atributo cargado de valor simbólico, que se construye a lo largo del tiempo y que genera identidad en la medida en que se comparten intereses (véase Putnam 2002; Durand Ponte, 2002).

formas no institucionalizadas de control son lo que Rosanvallon llamó “contrademocracia” (Rosanvallon, 2007), “poderes de control” que consisten en mantener una mirada permanente sobre los representantes, un estado de alerta y vigilancia sistemática sobre las causas o los temas que avanzan y una forma de equilibrar la legitimidad electoral con la social. Pero la desconfianza no solo surge por un mal funcionamiento de la autoridad, también por la protección que un clivaje puede, legítimamente, querer tener frente a gobierno de oposición, por la emergencia de nuevas identidades —ambientalistas, feminismos, usuarios de internet, religiones, preferencias sexuales— o subculturas que no alcanzan a ser representadas por los partidos.

Por tanto, estas formas de desconfianza articulada, es decir, de procesos sociales que buscan incidir en la representación política, deberían tener suficientes mecanismos garantizados de incidencia en el debate público institucional. Sin embargo, hoy día son más las restricciones para que esta desconfianza pueda incidir que los arreglos institucionales que la alientan o que podrían articularla para hacerla incidir en el debate político institucional.

Aun sin arreglos institucionales suficientes, la sociedad civil tiende a encontrar mecanismos para hacer que sus demandas y necesidades se discutan y politicen; la fórmula, en este caso, ha sido el uso de los nuevos medios y las tecnologías de información y comunicación (NMTIC), espacios que facilitan realizar funciones “contrademocráticas”; en palabras de Rosanvallon: “el papel efectivo del internet reside en su adaptación espontánea a las funciones de vigilancia, de denuncia y de calificación” (2007: 81-82). Esto es posible porque los NMTIC *a)* tienen una notable capacidad para acelerar y extender geográficamente la difusión de la información (véase Garret, 2006); *b)* ofrecen oportunidades interactivas, lo que puede conducir a mayores niveles de discusión y exponer a los ciudadanos a nuevos argumentos políticos incluyendo aquellos que podrían cambiar sus preferencias o posiciones políticas (Natal, 2014); y *c)* facilitan la integración y participación de los individuos en política (Mossberger, Tolbert, McNeal y McDonald, en Natal, 2014).

Estos NMTIC, han ampliado los repertorios de acción colectiva, lo que algunos autores han llamado *e-tactics* (Earl y Kimport, 2011; Natal y Perera, 2014; Van Lear y Van Aelst, 2009); pero también han transformado a la propia sociedad civil en términos de organización, repertorio de acción, transnacionalización, independencia e interdependencia mediática, recursos y marcos interpretativos (véase Atton, 2003; Carty, 2010; Rheingold, 2002; Clark y Themudo, 2003; Della Porta y

Mosca, 2005; Sábada, 2012; Alexandra, 2004; Van Laer y Van Aelst, 2009; Jacobs y Shapiro, 2011). Así, los NMTIC han posicionado a la sociedad civil, en general, de una manera distinta en el escenario político, haciéndola pasar de una posición a la defensiva o reactiva, a una posición propositiva y afirmativa (Sádaba, 2012).

Pero los NMTIC son más que instrumentos periféricos o parte de los repertorios de actuación política; son espacios de encuentro de diálogo y deliberación plural sobre lo público, el *locus* donde interactúa una comunidad y, por ello, funcionan como una arena virtual, una nueva plaza pública (Vega y Merino, 2011). Más aún, son mecanismos de articulación donde los ciudadanos con intereses o ideas similares se integran en nuevas comunidades sociopolíticas, socializan políticamente e incluso se estructuran socialmente en identidades y clivajes. Por tanto, representan un “recurso intangible y elemento de cohesión y mayor valor para constitución de una sociedad” (Galindo, 2009: 168). De tal suerte que los NMTIC, desde una perspectiva dialéctica, son “para” y “junto” con la sociedad civil un *locus* y un *modus*, una doble articulación entre el usuario como conjunto y el instrumento de acción, el medio y el discurso, la plaza y la forma de habitarla (Cammaerts, 2012).

Hoy en día, los NMTIC son un instrumento y una arena a través de la cual la sociedad defiende derechos políticos o sociales frente al Estado o la iniciativa privada e interviene en lo público; permiten tanto a clivajes en un gobierno de oposición como a identidades emergentes (véase arriba), que de otra manera podrían tener barreras de entrada a lo político, articular su desconfianza para participar de manera más efectiva en la deliberación institucional, ejercer sus libertades, defender sus derechos e incidir en política.

Por tanto, hoy por hoy, los NMTIC son un mecanismo mediante el cual la sociedad socializa la desconfianza, vigila, resuelve vacíos de representación social y participa en lo público, y que incluso se reestructura socialmente por medio de ellos (Tilly, 2006). De esta manera, están ayudando a resolver rezagos de representación y a reducir la desconfianza en las instituciones; así como a encontrar salidas alternativas a los límites de la democracia, permitiendo la ampliación de la participación y de la relación entre el ciudadano y la política, entre el ciudadano y sus representantes (Criado y Ramilo, 2010). Con ello, los NMTIC generan cambios en la manera en que se ejerce la democracia (Araya, 2005) y una forma nueva de ejercer la ciudadanía, la “ciudadanía digital” (Natal, Benítez y Ortiz, 2014).

MOVIMIENTO GAY

Desde mediados de los años setenta el movimiento lésbico-gay-bisexual-trans-género (LGBT) —ahora conocido como LBGTIQ, añadiendo “intersexual y *queer*”—, también llamado movimiento de la diversidad sexual, inició su lucha por la equidad en México con el Frente de Liberación Homosexual. Al inicio, la lucha solo buscaba un espacio de respeto en la sociedad pero, con el paso del tiempo, amplió sus demandas para incluir temas como el fin de la discriminación, políticas de salud pública en torno al VIH-SIDA y, más recientemente, el reconocimiento legal para el matrimonio civil de parejas del mismo sexo (Lozano, 2011).

Un aspecto particularmente notable del movimiento de la diversidad sexual es que a lo largo de su lucha ha presionado y logrado que algunos partidos políticos integren sus demandas a sus plataformas electorales. Más aún, el movimiento logró que los partidos abrieran espacios a candidaturas LGBT y se ocupó por garantizar el acceso de sus candidatos a puestos de representación en el sistema político mexicano. “El desaparecido Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), fue el primero en incluir la frase “diversidad sexual” en su plataforma electoral y en abrir tres espacios a candidaturas de dos hombres homosexuales y de una mujer lesbiana” (Lozano, 2011: 218). Tiempo después, el Partido Democracia Social (PDS), liderado por Gilberto Rincón Gallardo, sería el primer partido en México con una plataforma política explícita a favor de los derechos LGBT.

Esta construcción de un espacio político tuvo su primer logro en 1997, cuando Patricia Jiménez, activista LGBT, se convirtió en diputada federal, y en 2000, cuando la también activista, Enoé Uranga, apoyada por el Partido Democracia Social (PDS), fue la primera asambleísta del movimiento. El 24 de abril de 2001 Uranga presentó la primera iniciativa de ley que lograba colarse en las agendas legislativas de México en busca del reconocimiento legal a las parejas del mismo sexo: la Ley de Sociedades de Convivencia (LSC). En la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) —ahora Congreso de la Ciudad de México—, la iniciativa contó con el apoyo de los exintegrantes del PDS, y en la sociedad civil con el de un grupo de activistas LGBT. La discusión tomó cinco años, ya que había una fuerte oposición, no solo por parte del *statu quo* representado en la figura del cardenal de la Ciudad de México, Norberto Rivera, así como de organizaciones conservadoras como Pro Vida y la Asociación de Abogados Católicos; sino también por actores políticos como el entonces jefe de Gobierno de la Ciudad de México, López Obrador.

A pesar de que la sociedad civil apoyó esta iniciativa y utilizó para tal efecto un amplio repertorio de acciones colectivas como marchas, búsqueda de alianzas con partidos políticos y gente reconocida a nivel internacional, recolección de firmas, foros y una estrategia con los medios de comunicación mexicanos, la iniciativa no tuvo éxito (Lozano, 2011).

Durante los cinco años que siguieron a este fracaso, la comunidad LGBT no se mantuvo al margen del proceso legislativo. En este periodo, estuvo presionando por retomar la iniciativa pero, sin mayor espacio en los medios electrónicos o impresos —bajo el control de las élites conservadoras—, no pudo lograrlo.

En octubre de 2006, en la IV legislatura de la ALDF, el asambleísta Jorge Carlos Díaz Cuervo, del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PSD) —una versión renovada del PDS— reactivaría la iniciativa de la LSC. Aunque frente a la iniciativa hubo una enorme oposición de grupos conservadores y del propio gobierno federal —Partido Acción Nacional—, y en algunos momentos la iniciativa pareció congelarse de nuevo, esta se mantuvo viva gracias a una inusitada participación de la sociedad civil. Para esta época, la penetración y el uso de internet ya se habían expandido en el país, principalmente en la Ciudad de México, por lo que además del repertorio de acción tradicional se incorporaron nuevas tácticas de acción colectiva, vía internet.² Así, el diputado Díaz Cuervo, principalmente por medio de *blogs* y cadenas de correos electrónicos, inició una interacción más dinámica y directa con sus representados, lo que contribuyó a formar lazos de mayor confianza entre el representante legislativo y la comunidad LGBT. Esto, a su vez, también coadyuvó a integrar virtualmente a la comunidad LGBT y a fortalecer a una incipiente red de activistas y simpatizantes del movimiento. Esta red se articuló y expresó a través de los NMTIC y manifestó su desconfianza a que los partidos conservadores y que la presión de la Iglesia, como había sucedido cinco años antes, “bajaran” la iniciativa de la discusión. Los nuevos espacios virtuales de discusión mostraron tal efervescencia que los medios convencionales tuvieron que retomar el tema y la enorme capacidad de conectividad que le dieron al movimiento permitió con mucha rapidez organizar marchas, manifestaciones y otros instrumentos del repertorio tradicional de acción colectiva. La presión de esta comunidad orga-

² Recordemos que Facebook salió al público en 2004 y Twitter en 2006. Además, la penetración de Internet en la población no fue importante sino hasta 2006, cuando alcanzó una cobertura de casi 20% de la población.

nizada fue tal que, un mes después de ser presentada —el 9 de noviembre, de 2006—, la iniciativa se aprobó con 38 votos a favor, 19 en contra y 3 abstenciones.

Tras la aprobación de la LSC, las redes siguieron vivas y conectadas por los NMTIC, y aunque aceptaban que este era un paso importante para el movimiento LGTB, discutieron intensamente el hecho que, *de facto*, esta ley no otorgaba los mismos derechos y obligaciones que las dispuestas en el Código Civil para los matrimonios —como adopción, derechos de salud pública, bienes. Así, las voces disidentes del LGBT continuaron con el debate y mantuvieron viva en los NMTIC la discusión sobre la necesidad de conquistar “todos” los derechos civiles de ley. De esta forma, en 2009, David Razú, asambleísta del Distrito Federal, impulsó una reforma al Código Civil para permitir los matrimonios entre personas del mismo sexo.

Para esta fecha, había ya un paisaje digital diferente, con una mayor penetración de internet (27.5%), un uso intensivo y cotidiano de la *Web* 2.0 y antecedentes fructíferos en México de acción colectiva por medio de las TIC, en Twitter principalmente.³ Esto permitió que #matrimoniodf, el *hashtag* con el que desde el principio las redes sociales se hicieron presentes en la discusión del tema, hiciera públicos sus argumentos y posturas. Así, desde que inició labores la V Legislatura de la ALDF, en septiembre de 2009, este tema estuvo presente permanentemente en las redes sociales, especialmente en Twitter. Como señala Genaro Lozano, activista LGBT: “bajo #matrimoniodf se concentró inicialmente un grupo pequeño de tuiteros, que empezó a retransmitir o dar RT a todas las notas [...] de esta forma un grupo pequeño de tuiteros fuimos creando un grupo de discusión y contribuyendo con artículos relacionados con debates similares en torno al matrimonio entre parejas del mismo sexo publicados por diarios de otros países, así como bibliografía académica relacionada con el tema” (Lozano, 2011: 223-224). Sin duda, el uso de este medio permitió que los argumentos alimentaran otros espacios y llegaran “al conocimiento de quienes estábamos en la esfera de la decisión [...] el debate fue permanente en todas las esferas, incluidas las redes sociales” (Razú, 2011: 243).

³ El caso más sobresaliente fue el movimiento #internetnecesario, nombrado por el diario *El País* como “la primera manifestación twitter” (Bastidas, 2009), movimiento que surgió en México en octubre de 2009 y que logró a partir de los nuevos repertorios basados en las TIC frenar el impuesto de 4% a Internet y telecomunicaciones que se quería aprobar en la Ley de Ingresos en ese año.

Así las cosas, en agosto de 2010 fue ratificada la constitucionalidad de las reformas de los artículos 146, 237, 294 y 724 del Código Civil del Distrito Federal,⁴ que permitieron el matrimonio entre personas del mismo sexo, con los mismos derechos de los matrimonios convencionales. El *hashtag* #matrimonioDF sigue siendo utilizado hasta hoy en México, como un espacio de debate y difusión de los derechos civiles del grupo LGBT.

La historia de este movimiento podría leerse como la de muchos otros colectivos exitosos en materia de incidencia. Contada así, parecería que los NMTIC son eso, medios que usados intensamente permitieron al colectivo avanzar sus ideas. Sin embargo, para poder apreciar la intensidad con la que se usaron los medios y probar nuestro argumento de que este movimiento construyó una forma nueva de relacionalidad entre sociedad y representantes, es necesario contar la historia desde “el medio”, lo que haremos a continuación.

A diferencia de Facebook, Twitter, no es una red social, sino un redistribuidor de noticias donde el receptor puede convertirse a la vez en emisor (Fernández y Paneagua, 2012; Kwak *et al.*, 2010; Horan, 2013; Java *et al.*, 2007); esto hace “que usuarios similares entre sí, tengan patrones similares de difusión de información” (Horan, 2013: 46). De suerte que esta red funciona, en el espacio virtual, como una plaza pública, los nuevos espacios y redes en donde se dan fórmulas sociales de comunicación como el rumor o el chisme (Natal, 2011).

En Twitter, los mensajes están abiertos a todo el público, usuarios o no usuarios, de tal suerte que la comunicación es abierta. Así, esta red es asimétrica, pero homegeneizante. Asimétrica en la medida en que los usuarios pueden comunicarse directamente con otros más preparados, o con cargos políticos; y homogeneizante porque todos los usuarios son iguales y no hay privilegios exclusivos. Sus mensajes son breves y ágiles, como una consigna, lo que permite que los políticos pue-

⁴ El 24 de noviembre de 2009, el entonces diputado por el Partido de la Revolución Democrática en la ALDF y ex dirigente del PSD, David Razú Aznar, impulsado por varias organizaciones y activistas que constituyeron la red Sociedad Unida por el Derecho al Matrimonio, presentó la iniciativa de ley para reformar los artículos vigentes en el Código Civil con la intención de que personas del mismo sexo pudieran contraer matrimonio en el DF, la cual fue aprobada el 21 de diciembre de ese año, sin embargo, el titular de la Procuraduría General de la República presentó, en enero de 2010, una acción de anticonstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, órgano que terminó por ratificar la constitucionalidad de las reformas en agosto de ese mismo año.

dan ser desafiados (Himmelboim, McCreery y Smith, 2013). Twitter es además descentralizado, breve, hipertextual, sincrónico, multiplataforma y viral (Orihuela, 2011).

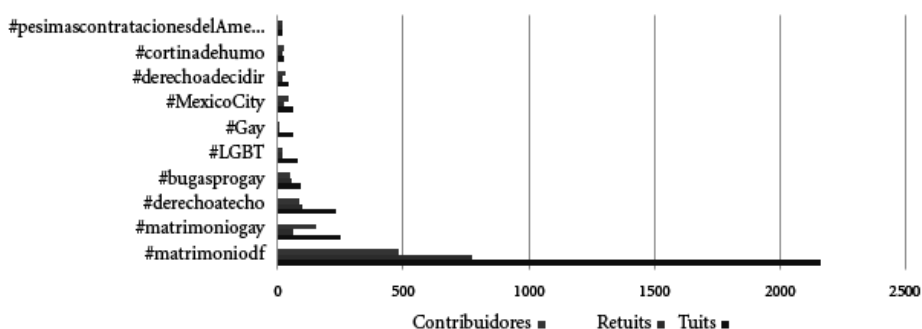
Así, las características de “este modelo [público, asimétrico y abierto] [...] sugieren su fuerte importancia como una herramienta política” (Grant, Moon y Grant, 2010: 581), y justo como el rumor, lo hacen un canal idóneo para la comunicación e interacción política (véase Loaeza, 1977). Para algunos incluso, más que una mera plataforma de comunicación, Twitter es una revolución social y cultural que acerca a los ciudadanos al poder y que favorece la democracia directa (Dorsey, 2012). En el caso mexicano, el crecimiento fue exponencial. En julio de 2009, cuando empieza el movimiento de las “bodas gay”, Twitter contaba con 32 000 cuentas, de las cuales 8 500 eran activas. Sin embargo, al año siguiente había crecido 17 953% alcanzando, en julio de 2010, 1 825 372 usuarios y 960 673 cuentas activas (Perezbolde, 2009, 2010). Para 2013, Twitter ya contaba en México con 11.7 millones de usuarios, siendo la segunda red social más importante y de mayor crecimiento, lo que le permitía un alto posicionamiento como canal de comunicación de líderes de opinión, organizaciones civiles, movimientos sociales y políticos.

Twitter comenzó a utilizarse masivamente para discusiones sobre asuntos públicos en México, posiblemente por primera vez, en noviembre de 2008, cuando se desplomó en una zona de oficinas de la capital del país, el avión en el que viajaba el entonces Secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño. Momentos después del incidente, los tuiteros que estaban en oficinas aledañas empezaron a publicar —antes que los medios convencionales— lo que pasaba. A partir de esa fecha, los mensajes personales tuvieron cada vez más un significado social y los usuarios fueron adquiriendo “autoconciencia” de su papel como autores de la noticia (véase Azuela y Lajous, 2011). A este evento le siguieron ya formas más organizadas de acción social que coadyuvaron a que Twitter adquiriera un contenido sociopolítico y se convirtiera en la segunda red social más importante de México. Una fue la epidemia de la influenza AH1N1, en abril de 2009, cuando Twitter se convirtió en una fuente confiable de noticias ante la confusión de la información sobre lo que pasaba (Azuela y Lajous, 2011). Otros movimientos fueron #internetnecesario y #guarderiaABC (Natal e Ibarra, 2014).

Sin embargo, pese a su crecimiento y potencialidad, la clase política mexicana no había mostrado mucho interés por esta red social.⁵ El propio Razú manifiesta que no utilizó Twitter y tampoco comprendía su uso ni alcances políticos hasta principios de 2010, una vez que el movimiento LGBT ya había tomado fuerza en este espacio (Razú, 2011).

En este mapa digital se da el movimiento LGBT en México que utilizó la novedad del medio como parte neurálgica de su repertorio de acción, como lo hemos presentado con anterioridad (Natal, Rojas y Perera, sin publicar). Este movimiento, a diferencia de la clase política, asaltó la red en términos cuantitativos, convirtiendo sus *hashtags* en los más posicionados en México, cuando menos entre noviembre de 2009 y enero de 2010 (véase figura 1).

**Figura 1. *Hashtags* con mayor número de tuits, retuits y contribuidores
(1º de noviembre al 31 de diciembre de 2009)**



Fuente: elaboración Natal, Rojas y Perera, sin publicar.

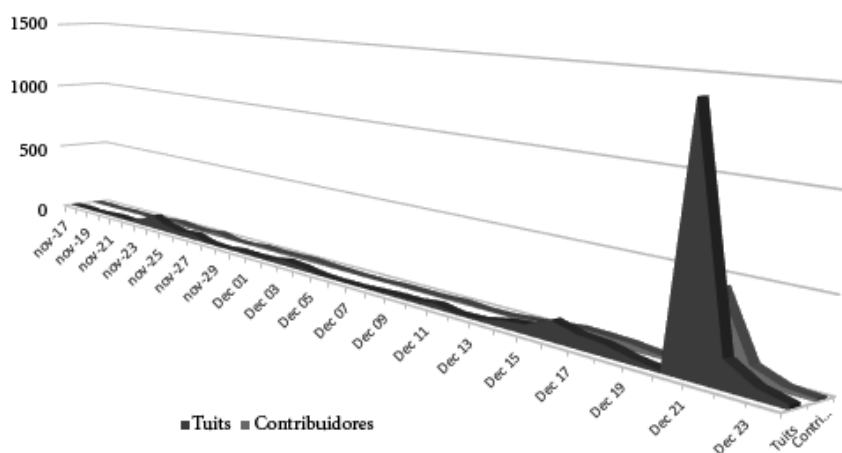
Así, del 15 de noviembre —nueve días antes de que se presentara la iniciativa— al 24 de diciembre —doce días después de que aprobara—, los cinco *hashtags* más usados por el movimiento —#matrimonioDF, #matrimonioigay, #derechoatecho,

⁵ Asimismo, los medios, oficinas de gobierno y líderes de opinión fueron introduciéndose al Twitter poco a poco en esas fechas. Por dar unos ejemplos, el Gobierno del Distrito Federal, el Partido Revolucionario Institucional y el periódico *La Jornada* abrieron sus cuentas en abril de 2009 y un mes después el gobierno federal (Azuela y Lajous, 2011).

#bugasprogay y #proyectoavals— obtuvieron 2 592 tuits, de los cuales se re-tuitearon 919, contribuyendo 7.5% (634) de los usuarios activos de Twitter en México. Dentro de estos, el 21 de diciembre fue el día con mayor número de tuits publicados por la comunidad LGBT, 1 412, ya que ese día se votaron y aprobaron las reformas al Código Civil que permitieron los matrimonios entre personas del mismo sexo (véase figura 2).

Frente a esta explosión mediática, los legisladores no podían quedarse al margen

Figura 2. Histograma: tuits y contribuidores (17 de noviembre-24 de diciembre)



Fuente: elaboración Natal, Rojas y Perera, sin publicar.

y tuvieron que aprender a usar la herramienta y estar al pendiente de lo que se discutía en las redes. Así, los nuevos medios se “hicieron presentes” entre los tomadores de decisión. A su vez, el movimiento LGBT, mediante el *hashtag* #proyectoavals —espacio específico para la discusión jurídica—, logró reunir a más de 2 000 personas en tres días para firmar un desplegado en apoyo de la causa LGBT, mientras la Suprema Corte de Justicia discutía la anticonstitucionalidad de las reformas. Este hecho sobrepasó las fronteras *online* al solidarizarse personas influyentes de México, lo que permitió que las demandas del LGBT se posicionaran en la agenda de los medios tradicionales. Aunque es cierto que “el impacto que tiene un desplegado en la decisión de la @SupremaCorte es marginal, sin duda

ayuda a crear un ánimo social favorable, en tanto que el mismo salió de la red para ser publicado en diarios de circulación nacional” (Razú, 2011: 256). La opinión pública que se generó sirvió para imponer el debate en los medios tradicionales. Twitter también le permitió al movimiento y sus representantes asambleístas la articulación de alianzas estratégicas. Por ejemplo, ante la acción de inconstitucionalidad, la ALDF suscribió un convenio de colaboración con la Clínica de Interés Público del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), lo que permitió que la academia compartiera sus conocimientos con los asambleístas, opinaran en medios y se sumaran a la opinión pública en la presión a la Suprema Corte, hecho que fue sustancial para enfrentar las acciones de anticonstitucionalidad (véase Razú, 2011).

En este panorama, por medio de este nuevo repertorio de *e-tactics*, se pueden observar al menos cuatro aspectos sustanciales-trascendentes para el movimiento, que posiblemente no habían podido lograrse con la misma eficiencia en sus 35 años de lucha:

1. Una organización autogestiva que, de forma voluntaria, aportaba herramientas de discusión a favor de su causa, involucrando progresivamente a más personas dentro de este diálogo. En este sentido, #matrimonioDF se convirtió en un referente de información complementaria a la que aparecía en los medios tradicionales y proporcionaba insumos para el debate entre los usuarios de Twitter. Como lo explica Razú: “Twitter en esos momentos se convirtió en un espacio, sí, de desahogo, diálogo y debate [...] pero también de contacto y organización” (Razú, 2011: 251).
2. Cohesión y solidaridad que se manifestó en la marcha del 6 de febrero de 2010, después de que fue interpuesta la acción de institucionalidad que fue promovida por la Procuraduría General de la República (PGR) contra el matrimonio entre parejas del mismo sexo aprobado en la ALDF, marcha de tipo *flash mob* (véase Rheingold, 2002) que bajo el *hashtag* #matrimonioDF fue difundida en redes sociales solo un día antes. Amnistía Internacional, organizaciones LGBT, defensores de derechos humanos, artistas gays, medios y tuiteros convocados por otros tuiteros. La “convocatoria se realizó únicamente por medio de Twitter, Facebook y cadenas de correos” (Razú, 2011: 252).
3. Construcción de puentes semánticos y expansión de redes de solidaridad. Al tener Twitter una dinámica tipo noticiosa de *microblog*, el movimiento

LGBT logró el apoyo de ciudadanos que no pertenecían al movimiento, pero que mediante estos puentes de significados se apropiaron de sus reivindicaciones, aportando mayor volumen solidario al movimiento en cuanto a sus demandas con otros sectores de la población. Razú reporta un ejemplo de las posibilidades de contacto que abre la red cuando fue interpuesta la acción de anticonstitucionalidad: “fue justamente en Twitter que conocí a @MiguelCarbonell [...] la cercanía e interacción que pudimos tener gracias a esta herramienta [Twitter] nos permitió la coordinación en tiempo real para el abordaje de los medios convencionales” (Razú 2011: 252). Posteriormente, Carbonell⁶ trabajó y promovió en Twitter el *Amicus Curiae*, junto con más expertos en la materia y organizaciones civiles —como Fundar— que se sumaron al movimiento LGBT mediante Twitter.

No solo se unieron al movimiento LGBT expertos en el tema, también tomó legitimidad y relevancia entre la ciudadanía del Distrito Federal, principalmente, de tal forma que para la marcha #matrimoniodf el periódico *La Jornada* reporta:

Capitalinos de todas las orientaciones sexuales marcharon ayer desde el Ángel de la Independencia a la residencia oficial de Los Pinos para pedir una audiencia pública con el presidente Felipe Calderón y que en ella explique en qué artículo de la Constitución se señala que el matrimonio debe ser entre un hombre y una mujer (Norandi 2010).

Asimismo, Lozano manifiesta que “el tercer *hashtag* que se formó en torno al tema fue #bugasprogay, con el cual se amplió la base de apoyo y de seguimiento a la discusión [...], sirvió como un llamado a las personas heterosexuales que manifestaban su apoyo a la expansión de los derechos de las personas LGBT en el Distrito Federal [...] Bajo este *hashtag* se compartieron videos realizados por organizaciones como Human Rights Campaign, Let California Ring y Courage Campaign, entre otras, en las que grupos de personas heterosexuales manifestaban su apoyo [...] Este *hashtag* fue tal vez el que menos tiempo duró al aire, pero también fue uno de los que generó más tuits y de los que trajeron al debate a un sector de tuiteros que

⁶ Miguel Carbonell es doctor en derecho, investigador constitucionalista de la Universidad Nacional Autónoma de México y es parte del Sistema Nacional de Investigadores nivel III.

- antes no se habían pronunciado al respecto” (Lozano, 2011: 232-233). En resumen, Razú testifica que “las redes también contribuyeron a sumar apoyos a la iniciativa, incluso antes de ser presentada” (Razú, 2011: 244).
4. Por último, el cambio del movimiento LGBT hacia las *e-tactics* o repertorios de acción apoyados en Internet generó un debate fructífero e informado que diseminó información propiciando que la discusión en las redes sociales traspasara el espacio *online*, lo que generó un diálogo abierto con los miembros de la ALDF y posteriormente con los de la Suprema Corte de Justicia.

Así las cosas, la importancia de Twitter en torno a este tema se puede explicar, en parte, porque fue una herramienta para difundir y generar información y para dar voz a la sociedad. Esta red amplió el espacio para el debate al activar a un grupo de personas que previamente no tenían la posibilidad de entablar un diálogo con otras interesadas en el mismo tema y/o de responder a los argumentos de los actores que estaban en contra. Es decir, creó una comunidad de intereses. Algo interesante es que, como se ha señalado, sirvió como mecanismo de convocatoria. Si bien la “tecnosociabilidad” no necesariamente implica movilización o un compromiso de participación activa en el repertorio tradicional, en este caso sí lo hizo y fue un extraordinario medio para articular a ciudadanos en actividades como marchas y plantones.

Toda esta efervescencia hizo que Twitter también sirviera como un instrumento de vinculación entre actores interesados y los medios convencionales, ya que muchos reporteros comenzaron a seguir a los twittereros del movimiento y llevaron sus voces a sus medios, lo que contribuyó notablemente a la creación de opinión pública.

Asimismo, en el caso estudiado, es claro que Twitter fue un canal para el ejercicio de derechos ciudadanos como la libertad de expresión, lo que resultó fundamental para que los assembleístas se concientizaran del peso de esta comunidad y sus simpatizantes, durante el proceso de deliberación para la aprobación de la ley, proceso que fue transmitido en vivo por *streaming*, y en el que los activistas twitteaban en tiempo real los planteamientos de los assembleístas; twitteaban, junto con los simpatizantes, a los propios assembleístas, así como posturas y votaciones (Razú, 2011). De tal suerte que fue un instrumento de vigilancia y control como lo sugiere Rosanvallon. La desconfianza en este caso fue sana y permitió a esta comunidad defender sus derechos.

CONCLUSIONES

En este capítulo nos propusimos explorar hasta qué punto los NMTIC pueden permitir a la sociedad civil incidir de manera más puntual en la ampliación de derechos y/o promulgación de leyes. Utilizamos como caso el movimiento de las “bodas gay”, dándole especial atención a los NMTIC como elementos de control y vigilancia social que pueden articular la desconfianza de grupos minoritarios, ayudando a vencer barreras de entrada en el debate político institucional.

Como hemos mostrado, el movimiento LGBT se volcó hacia los NMTIC en 2009 por las ventajas que, en términos de repertorio, estos le ofrecían al movimiento, lo que representó un cambio paradigmático y novedoso tanto para este movimiento social como para la clase política. Si bien anteriormente los repertorios de acción del movimiento eran predominantemente de tipo *offline* o convencionales, lo que observamos en este caso es que el movimiento se adaptó a los NMTIC, pero no abandonó el repertorio convencional. Lo que hizo fue una articulación de ambos, un repertorio mixto de tipo *online* y *offline*. Así, estas *e-tactics*, en el contexto particular de México y la explosión de Twitter, ofrecieron al movimiento la posibilidad de combinar formas de acción política hasta antes inéditas o muy poco utilizadas por la clase política.

Desde este punto de vista, entre las *e-tactics* que complementándose entre sí hicieron al movimiento exitoso, podemos destacar algunas que pueden explicar la incidencia del movimiento con mayor claridad.

1. El haber interesado a otros grupos sociales e individuos y poner a disposición pública un espacio con gran cantidad de información rica y especializada, atrajo a comunicadores, columnistas y editorialistas. En otras palabras, una pieza clave para la incidencia de este movimiento fue la construcción de opinión pública. Asimismo, las alianzas estratégicas en momentos de coyuntura fueron determinantes para la incidencia.
2. Se articularon mediante los NMTIC en una comunidad política. La convocatoria que ofrecieron permitió consolidar una masa crítica que hizo que su capital social trabajara según las necesidades de la discusión. Sin embargo, es necesario resaltar que, para lograr incidencia, esta masa crítica tuvo que tener experiencia previa de participación y de organización.
3. La inmediatez de los NMTIC les otorgó ventajas comunicativas y organizacionales frente a sus opositores, como la reducción de costos de coordina-

ción, creando redes menos estructuradas y ampliando la conectividad que tenía el movimiento. Esta fue una herramienta eficaz para organizar acciones colectivas inmediatas, una vinculación *online* y *offline* que les permitió mantener su desconfianza articulada ante las acciones de la Procuraduría General de la República y los grupos conservadores.

4. Los NMTIC fomentaron también una organización de autogestión y horizontal que generó lazos fuertes entre los integrantes, lo que les permitió mantener la unidad, un número creciente de simpatizantes y, además, facilitó a los involucrados refrendar el compromiso en tácticas *offline*, lo que le dio una enorme capacidad de concertación y prestigio al movimiento. Esto evitó que se tuvieran solo actividades de *slacktivism* —acceder a información, firmar peticiones en línea y estar virtualmente al corriente de los acontecimientos— que no necesariamente implican compromiso fuera de la esfera virtual (véase Natal y Perera, 2014).
5. Otro elemento importante que muestra este estudio es la claridad del proyecto que tenía la comunidad y su sistemático aprovechamiento de las ventanas de oportunidad política, así como de construcción en el tiempo de espacios en el debate institucional con representantes de la comunidad en cámaras y, en el periodo de aprobación, con un representante de la comunidad LGBT en la ALDF.

Estos son algunos de los factores principales que explican por qué el movimiento tuvo incidencia y logró concretar sus demandas de reformas al Código Civil del Distrito Federal. Muestran, por un lado, que los NMTIC son instrumentos que facilitan, amplían e innovan las posibilidades de actuación política de un movimiento social y, por el otro, le permiten conformar un entramado social activo y fortalecer sus redes sociales, además de crear espacios de oportunidad para la libre circulación y producción de información. Sin embargo, estos apoyos organizativos, si bien valiosos, no se consideran los más importantes aportes de los NMTIC a los movimientos sociales. Como se observa en el caso ilustrado, estos medios pueden fortalecer en la ciudadanía el ejercicio de la desconfianza mediante la deliberación, la petición de rendición de cuentas y la creación de información pública alternativa, elementos centrales para la democracia.

Otro tema a estudiar en futuros análisis es el contenido simbólico de la relación medios y movimiento. Para Charles Tilly (2006), los repertorios de acción varían de acuerdo con el régimen y cultura de una sociedad, por lo que las formas

en que los movimientos sociales hacen sus demandas están dotadas de símbolos y significados y, por lo tanto, dotan así de nuevos significados a sus demandas. Desde este punto de vista, la conjunción movimiento LGBT y NMTIC tiene en sí misma un contenido simbólico, quizá la entrada de una nueva era de igualdad en los derechos; pero también un mensaje: que los NMTIC pueden estar generando nuevas formas de relación entre representantes y representados, una nueva “tecnosociabilidad” que facilita la articulación de la desconfianza y controla contrademocráticamente la representación.

Este capítulo no intenta ser exhaustivo, ni presentar un modelo de incidencia exitosa a seguir. No es la idea, tampoco, caer en un determinismo tecnológico en lo que respecta a la participación ciudadana o proponer que los NMTIC, por sí solos, son determinantes de la incidencia de un movimiento. Lo que se busca es mostrar que los NMTIC han presentado a la sociedad un nuevo repertorio de acción que contribuye —al menos en el caso estudiado— a que los ciudadanos articulen su desconfianza y se apropien de herramientas contrademocráticas. Asimismo, los NMTIC ofrecen plataformas comunicativas para comparar la información de medios tradicionales, lo que arroja valiosos insumos para ampliar el debate político. Estos medios permiten también ejercer mejor los poderes ciudadanos de vigilancia —control, obstrucción y juicio— y así potencian la participación política de los ciudadanos.

El caso analizado muestra que la nueva “tecnosociabilidad” en las formas de discusión de lo público, la participación ciudadana, las oportunidades de participación en la toma de decisiones y el control ciudadano a la representación, hacen imperativo estudiar de manera más detallada el uso y alcance de los NMTIC. Un aspecto importante será también analizar cómo amplían el repertorio de la acción colectiva para poder explicar la manera en que las formas de articulación política entre representantes y ciudadanos se modifican, de qué modo lo hacen, cuáles son sus efectos y hasta qué punto el uso de los NMTIC permite el ejercicio real de la desconfianza, la incidencia efectiva de los ciudadanos.

REFERENCIAS

Alexandra, Samuel (2004). “Hacktivism and the Future of Political Participation”, tesis de doctorado en ciencia política, Cambridge Massachusetts, Harvard University.

- Araya, Rodrigo (2005). "Internet, política y ciudadanía", en *Nueva Sociedad*, núm. 195, enero-febrero, pp. 56-71.
- Atton, Chris (2003). "Reshaping Social Movement Media for a New Millennium", en *Social Movement Studies*, vol. 2, núm. 1, pp. 3-15.
- Azuela Gómez, Maite y Andrés Lajous (2011). "Aventón Ciudadano: cruzando el país con Twitter", en *Ciudadanos.mx*, Ana Francisca Vega y José Merino (eds.), México, De Bolsillo, pp. 171-197.
- Bailard Snow, Catie (2012). "Testing the Internet's Effect on Democratic Satisfaction: A Multi-Methodological, Cross-National Approach", *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 9, núm. 2, pp. 185-204.
- Bastidas Colinas, Sabido (2009). "La primera manifestación Twitter, una revuelta cibernética en contra de los impuestos refresca la manera de protestar en México", *El País*, 27 de octubre, en <http://elpais.com/elpais/2009/10/27/opinion/1256636339_850215.html>.
- Beck, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.
- Cairo, Carou Heriberto (2002). *Democracia digital. Límites y oportunidades*, Madrid, Trotta.
- Cammaerts, Bart (2012). "Protest Logics and the Mediation Opportunity Structure", *European Journal of Communication*, vol. 27, núm. 2, pp. 117-134.
- Carty, Victoria (2010). *Wired and Mobilizing: Social Movements, New Technology, and Electoral Politics*, Londres, Routledge.
- Castells, Manuel (2002). *La era de la información. Tomo I. Economía, Sociedad y Cultura*, México, Siglo XXI.
- Clark, John y Nuno Themudo (2003). "The Age of Protest: Internet-Based 'Dot Causes' and the 'Anti-Globalization' Movement", en *Globalizing Civic Engagement. Civil Society and Transnational Action*, John D. Clark (ed.), Londres, Earthscan Publications, pp. 109-126.
- Criado, Ignacio y Ma. Carmen Ramilo Araujo (2010). "De la administración pública electrónica a la administración pública relacional: aportaciones para una propuesta analítica integradora", *Observatorio para la cibernsiedad*, en <<http://www.cibersociedad.net/congreso/comms/c08criado-ramilo.htm>>.
- Day, Peter (2010). "A Brief Introduction to the History of Community Informatics", *AI & Society*, vol. 25, núm. 3, pp. 259-263, en <<http://www.springerlink.com/content/pq77852044h06650/fullt>>.

- De Cindio, Fiorella y Laura Anna Ripamonti (2010). "Nature and Roles for Community Networks in the Information Society", *AI & Society*, vol. 25, núm. 3, pp. 265-278.
- Della Porta, Donatella y Lorenzo Mosca (2005). "Global-Net for Global Movements? A Network of Networks for a Movement of Movement", *Journal of Public Policy*, vol. 25, núm. 1, pp. 165-190.
- Dorsey, Jack (2012). Citado en María Jesús Fernández Torres y Francisco Javier Paniagua Rojano, "El poder de las redes sociales en la política y en los movimientos sociales", ponencia presentada en Primer Congreso Internacional en Comunicación Política y Estrategias de Campaña, Comunicación Política 2.0 y Liderazgo, España, ALICE, en <<http://www.alice-comunicacionpolitica.com/files/ponencias/240-F500009ce2401342179790-ponencia-1.pdf>>.
- Durand Ponte, Víctor (2002). "El imperio de la desconfianza: debilidad mexicana", *Acta Sociológica*, septiembre-diciembre, pp. 85-113.
- Earl, Jennifer y Katrina Kimport (2011). *Digitally Enabled Social Change: Activism in the Internet Age (Acting with Technology)*, Estados Unidos, The MIT Press.
- Fernández Torres, María Jesús y Francisco Javier Paniagua Rojano (2012). "El poder de las redes sociales en la política y en los movimientos sociales", ponencia presentada en Primer Congreso Internacional en Comunicación Política y Estrategias de Campaña, Comunicación Política 2.0 y Liderazgo, España: ALICE, en <<http://www.alice-comunicacionpolitica.com/files/ponencias/240-F500009ce2401342179790-ponencia-1.pdf>>.
- Galindo, Jairo Alberto (2009). "Ciudadanía digital", *Signo y Pensamiento*, vol. xxviii, núm. 54, enero-junio, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 164-173.
- Gambetta, Diego (ed.) (1988). "Mafia: The Price of Distrust", en *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Londres, Basil Blackwell, pp. 158-175.
- Garrett, R. Kelly (2006). "Protest in a Information Society: A Review of Literature on Social Movements and New ICT's", *Information Communication and Society*, vol. 9, núm. 2, pp. 202-2004, en <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13691180600630773>>.
- Grant, Will J., Brenda Moon y Janie Grant (2010). "Digital Dialogue? Australian Politicians' Use of the Social Network Tool Twitter", *Australian Journal of Political Science*, vol. 45, núm. 4, pp. 579-604.
- Himmelboim, Itai, Stephen McCreery y Marc Smith (2013). "Birds of a Feather Tweet Together: Integrating Network and Content Analyses to Examine Cross-

- Ideology Exposure on Twitter”, *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 18, núm 2, pp. 154-174.
- Horan, T.J. (2013) “‘Soft’ Versus ‘Hard’ News on Microblogging Networks. Semantic Analysis of Twitter Produsage”, *Information Communication & Society*, vol. 16, núm. 1, pp. 43-60.
- Internet World Stats. *Usage and Populations Statics*, en <<http://www.internetworkworldstats.com/>>. [Fecha de consulta: 28 de junio de 2014.]
- Jacobs, R. Lawrance y Robert Shapiro (2011). *The Oxford Handbook of American Public Opinion and the Media*, Estados Unidos, Oxford Univesity Press.
- Java, A., X. Song, T. Finin y B. Tseng (2007). Citado en T.J. Horan (2013), “‘Soft’ Versus ‘Hard’ News on Microblogging Networks. Semantic Analysis of Twitter Produsage”, *Information Communication & Society*, vol. 16, núm. 1, pp. 43-60.
- Kwak, H., C. Lee, H. Park y S. Moon (2010). “What is Twitter, A Social Network or a News Media?”, en *Proceedings of the 19th International Conference on World Wide Web*, Michel Rappa y Paul Jones (eds.), Estados Unidos, Association for Computer Machinery, pp. 591-600.
- Loaeza, Soledad (1977). “La política del rumor: México, noviembre-diciembre 1976”, en *Las crisis en el Sistema Político Mexicano 1928-1977*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.
- Lozano, Genaro (2011). “Círculos expansivos: #derechoatecho y #matrimoniodf #bugasprogay”, en *Ciudadanos.mx*, Ana Francisca Vega y José Merino (eds.), México, De Bolsillo, pp. 211-239.
- Luna, Matilde y José Luis Velasco (2005). “Confianza y desempeño en las redes sociales”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 1, enero-marzo, pp. 127-162.
- McDonald, Jason (2008). “The Benefits of Society Online: Civic Engagement”, en *Digital Citizenship, The Internet, Society, and Participation*, Karen Mosberger, Caroline Tolbert, Ramon McNeal y Jason McDonald (eds.), Londres, Inglaterra/Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, pp. 47-66.
- Millaleo, Salvador y Pablo Cárcamo (2013). *Medios sociales y acción colectiva en Chile*, Chile, Fundación Democracia y Desarrollo.
- ____ (2014). *Mediación del sistema político frente al activismo digital*, Chile, Fundación Democracia y Desarrollo.
- Morozov, Evgeny (2011). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*, Estados Unidos, Public Affairs.

- Natal, Alejandro (2011). *To Cooperate or Not?... That is the Question. The Costs of Cooperation in Community Participatory Development*, Londres, Lamberth Academic Publishing.
- Natal, Alejandro, Mónica Benítez y Gladys Ortiz (coords.) (2014). *Ciudadanía Digital*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Juan Pablos.
- Natal Alejandro y Mauricio Ibarra (2014). “Movimientos virtuales: Twitter y la acción colectiva en México”, en *Ciudadanía Digital*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Juan Pablos, pp. 127-146.
- Natal, Alejandro, Walter Ortega y Gabriela Martínez (2014). “Ciudadanía digital: desconfianza política y uso de internet para el ejercicio de la ciudadanía”, en *Ciudadanía Digital*, Alejandro Natal, Mónica Benítez y Gladys Ortiz (eds.), México, Universidad Autónoma Metropolitana/Juan Pablos, pp. 21-48.
- Natal, Alejandro y Rodrigo Perera (2014). “Hactivismo y participación política”, en *Ciudadanía Digital*, Alejandro Natal, Monica Benítez y Gladys Ortiz (eds.), México, Universidad Autónoma Metropolitana/Juan Pablos 197-222.
- Natal, Alejandro, Daniel Rojas y Rodrigo Perera (2013). “¿Representan las nuevas tecnologías una forma de evolución de la representación social? Partidos políticos, sociedad civil y las ‘bodas gay’ en México”, trabajo realizado para el Seminario de Investigación del Departamento de Procesos Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Lerma.
- Nie, Norman (2011). “Sociability, Interpersonal Relations and the Internet: Reconciling Conflicting Findings”, *American Behavioral Scientist*, vol. 45, núm. 3, pp. 420-435.
- Norandi, Mariana (2010). “Marchan del Ángel a Los Pinos en defensa de los matrimonios entre personas del mismo sexo”, *La Jornada*, 7 de febrero, en <<http://www.jornada.unam.mx/2010/02/07/capital/032n1cap>>.
- Novaro, Marcos (2000). “Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas”, Rosario, Argentina, Homo Sapiens.
- Orihuela, José Luis (2011). *Mundo Twitter*, España, Alienta.
- Ostrom, Elinor y T.K. Ahn (2003). *Foundations of Social Capital*, USA, Florida State University/RU, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- Putnam, Robert (2002). *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Nueva York, Oxford University Press.
- Perezbolde, Guillermo (2009). “Twitter en México 2009”, en <<http://www.slide.share.net/gpbolde/twitter-en-mexico>>. [Fecha de consulta: 27 de junio de 2014.]

- _____. (2010). "Twitter en México. Julio de 2010", en <<https://es.slideshare.net/gpbolde/twitter-en-mxico-julio-2010>>. [Fecha de consulta: 27 de junio de 2014.]
- Razú Aznar, David (2011). "En respuesta #matrimonipor: desde la curul", en *Ciudadanos.mx*, Ana Francisca Vega y José Merino (eds.), México, De Bolsillo, pp. 241-258.
- Rheingold, Howard (2002). *Smart Mobs the Next Social Revolution. Transforming Cultures and Communities in the Age of Instant Access*, Estados Unidos, Basic Books.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial.
- Sábada, Igor (2012). "Acción colectiva y movimientos sociales en las redes digitales. Aspectos históricos y metodológicos", *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*, vol. 188, núm. 756, pp. 780-794.
- Valenzuela, Sebastián (2013). "De la acción colectiva a la acción conectiva o cómo superar la dicotomía ciberoptimismo-ciberpesimismo", en *Medios sociales y acción colectiva en Chile*, Salvador Millaleo y Pablo Cárcamo (eds.), Chile, Fundación Democracia y Desarrollo, pp. 71-94.
- Tilly, Charles (2006). *Regimes and Repertoires*, Estados Unidos, The University of Chicago Press.
- Twitter Inc. (2014). "Twitter Reports Fourth Quarter and Fiscal Year 2013 Results", *Investor Relations*, en <<https://investor.twitterinc.com/releasedetail.cfm?ReleaseID=823321>>.
- Van Laer, J. y P. Van Aelst (2009). "Cyber-Protest and Civil Society: The Internet and Action Repertoires of Social Movements", en *Handbook on Internet Crime*, Y. Jewkes y M. Yar (eds.), Portland, William Publishing, pp. 230-254.
- Vega, Ana Francisca y José Merino (2011). *Ciudadanos.mx, Twitter y el cambio social en México*, México, De Bolsillo.

¿ES LA INCIDENCIA UNA OPCIÓN PARA CAMBIAR A MÉXICO? REFLEXIONES SOBRE POSIBILIDADES Y RETOS

Laura Freyermuth Joffre

La “incidencia en políticas públicas” parece un término que solo había sido accesible a expertos y, por tanto, casi vacío de sentido para otra parte de la ciudadanía en México. Continuamente se le equipara con el cabildeo, dejándolo en la arena de las empresas privadas, teñido incluso de un tono negativo o sospechoso. Sin embargo, este término ha comenzado a estar presente en más espacios, ya no solo en la academia, en la administración pública o en los discursos de los funcionarios públicos, sino que también comienza a representar un asunto que, como ciudadanía, podemos retomar, como una herramienta —o al menos estamos en ese camino— para tener una participación mucho más madura y compleja, que nos permita exigir más estratégicamente nuestros derechos.

Alternativas y Capacidades A.C. (AC) ha tenido como misión apostar a que esta vía sea una opción en el repertorio de acciones de la sociedad civil organizada (sco)¹ en México, por lo cual ha emprendido campañas de incidencia en torno al

¹ Como es habitual, el espacio no es suficiente para abordar con profundidad tantos temas que podrían enriquecer la reflexión, uno de ellos siendo la cuestión de los actores sociales organizados. Sin embargo, recurriremos a dos definiciones puntuales que pueden dar pista al lector de lo que nos referimos cuando hablamos de la sco. En este caso, no solo hablamos de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc), sino también de todos esos actores colectivos que están involucrados en la acción para la atención de problemas sociales —o públicos, como veremos más adelante en el texto—, por lo que también incluimos aquellos que no están “constituidos” bajo alguna figura legal que el marco mexicano contemple actualmente, por ejemplo, grupos, colectivos, líderes sociales que día a día dedican su labor o parte de ella a estos temas. Podemos recurrir a Najam (1990) citado por

marco legal y fiscal de las organizaciones, ha recopilado varios casos de incidencia ciudadana y, a partir de ambos, ha fortalecido a distintas organizaciones mediante talleres y seguimiento. Este texto recupera precisamente reflexiones sobre la incidencia en políticas públicas desde la ciudadanía, identificando cuándo y cómo puede tener mayores ventanas de oportunidad, algunas implicaciones para quien la lleva a cabo y, sobre todo, algunos retos que hoy tenemos como SCO ante la incidencia.

NOCIONES PRELIMINARES

Es necesario partir de algunas nociones puntuales que AC ha utilizado a lo largo de los años, sobre las cuales también es prudente seguir debatiendo. Este apartado no es tan extenso en cuestión de teoría, lo cual se puede complementar con la lectura de los capítulos de esta obra y, sobre todo, sería interesante refrescar lo teórico a partir de las experiencias de las organizaciones y los ciudadanos, especialmente ante un contexto nacional en el que las instituciones y el ámbito de lo público están viviendo algunos ajustes.

Se empieza por “política pública”, concepto que si bien tiene distintas acepciones, se puede sintetizar desde la definición que tenemos en nuestro *Manual de incidencia* (Tapia, 2010), como la acción gubernamental que moviliza recursos humanos, financieros e institucionales para resolver problemas públicos dentro de una sociedad. Es decir, el gobierno en acción, por medio de sus instituciones o

Somuno (2011:13) para visualizarlos como “el espacio o grupo de actores que actúan a favor de una o varias agendas que se entienden como autónomas porque no están bajo coerción estatal, ni obedecen a la lógica mercantil del lucro”, complementándolo con los ejemplos que da el Banco Mundial sobre estos actores: “[...] una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas [...] grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, instituciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones”. Si bien ambas definiciones se refieren a “sociedad civil”, preferimos mantener esa idea bajo el término de SCO para diferenciarlo de un grupo que puede ser más extenso —casi cualquier miembro de una sociedad—, pues el factor de la organización es clave para desempeñar la labor de la que hablaremos en este texto; pero tampoco quisimos usar “organizaciones de la sociedad civil” para no limitar esta reflexión a esos actores “constituidos” sino a cualquiera que esté organizado y en acción por el bien colectivo o común. Creemos que la existencia de debates y reflexiones de profundidad y serios sobre este actor, que vayan más allá de definirlo en función de su diferenciación con otros actores, será clave para llegar, desde lo colectivo, a un término más certero.

agentes específicos, realizando una secuencia determinada, planeada, para atender las demandas sociales, idealmente de forma eficiente en cuestión de uso de recursos y medios; o como a veces se plantea en los talleres, el gobierno realizando su trabajo, cumpliendo aquello por lo cual existe.

Si se habla de gobierno, obligadamente, se pone sobre la mesa la existencia de varias esferas o ámbitos. Para ahondar en ello, la definición de Parsons ayuda a comprender las políticas públicas en este sentido:

La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes (Parsons, 2007: 37).

Esta cita permite identificar: lo público, lo privado y lo gubernamental. Si bien la política pública es la acción del gobierno, se mencionaba que esta debía dirigirse hacia problemas que fueran públicos, o como sugiere Parsons, aquello que va más allá de lo individual. Esto implica una construcción social acerca de lo que es importante pero, sobre todo, de los temas en los cuales se concibe que debe haber acción de alguna o de varias de las esferas antes mencionadas. Esta cuestión, aunque en principio abstracta, puede ser clave para comprender la forma en la que realmente se desarrolla la definición o atención de temas con los que nos topamos día a día. Por ejemplo, hace algunos años, un medio de comunicación —actor privado—, que utiliza una frecuencia pública, en este caso radiofónica, administrado por un actor gubernamental, puso sobre la mesa el debate sobre si debería ser pública la información referente a la salud mental del entonces ejecutivo federal mexicano. Algunos argumentaban que si bien el presidente es un actor gubernamental, cuya acción —orientada al bienestar social— repercute tanto en actores públicos como privados, ese tema competía al ámbito privado de su vida y no a una cuestión de su rol como mandatario. Otros consideraban que algo como la salud mental de este actor —no solo su estado, sino su tratamiento—, debería de ser considerado como un factor de evaluación y/o selección de este tipo de cargos, precisamente por las implicaciones que podría tener en el interés público. Una cuestión similar sucedió cuando se debatía si una fundación —social— de una empresa de telecomunicaciones —privada— debería de recibir o no recursos económicos de distintos gobiernos estatales, o incluso del federal —gubernamentales de interés público—, para operar espacios privados, pero de atención pública

—abierta— dirigida a personas con discapacidad. Más aún, que por la existencia de estos centros las acciones de gobierno o políticas públicas de atención y/o rehabilitación ya no eran necesarias; y si fuese así, ¿esa decisión debía ser tomada solo por el actor gubernamental o también por los usuarios y/o familiares, con o sin información de expertos en el tema?

Considerar estas esferas al momento de analizar distintos sucesos puede ayudar a problematizarlos, entendiendo con mayor claridad la forma en que las relaciones entre los actores se desenvuelven, así como la manera en que los intereses de cada uno se despliegan en el tablero de la realidad. Conocerlo no solo es parte de entenderlo, sino de posicionarse frente a ello. Precisamente, esa es la importancia de este enfoque de las esferas o ámbitos. Es importante reflexionar sobre qué temas, como dice Parsons, se considera que debe haber una acción gubernamental, una social o una en la que también los privados tengan parte. No solo basta con definirlo, sino también con el proceso de lograr que esa visión sea compartida, al menos por los actores involucrados o quienes tienen el poder de tomar alguna decisión al respecto. Fue necesario cambiar la percepción pública sobre la violencia intrafamiliar —causas, efectos, forma de afrontarla— para dejar de considerarla como algo que sucede detrás de las puertas, en lo privado, para ver que sus manifestaciones y consecuencias tenían una estrecha relación con lo público, por lo que no solo merecía una acción desde lo social, sino también una gubernamental. Esto no significa que nuestra vida privada esté sujeta a la validación del gobierno, sino que hoy se concibe que el gobierno debe tener acciones directas o indirectas para prevenir, erradicar y sancionar este tipo de violencia, contribuyendo a que exista una forma de vida cuya aspiración o ideal compartimos como colectivo. ¿Cómo ser parte de ese debate?, ¿cómo posicionar una visión?, ¿cómo lograr que ese ideal colectivo nos represente? Más adelante se regresará a estas preguntas.

Se ofrece una definición más sobre política pública, a fin de desarrollar algunas ideas. Para Marco Moreno (2009), las políticas públicas son aquellas que 1) tienen un curso de acción estable; 2) que el gobierno ha definido; 3) posiblemente con la participación de “actores privados”; 4) para resolver asuntos de interés público. A partir de esta definición encontramos que hay similitudes a lo que describe la acción de la SCO. Con relación al punto uno, muchas veces como SCO se realizan proyectos con distinta temporalidad, dependiendo del objetivo que les dé razón de ser. El punto dos es clave para entender la diferencia. Aun cuando hablamos de un actor distinto que ejecuta la acción, las SCO se inscriben también en el ámbito de

lo público, pero van más allá de lo gubernamental, por las vías en que la acción sucede. ¿Cuál es la diferencia entre que un problema social sea atendido por la sco o por algún actor gubernamental? Desde ac se pueden ubicar unos cuantos. Lo que se considera prudentes mencionar en este momento son dos muy vinculados: la naturaleza y forma de operación de la sco muchas veces le permite dar una atención mucho más detallada y profunda a los procesos que emprende con individuos y/o colectividades. La sco puede, por ejemplo, pro-poner un modelo de atención personalizada a hombres con conductas violentas, con el fin de comprender las causas, pero también su relación con lo social y la identificación de prácticas que conduzcan a una forma de vida basada en relaciones más sanas con ellos mismos, con otros hombres, mujeres y con su familia. Una acción gubernamental, en cambio, es más común que esté diseñada para operar de una misma forma para un grupo de actores que reciban su atención, sí buscando un resultado, pero no con la posibilidad de invertir tiempos diferenciados a cada uno, analizar profundamente o de manera personalizada, y mucho menos atender a detalles específicos de cada caso; pero su naturaleza sí le permite, en otros casos, y de manera muy eficiente, dotar a una población entera de las vacunas necesarias para la infancia, por ejemplo; es decir, mientras la acción de la sco puede ser más similar al trazo de un pincel fino, la del gobierno, es más parecida a la de una brocha o un rodillo.

Otro aspecto, relacionado con lo anterior, es la cantidad y naturaleza de recursos —de distinta índole— con los que cuenta cada uno de estos actores. Mientras que la sco procura o genera sus propios recursos —materiales, humanos, tiempo, etc.—, los que tiene el gobierno provienen del erario público y cuenta con un presupuesto para la operación de su labor. Si bien los recursos son finitos para ambos actores, las posibilidades que brindan a cada uno son sustancialmente distintas. La capacidad de atención, especialmente en cantidad, es mucho mayor con los recursos gubernamentales que con los de la sco. Mientras uno puede atender a un país entero, la sco podrá llegar a decenas, a cientos, o tal vez a miles. Si bien el alcance de la acción de la sco puede ser más profunda, el alcance de la acción gubernamental puede ser numéricamente mayor, no solo en cuanto a las personas atendidas, sino incluso en el tiempo que puede sostenerse. Nuevamente, se considera que es relevante tener en mente este tipo de matices al momento de valorar la trascendencia de la incidencia y del rol de la sco en su contribución para atender los problemas públicos.

En la práctica, ¿cómo se puede identificar una política pública?, ¿cuál es su rostro? Muchas veces es posible encontrar el fundamento o la descripción de estas acciones en leyes, normas, reglamentos, programas y proyectos, también en presupuestos etiquetados. En la práctica, también se ha observado que, más allá del papel, se pueden encontrar evidencias de su presencia en los valores, la cultura y la actitud tanto de funcionarios como de servidores públicos quienes, la mayoría de las veces, las ponen en marcha. Si se desea identificar la acción del gobierno sobre los temas que nos atañen o interesan, es posible comenzar con preguntas muy sencillas: ¿qué autoridad es la que más frecuentemente vemos o con la que se debe hacer la interlocución de nuestra agenda?, ¿a qué se dedica?, ¿cuáles son sus acciones —al menos en el papel—?, ¿quién es su jefe?, ¿cómo se llama la oficina en la que trabaja?, ¿quién lo coloca en su cargo? Por ejemplo, si el tema es la educación en una escuela “de paga”, es decir, operada por un actor privado, veremos que también está presente la acción gubernamental por medio de la normatividad que regula a los actores privados para ofrecer un servicio educativo. Es decir, las políticas públicas no solo están presentes cuando es el gobierno quien brinda directamente el servicio, sino también cuando lo hace la iniciativa privada con el fin de satisfacer una necesidad pública.

En este punto, parece pertinente recuperar una definición más de Luis Aguilar, la cual habla de las condiciones del ambiente o de los supuestos que deben existir para que esa acción gubernamental pueda ser considerada, desde la teoría, una política pública. El autor menciona que debe existir una forma de gobierno de la cual derive la naturaleza y elección de los actores gubernamentales, así como de la visión y acción de cada uno, pero sobre todo como un actor en lo macro:

Política pública no es sin más cualquier política gubernamental [...] supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos (Aguilar, 1992: 33).

Coincidiendo con esta propuesta, se puede nombrar la existencia de un “gobierno por políticas públicas”. AC ha identificado cinco puntos que podrían significar su presencia: 1) que haya gobernantes elegidos democráticamente; 2) que exista apego a la ley; 3) que se incorpore la opinión y participación de la ciudadanía; 4) que se respete el principio del libre acceso, la transparencia y apertura a las decisiones de gobierno; 5) que exista un ejercicio responsable y eficiente de los recursos públicos.

El primer punto puede propiciar largas discusiones teóricas y reflexiones al respecto, ya que exige al menos que deben darse las condiciones para una democracia electoral. El segundo punto se refiere al apego a la ley de todos los involucrados —actores públicos, privados y gubernamentales— que acercaría a reducir la impunidad, cuya existencia ha tenido implicaciones profundas. El tercer punto, sobre la participación ciudadana, lleva a otro debate, que por el momento se definirá con la incorporación de mecanismos, prácticas y espacios institucionales que posibiliten no solo la opinión, sino la acción directa del ciudadano en la definición de los problemas públicos para que puedan ser atendidos por la acción gubernamental, así como en la ejecución y evaluación de estas acciones: esto podría implicar, por ejemplo, la existencia de consejos ciudadanos, como instancias de fiscalización de las instituciones dedicadas a la impartición de justicia —Ministerio Público o fiscalías—, contemplados desde el gobierno, con el fin de buscar una labor más eficaz y eficiente. Los puntos cuatro y cinco dependen de que el punto tres pueda ser una realidad y viceversa. El acceso a la información, el destapar esa “caja negra” de la acción de gobierno puede ser clave para comprender posibles mejoras, acciones gubernamentales intolerables —que en este caso podrían ser perseguidas gracias al punto dos— y sobre todo hacerlo cerca del ciudadano —no es solo la información, sino de qué tipo, el proceso para acceder a ella y la forma en que se presenta. De igual forma, tener esta información permite un rol ciudadano con mayores posibilidades de ser parte del proceso para garantizar un ejercicio responsable y eficiente de todo tipo de recursos.

Así, lo importante es visualizar cómo sería este rol y acción de gobierno, si fuera más cercano a lo que los fundamentos teóricos —que muchas veces le dan razón de ser o pretexto de existir— describen. La intención no es sufrir con el abismo entre teoría y práctica o pecar de ingenuidad, sino tener estos referentes y dotarlos de contenido para nuestros temas, e identificar posibilidades para exigir que esta configuración de la realidad, no solo acción de gobierno, sino interacción entre ámbitos y definición de perspectivas, estuviera más cercana a lo que se considera que es el bien común.

¿QUÉ SE ENTIENDE POR INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS?

Precisamente, esta discordancia entre lo teórico y lo práctico permite comenzar a hablar sobre la incidencia, pues es una herramienta que posibilita acortar esta

brecha. Así como se ubica que existen distintas esferas o ámbitos, también es importante reconocer que en cada una existen actores con intereses específicos —no necesariamente homogéneos o idénticos dentro de cada esfera—, y con niveles de poder distintos. Si bien no puede hablar en la práctica de un bloque monolítico en cada esfera, sí es posible hablar de la existencia de una agenda pública y de una agenda de gobierno, sin dejar de problematizar al respecto.

La agenda de gobierno puede ser definida como la serie de acciones que algún actor gubernamental tiene como parte de sus tareas contempladas en un determinado periodo. Un asunto puede entrar en ella siempre y cuando sea compatible con las facultades de dicha autoridad —definidas en leyes, normas, reglamentos. Por otro lado, la agenda pública se refiere a los temas, con una visión específica sobre ellos, que prevalecen en la generalidad de los actores de una colectividad —se puede ubicar por niveles geográficos, pero también por estrato social, entre otros. Identificarla puede ser complejo porque no está escrita, pero leerla resultará esencial porque permitirá saber quién comparte nuestro interés, o si el tema al menos es parte del debate —o ni siquiera aparece— y, sobre todo, si se concibe como un problema público —colectivo— en donde es necesaria, o no, la acción de gobierno. En este sentido, la incidencia puede ser la opción para que la sociedad logre posicionarse en la agenda pública pertinente, directamente para ampliar su visión a partir de este debate público y, sobre todo, empujar para que la brecha entre la agenda pública y la gubernamental sea menor.

Cuando se habla de incidencia, nuevamente se está ante un concepto con distintas definiciones que dependen de cómo se entiendan las políticas públicas y del entorno político en que se llevan a cabo. La palabra que más ayuda a definir la incidencia es influencia, poder tener un efecto sobre algo más, en este caso sobre la política pública, es decir, sobre las acciones de gobierno en torno a las demandas sociales. De forma más puntual, retomando una concepción de las organizaciones en nuestros talleres, es lograr que el gobierno haga su trabajo, pero retomando nuestras propuestas o nuestra visión: que haya acción de solución ante un problema público pero, sobre todo, desde el debate público; que el gobierno atienda aquello que la gente considera prioritario, con una acción certera, desde nuestra postura frente al asunto.

¿Qué posibilidades implica esto? Imaginemos que en la reforma al sistema de salud se recuperara la experiencia, aprendizajes e incluso las redes de actores con las que cuentan las organizaciones de pacientes, ya sea de enfermedades reumatoideas, cardíacas, de cáncer, de VIH y SIDA, de diabetes, e incluso la experiencia de aquellos

que necesitan o han recibido un trasplante. La mayoría de los mexicanos conoce la dificultad de recibir un servicio de salud, ya sea público o privado. Como pacientes, aprendemos de forma directa el funcionamiento de las instituciones, los tiempos, las ventajas, las fallas; muchos hemos experimentado, al estar en una sala de espera o en el pasillo de un hospital, la complejidad de la labor de médicos, enfermeras, trabajadoras sociales o el personal médico en general, y si bien a veces nos sentimos invisibles ante ellos, también podemos reconocer que son parte de un proceso que implica constantes retos.

A título personal, he sido parte de esta observación al recibir o al acompañar a alguien para que sea atendido. Al paso de unos meses conocía no solo los nombres, sino los horarios de las enfermeras, sus gustos, la forma en que podía preguntarle las cosas de forma que pudiera tener una respuesta certera. Sabía que dar cinco minutos al doctor antes de pasar servía para recibir una consulta con más calma, que llevar un diario de anotaciones de consultas pasadas servía como apoyo para la sesión del día. Sabía en qué momento era mejor no acercarse a la farmacia, cuáles eran las mejores rutas de acceso si iba con un paciente que podía o no caminar. En fin, los pacientes o familiares acabamos siendo expertos de las instituciones, tal vez no en sus reglamentos o en el andamiaje legal que las sustenta, pero sí en las prácticas, y claramente podemos ubicar debilidades y áreas de oportunidad. Las organizaciones de pacientes que se organizan y buscan una mejor atención resultan entonces un semillero de propuestas y alternativas para las instituciones, e incluso para el sistema de salud.

Algo similar se puede pensar de una multiplicidad de temas en los que la SCO se encuentra presente, habitando esta arena de lo público no gubernamental, sin embargo, la mayoría de las veces este conocimiento o constante participación toma forma de “proyectos”. Estas acciones, sin duda, representan una diferencia en la forma en que se desarrolla lo social, o lo que se ha llamado la “incidencia vital” que representen la diferencia entre la vida y la muerte de los mexicanos. A pesar de ello, su efecto es limitado, el número de beneficiarios nunca es igual al número que requiere atención, los recursos son limitados y si por alguna razón la organización desaparece, ese esfuerzo loable puede quedar trunco.

La incidencia en políticas públicas representa ese mecanismo mediante el cual la SCO puede llevar conocimiento y experiencia en los temas públicos —adquirido en el día a día de su labor— a las acciones de gobierno enfocadas a resolverlos. Si bien puede sonar idílico, y hace recordar el rol vital de las organizaciones, puede ser un proceso complejo en el que, a pesar de los beneficios, no todos los actores decidan

ser partícipes. La incidencia representa entonces una oportunidad sustantiva para la SCO, pues si con los proyectos que opera puede tener un alcance específico —discutido anteriormente—, mediante una acción de incidencia puede lograr transformar esa acción de gobierno, para que una solución —enriquecida por la complejidad de la visión social— llegue a la población que se ve afectada por el problema público, aumentando el alcance no solo en la cantidad de personas, sino también en la temporalidad. La incidencia nos permite, como actores sociales con acción orientada al bien público, aprovechar la acción gubernamental para la resolución de aquello que nos aleja de ese bienestar colectivo. Es, no solo por el proceso por el cual se lleva a cabo, sino también por los resultados que consigue, una forma de influir en la correlación de fuerzas en el entorno, en la disposición de poder y en la configuración de la realidad de un tiempo-espacio específico.

La incidencia se presenta entonces como una opción atractiva, incluso como un ejercicio de ciudadanía mucho más complejo, consciente y sofisticado. Pero ¿cómo lo logramos?, ¿cómo, si de inicio existe esta disparidad de poder entre intereses/actores?, ¿cómo iniciar la acción que permita que nuestra voz no solo sea escuchada, sino también reconocida y forme parte de la toma de decisiones? Esta propuesta de incidencia no solo pone el foco en aquello que se quiere modificar y la alternativa que se propone, sino también en las estrategias que nos permitirían ser un actor visible, con peso, para que la voz se escuche y logremos ser reconocidos como un interlocutor válido ante los tomadores de decisiones del gobierno y el resto de los actores relevantes al tema. Decidir llevar a cabo un proceso de incidencia no solo representa una oportunidad para transformar la forma en que el gobierno atiende los problemas públicos, sino también una opción para crecer como actor hacia adentro, para fortalecernos y estar listos para este y otros procesos; implica darnos la oportunidad para profesionalizarnos, para generar las condiciones organizativas que potencien nuestra labor.

Necesitamos seguir generando los espacios para reflexionar sobre los procesos a partir de los cuales la SCO pueden construirse como un actor que fomenta y recupera el debate público, en el cual se definirían los temas de interés para la sociedad y que merecen atención gubernamental. Gracias a este debate, y a las acciones para colocar estos temas no solo en los medios o en el café de sobremesa, es que ahora se concibe que la violencia intrafamiliar es un problema público y, como tal, era necesaria una acción de gobierno —una política pública— que brindara opciones de atención, de prevención, e incluso de erradicación. Por lo cual, es fundamental construir espacios para seguir exponiendo cómo se van trans-

formando las organizaciones que inciden, sus retos internos y aprendizajes, experiencias vitales para aquellos que conformamos la sco.

EXPERIENCIAS, RETOS Y POSIBILIDADES

Como se mencionó, AC ha participado directamente en campañas de incidencia, en temas relacionados con el marco legal y fiscal de las organizaciones, con el objetivo de transitar hacia una verdadera política de fomento.² También hemos participado en la reforma educativa, buscando que se modificara el vínculo que existe entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), por medio de la alianza “Muévete por la educación”. Asimismo, hemos fortalecido a más de 3 000 organizaciones en los últimos 10 años, mediante procesos de formación de mutuo aprendizaje y, finalmente, hemos tenido la oportunidad de documentar, entre otras, la experiencia en incidencia en torno al monitoreo legislativo de “Sonora Ciudadana”; los esfuerzos por la regulación de la comida chatarra y las bebidas azucaradas de “El Poder del Consumidor”; la consecución de la tipificación del feminicidio del “Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio”; y, recientemente, hemos documentado los casos de organizaciones que han logrado incidir en las políticas públicas de salud para mujeres indígenas.

Las reflexiones que aquí compartimos derivan de lo que hemos identificado en estos procesos, especialmente en la última recolección de aprendizajes, desde la cual fue posible observar y comparar cómo sucede la incidencia en lo local, lo estatal y lo federal; si influye o no que las organizaciones que incidan realicen a la par otras operaciones relacionadas con sus temas; si hay una diferencia del alcance obtenido a partir de las estrategias que pusieron en marcha o los retos que el contexto actual está colocando, a diferencia de otros momentos en el país. Es importante mencionar que, si bien AC define el enfoque y la metodología, estas reflexiones no serían posibles sin el equipo conformado por asesores académicos e investigadoras que han sido parte del proceso y mucho menos sin las organizaciones que nos han permitido documentar sus experiencias con el fin de compartir aprendizajes.³

² En <www.causasciudadanas.org> se encuentra información sobre esta experiencia.

³ Para más información de este y los casos antes mencionados, les invitamos a consultar el apartado de publicaciones en nuestra página *web*, donde la descarga de los materiales es gratuita.

A continuación, enumeramos tres aprendizajes de cómo se está dando la incidencia en políticas públicas desde la sco en México:

1. Las organizaciones logran construir condiciones para la incidencia al brindar recursos y servicios a la población. Al hacerlo, buscan tomar en cuenta en su diseño las necesidades culturales, sociales y económicas muy particulares de sus beneficiarios, apostando a procesos inmediatos y/o de largo plazo. Es decir, generan una propuesta “a modo” sobre la cual existe la posibilidad de ir haciendo ajustes para identificar las formas más eficientes, especialmente porque en la mayoría de los casos estos servicios se brindan con recursos limitados. Este escenario permite, por un lado, generar una “incidencia vital”, es decir, su presencia puede significar una oportunidad de vida a ciertos integrantes de una población; por otro, genera la información y experiencia para poder formular una propuesta completa, seria y probada para modificar, crear o eliminar políticas públicas de forma sustentada.
2. Las organizaciones pueden llegar a incidir cuando fungen de intermediarios entre las instituciones y los beneficiarios. Este es un rol que comúnmente la sco juegan en el espacio público, si bien no son parte de lo gubernamental, por medio de sus acciones organizadas —proyectos—, pueden ser un puente que haga más accesibles los servicios gubernamentales a la población beneficiaria. Por ejemplo, acompañando como traductoras al momento de asistir a una consulta o a instituciones de justicia, posibilitando que usuarias de pueblos originarios puedan acudir y recibir atención, o representando una opción para exigir un derecho. Si bien lo que acabamos de describir no es incidencia por sí misma, puede llegar a serlo cuando esta acción se mantiene de forma prolongada, con el objetivo de tener influencia en la forma en que se ejecutan las políticas públicas; puede ser más efectivo cuando se complementa con acciones de sensibilización a los funcionarios y servidores públicos, acercándoles otra visión —entendimiento— de los problemas públicos, sus soluciones y la forma en que se puede involucrar a distintos actores en el entorno.
3. La presencia de las organizaciones en los sistemas de provisión de servicios del gobierno está representando, en varios casos, una vía para hacerlos más equitativos. No significa que sea un proceso acabado o que esta incidencia sea consciente en muchos de los casos —es decir, definida de antemano como un objetivo—, pero sí está transformando la forma en que el gobier-

no lleva a cabo la atención de las demandas. Esto ha sucedido desde el momento en que la SCO pone sobre la mesa el debate de lo que significaría una provisión de servicios más equitativa, es decir, desde que se fomentan los espacios para entender la caracterización de las políticas públicas actuales —fallas, aciertos u omisiones—, compartir experiencias nacionales o internacionales —presentes y pasadas— e intentar definir propuestas o puntos mínimos. Este tipo de influencia también sucede cuando la SCO lleva a cabo proyectos o campañas de incidencia en las que incorpora a otros actores ciudadanos, no solo como receptores —lo cual correspondería a una lógica más asistencial—, sino como partícipes de los procesos; es decir, fortalecen a la ciudadanía, dan herramientas y espacios a las personas que abren la puerta a que asuman su rol ciudadano, no solo recibiendo sino brindando información, siendo parte del debate y cobrando conciencia de la posibilidad de su participación en los procesos públicos. Con ello, influyen en que los sistemas de provisión de servicios tengan interacción con usuarios mucho más complejos, con demandas más claras, con conocimiento del servicio que deben recibir y también a que estén dispuestos a participar en su cambio. La equidad en estos espacios sigue en construcción, pero se ha influido en su debate y también en la existencia de más actores con la posibilidad de ser parte de procesos de incidencia, desde su uso día a día.

Como se puede observar, si bien estos aprendizajes dejan ver varias posibilidades que llevan a ampliar un poco más la noción de incidencia y de cómo puede lograrse, se hace evidente que, en el terreno de la SCO, aún hay retos a los que se debe hacer frente para tener pasos más significativos mediante la incidencia. A continuación, se enumeran tres que nos parecen importantes, pero también frente a los cuales observamos posibilidades para superarlos:

1. Las instituciones son complejas, lo cual implica la necesidad de estudiarlas a detalle, identificando los actores, el marco legal y los procesos que las conforman. Si bien no se debe ser abogado o administrador público para lograrlo, sí son necesarios los procesos de profesionalización y/o fortalecimiento para ir generando las capacidades, así como la base de información que puede hacer más eficiente este proceso. Las alianzas con expertos o con organizaciones que tienen más camino avanzado en ello puede ser funda-

- mental para comenzar a aprender y llevar a cabo acciones de incidencia. Con ello, no solo se apunta hacia el objetivo de incidencia, sino también, a ser una oportunidad para generar o reforzar lazos entre actores organizados.
2. Hacer consciente la incidencia para la SCO como una opción y como una variable en su trabajo. No solo porque puede tener un mayor impacto, sino porque muchas veces ya lo hacen, pero al estar ausente una evaluación o momentos de reflexión hacia adentro, no se es consciente de ello y no se aprovechan las oportunidades o el contexto para llevarlo a cabo de forma ordenada o planeada. Si se está generando influencia de forma “colateral”, el impacto de una acción definida, sistemática e incluso evaluada, podría ser mucho mayor.
 3. El contexto actual tiene una complejidad particular caracterizada, entre otras cosas, por impunidad, corrupción, violencia y el cierre del debate público de cómo afrontar, desde lo gubernamental, estos temas. Invitamos a consultar los reportes de otras organizaciones, por ejemplo, de “Acción Ciudadana Frente a la Pobreza” (www.frentealapobreza.mx), en donde se ofrece más información sobre cómo la corrupción va de la mano con la existencia de acciones de gobierno ineficientes y por ende en la merma del bienestar de la ciudadanía. Finalmente, las cifras de ataques a defensores de derechos humanos, provenientes de la SCO, está en aumento, por lo que llevar a cabo estos u otros procesos puede tener como consecuencia agravios en su integridad e incluso pone en riesgo su vida.⁴

CONCLUSIONES

Este artículo ha tenido como objetivo presentar una propuesta sobre lo que implica la incidencia en políticas públicas, siendo conscientes de que es necesario este y otros espacios para poder seguir reflexionando al respecto pero, sobre todo, para compartir aprendizajes más puntuales en un contexto complejo como el mexicano. Asimismo, creemos que es necesario plantear una acción de incidencia como SCO, más estratégica, coordinada, complementaria o incluso colectiva.

Este texto es muestra de una de esas oportunidades y posibles estrategias para la incidencia, pues surge de una colaboración y encuentro entre la SCO y la

⁴ Para más información, recomendamos el informe del “Comité Cerezo México”, de 2014 y años anteriores, en <www.comitecerezo.org>.

academia, en la cual es posible presentar nuestras experiencias, pero también darles orden y sentido. Debemos tener presente que la información y la claridad sobre nuestros temas es una pieza fundamental para poder emprender cualquier acción de participación ciudadana y, en ello, la incidencia no es una excepción, al contrario, se enriquece de las miradas complementarias, del debate de lo público.

De igual forma, consideramos que es esencial documentar y generar una memoria de aquello que se ha realizado: de lo aprendido, de lo fracasado y de lo pendiente. Hacer inventarios compartidos que permitan trazar líneas de acción que partan de una autoevaluación como actores de la SCO. Se debe, ante todo, tener cada día mayor preparación para llevar a cabo nuestra labor, fortalecer nuestras alianzas, lograr que nuestro trabajo hable por nosotros mismos y seguir intentando todo el tiempo, pues la incidencia, aunque puede tener muchas caras, es siempre un proceso que aspira a cambios trascendentales, de largo alcance, que toquen lo profundo, para que, aunque nosotros como SCO no sigamos presentes —personas u organizaciones—, se siga construyendo el México que merecemos.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Freyermuth, Laura y Ana López (2015). *Entre el activismo y la intervención: el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y su incidencia para la salud de las mujeres indígenas en México. Principales hallazgos y aprendizajes*, México, Alternativas y Capacidades A.C.
- Moreno, Marco (2009). *Factores clave en la efectividad de las políticas públicas*, Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas, ILPES-AECID.
- Parsons, Wayne (2007). *Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso.
- Somuano, María Fernanda (2011). *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Tapia, Mónica *et al.* (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*, México, Alternativas y Capacidades A.C.

INCIDENCIA PÚBLICA EN MÉXICO: PERSPECTIVAS LOCALES

Miguel de la Vega

Cuando nos referimos a la incidencia en políticas públicas como derecho y como una de las estrategias que ha utilizado la sociedad civil organizada para la transformación de las condiciones estructurales de inequidad o injusticia, comúnmente mencionamos los grandes procesos nacionales que logran poner en la agenda pública, política y mediática problemas y propuestas de cambio. El presente texto analiza las características de estos mismos procesos desde una perspectiva local, donde la incidencia ocurre a niveles estatales, dentro de una ciudad o en un municipio. Naturalmente, existen numerosas coincidencias con los procesos nacionales, no obstante, el texto apunta a analizar aquellas capacidades que son demandadas por las condiciones locales de acuerdo con las experiencias de diversas organizaciones y ciudadanos, y a los diversos resultados favorables que han obtenido para posicionar la agenda social e inclusive, en algunos casos, generar un impacto en la estructura política, social o económica.

El análisis arroja reflexiones relacionadas con la diversificación de acciones de incidencia como una estrategia que otorga efectividad, pero que está estrechamente ligada a un segundo elemento: la correcta lectura del momento de incidencia para un movimiento o una temática específica. En este sentido, resulta complementaria la identificación de momentos de alta o baja actividad en cuanto a las acciones de interlocución, movilización o posicionamiento. Sin embargo, una de las reflexiones finales del texto, para la elaboración de los planes de incidencia, es tomar en cuenta qué tipo de capacidades se requieren para un momento específico, es decir, la forma de preparar a los colectivos o movimientos con herramientas apropiadas para las situaciones más probables a enfrentar.

Para realizar dicho análisis, se introduce el concepto de incidencia desde la óptica del fortalecimiento institucional, como un desarrollo del paradigma de las posibilidades que brinda la libertad de asociación, mismo que ha transitado en las acciones asistenciales, desde su origen hasta el desarrollo de organizaciones, para el avance de derechos o la transición y consolidación de las sociedades democráticas a partir de esquemas donde la participación ciudadana se encuentra reprimida, limitada o bajo ataque. Se considera la pluralidad de orientaciones temáticas que ha asumido la sociedad civil como una de sus evoluciones más trascendentales, esta le ha permitido, sin dejar de realizar actividades de asistencia social, transitar hacia la transformación de las causas de los problemas y no solo los impactos negativos generados por estos. Ya sea por medio de la creación o la modificación de políticas públicas o marcos legales, en particular en contextos locales donde las legislaturas estatales no siempre se encuentran alineadas con las agendas que apuntan al avance de los derechos humanos (Becerra, 2014).

A efecto de ejemplificar el uso de capacidades en una diversidad de casos y momentos, se han retomado algunos casos representativos en el uso de estrategias que resultan en alternativas viables para las organizaciones y que han dado resultados diversos. No se trata de generar un listado de herramientas, lo que se busca es que exista un aprendizaje horizontal a partir de las experiencias de las propias organizaciones y sus esfuerzos de incidencia, que permita generar una diversidad de opciones para una pluralidad de situaciones y causas. La incidencia asociada tan solo a esfuerzos de movilización ha derivado, en numerosos casos, a una mezcla de estrategias que requieren de capacidades y dinámicas para la consecución de objetivos de la organización (Reséndiz, 2016). Para complementar el análisis, se desglosa una serie de motivaciones que animan a las organizaciones a la articulación y la interlocución, entre muchas otras estrategias, dependiendo la causa y el interlocutor.

Posterior al análisis de este cambio de paradigma, se detallarán las principales capacidades requeridas por las organizaciones y su relación con algunos de los casos emblemáticos. Entre estos se incluye el esfuerzo ciudadano de la Red Espiral para la promulgación de la Ley estatal de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Jalisco, como una forma de estructura organizativa compleja y de largo alcance que agrupa a numerosas organizaciones, y que inclusive se realiza en más de un periodo legislativo. Por otro lado, se hace mención de uno de los procesos de búsqueda de desaparecidos en el estado de Morelos que se ha

enfrentado a la resistencia del ejecutivo estatal, con el fin de develar fosas comunes y facilitar a los familiares el encontrar a sus seres queridos.

Para consolidar el análisis se rescatan las conclusiones derivadas de la mesa sobre incidencia en políticas públicas locales, misma que formó parte del Coloquio: “Incidencia Pública en México”, organizado en la UNAM en 2015; aquellas propuestas y reflexiones de tres especialistas que brindan ópticas plurales, no siempre coincidentes, pero que en esa misma pluralidad contribuyen al debate para un mejor entendimiento de los procesos de incidencia.

LA INCIDENCIA COMO EVOLUCIÓN ASOCIATIVA

El reconocimiento legal de los derechos de las organizaciones de la sociedad civil (osc), el desarrollo de capacidades especializadas y el diseño de estrategias para impulsar proyectos de incidencia en políticas públicas, son algunos de los aspectos que han diferenciado de forma significativa el desarrollo de la sociedad civil a lo largo del tiempo. Las organizaciones transformaron de forma paulatina la concepción de un rol meramente asistencial, mismo que fue la tendencia prevaleciente durante un gran número de años —desde la Colonia, por medio de las iniciativas eclesiales, hasta el siglo pasado—, donde las asociaciones públicas no estatales se nutrieron, en su mayoría, de la participación diversa de sectores de la población predominantemente laica que se extendió de manera desigual en todas las entidades del país y en diferentes causas de interés público (Aguilar, 2006). Las experiencias en la atención de causas particularmente vulnerables a la violación de derechos humanos demandaron diversificar las estrategias, de forma que las osc comenzaron a convertirse en observantes y, en muchas ocasiones, en demandantes del acceso de diversos sectores de la población a sus derechos fundamentales. Primero, como una extensión de su labor y, posteriormente, como una línea con valor estratégico, comenzaron a incursionar por medio de acciones que rebasaban sus arenas naturales de trabajo y buscaron influir en decisiones y procesos de política pública con el ánimo de transformar los problemas, en algunos casos de forma complementaria a su labor habitual y, en otros, para librar los obstáculos de raíz, rebasando inclusive el alcance de su objeto social original.

Esta transformación no necesitaba negar la parte asistencial que sigue presente como una actividad esencial de parte de la sociedad civil organizada, sin embargo, significó ampliar la heterogeneidad de organizaciones y estrategias a tal grado que muchas de ellas encontraron, primero en las alianzas, después en las redes y

posteriormente en los movimientos, opciones para profundizar e impulsar la efectividad de su impacto. Las experiencias de incidencia se fueron convirtiendo en alternativas replicables de acción con diversos grados de éxito —o fracaso relativo— pero que han arrojado importantes avances y aprendizajes para las OSC y, en menor medida, para los funcionarios públicos que han comprendido el valor de su participación.

Así, la imagen de asociaciones caritativas, incluso relacionadas con órdenes religiosas con inspiración mayoritariamente católica, con proyectos prioritariamente asistenciales, aisladas de las políticas gubernamentales y hasta concebidas como suplementarias de la labor del Estado, durante mucho tiempo fue —y para muchas personas sigue siendo— el sello característico de la sociedad civil organizada. Este distintivo se transformó a lo largo del tiempo en un abanico multicolor mucho más representativo de estrategias, ideologías, inspiraciones y acciones. Las diferencias surgen de manera conceptual al superarse —aunque no abandonarse— el paradigma de la caridad, ya que con ello se deja atrás la concepción de los beneficiarios de la buena voluntad ciudadana —de otros—, para procurar la apropiación de parte de los mismos sujetos sociales de su propio desarrollo y, sobre todo, como poseedores de derechos con potencial para exigirlos, para defender los de otros y para, inclusive, comenzar a moldear marcos de políticas públicas en busca de condiciones equitativas e incluyentes. De esta manera, las OSC ganan de forma paulatina su derecho, más reconocido todavía en la legislación que en la práctica, a participar en decisiones gubernamentales en busca de un impacto distinto (Becerra, 2014).

El análisis derivado de este texto sostiene que existen diversas dimensiones que constituyen, de forma separada o conjunta, algunas de las razones de fondo para incursionar en iniciativas de incidencia:

- a) *Efectividad en la protección de derechos*. Un análisis natural ha sido la urgencia de profundizar el impacto de las acciones derivadas de políticas públicas en cuanto a la garantía de derechos reconocidos por los diferentes instrumentos internacionales signados por México, así como por las leyes nacionales. No ha bastado con buscar el empoderamiento de los participantes ya que en ocasiones se ha requerido transformar el entorno legal o político en busca de las condiciones deseadas.
- b) *Protección estatal a actividades vulnerables*. Exigencia para obligar a los gobiernos a establecer acciones de protección a actividades vulnerables realizadas

por las propias OSC o por sectores de la población y/o activistas que han visto amenazados o vulnerados sus derechos. Un factor más grave es la necesidad de justicia al responsabilizar a los mismos gobiernos cuando existen pruebas para evidenciar que ellos han sido los transgresores. Las OSC pasan a convertirse de solo observantes a cuasi garantes, o por lo menos impulsores de los derechos. Estas estrategias han sido especialmente importantes en el caso de personas cuya marginación es una de las causas de vulnerabilidad manifiesta, tales como: migrantes, niños, niñas y adolescentes en situación de calle, o trabajadoras de la industria maquiladora o del hogar, tan solo por mencionar algunos ejemplos. También han sido significativas para personas cuyos derechos no debieran acusar tanta fragilidad de no presentarse situaciones en un país cuyo estado de derecho se encuentra bajo cuestionamiento. Nos referimos a personas afectadas ya sea por su ubicación geográfica, en los casos de víctimas de la violencia extrajudicial; por su labor profesional, en el caso de los periodistas o activistas en acciones contrarias a poderes fácticos; o bien para el caso de personas con una preferencia sexual distinta, una religión minoritaria o víctimas de xenofobia, por mencionar algunos ejemplos. Desafortunadamente, las violaciones y las víctimas se han multiplicado a una velocidad mayor que la de las organizaciones capaces de acudir en su defensa.

- c) *Equidad*. En cuanto al tratamiento a partir del espíritu de garantía de derechos de la constitución y de las leyes, en especial a partir de la reforma al artículo primero constitucional y su énfasis por la no discriminación. Los principios legales actúan como una base para impedir acciones discriminatorias o inequitativas por cualquier causa, entre ciudadanos y de parte del gobierno, hacia todas las personas en el territorio mexicano, inclusive careciendo estos de ciudadanía, como es el caso de las personas extranjeras migrantes o los niños, niñas y adolescentes. Existen acciones realizadas desde la sociedad civil organizada que buscan equilibrar decisiones públicas a este respecto. Un ejemplo han sido las acciones de amparo indirecto o de litigio estratégico, mismas que han instrumentado para diversas personas el acceso a sus derechos. Aún no es posible que las OSC presenten demandas por inconstitucionalidad, ya que esta atribución se encuentra reservada de forma exclusiva a dependencias de gobierno, poder legislativo y partidos políticos.
- d) *Imparcialidad*. Accesibilidad no discrecional y plena de las personas con mayores carencias a sus derechos, sin que sea contraria a sus diferentes

condiciones de desarrollo, posicionamiento o características de acuerdo con la ubicación geográfica o pertenencia a alguna forma de asociación. Las afiliaciones políticas, criterios electorales o prácticas clientelares han sido denunciadas por las osc en numerosas ocasiones, en diferentes frentes y no solo ante actores gubernamentales.

- e) *Garantía y promoción de derechos.* Cuando no se trata necesariamente de responsabilizar a las autoridades por violaciones de derechos se han logrado generar experiencias de trabajo, por separado o en conjunto, para buscar incrementar capacidades y mejorar la orientación de las políticas públicas para instrumentar los derechos de las organizaciones y los derechos humanos que estas mismas defienden y promueven. Parte de la labor de las osc ha transitado entre la generación de conocimiento, por medio de investigaciones especializadas, la capacitación de funcionarios públicos, e inclusive la evaluación de programas, con la esperanza de generar aprendizajes que puedan sumarse a la labor pública, que transmitan de manera efectiva el quehacer gubernamental, entre programas y entidades, y traduzcan en prácticas garantes los derechos enunciados en la normatividad en general.
- f) *Diversidad.* Si bien la incidencia se dirige prioritariamente hacia los poderes gubernamentales, los procesos de influencia no solo se dan hacia estos. Las osc han tenido que experimentar mediante una serie de estrategias que las han conducido a transitar entre planos de transformación cultural y estructural. Para los primeros, las organizaciones encuentran como fundamento, por ejemplo, que acciones de violencia, acoso o exclusión entre la ciudadanía, sean teóricamente modificables en el largo plazo por medio de influir en la conciencia social para la transformación de actitudes. Prácticas consideradas como normales se han vuelto problemas públicos y caldo de cultivo para situaciones aún más graves que encuentran sustento en la aceptación social. Para el caso de las acciones dirigidas a buscar cambios estructurales, las organizaciones no solo han trabajado en la transformación de las políticas sino también en la generación de marcos normativos, en la modificación de aquellas normas que representan una regresión o incluso un obstáculo al acceso de derechos, entre los cuales también se encuentran por supuesto actos violatorios de autoridad.
- g) *Participación en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.* Finalmente, existe una dimensión que procura integrar el derecho de las osc por

el derecho en sí mismo, esto es, su ya ganada posibilidad de acceder a espacios de discusión e influencia en políticas públicas. Espacios formales, como los foros, consejos u otros, la mayoría de carácter consultivo, y los menos, que se han conformado en un carácter co-gestivo. Como uno de los ejemplos locales, es valioso el análisis que ha realizado la Red de Organizaciones Civiles para la Incidencia en el Desarrollo de la Ciudad de México a propósito del Evalúa Cdmx,¹ en cuanto a la efectividad de la participación ciudadana.

Las experiencias no siempre son positivas. Varias organizaciones expresan que los procesos suelen ser frustrantes, altamente dependientes de volubles voluntades políticas, y que los tropiezos cuestionan y demandan el desarrollo de capacidades especializadas que impulsen su efectividad, ya que se requieren habilidades de un corte muy distinto al que la mayoría de las OSC están acostumbradas a ejecutar de forma cotidiana. Un avance ha sido el cambio de paradigma de aquellas organizaciones que evolucionan de realizar únicamente proyectos de atención o acción directa para ahora incorporar iniciativas de incidencia, sin embargo, esta nueva visión es solo el comienzo. Pronto, las organizaciones descubren que las capacidades requeridas no son exactamente las mismas que han utilizado toda su vida.

Esta transformación es mucho más profunda puesto que obliga a las OSC a concebirse no solo como órganos de interés público sino como entidades que pueden establecer entre sus fines, objetivos políticos —ajenos a lo electoral partidista— no lucrativos y totalmente afines y complementarios a sus objetos sociales, convirtiéndose incluso en parte fundamental de los mismos. De manera natural, estos objetivos los conducen al desarrollo de estrategias novedosas donde la mirada de la organización tiene que expandirse para observar y analizar su entorno, en una forma que les permita asumirse como actores políticos en el sentido amplio de la acción pública para el beneficio común (Florescano, 2013).

A partir de la observación de procesos de incidencia, hemos identificado que existen cuatro grupos de habilidades mínimas esenciales, mismos que se muestran en el siguiente esquema:

¹ Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México <<http://www.evalua.cdmx.gob.mx/>>.

Esquema 1. Dimensiones de la incidencia

Fuente: elaboración del autor.

“Articulación” entre las propias organizaciones de la sociedad civil. Este no es un proceso sencillo ya que requiere de diferentes destrezas: mediación, escucha, inclusión y aprovechamiento de la diversidad. El hecho de que las organizaciones busquen objetivos iguales o similares no está exento de múltiples diferencias de visión, de proceso o de experiencias, donde el conflicto está presente. La vertebración entre organizaciones para el logro de consensos mínimos necesarios y la organización de redes en movimientos resultan indispensables si se desea generar procesos con un peso organizativo suficiente para gozar de un grado considerable de influencia en las decisiones públicas (Chomski, 2012). Pesa más entonces la organización que el consenso, este último puede lograrse por medio de mínimos aceptables, la primera es un esfuerzo constante que recuerda más a los procesos de mediación.

Si la articulación se refiere al proceso interno entre organizaciones y, en ocasiones, entre redes y movimientos, existe un proceso de diálogo distinto dirigido a otro tipo de actores pertenecientes a sectores ajenos al sector social y en muchas ocasiones antagónicos, o por lo menos cuya actuación no forma parte del entorno habitual de las osc. Este es el caso de los tomadores de decisiones en los que se busca influir. El proceso de diálogo con estos resulta pobre si se sujeta tan solo a actitudes de demanda. Una “interlocución” efectiva mezcla construcción de diálogo con propuestas técnicamente viables, sustentadas en argumentos y datos especí-

ficos, presentadas en los tiempos y formas más convenientes para incidir en el interlocutor. “Propuestas” que pueden complementarse posteriormente con acciones de presión, de modo que las iniciativas surgidas del proceso de articulación puedan ser traducidas en iniciativas de ley o en políticas gubernamentales. La experiencia es válida en muchos campos, inclusive en planos internacionales, puesto que ya se tiene registro de experiencias de osc mexicanas incursionando en espacios de diálogo multinacionales que expanden las posibilidades y experiencias para incidir.

Reflexiones desde la sociedad civil apuntan a la voluntad política, ya sea como aquella anhelada congruencia entre el discurso y la acción política gubernamental, o bien como uno de los principales impedimentos para la participación. La “presión” es la dimensión de la estrategia destinada a procurar dar peso a los intereses ciudadanos contra los intereses de los tomadores de decisiones, en especial cuando dichas decisiones se ven empañadas por intereses privados, actos de corrupción u opacidad. La presión, entonces, busca posicionar los temas de forma que la desatención a estos genere un costo político o bien exista una afectación a la imagen pública, basada en el actuar en contra del bien común que la esencia de la política dice procurar. Las alianzas con medios de comunicación, la participación de medios alternativos, la información accesible y amigable a la ciudadanía, así como la apertura de espacios de participación al público en general, son algunas de las alternativas de presión disponibles para las osc. Asimismo, lo son las acciones de carácter judicial, los amparos y, sobre todo, el constante recordatorio ciudadano de que existe un movimiento de organizaciones y personas atentas, con ánimo y estructura suficiente para exigir y, en algunos casos, no permitir la impunidad.

La última de las dimensiones del esquema es el “seguimiento” posterior a los momentos altos de incidencia. Es difícil definir *a priori* cuáles serían las mejores vías de acción, pero sí pueden identificarse algunas opciones, por ejemplo: *a)* ampliar la visibilidad del movimiento en el tiempo —en los trágicos casos de la guardería ABC o bien de los estudiantes de Ayotzinapa, los padres y organizaciones que los acompañan hna realizado acciones simbólicas tales como marchas, conferencias de prensa, expresiones artísticas y el involucramiento de múltiples personas con gran visibilidad mediática, para dar seguimiento a sus casos, denunciar una y otra vez los hechos y la impunidad del gobierno, y mantener viva la memoria histórica—; *b)* llevar los casos a instancias internacionales resulta también una opción a la que los gobiernos son particularmente sensibles —existen instituciones, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyas puertas se encuentran abiertas

para realizar audiencias públicas y dar seguimiento a los casos. Las expresiones de condena, desde estos cuerpos internacionales, han transformado varios casos a lo largo de la historia—; c) la vinculación entre movimientos dota de fuerza y visibilidad en determinados momentos (Chomski, 2012) —en el lamentable caso de las fosas del cementerio clandestino del estado de Morelos, donde se encontraron más de cien cuerpos de personas desaparecidas, el último día de la exhumación, el poeta Javier Sicilia, líder del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, presentó un libro conmemorativo del quinto aniversario del movimiento a tan solo unos metros de la fosa, tiempo después de que el gobernador había retirado una demanda contra la activista María Concepción Hernández, madre de una de las personas cuyos restos fueron encontrados en el lugar.² El impacto mediático se reforzó notoriamente a partir de este gesto.

Aun los casos más dramáticos nos han demostrado que la voluntad ciudadana es más fuerte que la opacidad y el olvido, que el deseo de justicia permite seguir y encontrar aliados a lo largo del camino para dar seguimiento, a veces por años. Cuando no es la justicia es la historia la que condena a los represores, misma que ha señalado con una negra marca los nombres detestados en el continente, muertos ante el desprecio social.

Un aspecto significativo a identificar de parte de las OSC cuando incursionan en arenas pertenecientes al entorno, es que existen dimensiones que dependen estrechamente del tiempo y que, de algún modo, orientan la definición de estrategias. No todos los momentos son propicios para realizar un proyecto de incidencia. En ocasiones se depende de tiempos legislativos, donde las ventanas de presentación de iniciativas pueden tener momentos muy reducidos, o bien el panorama político puede verse cortado por algún proceso de coyuntura no planeada: escándalos mediáticos, situaciones externas, prioridades nacionales; o tiempos planeados: calendarios electorales, fechas relevantes a nivel local y/o nacional, y hasta los periodos vacacionales pueden afectar cualquier proceso de interlocución, posicionamiento o presión.

Tradicionalmente se han identificado periodos altos y bajos para la incidencia. Los primeros son ventanas de oportunidad para posicionar temas, realizar acciones de presión, de denuncia e inclusive de movilización ciudadana. Se trata de

² Juan Luis García Hernández, “Concepción, la madre que abrió el cementerio clandestino de Morelos”, en *Sin Embargo*, <<http://www.sinembargo.mx/15-06-2016/3053012>>. [Fecha de consulta: 15 de junio de 2016.]

aprovechar un espacio temporal donde puede influirse directamente de forma que se tomen las decisiones requeridas para asegurar un avance de la agenda pública a la agenda política, y de estas a las políticas o normas.

Los aspectos de baja actividad tienen un cariz distinto, pero no por esto menos importante. En nuestra opinión existen dos tipos de momentos de baja actividad en cuanto a la incidencia, pero con grandes posibilidades para la organización preparatoria y el seguimiento. El primero de ellos lo hemos definido como el periodo de actividad “baja-pre”. Este es el espacio de tiempo que precede a las acciones de carácter público o de diálogo intersectorial y que es indispensable en términos de preparación. Son los tiempos ideales para las actividades de articulación, de planeación y organización entre participantes; de construcción de iniciativas por medio de investigación, formación o alianzas con instituciones académicas o con organizaciones dedicadas al análisis y las propuestas. Es un momento de construcción del conjunto de voluntades, pero también de preparación e integración de la argumentación sustentante. Como parte del proceso debe considerarse la preparación de un plan de incidencia que permita identificar claramente las tendencias e ideas de los interlocutores, conocer a detalle las características de los espacios de incidencia, y dialogar e identificar aquellas estrategias que representen la mejor opción, con lo que es posible contar con una guía de acción para el momento alto de la incidencia.

El momento que sigue es el “bajo-post”. Es interesante observar que una gran cantidad de redes y movimientos se encuentran mejor preparadas y generalmente con mucha mayor motivación para trabajar en los momentos previos a la cúspide de la incidencia, sin percatarse que la fase de seguimiento puede llegar a convertirse en la parte más frágil del proceso y que en ocasiones es dejada al azar. Es factible para las OSC el poder compartir sus propuestas e inclusive colocarlas en la agenda política, pero no es tan fácil identificar las estrategias para comprobar que el proceso de incidencia llega a tener éxito, en particular cuando los procesos se ven entrampados, modificados, congelados, vituperados o desechados por los mismos tomadores de decisión en los que se ha determinado influir. Ejemplos existen varios: la fallida aprobación de la Ley de Víctimas que siguió al proceso de incidencia ante el presidente Calderón de parte del “Movimiento por la paz” en 2012, se topó con el veto presidencial a la iniciativa y tuvo que esperar a entablar

un nuevo diálogo con el equipo de la administración del presidente Enrique Peña Nieto para lograr, finalmente, la tan ansiada aprobación.³

Un caso más reciente es el de la iniciativa ciudadana denominada “Ley 3 de 3” para el diseño y promulgación de un sistema nacional anticorrupción, consistente en siete leyes que pretenden modificar las facilidades para el ejercicio de acciones de opacidad que encuentran en la impunidad una de las mayores causas de la corrupción en México. País que, en 2016, fuera declarado el más corrupto dentro de los que componen la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).⁴ Uno de los objetivos de la iniciativa era que la Ley General de Responsabilidades Administrativas obligara a los funcionarios a presentar declaraciones patrimoniales con un único límite, aquel señalado legalmente como información de carácter personal. No obstante, en el proceso de discusión y posterior aprobación, el texto se modificó para abrir espacio a la opacidad nuevamente. De esta forma, si un funcionario declara discrecionalmente que dicha declaración tuviera el potencial de “afectar su vida privada” la información pública no lo será más.⁵ El argumento es contradictorio puesto que justamente lo que se buscaba es que los recursos públicos no se utilicen para fines privados. La libre determinación es una perversión de la transparencia ya que el uso de recursos del erario no debiera en ningún momento generar una afectación privada, ya que la relación, en un marco de honestidad, debiera ser inexistente.

El proceso ha quedado entrampado con la oposición entre velada y manifiesta de los legisladores del PRI y su comparsa, el Partido Verde, para dificultar su aprobación

³ El estilo gubernamental se traduce en muchas ocasiones en simulaciones en cuanto a apoyos, en cuanto a espacios, en cuanto a participación ciudadana e interés por la sociedad civil. Esto no ha sido exclusivo de uno u otro partido. El desdén del gobierno panista de Felipe Calderón llegó al extremo de vetar la iniciativa de Ley de Víctimas en 2012, exigida por cientos de organizaciones ante los miles de muertos resultantes de la violencia del Estado contra el narcotráfico y de los cárteles en contra de sí mismos, violencia que dejó como resultado las víctimas colaterales de una sociedad que demandaba resarcimiento de esta estrategia fallida. Las apariencias continúan bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto quien ante los medios anuncia la intolerancia ante conflictos de interés, desapariciones y homicidios, pero en la práctica se recurre a la apuesta al olvido y la impunidad (De la Vega 2015: 61).

⁴ *The Independent*. “These are the 18 Most Corrupt Countries in the Developed World”, en <<http://www.independent.co.uk/news/world/these-are-the-18-most-corrupt-countries-in-the-developed-world-a7066391.html>> [Fecha de consulta: 20 de junio de 2016.]

⁵ Alberto Serdán, “¿Traición a la Ley 3 de 3?”, en *Animal Político*, <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-dato-checkado/2016/06/16/traicion-a-la-ley-3-de-3/>>. [Fecha de consulta: 16 de junio de 2016.]

o, en el mejor de los casos, aprobar una versión diluida que establezca algunas medidas paliativas para la opinión pública nacional e internacional, al tiempo que deja abierta la puerta para la impunidad que ha sustentado el sistema que los propios proponentes desean transformar de fondo. Era esperable que aquellos que prosperan bajo el uso de la corrupción intentaran modificar para su beneficio este proceso, traicionando la voluntad de cientos de miles de ciudadanos. Lo que aún resulta por verse es la capacidad del movimiento para posicionar claramente el costo político de estas acciones, así como la presión para subsecuentes procesos legislativos. Queda la duda de qué hubiera pasado si el proceso crítico de promulgación se hubiera acompañado de un proceso amplio de movilización ciudadana y algunas otras estrategias de seguimiento; más de 600 000 ciudadanos apoyaron con su firma la promulgación de la iniciativa, es probable que un porcentaje de ellos hubiera manifestado su indignación si se le hubiera presentado el liderazgo y los medios pacíficos para hacerlo.⁶

PROCESOS LOCALES DE INCIDENCIA

Las experiencias de incidencia en políticas públicas locales quizá constituyan algunos de los ejemplos más antiguos en el ejercicio del derecho de participación para las osc en México, entendiendo a estas como las diversas expresiones de participación en los asuntos públicos de la ciudadanía, ya sea mediante instituciones que cuentan con existencia legal, o agrupaciones y movimientos sociales que no han requerido de constituirse para poder realizar aportes sociales de importancia. La definición legal de osc las identifica como aquellas organizaciones formalmente constituidas, sin embargo, el papel de redes de ciudadanos, de organizaciones y movimientos sociales —aun con una existencia temporal—, han tenido una participación des-

⁶ El 21 de julio de 2016 se había iniciado una campaña en redes sociales para solicitar un veto presidencial a la iniciativa aprobada. Dos días después, el consejero Jurídico de la Presidencia, Humberto Castillejos, anunció que el presidente Peña vetó el artículo 32, incisos b y c, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y otros 15 artículos más relacionados. La presión ciudadana, sumada a la presión de la iniciativa privada, incidió. Desafortunadamente, el veto no se realiza a favor de la transparencia de los funcionarios sino tan solo a disminuir potencialmente los requisitos para quienes reciban recursos del erario en el sector privado, como había quedado formulada en la iniciativa aprobada, incluyendo las osc, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/06/23/pena-nieto-veta-ley-3de3-para-particulares?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter>. [Fecha de consulta: 23 de junio de 2016.]

tacada en múltiples procesos de incidencia. No es entonces el estatus legal de los diferentes tipos de organización ciudadana lo que determina sus posibilidades de influencia, sino sus capacidades de incidencia combinadas con la complejidad del entorno en el que desean generar un efecto.

El carácter intermedio de dichas organizaciones, que combina su naturaleza organizativa privada —conformada por ciudadanos— con su vocación pública —el actuar bajo un objeto social de interés público—, por lo general las mantiene libres de un carácter electoral, a pesar de incursionar en acciones de carácter político, lo que les permite excluirse de las dinámicas y compromisos partidistas, por un lado, y de la burocracia que suele ralentizar a las dependencias gubernamentales, por otro. Asimismo, su naturaleza privada no resulta incompatible para actuar libres de los intereses motivados por el afán de lucro, como es el caso de los corporativos y empresas, para enfocarse como primera prioridad en la promoción de causas sociales. Sin embargo, los factores que le otorgan flexibilidad: instituciones de pequeño tamaño, con mayor o menor grado de profesionalización y con recursos siempre escasos, en ocasiones constituyen su propia debilidad.

La capacidad de influencia que una OSC o un movimiento social pueda aprovechar no se basa en un capital político o en su poder económico como los demás sectores. Las organizaciones deben construir su propio poder de influencia por medio de adquirir conocimiento técnico, incrementar su capital social —y dentro de esto sus posibilidades de movilización ciudadana— y el grado de confianza de otros hacia la misma, basado en la efectividad de su posicionamiento temático, en la articulación de diversos actores y, finalmente, al procurar la permanencia de sus acciones estratégicas en el tiempo, entre muchos otros aspectos de la profesionalización. Esta no debe confundirse con la formalización. El desarrollo de capacidades no pasa necesariamente por la adquisición de un estatus legal, pero sí por una organización efectiva de estrategias, actividades y capacidades. En el caso de los movimientos, las capacidades se encuentran en las organizaciones, no necesariamente de forma equitativa, sino distribuida de forma desigual entre sus integrantes. Los colectivos ciudadanos pueden sumar personas con experiencias y antecedentes muy diversos, así como organizaciones con diferentes grados de experiencia. Por tanto, la efectividad de la incidencia descansa en el desarrollo de capacidades de sus miembros y la sinergia que puedan generar de forma colectiva. Se trata de un actor con ventajas y desventajas propias de su naturaleza mixta y que pareciera adquirir, en ocasiones, sin ser representante de la ciudadanía, una cierta representatividad moral —sustentada ya sea en su conocimiento técnico,

nivel de confianza, experiencia o presencia pública— para la defensa o promoción de causas ciudadanas. Esto ocurre frente a las instancias gubernamentales, desde las más pequeñas hasta aquellas de nivel federal.

Sin depender de los niveles en donde ocurran los esfuerzos de incidencia, el proceso de fortalecimiento de las OSC para consolidar capacidades adecuadas a las causas que pretenden defender se enfrenta de manera particular ante el entorno político, social y económico correspondiente. Esto es relevante, ya que el emprendimiento de iniciativas de incidencia locales no implica necesariamente una menor complejidad. Uno de los efectos contrarios a la lógica democrática que se encontraba detrás de las experiencias de descentralización impulsadas por gobiernos federales, es que dicho proceso ha facilitado que numerosos municipios y estados operen bajo la antigua lógica caciquil que permite poco o ningún margen de acción ciudadana y niega, en la práctica, un interés por construir gobiernos genuinamente democráticos, llegando en algunos casos a extremos de represión, violación de derechos y silenciamiento de la sociedad civil organizada. Estos son aspectos del entorno que las OSC deben necesariamente tomar en cuenta dentro de sus procesos de preparación para poder ejercer un contrapeso ciudadano.

La historia de represión de las organizaciones ciudadanas en América Latina ha demostrado que las OSC son doblemente necesarias en escenarios adversos puesto que tienen la posibilidad de erigirse en islas de democratización, espacios de acción, equilibrio y denuncia, de forma que los ideales de respeto irrestricto a derechos humanos, transparencia y democracia, logren permear de forma más o menos efectiva a los gobiernos, aun considerando su adaptación a usos y costumbres en un país multicultural y diverso como el nuestro (Olvera, 2013).

Varias experiencias exitosas a nivel local han sido desarrolladas por organizaciones sin existencia legal, tales como colectivos, grupos vecinales y movimientos ciudadanos, entre otros. Lo cual nos indica que, si bien el desarrollo de capacidades pareciera incrementar las posibilidades de incidencia, no necesariamente aplica el contar con el requisito de actuar bajo el amparo de una OSC constituida. Muchos aprendizajes se pueden extraer de los casos de experiencias ya sistematizadas, sin embargo, las OSC a veces priorizan un enfoque más pragmático en desmedro de la planeación y/o el análisis de capacidades requeridas con respecto al entorno particular que tienen que enfrentar y al respecto de cuáles han sido los errores y aciertos de aquellos que les precedieron incluso en otros territorios. El equilibrio entre acción y reflexión significaría curvas de aprendizaje reducidas para las acciones ciudadanas.

Es en ese sentido que el foro en la materia —realizado en la UNAM, en 2015, por el Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales (LAOMS)—,⁷ constituye un ejercicio de reflexión colectiva que refleja la pluralidad, da a conocer experiencias diversas y visiones heterogéneas, a veces encontradas y las más complementarias, que dan cuenta de cuáles han sido los retos enfrentados para incidir de parte de las organizaciones civiles en el ámbito de lo local, nacional e internacional, sus opciones y los retos que vislumbran para sí mismos y para el sector. En dicho foro, Flor Ramírez (en este volumen), miembro de la organización Heart Alliance, invitó a repensar la incidencia al incluir dentro de estos procesos a nuevos actores con capacidad de ejercer acciones complementarias para influir sobre tomadores de decisión a los que las osc probablemente no tendrían alcance, o de forma paralela a su trabajo. Estos aliados potenciales pueden ser donantes, con una visión amplia de fortalecimiento del sector, funcionarios de gobierno, con apreciación de la participación ciudadana, y académicos enfocados en facilitar productos de investigación de utilidad para la sociedad civil. El señalamiento no apunta a las alianzas regulares forjadas dentro y fuera del sector. Se nos invita a pensar en términos de inclusión sobre aquellos actores que tradicionalmente no han apoyado estos procesos de incidencia, tales como la iniciativa privada (ip), por ejemplo, ya que en ocasiones existen coincidencias.⁸ La autora subraya tomar en cuenta, para esta estrategia, el fortalecimiento de prácticas que generen confianza; que permitan aprendizajes por medio de la sistematización; que ordenen los procesos mediante la planeación y, como resultado, incrementen el involucramiento de ciudadanos de a pie, no exclusivamente de miembros de la sociedad civil organizada.

Para el caso de las experiencias en el Distrito Federal, Óscar Rey, de la organización Altepétl, A.C., cuestionó en el citado foro cómo entendemos el espacio territorial al respecto de la incidencia comunitaria o de movimientos sociales. En su opinión, lo territorial se entiende entre pares, no solo en la pertenencia geográ-

⁷ El Coloquio “Incidencia Pública en México”, coordinado por Jorge Cadena-Roa y Antonio Alejo Jaime, en febrero de 2015, abrió un espacio para la discusión sobre las perspectivas y experiencias locales en el tema. Los ponentes compartieron diversas experiencias desde la óptica de la sociedad civil organizada que han resultado útiles para ejercer una influencia en políticas públicas a varios niveles. En dicha ocasión tuve la oportunidad de moderar la mesa de experiencias locales.

⁸ Se han dado casos de coincidencia entre las posturas de la sociedad civil y la ip en cuanto a la política pública que se desea influir, aunque las motivaciones de fondo sean diferentes. Uno de estos ejemplos fue la campaña en Twitter #Internetparatodos en contra de un impuesto a las telecomunicaciones.

fica. Esto puede constatarse en la construcción de identidades que prima en algunos grupos con independencia de su ubicación, tales como los grupos urbanos, hablantes de lenguas indígenas o productores. Ante esto, Rey nos invita a rescatar el aprendizaje de la experiencia local/ciudadana para hacer incidencia, como una vía para ampliar las capacidades de los actores sociales en general. Esto facilita la participación, aunque no necesariamente asegura su efectividad, ya que esta depende en última instancia del éxito en la diversidad y adecuada combinación de estrategias. La incidencia de colectivos y movimientos sociales en ocasiones aparenta más legitimidad desde el punto de vista de la amplitud en la participación ciudadana, pero lo cuantitativo no representa necesariamente la vía más efectiva. Cada caso demanda su propia forma de realizar incidencia.

Finalmente, Susana Cruickshank, investigadora independiente, fijó su atención en los gobiernos locales en cuanto a sus relaciones con los procesos de incidencia generados desde las osc. Señala que uno de los puntos negativos de la descentralización federal es el fortalecimiento de los cacicazgos gubernamentales locales. Cuando estos liderazgos están exentos de una vocación democrática contribuyen a la preservación de una cultura autoritaria que suele mirar con desconfianza la participación ciudadana. Dichos gobiernos son ciegos a las ventajas que puede generar el disenso, ya que abrirse a la participación ciudadana les permitiría ordenar las demandas, escuchar las críticas y, en última instancia, contribuir a la inclusión comunitaria desde la riqueza de esas mismas diferencias. Si bien esta cultura —o incultura política— es uno de los principales inconvenientes de los movimientos locales, estos con frecuencia se topan con otro obstáculo desde sus propias capacidades en proceso de construcción. La investigadora se pregunta: ¿cuándo es que los colectivos se convierten en sujetos efectivos de incidencia? A diferencia de la ip cuyo poder económico le otorga una influencia natural sobre sus esferas de interés, las osc no cuentan con una capacidad inherente a su actividad. La capacidad de influencia se va construyendo en la medida en que la organización va adquiriendo capacidades de organización; genera conocimiento e información y extrae aprendizajes que le permiten realizar propuestas; construye redes de relaciones que le permiten contar con un capital social y sirven como un vehículo para la participación ciudadana. Al no contar con el capital financiero de la ip, las organizaciones los construyen desde capitales alternativos: su articulación, especialización y autonomía, entre otros. Esta es una de las maneras de recuperar ese ser político que, señala Cruickshank, ha sido robado por las prácticas clientelares/

represivas. Las OSC encuentran entonces una vía para potenciar su influencia en la estructuración de un capital organizativo amplio⁹ y diverso.

Uno de los ejercicios de organización local exitosa del que se han obtenido aprendizajes muy relevantes y replicables para la sociedad civil, ya que resume un proceso crítico, tanto de los poderes ejecutivo y legislativo estatales, como de las organizaciones sociales que participaron del mismo, es el sistematizado por la Red Espiral —colectivo de organizaciones de la zona metropolitana de Guadalajara— y Corporativa de Fundaciones, con respecto al proceso de gestión para lograr la promulgación de la Ley para el Fomento y la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco (Peralta, 2016). Este proceso es relevante en cuanto a su éxito como proceso de organización social e incidencia, pero también porque es la normatividad estatal para las OSC que representa mayores avances en la concepción y reconocimiento de las organizaciones, con respecto a la contenida en la propia Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. A nivel estatal es un proceso crucial ya que define los criterios sobre qué es lo que se entiende en el estado de Jalisco como OSC —y qué tipo de organizaciones no lo son— y asocia este concepto con los derechos reconocidos para estas entidades, en su calidad de instancias de interés público. Entre otros derechos relevantes, abre la posibilidad a las organizaciones de acceder a subsidios públicos estatales. De hecho, uno de los factores más conflictivos que señala Peralta (2016) con respecto al largo proceso —más de diez años desde los primeros esfuerzos de incidencia— es la reticencia de los diferentes legisladores a la transparencia y el carácter público con los que se buscaba dotar a los mecanismos de asignación de recursos públicos, de manera que se contribuyera a su equidad, accesibilidad y al combate a la discrecionalidad. No obstante, comparte algunos hallazgos de especial importancia en lo que se refiere a las propias carencias de parte de las organizaciones civiles en los años anteriores, donde inclusive se generó otra iniciativa que fue rechazada por el Congreso local. Peralta (2016) realiza un análisis crítico de los legisladores y, para el caso de los miembros del colectivo, señala:

Podría decirse que ha faltado voluntad política por parte de autoridades y legisladores para impulsar esta ley pero, mirando la interacción al interior de y entre las or-

⁹ Entendido este como el conjunto de capacidades que garantizan acciones a largo plazo y permiten la existencia de una entidad que construye relaciones y alianzas —más allá de las coyunturas— para la ejecución de planes y programas que contemplan, entre otros, la incidencia en políticas públicas.

ganizaciones, algunos problemas por los cuales no se logró impulsar esta normatividad en forma adecuada fueron los siguientes: no tenían claridad en cuanto a estrategias público políticas de acción; no destinaban tiempo para labores de interacción e incidencia; se observaba desconfianza entre algunas organizaciones; la falta crónica de recursos; el protagonismo de algunos líderes (Peralta, 2016: 20).

Tras el rechazo de los esfuerzos iniciales, que evidentemente generaron un importante aprendizaje para el colectivo, el proceso que llevó a la aprobación final reactivó el movimiento, no con un proceso de incidencia o una coyuntura, como ocurre en numerosos casos, sino con un proceso de formación de organizaciones que, a raíz del ejercicio de profesionalización promovido por Corporativa de Fundaciones, conformaron la Red Espiral.

En febrero de 2008 iniciaron un nuevo proceso formativo, ahora con la asesoría del Centro de Investigación y Formación Social del ITESO. Este proceso las impulsó a ver más allá de su labor cotidiana, a asumir la perspectiva de que el fortalecimiento no solo depende de las capacidades de cada agrupación, sino que también se relaciona con las condiciones del contexto y las posibilidades de acción externas. De esta manera, quedó en sus mentes el asumir el reto de incidir en asuntos públicos (Peralta, 2016: 29).

El resultado obtenido en el proceso de 2014, año de promulgación de la Ley, requirió de procesos de articulación con otras organizaciones y sectores, en particular con el apoyo y participación del sector académico. Asimismo, necesitó de recursos y posicionamiento, y también consideró aquellos aspectos que habían sido un obstáculo interno en el pasado, en particular, la generación de capacidades para generar una propuesta que tuviera claridad sobre la estrategia de incidencia, la correcta planeación estratégica de las acciones necesarias para generar una influencia efectiva sobre tomadores de decisiones, además de las alianzas con actores clave en el poder legislativo. Muchos procesos de incidencia no suelen dar resultado en sus primeros intentos, es preciso concebirlos entonces como avances paulatinos de aprendizaje, reformulación de estrategias, generación de capacidades y nuevas iniciativas de incidencia. Las experiencias nos demuestran que en muchos casos son de largo aliento, que no siempre se logran los mejores consensos, pero que si existen acuerdos mínimos resulta de la mayor importancia el diseño de una estrategia efectiva que permita el logro de avances. En este caso, como en el de muchos otros movimientos, pareciera que los avances se concretan por etapas; que las primeras de

ellas definen objetivos y acuerdos; que posteriormente se afina la articulación y se establecen alianzas intersectoriales y, finalmente, se logra llegar a ciertos objetivos. Una de las bondades de la sociedad civil es que los creadores de la iniciativa no siempre son los que concluyen las propuestas. Al ser un ejercicio colectivo, los rostros de la incidencia pueden variar a lo largo del tiempo. Por supuesto que esto necesita eximirse en muchos momentos de los protagonismos y dotarse de la humildad y el compromiso suficientes para entender que el éxito es colectivo y el avance es para la sociedad civil, no para nombres y organizaciones en específico.

Muchas voces han coincidido en la necesidad de ampliar las capacidades de los ciudadanos y las propias organizaciones civiles. Las formas y aspectos del fortalecimiento son elementos que dan forma a discusiones amplias y que seguramente resultarán en diversos modelos de fortalecimiento. Los ejercicios son valiosos siempre y cuando no descuidemos que, en ocasiones, la construcción de capacidades puede mermar la propia flexibilidad y espontaneidad de algunos movimientos, sin necesariamente brindarle más efectividad a su orientación. El fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas no debiera significar pérdida en cuanto a la apropiación de las causas, sino un profundizar en la posibilidad de las mismas. El ejercicio, entonces, se convierte en un juego de equilibrios: buscar mantener la participación colectiva, que se traduce en acciones sustentadas en ciudadanos, comunidades y grupos específicos, pero simultáneamente abrirse a la posibilidad de incorporar actores externos del tipo aliados nacionales o extranjeros, financiadores o facilitadores. La articulación con instituciones de naturaleza distinta, pero con las que pueden compartirse fines e ideas, no deslegitima a los movimientos siempre y cuando la presencia de nuevos aliados no comprometa su finalidad social.

Vislumbrar el objeto de incidencia y diferenciarlo de los medios que facilitan su alcance permite considerar la construcción de diálogo con interlocutores que no por sostener visiones distintas son necesariamente antagónicos. La concepción del diálogo dentro de un marco de gobernanza abre la posibilidad de encontrar bases comunes y coincidencia con funcionarios, legisladores, entes corporativos, instituciones académicas y, por supuesto, otras organizaciones y movimientos, que actúen bajo los mismos supuestos, para idealmente diseñar, ejecutar y evaluar en conjunto políticas públicas diversas. Al final del día todos somos ciudadanos y es el interés y los derechos ciudadanos los que deberían prevalecer y ser defendidos en un genuino ejercicio democrático (Florescano, 2014). No obstante, los movimientos también deben estar preparados y considerar en sus planes de incidencia la contaminación de los procesos de parte de actores internos y externos que, como hemos visto en

algunas de las experiencias compartidas, pueden detener o transformar las iniciativas a conveniencia. La incorporación de un enfoque de contingencia que incluya opciones de presión, exigibilidad, movilización y posicionamiento, entre otras, no sobra en estrategias de este tipo y permite al movimiento encontrarse mejor preparado para los momentos críticos de seguimiento de sus propias iniciativas, en especial cuando estas se encuentran ya fuera de su control directo.

Mejorar las capacidades entonces es un ejercicio no solo de profesionalización, sino de empatar las características que demanda el entorno de la causa con aquellas que requieren los grupos organizados en cuanto al desarrollo de habilidades técnicas, la procuración de recursos que den sustento a su causa en el largo plazo y, por supuesto, del establecimiento de relaciones con otros sectores, actores e instituciones. El capital social se repite como elemento clave en búsqueda del equilibrio en cuanto a la diversidad de relaciones de los movimientos en su conjunto, tanto con otros movimientos como con otros sectores, entre los que el académico y el gubernamental son casi indispensables. Al final no debemos olvidar que esa doble naturaleza de las osc, de la que hablamos al comienzo, esa combinación única de su ser privado con vocación pública, pone a las organizaciones conformadas por la ciudadanía en una posición única, cuya capacidad de interlocución —aun siendo limitada— crece y las opciones de que dispongan pueden ser construidas por ellas mismas, precisamente por la flexibilidad y libertad de que gozan estos ejercicios (Olvera, 2013).

La historia se ha encargado de mostrarnos que ni siquiera los entornos más represivos y antidemocráticos han podido acallar las múltiples voces de la ciudadanía. Esta tiende a persistir mucho tiempo después de que los actores represores han desaparecido y tiende también a triunfar en cuanto a la preservación y avance de sus derechos, aunque en muchas ocasiones tome un largo camino.

Los aprendizajes compartidos muestran que México no es la excepción y que su sociedad civil organizada, si bien está en vías de profesionalización y crecimiento, en cuanto al nivel de asociación que debería tener de acuerdo con su población, también cuenta ya con experiencia y articulación suficiente para hacer de contrapeso ante aquellos que añoran un pasado con una sociedad civil subyugada al Estado. Esos tiempos hace mucho se acabaron, por lo que sería conveniente que todos los que participamos de estos procesos lo tengamos presente con miras a no repetir estrategias que solo conducen a la preservación de un sistema que quisiera prescindir del interés humano por el privilegio de los intereses privados. Por tanto, es en el ejercicio de nuestro derecho constitucional de libertad de asociación, me-

diante la conformación de organizaciones, redes y movimientos, que podemos generar uno de los mejores contrapesos en busca de la construcción democrática, a partir de las agendas ciudadanas basadas en libertades, derechos, inclusión y equidad y no de las agendas partidistas de preservación de poder por el poder mismo. La responsabilidad es ciudadana, así como lo es su derecho a la participación y la incidencia.

REFERENCIAS

- Aguilar Valenzuela, Rubén (2006). *Las organizaciones de la sociedad civil en México*, tesis de doctorado, México, Universidad Iberoamericana.
- Becerra Pozos, Laura *et al.* (2014). *La coinversión social, factor relevante en el impacto social y la incidencia pública de las organizaciones de la sociedad civil en México*, México, Deca Equipo Pueblo, A.C.
- _____. (2014). *La transformación experimentada por las OSC para generar procesos de cambio, de interacción e incidencia política*, México, Deca-Equipo Pueblo, A.C.
- Chomski, Noam (2012). *Ocupar Wall Street*, Barcelona, España, Tendencias.
- De la Vega, Miguel *et al.* (2015). *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*, México, International Center for Non-for-Profit Law (ICNL).
- Florescano, Enrique *et al.* (coords.) (2014). *Hacia una nación de ciudadanos*, México, Fondo de Cultura Económica/Conaculta.
- García Hernández, Juan Luis (2016). “Concepción, la madre que abrió el cementerio clandestino de Morelos”, *Sin embargo*, 15 de junio, en <<http://www.sinembargo.mx/15-06-2016/3053012>>. [Fecha de consulta: 15 de junio de 2016.]
- Martin, Will (2016). “These are the 18 Most Corrupt Countries in the Developed World”, *The Independent*, 5 de junio, en <<http://www.independent.co.uk/news/world/these-are-the-18-most-corrupt-countries-in-the-developed-world-a7066391.html>>. [Fecha de consulta: 20 de junio de 2016.]
- Milward, Brint *et al.* (2016). “Who Says a Common Agenda is Necessary for Collective Impact?”, *Non Profit Quarterly*, en <<https://nonprofitquarterly.org/2016/06/21/who-says-a-common-agenda-is-necessary-for-collective-impact/>>. [Fecha de consulta: 19 de junio de 2016.]
- Olvera, Alberto (coord.) (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Xalapa, México, Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica.

- Peralta Varela, Carlos (2016). *La experiencia de la Red Espiral en la gestión de la Ley para el fomento y participación de las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Jalisco*, México, Corporativa de Fundaciones, A.C.
- Red de organizaciones civiles para la incidencia en el desarrollo de la Ciudad de México (2013). *A 13 años de la Ley de Fomento: juntos construyamos política de fomento en el Distrito Federal*, México, Servicio Desarrollo y Paz, A.C.
- Reséndiz, Francisco (2016). “Peña Nieto veta ley 3 de 3 para particulares”, *El Universal*, 23 de junio, en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/06/23/pena-nieto-veta-ley-3de3-para-particulares?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter>. [Fecha de consulta: 23 de junio de 2016.]
- Serdán, Alberto (2016). “¿Traición a la Ley 3 de 3?”, *Animal Político*, 6 de junio, en <<http://www.animalpolitico.com/blogeros-el-dato-checado/2016/06/16/traicion-a-la-ley-3-de-3/>>. [Fecha de consulta: 16 de junio de 2016.]

LA SOCIEDAD CIVIL MEXICANA Y LA PRÁCTICA DE LA DIPLOMACIA CIUDADANA EN UN CONTEXTO DE GOBERNANZA GLOBAL

Brisa Ceccon Rocha

Desde un punto de vista tradicional, el Estado es el principal actor de las relaciones internacionales y la diplomacia un instrumento de este para la ejecución de su política exterior. Sin embargo, en un contexto de globalización, en el cual la interconexión y la interdependencia en el mundo son cada vez mayores, los estudios internacionales se han enfrentado al surgimiento de nuevos paradigmas que evidencian que la realidad internacional está compuesta no solo por relaciones interestatales, sino por una multiplicidad de actores, agendas y nuevos procesos que desafían la dicotomía entre lo nacional y lo internacional.

En ese contexto, y en el ámbito de la teoría política, surge el concepto “gobernanza global”, el cual caracteriza el proceso continuo en el que los actores, tanto estatales como no-estatales, resuelven y administran los asuntos y temas globales que les son comunes. Así, los gobiernos han dejado de ser las únicas voces autorizadas para hablar por las sociedades que buscan representar, y los actores no-estatales demandan su propio espacio en el debate político internacional, mientras aumentan su presencia y capacidad de incidencia en espacios y agendas internacionales. Uno de esos actores no-estatales ha sido la sociedad civil organizada que, a pesar de ser heterogénea y cambiante, cada vez cobra más peso gracias a su capacidad para influir en la política, tanto a nivel nacional como internacional. La “diplomacia ciudadana”, concepto polisémico, es una estrategia para influir en ambos niveles y expandir las esferas de acción de las organizaciones de la sociedad civil. En México y en América Latina, ha sido utilizado para caracterizar la participación de la sociedad civil en dos tipos de procesos: los que buscan resolver con-

flictos de manera independiente o complementaria a los esfuerzos diplomáticos tradicionales; y los que involucran acciones de incidencia de la sociedad civil en organismos multilaterales y agendas internacionales. Este último enfoque es el que se abordará en las siguientes páginas.

Para algunas organizaciones de la sociedad civil (osc) mexicana, especialmente a partir de la década de los noventa, la diplomacia ciudadana se ha convertido en un instrumento efectivo de participación, cabildeo e incidencia en ciertas instancias y agendas tanto a nivel nacional como internacional. Este artículo busca compartir de manera sucinta algunas de estas experiencias y el contexto en el que se desarrollan.

LAS RELACIONES INTERNACIONALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Actualmente, las relaciones internacionales se desarrollan en un entorno altamente complejo y dinámico en el que interactúan diversos actores e intereses que desafían la visión estatocéntrica predominante en las teorías clásicas de esa disciplina. Es por ello que en las últimas décadas se han desarrollado nuevas herramientas teóricas y conceptuales que permiten la incorporación de nuevos actores y perspectivas en el estudio de la realidad internacional contemporánea. En ese sentido, algunos de los conceptos en los cuales nos apoyaremos para delimitar las coordenadas conceptuales y teóricas del presente artículo son globalización y gobernanza global, mismos que han sido ampliamente debatidos por los científicos sociales que buscan estudiar los fenómenos que se desarrollan en el ámbito global.

La globalización ha sido objeto de un amplio debate no solo a nivel teórico, sino también político, debido a su extensión e impactos a nivel económico, social y cultural alrededor del mundo, sobre todo en las últimas tres décadas. Si bien la globalización no es un fenómeno nuevo y sus orígenes se remontan al siglo xvi (Wallerstein, 2006), desde la caída del Muro de Berlín esta se ha intensificado, volviendo las fronteras entre las naciones cada vez más porosas y generando una mayor interdependencia entre ellas.

Se entiende a la globalización como un proceso pluridimensional (Abélès, 2012) y de progresiva integración del mundo en términos políticos, económicos, culturales y de comunicación (Mingst, 2009: 225). Ejemplo de ello son los constantes flujos de inversiones, mercancías, información, ideas, conocimientos, individuos, enfermedades y fenómenos naturales, que vuelven obsoleta la dicotomía entre lo

internacional y lo doméstico, desatando una profunda transformación de las relaciones económicas y sociales a escala planetaria (Abélès, 2012; Rosenau, 2006).

En ese contexto, a pesar de que el concepto de gobernanza global apareció en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, fue hasta la década de los noventa que se volvió popular en la práctica y el estudio de las relaciones internacionales (Dingwerth y Pattberg, 2006; Marquina, 2012; Weiss, 2013; Núñez y Rey, 2009). Dicha popularidad inició, en gran medida, en septiembre de 1992, con el arranque de los trabajos de la Comisión sobre Gobernanza Global, compuesta por un grupo de 28 expertos independientes de todo el mundo bajo la copresidencia de los políticos Ingvar Carsoon y Shidath Ramphal. Su intención era explorar las oportunidades generadas por el fin de la Guerra Fría para construir un sistema internacional más efectivo en términos de la seguridad y la gobernanza (Núñez y Rey, 2009).

La comisión publicó el informe “Our Global Neighborhood” —traducido al español como “Nuestra Comunidad Global”—, que define de manera general a la gobernanza global de la siguiente manera:

La suma de las muchas formas en las que individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes; como un proceso continuado a través del cual se pueden acomodar intereses conflictivos o simplemente diferentes y llevar a cabo una acción cooperativa. Ello incluye desde instituciones formales y regímenes con poder coercitivo, hasta acuerdos informales entre individuos e instituciones al servicio de sus propios intereses (Núñez y Rey, 2009: 194).

Desde entonces, la gobernanza global ha sido abordada desde diversos enfoques que enfatizan ya sea los aspectos normativos, o bien los institucionales o incluso los sociales de la realidad internacional que dicho concepto busca explicar. Asimismo, es importante destacar que el concepto “gobernanza” se deriva del inglés *governance* y su origen proviene de dos campos disciplinarios distintos: las ciencias económico-administrativas y la ciencia política. Desde la perspectiva económico-administrativa la gobernanza se refiere a la manera en la que las empresas y compañías gobiernan sus operaciones a nivel global y hacen más eficientes, rentables y competitivas sus cadenas de valor (Marquina, 2012). Desde la perspectiva de la ciencia política, la gobernanza es entendida como “una gama de valores, normas, prácticas y organizaciones, formales e informales, que proveen un mejor orden que si dependiéramos solamente de las regulaciones y estructuras formales” (Weiss, 2013: 31).

Muchas veces, por razones de traducción o de interpretación, la gobernanza es empleada como sinónimo de gobernabilidad, que está más bien relacionado con el concepto de buen gobierno y con la capacidad de los Estados para ejercer el poder o la autoridad (Marquina, 2012; Serbín, 2003a; Finkelstein, 1995). Sin embargo, el significado de ambos conceptos es muy distinto ya que no puede haber gobernabilidad sin gobierno, mientras que la gobernanza se puede construir sin la presencia de este último (Marquina, 2012). Asimismo, algunas veces el concepto de gobernanza global ha sido empleado como un sustituto de conceptos más tradicionales como “gobierno global”, “política internacional” u “organización internacional” (Dingwerth y Pattberg, 2006; Weiss, 2013). También ha sido entendida por algunos autores, James Rosenau (en Dingwerth y Pattberg, 2006) y Lawrence Finkelstein (1995), como la acción de gobernar sin los gobiernos las relaciones que trascienden las fronteras nacionales. Por otro lado, hay quienes ven a la gobernanza global no como una categoría analítica, sino como un concepto político que captura la visión de cómo las sociedades deberían abordar los problemas globales más urgentes, y muchos de esos problemas están relacionados con el proceso de globalización económica y sus impactos a nivel de la pérdida de autoridad nacional (Dingwerth y Pattberg, 2006).¹

En este universo de distintas concepciones e interpretaciones de la gobernanza global, la que nos parece más adecuada para los fines de este artículo es la de Thomas G. Wisse quien la define como:

...la suma de valores, formas, procedimientos e instituciones, formales e informales, que ayudan a todos los actores —Estados, organizaciones intergubernamentales (OIG), sociedad civil, corporaciones transnacionales (CTN), e individuos— a identificar, entender y abordar los problemas transfronterizos (2013: 2).

Es decir, bajo esta concepción, la gobernanza global no es un proceso en el que únicamente participan los gobiernos y las organizaciones internacionales, sino que también busca la articulación con los intereses colectivos de los actores no-estatales. Esta perspectiva es especialmente pertinente si tenemos en cuenta que el déficit democrático en los procesos de toma de decisiones a nivel internacional

¹ Esta perspectiva, defendida por la Comisión sobre Gobernanza Global, alega la necesidad de más cooperación entre los gobiernos, entre estos y los actores no-estatales, más coordinación en el marco del sistema de Naciones Unidas, y la inclusión de las personas en la política (Dingwerth y Pattberg, 2006).

—muchas veces cooptados por las grandes potencias o por los intereses de empresas transnacionales o de élites políticas— es uno de los principales retos para una efectiva gobernanza global. En ese sentido, la sociedad civil ha buscado establecer mecanismos de consulta, asesoría, participación y monitoreo que ayuden a disminuir dicho déficit y a desarrollar lo que Serbín define como una “ciudadanía global” (2003a: 22-23).

Por otro lado, es importante tener en cuenta que la gobernanza global no busca ser la continuación de la tradicional política de poder, ni ser un camino hacia la construcción de nuevas estructuras institucionales que van a solucionar los problemas globales actuales y futuros; tampoco constituye un nuevo paradigma de las relaciones internacionales, ni busca sustituir la soberanía de los Estados, sino que funge como una herramienta analítica valiosa y útil para explicar y contener la conducta de los Estados en el actual contexto de globalización e interdependencia (Dingwerth y Pattberg, 2006; Marquina, 2012; Wisse, 2013). En ese sentido, Wisse señala que:

Mientras existen anomalías que no pueden explicarse desde un ángulo Westfaliano, la gobernanza global es más un medio que una cosmovisión que proporciona información detallada y adicional necesaria mientras tratamos de entender el mundo contemporáneo e identificar nuevas formas de abordar las amenazas actuales y futuras. En pocas palabras, tenemos una forma alternativa de abordar el estudio de lo que ahora llamamos las relaciones internacionales y la organización internacional (2013: 41).

Finalmente, el mundo contemporáneo refleja un reacomodo del sistema internacional, donde el liderazgo unívoco de Estados Unidos ha venido mostrando agotamiento y la interdependencia entre los países es cada vez mayor. Asimismo, las economías emergentes —varias de ellas integrantes de los BRICS² y del G20—,³

² La siglas BRICS se emplean para referirse al conjunto de países integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, quienes comparten ciertas características como una gran población, abundancia de recursos naturales y crecimiento de su PIB y de su participación en el comercio internacional. Cabe destacar que México no forma parte de dicho grupo debido a que ya es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

³ El Grupo de los 20, o G20, es un foro integrado por 20 países que reúne, regularmente desde 1999, a los jefes de Estado o gobierno, gobernadores de bancos centrales y ministros de finanzas de los países que integraban el G8 —como Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino

juegan ahora un rol distinto en la arena internacional, al tiempo que otras economías desarrolladas, como la Unión Europea o las que integran el G8, buscan una mayor expansión comercial y financiera (Alejo, 2011).

No obstante, este reacomodo no solo se opera a partir de las relaciones entre los Estados, sino que constituye un entramado más complejo donde los gobiernos han dejado de ser las únicas voces autorizadas para hablar por las sociedades que buscan representar, mientras que otros actores con agendas y proyectos políticos diversos, o incluso antagónicos a los de los Estados, demandan su propio espacio en el debate político internacional, evidenciando la progresiva presencia de una serie de actores no-estatales con una significativa capacidad de incidencia sobre los asuntos y temas internacionales (Alejo, 2011; Cox, 1997; Serbín, 2003a y 2001).

DE LA DIPLOMACIA TRADICIONAL A LA DIPLOMACIA CIUDADANA

La diplomacia tradicional, regulada por la Convención de Viena de 1969, es concebida como un instrumento de los Estados para diseñar, planear y ejecutar su política exterior,⁴ así como para conducir y desarrollar los contactos y las negociaciones entre estos, incluida la amplia gama de vínculos e intercambios relativos a los principales temas de la agenda global (de Icaza, 1999; Sorensen, 1998).

El ejercicio de la diplomacia tiene antecedentes muy antiguos que se remontan a la Grecia clásica y a las relaciones políticas y comerciales entre sus ciudades-Estado; sin embargo, la palabra “diplomacia” solo quedó registrada de manera impresa en el siglo XVIII, cuando, en 1726, se publicó el *Corps universal diplomatique du droit de gens* que contenía versiones originales de los convenios de alianza, paz y comercio derivados del Tratado de Munster de 1709 (Pría, 2008; de Icaza, 1999). Asimismo, fue hasta 1815 cuando se establecieron las reglas de dicha profesión mediante la firma de un acuerdo internacional: el Congreso de Viena y las normas subsiguientes del Congreso de Aquisgrán, que reconocieron los servicios diplomáticos de las naciones como una rama especial del servicio público de cada país (Nicolson, 1994).

Unido y Rusia—, la Unión Europea como bloque económico, así como de Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía.

⁴ La política exterior es definida por Max Sorensen (1973: 385) como “el conjunto de decisiones tomadas por un gobierno en relación con la posición del Estado *vis-à-vis* otros Estados y, además, su actitud dentro de las organizaciones y conferencias internacionales”.

A lo largo del siglo xix y hasta la Segunda Guerra Mundial, la historia diplomática estuvo marcada por el desarrollo del Derecho de Gentes y del Derecho Internacional, en un entorno internacional caracterizado por la consolidación de los Estados-nación y la institucionalización de un sistema interestatal amparado en la noción de equilibrio de poder e interés nacional (Pría, 2008). Asimismo, en la segunda mitad del siglo pasado, la diplomacia “secreta”⁵ —que había prevalecido hasta la Primera Guerra Mundial— evolucionó hacia una diplomacia “abierta”, proceso facilitado por el progreso tecnológico y las oportunidades para el debate público en torno a los problemas mundiales en el marco de las conferencias y las organizaciones internacionales, lo cual representó una de las aportaciones más relevantes del siglo xx para alcanzar una mejor convivencia internacional (Sorensen, 1973; de Icaza, 1999). Sin embargo, en las últimas décadas, tanto la sociedad internacional como el proceso de globalización se han expandido, transformando profundamente el contexto en el que se desarrollaba la actividad diplomática previamente. Además, con el fin de la Guerra Fría y el desplome de la Unión Soviética, en 1989, se generó una compleja transición hacia un nuevo orden internacional, dando lugar a una nueva conformación del poder mundial y a la participación de otros actores en la arena internacional.

En ese contexto, Nicolson (1994: 15-16) afirma que antes de la Primera Guerra Mundial el ciudadano corriente no se interesaba por los asuntos internacionales y en los círculos políticos se partía del principio de que los fundamentos de la política exterior se basaban en necesidades nacionales inmutables, por lo que quedaban fuera del campo de la lucha política entre los partidos. Sin embargo, el autor recuerda que, después de 1918, se hizo evidente la creciente interdependencia entre los países y que las políticas que implicaban compromisos con países extranjeros en situaciones de crisis podrían tener un impacto directo en las vidas de la población en general, y se comprobó que las externalidades de las guerras no afectaban solamente a los soldados y al ejército, sino que alcanzaba a los ciudadanos comunes.

⁵ La diplomacia secreta, método con el que comúnmente se desarrollaban las negociaciones entre los Estados hasta la Primera Guerra Mundial, consideraba que los acuerdos, compromisos y pactos entre estos no debían ser temas de interés público ni de los demás Estados. Fue un presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, quien jugó un papel destacado en el desarrollo de la diplomacia abierta: “Debemos llegar a acuerdos de paz abiertos, después de los cuales seguramente no habrá ninguna acción internacional o dictamen privados de algún tipo, sino que la diplomacia siempre avanzará de manera franca y a los ojos de la opinión pública” (W. Wilson, en Argüello, 2013).

Hoy en día, no solo las guerras, sino una diversidad de asuntos que no divisan fronteras, como los flujos migratorios internacionales, el cambio climático, los mercados financieros, los procesos de integración económica y política, entre muchos otros, son de interés para la opinión pública nacional y mundial. Además, con la revolución de las comunicaciones y los avances tecnológicos, se han multiplicado los flujos de información y los contactos internacionales, dando pie a una serie de relaciones y dinámicas transnacionales que cuestionan y desafían a la diplomacia tradicional.

Por otro lado, la agenda internacional contemporánea se ha intensificado en cuanto a volumen y frecuencia de los encuentros bilaterales y multilaterales, los cuales han estado marcados por el escepticismo respecto al futuro de las instituciones internacionales, la complejidad de los problemas globales y el escrutinio de la mirada pública. Así, la diplomacia tradicional ha tenido que enfrentarse al surgimiento de nuevos paradigmas que evidencian que el mundo no está compuesto solo por las relaciones interestatales, sino por una multiplicidad de actores, agendas y nuevos procesos que incluyen el multilateralismo moderno, las relaciones regionales y la diversificación, no sin polémica, del ejercicio diplomático por parte de estados y municipios (paradiplomacia), jefes de estado (diplomacia personal) e incluso por la sociedad civil organizada (diplomacia ciudadana). Sin embargo, más que poner en duda el papel del Estado en las relaciones internacionales y la vigencia de la actividad diplomática como un instrumento esencial para la conducción de su política exterior, hoy en día se puede apreciar como se ha diversificado el ejercicio diplomático, debido a los desafíos y oportunidades generados por el proceso de globalización, así como por la evolución de los marcos jurídicos e institucionales internacionales que posibilitan una mayor gobernanza global.

En ese sentido, Alejo (2011, 2013a, 2013b) ha desarrollado diversos estudios en torno a las “nuevas diplomacias”, los cuales buscan la incorporación de agendas nuevas en la diplomacia —derechos humanos, asistencia humanitaria, derechos laborales, asuntos del medioambiente global, entre otros— y de actores distintos a los tradicionales —corporaciones privadas, organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales, entre otros. Esta idea contrasta con las teorías de las relaciones internacionales ortodoxas, para las cuales los actores no estatales no son interlocutores válidos o con autoridad para opinar o incidir en la política exterior de los Estados o en los foros multilaterales. Además, si observamos las prácticas transnacionales de las OSC en la actual política global, veremos que muchas veces estas no son ajenas a la política exterior o a la diplomacia de los Estados, e incluso pueden

llegar a desempeñar un papel de complementariedad y de enriquecimiento del quehacer de los diplomáticos. En ese sentido, Fuentes-Berain afirma que:

...uno de los objetivos de la política exterior es contribuir al desarrollo nacional y aprovechar las oportunidades que se presentan en la actual coyuntura internacional. El diálogo social y los espacios para la democracia participativa fortalecen la gobernabilidad democrática y la cohesión social. Así, se reafirma la importancia de la participación social en el ámbito de la diplomacia, la política exterior y el diálogo entre las sociedades civiles y sus gobiernos. Al mismo tiempo, esta dinámica contribuye al desarrollo de una diplomacia moderna e innovadora (2013: 7).

De este modo, la visión Estado-céntrica de la diplomacia se ha visto desafiada por el proceso de globalización y diversificación de los actores presentes en la arena internacional. Es decir, la conceptualización tradicional de la diplomacia como una institución del sistema de Estados y como un mecanismo mediante el cual los gobiernos interactúan entre sí o en espacios multilaterales, se está viendo obligada a transformarse: “la diplomacia está siendo redefinida con la emergencia de patrones más complejos en los que Estados, organizaciones internacionales y actores no estatales interactúan en un contexto de reglas y normas de conducta emergentes” (Hocking, 2011: 226).

Sin embargo, para Hocking, los actores no estatales siguen habitando los márgenes de la diplomacia al participar solo de manera ocasional y con diversas restricciones en los espacios de toma de decisión de la arena internacional, donde todavía predominan los patrones de la diplomacia interestatal (2011: 227). Asimismo, el autor afirma que, a nivel nacional, la diplomacia sigue siendo desarrollada por los actores tradicionales, como los ministerios y secretarías de relaciones exteriores y sus misiones internacionales, razón por la cual se encuentra centralizada y alejada de los espacios de discusión de los asuntos domésticos: “El estudio de la diplomacia deja bien claro que, a nivel internacional, se espera que el Estado hable con una sola voz. Es muy difícil que pueda ser de otra manera” (James, en Hocking, 2011: 227).

A pesar de ello, lo que sí es un hecho es que la diplomacia, como un fenómeno de la vida internacional, ya no pertenece exclusivamente al ámbito estatal, sino que poco a poco empieza a abrirse a la participación de los actores no estatales, especialmente en lo que a espacios multilaterales se refiere. En ese sentido, cada vez son más frecuentes los procesos diplomáticos multi-actor (Hocking, 2011), en los que interactúan tanto los actores estatales como no estatales, como lo fue la Cumbre

de Río en 1992, hasta las más recientes negociaciones de las Conferencias de las Partes sobre Cambio Climático (COP), por dar algunos ejemplos. Es decir, la diplomacia, tal y como se concibió en la Convención de Viena de 1961, se encuentra en transformación, y una muestra de ello es el desarrollo de las nuevas diplomacias, entre las que se encuentra la diplomacia ciudadana, definida por Andrés Serbin como:

...el conjunto de esfuerzos, tanto de cabildeo como de negociación, denuncia y de movilización, dirigidos a incidir en ciertas instancias de gobierno y en los organismos multilaterales por parte de las organizaciones de la sociedad civil, en función de un esfuerzo por democratizar las relaciones internacionales y los foros multilaterales (Serbin, 2004: 3).

Si bien como concepto la diplomacia ciudadana es relativamente reciente, no lo es como práctica. Existen diversos ejemplos que nos muestran cómo, desde el siglo XVIII, existen lo que Keck y Sikkink (2000) denominan “redes transnacionales de defensa”, las cuales fueron organizadas por ciudadanos de diversos países alrededor de temas como la abolición de la esclavitud y el derecho al voto de las mujeres. Ya en el siglo XX, especialmente en las últimas tres décadas, las ONG empezaron a tener una presencia internacional cada vez más fuerte, especialmente en las conferencias organizadas en el marco de las Naciones Unidas como la de Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 o sobre la Mujer de 1995. Durante este tiempo, la incipiente sociedad civil global, y las organizaciones no gubernamentales que la integran, han sabido aprovechar los espacios de apertura e interacción con la diplomacia tradicional para posicionar sus agendas, denunciar el incumplimiento de los Estados respecto a los marcos jurídicos internacionales de los cuales son parte, incidir en procesos de negociación de tratados internacionales, o incluso para participar en otros de mediación de conflictos. Sin embargo, es importante destacar que la diplomacia ciudadana no busca sustituir, sino complementar y enriquecer los procesos de toma de decisión de los gobiernos y de los organismos regionales y multilaterales, bajo los principios de una gobernanza global desde abajo, que busca la reconstrucción de sociedades civiles y autoridades políticas a una escala mundial (Cox, en Serbin, 2003b).

La diplomacia ciudadana es un concepto relativamente nuevo y poco estudiado desde la academia. A partir de la década de los noventa del siglo pasado, algunos autores como Serbin (2003, 2004), Heredia y Hernández (1996), Cruickshank (2013) y Alejo (2011, 2013a y 2013b) han tratado de definir y caracterizar las acciones que las OSC y sus redes desarrollan en ese marco, sobre todo a partir de las experien-

cias mexicanas y latinoamericanas. También importante para este ejercicio de caracterización fue la creación del Foro de Diplomacia Ciudadana, en febrero de 2002, en la Ciudad de México, cuyo objetivo fue fungir como un “espacio de reflexión y articulación de recursos y voluntades de distintas organizaciones y redes, que se convierte en una herramienta permanente para mejorar la acción ciudadana en los foros multilaterales y otras instancias internacionales” (Gloobal, 2006).

A partir de estos esfuerzos de conceptualización y caracterización de la diplomacia ciudadana, se pueden enumerar algunas acciones o actividades que la distinguen de otras prácticas: *a)* las actividades de cabildeo y de presión política ante gobiernos extranjeros, organismos multilaterales, conferencias o reuniones internacionales; *b)* la elaboración y presentación de reportes alternativos o “informes sombra” ante distintos comités de la ONU para asegurar y dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales que los Estados asumen por medio de la ratificación de convenios, pactos y tratados internacionales; *c)* el uso del litigio internacional en los organismos multilaterales, utilizando los espacios de protección y garantías en materia de derechos humanos —sentencias de la Corte Interamericana de DDHH—; *d)* la organización de campañas, el uso de las TIC y el desarrollo de estrategias de comunicación internacional enfocadas a visibilizar y posicionar los temas, agendas y posturas de la sociedad civil; *e)* el desarrollo de proyectos de investigación, observatorios, monitoreos y documentos con perspectiva internacional, que supervisen, cuestionen, enriquezcan y propongan políticas alternativas a las trazadas por los gobiernos y los organismos internacionales; *f)* la construcción de redes no gubernamentales transnacionales agrupadas alrededor de temas, regiones o profesiones, y el establecimiento de canales de información y comunicación regulares al interior de dichas redes.

En el marco de dichas acciones, cabe destacar una característica transversal importante del ejercicio de la diplomacia ciudadana: la articulación entre lo local y lo global. Es decir, esta busca ser una acción externa con referentes locales en el país o región donde se origina. Así, dado que los blancos de la diplomacia ciudadana muchas veces son los gobiernos extranjeros y organismos multilaterales de representación internacional, y que su objetivo es influir e incidir en los procesos de toma de decisiones en torno a políticas económicas, sociales, ambientales y laborales, entre muchas otras, esta articulación se convierte en un canal de comunicación e interlocución entre la ciudadanía a nivel local y los centros de decisión y administración del poder a nivel internacional (Heredia y Hernández, 1996; Cruickshank, 2013).

Otra característica sobresaliente son las alianzas internacionales entre osc de distintos países ya que, si desean ser efectivos, los esfuerzos de diplomacia deben tener bases de organización en redes a nivel local, nacional e internacional (Cruikshank, 2013). En ese sentido, muchos de los actores de la diplomacia ciudadana no se articulan en torno a nacionalidades, sino a intereses de clase, sectoriales y temáticos, haciendo que los límites de las políticas domésticas y exteriores se hagan cada vez más borrosos (Thoroup, en Heredia y Hernández, 1996).

Con la diplomacia ciudadana, las osc buscan alcanzar diversos objetivos, entre los que se destacan los siguientes: *a)* demandar a los Estados el cumplimiento de los compromisos internacionales que asumen por medio de la ratificación de convenios, pactos y tratados internacionales, sobre todo en materia de respeto y protección a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; *b)* incidir en las agendas de política exterior y en la política internacional de los gobiernos; *c)* incidir en las agendas internacionales y en los procesos de diseño y de toma de decisión alrededor de las mismas; *d)* participar en foros y eventos internacionales convocados por los Estados y que normalmente no recogen la opinión de la sociedad civil; *e)* obtener lo que Keck y Sikkink (2000) llaman el “efecto *boomerang*” e incidir en agendas y políticas públicas a nivel nacional. En ese mismo sentido, Alejo resalta que:

Los actores que practican diplomacia ciudadana piden ser consultados para estos temas [agendas de política exterior y política internacional de los gobiernos], pues cuentan con las capacidades, la información y la experiencia para impulsar propuestas. Estos señalan que además de la diplomacia formal que hacen los gobiernos, debe haber otra diplomacia desde los ciudadanos, es decir, una vía de participación social e incidencia en los procesos de toma de decisiones internacionales que tienen repercusiones en la vida de la población (2013a: 89).

Asimismo, Heredia y Hernández (1996) destacan que, ante las profundas transformaciones generadas por el proceso de globalización, la diplomacia ciudadana funge como un contrapeso a la hegemonía de las élites políticas y económicas nacionales, regionales e internacionales, que han definido en gran medida el contenido de las agendas y el rumbo de la política internacional, sin tomar en cuenta los puntos de vista de los sectores mayoritarios que han sido afectados por dicho proceso. En ese mismo sentido, con base en la idea de que la promoción del bienestar social no puede ni debe seguir siendo decidido y administrado exclusivamente por el Estado, ambos autores destacan que la diplomacia ciudadana busca romper

con las hegemonías o cuasi-monopolios de este sobre la política exterior y la diplomacia, especialmente en lo referente a las políticas económicas.

Así, en un mundo globalizado y desigual, con un profundo déficit democrático tanto a nivel nacional como internacional, el reto para la sociedad civil organizada es diversificar sus estrategias de acción e incidencia, ensanchando su espacio de actuación a nivel geográfico, incrementando la calidad de sus aportaciones, diversificando sus aliados, y supervisando la diplomacia de gobiernos y organismos internacionales para impulsar políticas que aborden los retos que hoy día trascienden las fronteras geográficas, sociales, económicas y culturales.

Finalmente, la diplomacia ciudadana evidencia la estrecha vinculación entre el proceso de globalización, sus impactos, y la demanda por generar más canales de interlocución e interacción entre los espacios de toma de decisión a nivel gubernamental e intergubernamental, y las necesidades y propuestas de las OSC y sus redes (Serbin, 2003a). La diplomacia ciudadana es, por tanto, una herramienta que posibilita la participación de la sociedad civil en las esferas internacionales y que potencia sus estrategias de incidencia a nivel local, nacional y global.

LA DIPLOMACIA CIUDADANA DE LAS OSC MEXICANAS

A partir de la década de 1990, la sociedad civil mexicana empezó a desarrollar de manera más activa acciones de diplomacia ciudadana, como una vía para visibilizar y posicionar las agendas ciudadanas a nivel nacional e internacional, en un entorno en el que los canales de interlocución con el gobierno mexicano eran muy escasos. Asimismo, fue en ese periodo cuando el concepto diplomacia ciudadana empezó a ser utilizado por algunas OSC para caracterizar sus esfuerzos de incidencia en negociaciones internacionales, sobre todo en el marco de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre 1991 y 1993 (Heredia, 1996 y 2013), y de los ajustes estructurales promovidos por la banca multilateral (Cruikshank, 2013). Mientras los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá negociaban la firma del TLCAN, la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) agrupó a sindicatos independientes, académicos, activistas de derechos humanos, grupos ambientalistas y representantes de diversas iglesias de México, quienes se aliaron con sus contrapartes en Canadá y Estados Unidos para cuestionar el modelo de desarrollo bajo el cual se estaba firmando dicho tratado (Heredia, 1996 y 2013).

Recordemos también que los años noventa estuvieron marcados por las medidas de ajuste estructural impulsadas por los organismos financieros internacionales,

por lo que diversos movimientos sociales y osc empezaron a dirigir sus demandas y estrategia de incidencia a instituciones como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya que muchas decisiones relacionadas con la política económica del país se empezaron a tomar en esos espacios (Cruikshank, 2013).

Por otro lado, vale la pena también recordar los esfuerzos de diplomacia ciudadana generados a raíz del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, cuando numerosos intelectuales, periodistas y osc, tanto mexicanas como extranjeras, llevaron a cabo diversas acciones para promover los derechos de los pueblos indios en México y la búsqueda de la paz en Chiapas. Una de las acciones más destacadas fue la estrategia de comunicación desarrollada con ayuda de las tecnologías de la información, cuyo fin era visibilizar y posicionar el movimiento, así como generar redes de solidaridad con sus causas a nivel nacional e internacional. Al ser reconocido como el primer movimiento contra la globalización, el zapatismo cobró interés y trascendencia internacional, ello en gran medida gracias al uso del Internet, logrando manifestaciones de apoyo de diversos intelectuales, osc e individuos alrededor del mundo (Rovira, 2009). Además, se le reconoce como el primer movimiento de insurrección que hizo uso de las tecnologías de la información, hecho que algunos autores aseguran tuvo un gran impacto en su desenlace. En ese sentido, Zaragoza enfatiza que “la apuesta por el uso social de la Internet y la solidaridad con el zapatismo fue una acción que quizá evitó una represalia más contundente de los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada a las comunidades de apoyo y a los involucrados directamente en el movimiento zapatista” (Zaragoza, 2010: 240).

Asimismo, como destaca Reygadas:

...la aparición del EZLN permitió a los pueblos indios avanzar en sus relaciones, articulaciones e iniciativas públicas, nacionales e internacionales [...] Ciertamente estamos frente a un catalizador histórico del comportamiento del conjunto de la sociedad mexicana y de la diplomacia ciudadana a nivel nacional e internacional (s.f.: 3-4).

Estos casos son solo algunos ejemplos de la manera en que la sociedad civil mexicana empezó a hacer uso de la diplomacia ciudadana como una estrategia para visibilizar y posicionar sus agendas y propuestas desde hace más de 20 años. Sin embargo, el contexto en los años noventa era distinto al actual, ya que los espacios de diálogo con las autoridades gubernamentales eran escasos, las tecnologías de la información no tenían todavía el impacto y los alcances que tienen ahora, y diver-

Los organismos internacionales estaban todavía reticentes a la participación e intercambio de información con la sociedad civil. Actualmente, existen más canales de diálogo con la sociedad civil y más herramientas para posicionar sus agendas, aunque persiste una gran cantidad de los retos y todavía queda mucho camino por recorrer para fortalecer a la sociedad civil en México y sus estrategias de incidencia tanto a nivel nacional como internacional.

La última década del siglo xx fue un periodo de crecimiento, diversificación y mayor visibilidad de las osc en México, mientras que, a partir de la alternancia en el poder, en el año 2000, sus agendas tomaron nuevos rumbos, emergieron nuevas formas de incidencia y se ampliaron los espacios institucionales de vinculación tanto nacionales como internacionales. Como consecuencia, en los últimos años se ha podido observar una intensificación de las actividades que vinculan a las osc mexicanas con debates internacionales y con acciones de diplomacia ciudadana en torno a temas muy diversos que van desde el cambio climático y el sida, hasta la migración y los derechos humanos. Han tenido presencia en diversos foros y conferencias internacionales, como en los Foros Mundiales sobre Migración y Desarrollo, especialmente a partir de 2010, cuando se realiza el foro en Puerto Vallarta; en el Diálogo de Alto Nivel de la Asamblea General sobre Migración Internacional y Desarrollo en 2013; en las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre Cambio Climático; en los espacios de consulta a la sociedad civil en el marco de las cumbres del G20; en el 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, que se realizó en 2011 en Busan, y que dio lugar a la creación de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo; y en diversas conferencias y foros internacionales sobre temas como el sida, política de drogas y derechos de las mujeres.⁶

De igual manera, las osc mexicanas han desarrollado diversas acciones de diplomacia ciudadana como la presentación de informes sombra ante distintos comités de las Naciones Unidas que se encargan de darle seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por los Estados en materia de derechos humanos; la organización de campañas internacionales, como la Campaña Mexicana por la Ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Dere-

⁶ Dichas experiencias son mencionadas en diversos artículos del número 98 de la *Revista Mexicana de Política Exterior* (2013), dedicada al tema de la relación entre sociedad civil y política exterior en México. Asimismo, algunos casos fueron mencionados durante las entrevistas realizadas para documentar esta investigación.

chos Económicos Sociales y Culturales; y el uso del litigio internacional en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, utilizando así los espacios de protección y garantías para la obtención de sentencias que condenen al Estado mexicano por violaciones a los derechos humanos, siendo los casos de Rosendo Radilla Pacheco y Campo Algodonero algunos de los más emblemáticos.

Por otro lado, en años más recientes, diversos esfuerzos de diplomacia ciudadana se han volcado a la defensa de los derechos de las personas migrantes y a la incidencia en las políticas públicas tanto en los países de origen, como en los de tránsito y destino (Heredia, 2013). Estos esfuerzos han sido llevados a cabo sobre todo por las organizaciones y clubes de migrantes en Estados Unidos, en alianza con organizaciones y redes de la sociedad civil, sectores progresistas de la Iglesia católica e instituciones académicas en México, Estados Unidos y Centroamérica.

Estos esfuerzos de incidencia transnacional dieron fruto con la creación del Colectivo Plan Nacional de Desarrollo-Migración, en 2012, que buscó “promover la inclusión de la política migratoria con un enfoque de desarrollo, derechos humanos y género en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a través de mecanismos de participación incluyentes y democráticos”.⁷ El colectivo, en el que participan tanto organizaciones de migrantes en Estados Unidos como osc e instituciones académicas mexicanas, recientemente cambió su nombre a “Colectivo Migraciones para las Américas” (Compa) y ha llevado su agenda de incidencia más allá del Plan Nacional del Desarrollo. Así, los integrantes de Compa también han participado con posturas y propuestas compartidas en las discusiones del Programa Especial de Migración 2014-2018, así como en el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo llevado a cabo en el seno de las Naciones Unidas en 2013 y en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo realizado en Suecia, en 2014.

Asimismo, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, por medio de la Caravana realizada en Estados Unidos en 2012, vinculó los postulados del movimiento migrante con la agenda de las víctimas de la violencia del crimen organizado en México (Heredia, 2013). En palabras del propio Javier Sicilia, líder del movimiento:

[...] por vez primera, ciudadanos mexicanos y estadounidenses decidieron hacer diplomacia ciudadana ante el olvido de sus gobiernos. [...] Viajaron 120 personas,

⁷ Información obtenida de la página del Colectivo PND-Migración, en <<http://www.imumi.org/pnd/>>. [Fecha de consulta: 21 de julio de 2014.]

unas 80 víctimas, y más de 100 organizaciones en EU nos han apoyado [...]. El objetivo de la caravana era poner los temas de la guerra contra las drogas, el lavado de dinero y la migración en las agendas de Estados Unidos y México [...] Hemos tratado de incidir en las políticas de los dos gobiernos, creo que eso ha sido muy sano (CNN-México, 2014).

Es decir, en los últimos años, las OSC mexicanas, así como las organizaciones de migrantes en Estados Unidos, han llevado a cabo diversas acciones de diplomacia ciudadana a fin de incidir en las políticas públicas nacionales, darles seguimiento a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano y participar en los debates de las agendas globales.

Desafortunadamente, poco se ha sistematizado y estudiado sobre las acciones de la diplomacia ciudadana de la sociedad civil mexicana, por lo que existe poca información al respecto, sobre todo en materia de logros e impactos. Sin embargo, hemos podido constatar que la diplomacia ciudadana —por medio del cabildeo, la negociación, la denuncia o la movilización— se ha convertido en un instrumento efectivo de participación e incidencia en ciertas instancias y agendas a nivel internacional, regional o nacional para algunas OSC mexicanas y sus redes, especialmente en la última década del siglo xx y en las primeras del xxi. De igual manera, se ha podido observar que la diplomacia ciudadana ha contribuido no solo a fortalecer y diversificar las estrategias e impactos de las OSC, sino a visibilizarlas como actores dinámicos en las relaciones internacionales, cuyo reconocimiento por parte de diversos organismos y foros regionales e internacionales, aunque limitado, es ya una realidad.

CONCLUSIONES

Para algunas OSC mexicanas y sus redes, la diplomacia ciudadana se ha convertido en un instrumento efectivo de participación, incidencia y cabildeo en ciertas instancias y agendas a nivel internacional, regional o nacional, especialmente en las últimas dos décadas (Cecon, 2016).

Ante el fenómeno de la globalización, la gobernanza global ha cobrado relevancia como un medio para la solución de los problemas que no divisan fronteras. Así, el modelo tradicional que concebía a las relaciones internacionales como relaciones exclusivamente entre Estados, ha sido trastocado por el desarrollo de un multilateralismo complejo (Cox, 1997), caracterizado por la marcada influencia

e interacción de estos con diversos actores no estatales, que van desde las corporaciones internacionales hasta las osc (Cox, 1997; Serbin, 2003; Montiel, 2010). En ese sentido, la diplomacia tradicional ha sido influenciada no solo por la participación de estos “nuevos actores”, sino también por la existencia de diversas instituciones multilaterales que además de trabajar con las representaciones oficiales de sus Estados miembros, han abierto canales de interacción y diálogo con la sociedad civil en los últimos años (Montiel, 2010: 6). En ese contexto, la diplomacia ciudadana se convierte en una herramienta que posibilita la participación de la sociedad civil en las esferas internacionales y que potencia sus estrategias de incidencia a nivel local, nacional y global. Sus acciones permiten a las osc generar un puente entre lo local y lo global, así como incidir en espacios y agendas internacionales, o utilizarlos como cajas de resonancia para incidir de manera más efectiva a nivel nacional.

Por otro lado, la sociedad civil mexicana, a pesar de ser compleja y heterogénea, ha jugado un papel fundamental en el desarrollo político y social de nuestro país, como actores de interés público (Villaseñor, 2006) que impulsan las libertades democráticas, los derechos humanos, la protección al medio ambiente y la participación ciudadana en general. En ese sentido, en las últimas dos décadas, algunas osc mexicanas han expandido su campo de acción a nivel internacional, participando en diversos procesos.

Finalmente, diversas osc mexicanas, así como ciudadanos mexicanos organizados en el exterior, tienen interés y capacidades para incidir en agendas y espacios internacionales, así como para utilizarlos como cajas de resonancia de demandas y problemáticas a nivel nacional. Estas organizaciones están demandando cada vez más y mejores espacios de interlocución con las diversas secretarías de gobierno —en especial con la Secretaría de Relaciones Exteriores— para construir, con los aportes de la sociedad civil, la política exterior del país.

Queda mucho por hacer en términos del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en la construcción de la política exterior mexicana —y de las políticas públicas en general. Por su parte, la sociedad civil necesita sensibilizarse más respecto a la importancia de incidir en agendas y espacios internacionales, así como generar capacidades para la incidencia y para el desarrollo de acciones de diplomacia ciudadana. Lo cierto es que tanto gobierno como sociedad civil tienen tareas compartidas pendientes en términos de la adopción de una perspectiva de gobernanza, no solo a nivel interno, sino a nivel nacional y global, sobre todo en lo que respecta a la búsqueda de soluciones a los enormes desafíos del país y el

mundo. Como diría un viejo conocido y amigo, “no estamos viviendo una época de cambios, sino un cambio de épocas”, y el futuro requiere nuevas formas de interacción más democráticas, transparentes y corresponsables entre los gobiernos y las sociedades, eso si no queremos quedar atrapados en un pasado autoritario que genera exclusión y violencia.

REFERENCIAS

- Abélès, M. 2012. *Antropología de la globalización*, Buenos Aires, Ediciones del Sol.
- Alejo Jaime, A. (2011). “Globalizaciones y sociedades civiles en las Américas. Nuevas diplomacias en Argentina y México”, tesis de doctorado en procesos políticos contemporáneos, España, Universidad de Santiago de Compostela.
- _____. (2013a). “Apuntes iniciales para una caracterización de diplomacias de ONG. Adaptaciones y estrategias organizativas de ONG en México en la política global del siglo XXI”, *Revista Dignitas*, vol. VI, núm. 21, pp. 73-96.
- _____. (2013b). “Sociedad civil y política exterior en México a la luz de las nuevas diplomacias”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 98, pp. 283-307.
- Ceccon Rocha, Brisa (2016). *La sociedad civil como actor de las relaciones internacionales a través de la diplomacia ciudadana: casos destacados de las organizaciones de la sociedad civil mexicana*, tesis de maestría en estudios en relaciones internacionales, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- CNN México (2012). “Javier Sicilia califica como positiva la Caravana por Estados Unidos”, *CNN, México sección Nacional*, 12 de septiembre, en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/09/12/javier-sicilia-califica-como-positiva-la-caravana-por-estados-unidos>>. [Fecha de consulta: 14 de julio de 2014.]
- Cox, R. (ed.) (1997). *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, Basingstoke, Mac-Millan/United Nations University Press.
- Cruickshank, S. (2013). “La diplomacia ciudadana en los noventa: espacios multilaterales como espacio de interacción ciudadanía-gobiernos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 98, pp. 19-47.
- De Icaza, C. (1999). *La diplomacia contemporánea*, México, Conaculta.
- Dingwerth, K. y Philipp Pattberg (2006). “Global Governance as a Perspective on World Politics”, *Global Governance*, vol. 12, núm. 2, pp. 185-203, Lynne Rienner Publishers, en <http://www.glogov.org/images/doc/GG12_2_Dingwerth_Pattberg1.pdf>. [Fecha de consulta: 12 de febrero de 2014.]

- Finkelstein, L. (1995). "What is Global Governance", *Global Governance*, vol. 1, núm. 3, pp. 367-372, Lynne Rienner Publishers, en <<http://maihold.org/me-diapool/113/1132142/data/Finkelstein.pdf>>. [Fecha de consulta: 14 de febrero de 2014.]
- Fuentes-Berain, S. (2013). "Sociedad civil y política exterior en México", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 9, pp. 5-9.
- Gloobal (2002). *Foro de Diplomacia Ciudadana FDC*, en <<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=8722&entidad=Agentes&html=1>>. [Fecha de consulta: 15 de julio de 2013.]
- Heredia Zubieta, Carlos (2013). "Los mexicanos en Estados Unidos como actores políticos transnacionales", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 98, pp. 167-195.
- Heredia Zubieta, C. y Ricardo Hernández Sánchez (1996). *La diplomacia ciudadana en la era de la globalización: un punto de vista desde México*, México, Deca Equipo Pueblo.
- Hocking, Brian (2011). "Non-State Actors and the Transformation of Diplomacy", en *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Bob Reinalda (ed.), Gran Bretaña, Ashgate.
- Keck, M. y Kathryn Sikkink (2000). *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en la política internacional*, México, Siglo XXI.
- Marquina Sánchez, M.L. (2012). *Gobernanza global del comercio en Internet*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mingst, K. (2009). *Fundamentos de las relaciones internacionales*, México, CIDE.
- Montiel, E. (2010). *Diplomacia cultural. Un enfoque estratégico de política exterior para la era intercultural*, Guatemala, Cuadernos UNESCO, en <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001906/190623s.pdf>>. [Fecha de consulta: 15 de agosto de 2013.]
- Nicolson, H. (1994). *La diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Núñez Villaverde, J.A. y Francisco Rey Marcos (2009). "Los retos de la gobernanza global y el papel de España", *Documentación Social*, vol. 154, núm. 3, pp. 189-208, en <http://www.iecah.org/web/images/stories/articulos/Doc_Social.pdf>.
- OEA (1961). Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, *Departamento de Asesoría Legal OEA*, 18 de abril, en <<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convencionvienna.htm>>. [Fecha de consulta: 31 de julio de 2013.]
- Pría, M. (2008). "Las relaciones internacionales del siglo XXI: hacia una diplomacia ciudadana", *Revista de Relaciones de Internacionales*, vols. 101-102, pp. 157- 171.

- Rosenau, J.N. (2006). *The Study of World Politics. Globalization and Governance 2*, Londres, Routledge.
- Rovira, G. (2009). *Zapatistas sin fronteras. Las redes de solidaridad con Chiapas y el altermundismo*, México, Era.
- Serbin, A. (2001). “Globalifóbicos vs. globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil regional emergente”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 176, pp. 48-65.
- ____ (comp.) (2003a). *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- ____ (2004). “Diplomacia ciudadana, sociedad civil y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe”, *Revista Futuros*, vol. 7, núm. 2, en <<http://www.revistafuturos.info>>. [Fecha de consulta: 11 de abril de 2013.]
- Sorensen, Max (1998). *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Villaseñor Gómez, E.A. (2006). *La sociedad civil como actor de interés público. Experiencias y reflexiones*, México, Deca Equipo Pueblo, A.C.
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*, México, Siglo XXI, en <http://www.manuelugarte.org/modulos/teoria_sistemica/analisis_de_sistemas_wallerstein.pdf>. [Fecha de consulta: 11 de enero de 2015.]
- Weiss, T. (2013). *Global Governance. Why? What? Whither?*, Gran Bretaña, Polity.
- Zaragoza Ramírez, M. (2010). “Zapatistas sin fronteras. Las redes de solidaridad con Chiapas y el altermundismo”, *Polis*, vol. 6, núm. 2, pp. 237-243, en <<http://biblio.juridicas.unam>>. [Fecha de consulta: 20 de julio de 2014.]

VIEJAS Y NUEVAS AGENDAS DE LA SOCIEDAD CIVIL¹

Flor María Ramírez Mejía

Lo que realmente distingue a nuestra generación
de las precedentes... es la determinación para actuar,
para unirse en la acción, la seguridad de estar dispuestos
a hacer cambios siendo uno en los esfuerzos.

Hanna Arendt, 1970

La sociedad civil y su capacidad de incidencia ha tenido transformaciones significativas desde que Julie Fisher describió un amplio espectro de organizaciones y su influencia política, con motivo de la convocatoria de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo en Río.² Las organizaciones de la sociedad civil (osc), en el norte y el sur, han evolucionado sin duda hacia una mayor profesionalización e interacción a nivel global. El contexto en el que actúan ha estado marcado por la convulsión social, por nuevas formas organizativas en los movimientos sociales que trascienden y rebasan la acción de estas organizaciones, a la vez de importantes transformaciones en la esfera estatal. Las osc son agentes relevantes que alzan la voz en torno a la preocupación de individuos y comunidades que siguen postergando la realización de sus derechos fundamentales.

El presente artículo tiene como propósito mostrar, a partir de un estudio de caso, que la capacidad de incidencia de las osc está moldeada por el surgimiento

¹ La autora agradece las contribuciones de Sid Mohn, presidente de Heartland Alliance por 35 años —hasta 2015—; Stefano Fabeni, director ejecutivo de GISHR —hasta septiembre de 2017—; y Mery Meg McCharthy, directora ejecutiva del National Immigration Justice Center, quienes aportaron información y su experiencia en incidencia para este artículo.

² Fisher estudia la génesis de las organizaciones de base y su relación con Organizaciones que Ayudan a las Bases (OAB) y Organizaciones Internacionales No Gubernamentales (OING), en un contexto de constantes crisis para los países que en los años noventa eran considerados del Tercer Mundo.

de las causas transnacionales de derechos humanos. Si bien existen mecanismos diversos de incidencia, nuevas y viejas formas se fusionan para establecer agendas que son cada vez más volátiles, flexibles e interdependientes.

PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA: EL PUNTO DE PARTIDA

La democracia participativa, desde la perspectiva de gobernanza, es un concepto que diversas agencias de desarrollo han hecho más relevante en las últimas décadas, para demostrar que el ejercicio del poder está ligado a la participación ciudadana y la generación de bienestar. Desde la óptica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos (OEA), “la función de la democracia es redistribuir el poder para garantizar a los individuos el ejercicio de sus derechos” y, en este sentido, “tendrá mejores condiciones de perdurar en tanto sirva para la creación de bienestar individual y colectivo de una sociedad” (PNUD/OEA, 2010: 29).

En esta lógica, la capacidad para pasar de derechos nominales al ejercicio efectivo de los mismos es definida como la creación de ciudadanía. Las y los ciudadanos abren un espacio —llamado por Habermas “esfera pública”— en el que se comunican los intereses y preocupaciones del colectivo y se hacen efectivos los derechos. La esfera pública, como espacio deliberativo de la democracia y la ciudadanía, ha estado caracterizada por la emergencia de la incidencia (*advocacy*) por parte de la osc como un mecanismo posible cuyo fin es corregir las desigualdades de poder (Jordan y Van Tuijl, 1998). El origen del término *advocacy* transita al mundo del desarrollo y es retomada por las osc, según Holloway, considerando dos elementos específicos:

1) el esfuerzo de incidencia debe involucrar a ciudadanos en el proceso de incidencia. Su participación debería ser consciente, intencional y democrática; 2) los esfuerzos de incidencia deben considerar a los grupos en desventajas, o intentar reparar las situaciones del ciudadano (1998: 1).

La incidencia como práctica de las organizaciones no gubernamentales es “un esfuerzo sistemático, democrático, y organizado para cambiar, influir, o iniciar la política, leyes, prácticas, y el comportamiento de modo que la ciudadanía en general se vea beneficiada” (Holloway, 1998: 1).

Afianzar la democracia pasa, necesaria e indispensablemente, por el ejercicio de los derechos colectivos de libre asociación y libertad de expresión. La esfera pú-

blica —por medio de la incidencia— ofrece la posibilidad de volver visibles a los invisibles. Como señala el PNUD: “Derechos para algunos, por más numerosos que estos sean, no son derechos, son privilegios. Ciudadanía es expresión de una relación social que tiene como presupuesto a todos, sin excepción” (2004: 126). Esa esfera pública ha sido transformada en el contexto de la globalización, fenómeno ligado al surgimiento de la “sociedad red” (Castells, 2004: 39), como una nueva forma de organización social de la actividad humana en el último tramo del siglo xx, sobre los cimientos del informacionalismo. Según Castells:

...las sociedades definidas por los límites actuales de los Estados-Nación o por las fronteras culturales de su identidad histórica, están profundamente fragmentadas por la doble lógica de la inclusión o exclusión en las redes globales que estructuran la producción, el consumo, la comunicación y el poder (2004: 50).

En las últimas décadas, la sociedad civil de América Latina ha tomado diversos caminos organizativos que han ido conquistando espacios y abanderando causas emergentes, conforme al vaivén del juego democrático. El rol de las organizaciones que ayudan a las bases (OAB) y de las organizaciones no gubernamentales (ONG), y ahora las OSC, mediante formas diversas de diálogo, cooperación, monitoreo y confrontación, ha sido relevante en la ampliación del espacio público, al ser articuladoras de amplias demandas ciudadanas y han sido determinantes en la construcción y estabilización democrática del continente. El rol de la sociedad civil en la construcción de las democracias ha sido concluyente, ya sea como contrapeso para restringir los abusos de poder o bien como constructora de capital social, al ser nodo de las demandas ciudadanas. Las OSC son una vía para construir confianza en contextos de déficit democrático, acompañado por una crisis de representación y legitimidad de los partidos políticos; la irrupción de los poderes fácticos en las estructuras del Estado y el ejercicio del poder; la corrupción, la desigualdad y la no redistribución de los beneficios.

Los analistas y teóricos de las transiciones a la democracia suelen centrarse en los marcos nacionales y regionales, desestimando el significado del fenómeno globalizador para la democracia. Si bien la democracia asume una congruencia entre la gente, el Estado y el territorio, cada vez resulta más claro que las decisiones que afectan a la ciudadanía no son exclusivamente tomadas a nivel nacional.

En este contexto, como bien señalan Jordan y Van Tuijl (1998), hay una dicotomía falsa al pensar que las OSC que se dedican a operar no hacen incidencia,

pues en el sentido más estricto sus intervenciones locales modifican de alguna manera las relaciones de poder. La visión de Jordan y Van Tuijl era coincidente en los años noventa con el análisis de Fisher, quien visualizaba para muchos países señales de que “las ONG (organizaciones no gubernamentales, así definidas en su momento) podrían lograr una masa crítica necesaria para minar, si no es que destruir, a los monopolios del poder” (1993: 43). En esencia, las OSC, como expresión organizada de las causas ciudadanas, inciden en menor o mayor grado el contexto en el que funcionan.

La evolución y profesionalización de las OSC ha estado acompañada de la aparición de nuevos activismos en el marco de la globalización que trascienden las formas tradicionales de organización de la sociedad civil y retan la organización del Estado mismo, con una forma de interacción más espontánea y menos predecible. De la misma forma, el entramado institucional multinivel —que pasa por lo local, regional e internacional— de los contextos post-globalización, hace emerger una sociedad red, como la ha llamado Castells, que abre nuevos espacios de flujo con nuevos mecanismos para la incidencia.

LA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL

Desde la óptica del Estado-Nación, el territorio sigue siendo el espacio en donde se concreta la democracia mediante la elección popular de las autoridades, la implementación de las políticas públicas y la construcción de agendas para el desarrollo. La territorialidad, como atributo exclusivo del Estado, está siendo afectada. El territorio tiene nuevas dinámicas que escapan al control del Estado y que influyen la nueva estructura de gobernanza. Las últimas décadas han atestiguado la activación de una sociedad civil global que ha introducido cambios para el ejercicio de la vida democrática, la forma de gobernar y la interacción de los actores tradicionales de la vida pública. John Keane propone, desde la primera publicación de *Global Civil Society* 2001, una definición:

La sociedad global civil es un enorme, interconectado y multinivel, espacio social que comprende muchos cientos de organizaciones autodirigidas o no gubernamentales y diversos modos de vivir. Puede ser comparada —para dibujar durante un momento sobre símiles ecológicos— a una biosfera dinámica. Esta biosfera compleja mira y se siente expansiva y poliárquica, totalmente horizontal y con empuje y compromiso. Su interacción comprende una variedad de hábitats que actúan recíprocamente: organizaciones, iniciativas cívicas y de negocio, coaliciones, movimientos sociales, comu-

nidades lingüísticas e identidades culturales. Todos ellos tienen al menos una cosa en común: a través de distancias geográficas enormes y a pesar de las barreras de tiempo, ellos buscan organizarse deliberadamente y conducir sus actividades sociales, de negocio y la política más allá de las fronteras de estructuras gubernamentales, con un mínimo de violencia y un máximo de respeto para el principio de partición en el poder de forma civilizada y con respecto a los modos de vivir diferentes (Anheier *et al.*, 2001: 23-24).

Para Kaldor “la sociedad civil global es un mecanismo que reconcilia el nivel nacional y global y profundiza la democracia sustantiva” (2006: 36). Entendida esta última como el proceso que tiene que ser continuamente reproducido para maximizar las oportunidades para todos los individuos, con el fin de moldear sus propias vidas y participar e influir el debate acerca de las decisiones públicas que les afectan. Como señala Held “los Estados tienen que tomar en consideración un rango de acuerdos internacionales que cada vez limitan sus decisiones nacionales” (1999: 6). La sociedad civil, bajo la modalidad de osc o de movimiento social, ha tenido una funcionalidad indiscutible en la delimitación de la esfera pública y la construcción paulatina de una cultura cívica que, en varias ocasiones, ha tenido que forjarse con base en marchas, activismo político y movilizaciones constantes de alcance nacional.

Castells habla de una experiencia local fragmentada e individualizada: “la socialización de la sociedad tiene lugar en un espacio interactivo digitalizado y estructurado en red de la comunicación, centrada alrededor de los medios y de Internet” (Castells, 2004: 59). Esta sociedad red funciona sobre la base de una lógica binaria de inclusión-exclusión, cuyas fronteras varían en el tiempo. El ciudadano está dentro o fuera de la red en temas diversos, desde el acceso y la realización de sus propios derechos hasta el acceso a las tecnologías de la información que le pueden o no mantener informado de lo que pasa alrededor del mundo.

En este contexto, las relaciones entre políticos y ciudadanos, entre representantes y representados, dependen esencialmente de su encuentro bajo el paraguas de la red, ya sea mediante los espacios formales de deliberación o mediante el debate que se impulsa en los medios. De ahí que el progresivo empoderamiento de las osc radica, en gran medida, no solo en la experiencia técnica sino en su participación y permanencia en los espacios deliberativos donde se toman las decisiones. En ocasiones, las osc tienden a desfasarse y resultar excluidas de la red que les facilita el acceso a quienes toman las decisiones y a los propios ciudadanos. Cuando una organización no tiene los mecanismos para recoger las demandas y

representar a las personas y causas con las que trabaja en los espacios deliberativos, podría hablarse de una brecha institucional que pone en riesgo la legitimidad de su actuar.

Ante un nuevo escenario de activismo y movilización, los teóricos describen la emergencia de una sociedad civil global, cuya definición era difusa a finales de los años noventa, pero indicaba el surgimiento de un fenómeno que retoma elementos cívicos descritos en las anteriores concepciones de sociedad civil. Kaldor (2002) ubicó, hacia 1990, el surgimiento de un nuevo activismo social transnacional que puso en la agenda temas como el cambio climático, el VIH/SIDA y los derechos humanos. Este activismo derivó en el aumento de OSC que, a su vez, se hicieron presentes en el norte y sur, como consecuencia de un incremento del financiamiento.

Al mejorar la velocidad y la extensión de las conexiones se da paso a la infraestructura básica que comunica a diversas redes institucionales y a individuos que se unen mediante causas o agendas comunes. Dicha estructura “es la base para los movimientos sociales transnacionales, y proporciona el terreno para la producción, contestación y difusión de prácticas y discursos específicos relacionados con el movimiento” (Castells, 2004: 417). Los movimientos sociales dan la posibilidad al ciudadano, al individuo, de participar sin la necesidad de tener una filiación específica, como es el caso de otras organizaciones sociales: sindicatos, partidos, osc. El abanico de posibilidades de los movimientos se abre a un ciudadano, aunado al sentido de identidad transnacional que hace tangibles los esfuerzos locales, ligándolos al esfuerzo transnacional. No obstante, resulta interesante encontrar en la génesis de los movimientos, como el “Movimiento por una Justicia Global”, diversas organizaciones independientes e incluso partidistas que sirven de plataforma para la gestación de la causa.

Reconociendo que la idea de una sociedad civil global es todavía un concepto en construcción, resulta importante también admitir que este espacio busca tipificar las tendencias emergentes en la forma de relacionarse de la ciudadanía de todo el mundo. Es claro que las redes e interacciones localizadas fuera del Estado y del mercado tejen un nuevo sujeto social que articula demandas que hacen eco en los espacios tradicionales. La capacidad de interacción generada por un espacio común global es un fenómeno único que reta las estructuras tradicionales de participación y ejercicio de la ciudadanía. La ubicuidad y multiplicidad de flujos sitúa al ciudadano ante una diversidad de conexiones que no necesariamente están bajo el dominio y control de las instituciones tradicionales.

ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL Y LA NUEVA GOBERNANZA

A partir de 2000, el entorno de las OSC está influido por un nuevo escenario para la gobernanza global en donde emergen distintas formas de colaboración que trastocan las formas tradicionales de gobierno y cooperación. Mientras incrementan las exigencias de transparencia y ejercicio compartido del poder al interior de los Estados, también se crean nuevos acuerdos, agendas y mecanismos institucionales a escala global.

Al interior del Estado, Sahuí identifica “nuevas formas de cooperación entre este y la sociedad civil, como redes mixtas de actores público-privados que requieren un grado de diálogo y negociación mínimo” (2009: 22). Esta nueva gobernanza ha significado pasos importantes hacia la descentralización de las estructuras estatales, para abrir espacios deliberativos y de influencia en la toma de decisiones. Las posiciones de los gobiernos se han flexibilizado para integrar mecanismos de participación que reconozcan el rol de la sociedad civil en la creación, implementación y monitoreo de las políticas públicas. Estas alianzas público-privadas han sido impulsadas desde las agencias de cooperación internacional, convirtiéndose en requisitos para recibir financiamiento. Los esquemas de colaboración entre gobierno y sociedad civil han alcanzado grados que influyen los estilos de la administración pública. Las así llamadas ONG del norte se han beneficiado de la apertura de sus gobiernos para ser subcontratadas, auspiciadas y financiadas para apoyar en la provisión de servicios gubernamentales. Lester Salamon identifica algunas características relativas a las tendencias de administrar lo público que crean un nuevo contexto de gobernanza, van de la jerarquía a la red, de las habilidades de gestión a las habilidades de construcción de redes de colaboración con otros sectores, como el no lucrativo (2004: 74).

La arquitectura de la nueva gobernanza va más allá de los actores tradicionales al colocar en la escena a las corporaciones privadas y grupos emergentes de interés que se han diversificado y ramificado y que, al mismo tiempo, tienen vínculos y agendas transnacionales. Un ciudadano se enfrenta a múltiples niveles de interacción y nuevas reglas: las del mercado, las del Estado, las de la comunidad internacional y las de actores híbridos o emergentes —medios de comunicación o movimientos transnacionales, entre otros.

En el nuevo contexto de gobernanza, los Estados, las organizaciones y las personas, están ligadas por nuevas formas de comunicación e interdependencia, a

tal grado que se ha empezado a hablar de una “política global”; quienes gobiernan, además de estar preocupados por el efecto de una política global, suelen estarlo por la reacción que una de sus decisiones pueda tener en distintos sectores más allá de sus fronteras. La complejidad para quien gobierna se incrementa cuando todavía es muy nebuloso el rol de las instituciones e instancias internacionales y la necesidad de coordinación entre las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, los bancos regionales, el Fondo Monetario Internacional y los grupos *ad hoc*, entre otros. En ocasiones, el costo de interacción es mayor que el costo de corregir acciones.

Este contexto de nueva gobernanza también puede considerarse como el “entorno habilitante” para la sociedad civil que afecta la capacidad de la ciudadanía o de las organizaciones y sus acciones para participar en la sociedad, condiciones que incluyen factores de políticas y de gobernanza, así como elementos socioeconómicos y culturales. La medición y evaluación del entorno habilitante proporcionará información válida a las osc sobre el impacto que puede tener el marco legal y regulatorio, el financiamiento, así como las condiciones políticas y sociales sobre las propias organizaciones y sus iniciativas de autorregulación en todos los niveles.

A nivel internacional, la participación de la sociedad civil se ha concentrado en la creación de dos agendas predominantes: la del desarrollo y la de derechos humanos. En cuanto al desarrollo, los hitos más importantes para la configuración de una agenda los constituyen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las cumbres mundiales sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.

La contribución bajo la que se construye la lógica de los ODM tiene que ver con la noción de “desarrollo humano” basada en el enfoque de libertades propuesto por Amartya Sen. A diferencia de la idea de desarrollo dominante, que privilegia los elementos meramente económicos, esta nueva visión de desarrollo humano lo concibe como ampliación de capacidades y opciones de las personas, visión que se desarrolla a lo largo de los años noventa con las conferencias de Viena (1993) y Copenhague (1995). La visión histórica de desarrollo ha estado asociada a una ampliación de los niveles de eficiencia y de bienestar material, en contraste, el desarrollo humano se asocia con el ejercicio efectivo de los derechos humanos, civiles, políticos, sociales y culturales. Frente a la dimensión económica como elemento central del desarrollo, la nueva visión enfatiza el crecimiento económico acompañado de equidad social, democracia y participación. Otra novedad de este enfoque es que hay un cambio de visión en la naturaleza de la idea de desarrollo,

se concibe como un proceso indefinido que tiene al menos cinco dimensiones: crecimiento económico, equidad social, participación social, sustentabilidad ambiental e interculturalidad. Esta visión del desarrollo como derecho tiene su culmen en la Cumbre del Milenio de 2000 en la que se logra un consenso sobre lo que se podría llamar “los mínimos del desarrollo” y lo que hoy se conoce como ODM.

La Cumbre del Milenio y los espacios de discusión sobre la ayuda oficial al desarrollo activaron una movilización transnacional en torno a la participación de las OSC, particularmente con la Declaración de París, en 2005, en la que se identificaba a la sociedad civil como un potencial actor, pero todavía muy marginal. No fue sino hasta el Programa de Acción de Accra (2008) donde se reconoció el papel de las OSC como actores del desarrollo por derecho propio, papel que se reafirmó en el Foro de Busán. Este reconocimiento no se limita a lo formal, sino que plasma la realidad de la participación de las OSC en los grupos de trabajo y de discusión sobre los avances de los ODM, para luego evolucionar en el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC, los 8 Principios de Estambul, una campaña de acción más allá de 2005, y los ODM.

Al igual que los importantes avances en la reflexión sobre la agenda del desarrollo, paralelamente, las OSC, mediante redes transnacionales, han participado de la instalación y monitoreo de los sistemas de protección de derechos humanos conformados por instancias que vigilan y cooperan con el cumplimiento de las obligaciones y compromisos aceptados por los países miembros de Naciones Unidas, derivados de tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. El sistema internacional integra las normas y los mecanismos de protección que emanan de la Carta, la Declaración y los tratados de Derechos Humanos, mientras que los sistemas regionales comprenden los tratados regionales de derechos humanos, entre ellos el sistema europeo y el sistema interamericano. La presencia y el despliegue de estrategias de incidencia por parte de las OSC de derechos humanos han sido igualmente impactantes, como en el caso de la agenda del desarrollo. Cientos de organizaciones cabildean anualmente —y con gran agudeza— en una jornada de más de seis semanas, durante el Consejo de Derechos Humanos celebrado en Ginebra; con ello se busca ser un espejo sobre lo que pasa en materia de derechos humanos en el mundo y resulta, a menudo, el único modo de provocar la acción y reacción intergubernamental.

El Estado consultivo permite a las ONG participar y emitir opiniones en estos espacios, pero la incidencia se concreta con frecuencia en interacciones informales con delegaciones de gobierno fuera de la sala de conferencias oficiales. En materia

de derechos humanos, las OSC monitorean activamente el examen periódico universal y las respectivas recomendaciones para cada país proporcionan información a los relatores especiales, además de documentar las violaciones de derechos humanos en los lugares donde operan. Las organizaciones no solamente usan los sistemas de protección creados por la ONU, sino que también buscan transformarlos y democratizarlos como impulsores de la reforma del organismo.

Tanto en la agenda del desarrollo, como en la de derechos humanos, las organizaciones han logrado abrir espacios para presentar sus demandas y articular estrategias transnacionales que logran conectar con el activismo de los ciudadanos; han logrado forzar las respuestas y posicionamientos de los gobiernos y las instituciones ante las crisis humanitarias, el calentamiento global, la pobreza y la hambruna. A pesar de estos avances, el reto de articular ambas agendas en una sola y de encontrar los hilos que conectan derechos humanos con desarrollo humano es, probablemente, uno de los más grandes retos en materia de incidencia para las OSC.

LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y LA NO DISCRIMINACIÓN: EL NATIONAL INMIGRATION JUSTICE CENTER

La década de los ochenta significó para Estados Unidos (EU) la llegada masiva de desplazados centroamericanos a causa de las intensas guerras civiles que se libraban en esta región. Todavía en esta década, la economía y el clima social estadounidenses fueron favorables para otorgar un estatus migratorio que favoreciera la integración de esta masa inmigrante mediante el decreto NACARA, que era una concesión especial a los países afectados por las situaciones de violencia en América Central. Esta flexibilidad en la política estadounidense respondía a una connotación altamente ideológica debido al enfrentamiento este-oeste propio de la guerra fría. En este sentido, ser una nación abierta y recibir a tantos perseguidos y desplazados por los conflictos contra el comunismo abonaba prestigio y presentaba a EU como una nación solidaria.

A pesar de esta aparente solidaridad y apertura estadounidense, interiormente se profundizaban las voces críticas que rechazaban y temían la integración acelerada de grandes grupos de origen latinoamericano. Según señala Wayne Cornelius:

...en los Estados Unidos de finales del siglo xx, el rechazo de la opinión pública a la

inmigración se debe, principalmente, al divorcio entre la acelerada incorporación económica de los inmigrantes y lo que los residentes nativos perciben como una integración sociocultural lenta y selectiva de la ola de inmigrantes posterior a los años setenta (2000: 38).

En este sentido, la política migratoria estadounidense de las últimas décadas, cada vez más restrictiva, habría respondido a las percepciones de la opinión pública que tienen una clara connotación étnica hacia los inmigrantes provenientes del resto del continente; esto ha cristalizado en políticas públicas, como el proyecto de construcción del muro fronterizo con México, entre otros. Si bien la interpretación anterior no ha perdido vigencia, los atentados terroristas de 2001 trastocaron grandemente las dinámicas de seguridad y confianza ante los diversos grupos étnicos al interior de EU. Asimismo, cambiaron totalmente los protocolos de seguridad y se emprendió una cruzada internacional que derivaría en la guerra de Irak y terminaría con cualquier expectativa de una amplia reforma migratoria.

Ligado a la llegada de las diásporas centroamericanas, en 1982, surgió el Centro Nacional de Justicia para Inmigrantes (NIJC) como un programa de Heartland Alliance³ para asegurar el acceso a la justicia de las personas migrantes, refugiados y asilados. La labor del centro es posible mediante una extensa red de abogados *pro bono* que proveen representación ante el sistema de procuración de justicia estadounidense. La organización arrancó el primer programa de incidencia formal a finales de los años ochenta, enfocándose en las políticas estadounidenses de pobreza y migración, en particular en relación con la inmigración, el asilo y las relaciones exteriores de Centroamérica. Durante la última década, el NIJC se ha coordinado con múltiples redes de incidencia para impulsar la reforma migratoria en beneficio de las personas migrantes en EU, el interés superior de menores migrantes, la mejora de las condiciones en los centros de detención de migrantes y el acceso a servicios por parte de los buscadores de asilo o refugiados LGBTIQ.

En la actual agenda de derechos humanos, la condición de “migrante” conlleva a la discusión sobre la igualdad jurídica, que se traduce en un trato no discriminatorio por la razón de encontrarse fuera de un territorio. Zepeda apunta que el derecho a la no discriminación se presenta como una suerte de “derecho a

³ El Centro Nacional de Justicia para Inmigrantes (NIJC por sus siglas en inglés), un programa del Heartland Alliance, ofrece servicios legales y defiende los derechos humanos de inmigrantes por medio de reforma política, litigio, y educación pública. Desde su fundación, hace tres décadas, NIJC ha tenido un enfoque único al combinar representación legal de individuos con reforma sistémica.

tener derechos” (citado por Plascencia, 2011: 145). La no discriminación es también una práctica que tiene un horizonte cultural más allá de las esferas de derechos. El motor social de una práctica discriminatoria es el “prejuicio” que, en el caso de las personas migrantes, se ejerce en un contexto determinado con base en causas infundadas.

En EU todavía persisten prácticas discriminatorias arraigadas hacia la población migrante que se reflejan en las condiciones de detención de quienes enfrentan dificultades para garantizar el cumplimiento de sus derechos. Según el NIJC,⁴ entre 2008 y 2009, aproximadamente 88 500 internos relataron al menos un incidente de persecución sexual por otro interno o el personal de las instalaciones. Particularmente, se documentaron casos de personas migrantes LGBTQ que fueron abusadas sexualmente por otra persona interna o por el personal, siendo expuestos a tratos inhumanos y degradantes que contradecían los estándares internacionales. Entre las dificultades identificadas tras la documentación de casos se encuentran aquellas que tienen que ver con la posibilidad de contar con un defensor, la incomunicación y el aislamiento, al igual que las barreras del lenguaje. El NIJC trabajó una reclamación colectiva en nombre de Raquel, una mujer transgénero, y 13 personas más, argumentando el respeto a los derechos civiles de masas en abril de 2011. Dicha reclamación fue dirigida al Department of Homeland and Security (DHS) y buscaba presionar a la administración del presidente Obama para romper con una práctica sistemática que falla en proteger minorías sexuales y otras poblaciones vulnerables del abuso mental y físico en los centros de custodia del DHS. Muchas de estas mujeres y hombres han llegado a EU para evitar la persecución en sus países de origen y han tenido que enfrentar también la violencia en el sistema de detención. Desde que el NIJC desarrolló la estrategia, la respuesta inmediata por parte de políticos y tomadores de decisiones incluyó a más de 38 miembros del Congreso, realizando labores de abogacía para erradicar esta práctica.⁵

El Congreso estadounidense dio un paso importante para prevenir el abuso sexual en prisión al aprobar, en 2009, el Acta de Eliminación de Violación en Pri-

⁴ Datos del Bureau of Justice Statistics, “Sexual Victimization in Prisons and Jails Reported by Inmates, 2008-2009”.

⁵ Véase Denuncia de Violación de Derechos Civiles, detalla abuso sistemático de las minorías sexuales en Estados Unidos en Centros de Detención de Inmigrantes por parte de NIJC (13 de abril de 2011). El NIJC presentó 13 denuncias en abril de 2011 a la Oficina de Derechos Civiles y Libertades Civiles y la Oficina del Inspector General del Departamento de Seguridad Nacional (DHS por sus siglas en inglés), exigiendo que la administración de Obama investigue denuncias de abuso y tome

sión (PREA, por sus siglas en inglés), que impone “un estándar de tolerancia cero” para la violación en prisión. Pero la administración Obama rechazó aplicar estas protecciones a los 400 000 inmigrantes, refugiados y buscadores de asilo que detiene cada año, aun cuando se ha encontrado evidencia de esta práctica desde 2010. El NIJC se alió con la organización Just Detention International y la red de OSC que era apoyada por el DHS para realizar acciones de incidencia, como la documentación de casos, la redacción de peticiones a los tomadores de decisiones y la elaboración de documentos de posicionamiento, que fueron difundidos en audiencia clave. En 2014, el DHS publicó una actualización del Acta de Eliminación de Violación en Prisión, incorporando ciertas consideraciones para la población migrante.

La experiencia de NIJC es resultado de un proceso interno que surge de avanzar institucionalmente en la creación de una plataforma de políticas sobre derechos humanos que anualmente establece la agenda de incidencia de la organización. La contribución al desarrollo de una comunidad global en donde los derechos

medidas de protección para inmigrantes lesbianas, gay, bisexual y transgénero (LGBT) que estén bajo custodia del DHS.

ACTÚA: Dile a Obama y al DHS que protejan a los inmigrantes LGBT en detención. “Le hacemos un llamado a la administración de Obama para que investigue estas denuncias, ya que está claro que el DHS es incapaz de garantizar condiciones de seguridad y no punitivas para las minorías sexuales”, dijo Mary Meg McCarthy, directora ejecutiva de NIJC. “Estas quejas documentan historias de abuso, humillación y abandono, a menudo en centros de detención aislados donde la gente tiene poco acceso al mundo exterior. Dada la incapacidad del DHS de proteger a las personas vulnerables en su custodia de abusos, el gobierno de Obama debe tomar medidas concretas para reducir su programa de detención y utilizar alternativas a la detención”. El gobierno debe tomar medidas inmediatas para aplicar las protecciones garantizadas en la Ley para la Eliminación de Violación en Prisiones (Prison Rape Elimination Act [PREA]), que proporciona medidas de protección y reparaciones para las personas que son víctimas de asalto sexual, en todas las instalaciones de detención de inmigrantes. Las 13 quejas describen violaciones, incluyendo asalto sexual, negación de tratamiento médico y de salud mental, aislamiento a largo plazo arbitrario, y acoso frecuente de funcionarios y personal de las instalaciones. Las experiencias de los individuos valientes que presentaron quejas reflejan el tratamiento ilícito sufrido por cientos de inmigrantes LGTB en los centros de detención del DHS en todo el país. Los casos de abuso y negligencia citados en las quejas incluyen: un gay peruano, solicitante de asilo, fue puesto en confinamiento solitario durante casi seis semanas con la única base de que es VIH-positivo. No fue liberado del confinamiento solitario y de la custodia de inmigración hasta que ganó su caso de inmigración. Los oficiales frecuentemente le prohibieron salir de su celda para conseguir su medicamento para el VIH. Él estaba traumatizado cuando buscó tratamiento médico y un oficial se negó a quitarle los grilletes en sus pies, la cintura y las manos, a pesar de las súpli-

humanos básicos sean respetados, particularmente los de las personas excluidas y vulnerables, ha sido una prioridad convertida en política institucional. Un caso, un individuo, puede convertirse en bandera para impulsar cambios específicos en un sistema como el estadounidense y a la vez incidir globalmente. En el caso de NIJC, las formas tradicionales de hacer presión y persuadir a los tomadores de decisiones se combinan con la sistematización de lo que ocurre en el campo. En el contexto estadounidense, en tanto no ha sido posible atender a todas las demandas de una reforma integral, el sistema puede ceder y dar un paso adelante debido a la presión pública de sus propios ciudadanos y a la evidencia contundente de las violaciones.

LA INICIATIVA GLOBAL POR LOS DERECHOS SEXUALES⁶

La Global Initiative for Human Rights (GIHR, hasta junio 2015; Global Initiative for Sexuality and Human Rights, GISHR) surge como una iniciativa ligada a Heartland Alliance, y se esforzó por trabajar desde el modelo de incubadora que facilita la labor de las organizaciones locales en África, América Latina y El Caribe, para que estas pudieran hablar con sus propios gobiernos y usen las instancias regionales mediante el activismo transnacional.

Existe una articulación importante entre la agenda de derechos humanos y el posicionamiento de la sociedad civil a escala global. Se transita de una noción de territorialidad en cuanto a la garantía de los derechos civiles para reclamar los derechos humanos en la esfera pública. La creciente movilidad humana, los flujos de tecnología, capitales y la movilización social, son factores que han moldeado la forma en que se concibe a la ciudadanía y el respeto a los derechos hu-

cas de su médico; una solicitante de asilo de México estuvo encerrada durante 22 horas seguidas durante su detención en un centro al sur de California. Este centro de detención somete arbitrariamente a todas las minorías sexuales a detención asilada. La solicitante tuvo que tolerar insultos homofóbicos de los oficiales, quienes a menudo extendían su encierro a más de 23 horas por día. Uno de los agentes presuntamente le dijo que el castigo era “enseñarle a no ser transexual”.

Las personas que presentaron denuncias llegaron a EU para escapar de la persecución en sus países de origen, solo para enfrentar abuso continuo en el sistema de inmigración. DHS no puede seguir deteniendo a la gente si el gobierno de EU no puede protegerlos. Fuente <<http://www.immigrantjustice.org>>.

⁶ Hasta octubre de 2017 GISHR fue parte de Heartland Alliance, a partir de entonces la iniciativa se independizó para convertirse en Synergía - Initiatives for Human Rights.

manos más allá de la soberanía del Estado. Gerardo Sauri explica el potencial emancipatorio de las globalizaciones: “la de los derechos humanos, mediante formas de jurisdicción universal y de movilización ciudadana intensificada por las desigualdades generadas por la globalización económica” (2009: 81). Esta tendencia globalizante permite un análisis en varios sentidos: por un lado, se ha avanzado en la creación de un entramado institucional que trasciende al Estado y que busca estandarizar la protección de los derechos humanos globalmente. La creación de instancias regionales como la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son un claro resultado de esta tendencia. Por otro lado, las violaciones a los derechos humanos, los respectivos reclamos y la restitución de los daños quedan todavía mayoritariamente en el ámbito de lo nacional.

La ventana global de las instancias internacionales abre la posibilidad de que las violaciones a los derechos humanos se mantengan visibles y puedan ser virales. En cuestión de minutos ciudadanos de todo el mundo se enteran de lo que ocurre en Siria con el éxodo de miles de personas que huyen de la violencia, de la desaparición de 43 estudiantes mexicanos, de los casos de abuso policial por discriminación racial en EU. Para algunos analistas, el surgimiento de la tercera generación de derechos humanos —que incluye el derecho a la paz, el desarrollo y el medio ambiente— es fruto de la globalización en tanto difícilmente pueden ser realizados del todo dentro de las fronteras del Estado. Junto a la reglamentación universal de los derechos humanos, el balance entre la universalidad y el regionalismo es por demás interesante. Al lado de la reglamentación universal de los mecanismos de protección se encuentran también los sistemas regionales de protección que subrayan el papel que desempeñan los elementos socioculturales propios de una región.

Las OSC han encontrado en los mecanismos regionales de protección a los derechos humanos un elemento clave para hacer incidencia y lograr cambios a nivel local. Este es el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y los derechos de las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI, por sus siglas en inglés) en la región. El tema de los derechos sexuales, incluyendo el derecho a la orientación e identidad sexual, emerge y gana fuerza en las últimas dos décadas como un nuevo paradigma en defensa de los derechos humanos, particularmente en occidente. Existe un derecho a la identidad sexual consistente en la posibilidad de autodefinirse, de expresar o

simplemente saber la propia condición de cada uno, aun admitiendo lo inmutable del sexo con el que se nace.

La Iniciativa Global para los Derechos Humanos ha trabajado por más de cinco años bajo un modelo de alianzas locales que incrementa las capacidades de los activistas tradicionales, particularmente de las personas LGBTI, a fin de reforzar su conocimiento sobre derechos humanos, la orientación sexual, la identidad sexual y la expresión sexual. La GIHR se enfoca principalmente en la incidencia ante las entidades de las Naciones Unidas, la Comisión Africana, Organización de Estados Americanos y su Comisión Interamericana para Derechos Humanos, y en niveles locales o nacionales. La GIHR define a los

...derechos sexuales como los derechos de los individuos al control de sus cuerpos y hacer decisiones personales sobre su sexualidad y actividad sexual. Los derechos sexuales abarcan la integridad corporal, la autonomía, la opción, el fortalecimiento y la diversidad con la referencia a la esfera de sexualidad. Estos implican la protección de la discriminación y coacciones, así como de la violencia y otras formas de interferencia con opciones personales y decisiones. Así como la reclamación para el respeto, la protección y el cumplimiento de aquellos derechos. Los derechos sexuales también son comprendidos del derecho a participar en la esfera pública para afirmar las susodichas reclamaciones de mención y ser igualmente concedido con el poder independientemente de la sexualidad (Global Rights, 2008: 33).

El tema de la identidad sexual, apunta Stychin, emerge como un tema global que se convierte en un reclamo cosmopolita de acceso a la justicia, el cual trasciende las particularidades de tiempo y de lugar mediante el poderoso argumento de “ser quienes somos”. El mismo autor apunta a cómo la homosexualidad no fue concebida dentro de la construcción del Estado-Nación, quedando relegada a una “anormalidad” que contamina al ser ciudadano durante los procesos de colonización y post colonización (2004: 955).

El tema de los derechos sexuales es un eco directo de la agenda que emerge de los derechos reproductivos y de acceso a la salud tras el descubrimiento de la pandemia del VIH/SIDA en los años ochenta. En las últimas dos décadas, ha buscado ser reconocida la defensa de la salud de las mujeres, junto con la defensa de los derechos sexuales de los jóvenes y las personas LGBTI, así como el de las personas viviendo con VIH/SIDA. Los debates en torno a la sexualidad han estado

presentes en una serie de encuentros intergubernamentales.⁷ El tema de los derechos sexuales se incluye en la agenda feminista y de derechos de las mujeres, particularmente en lo relativo a la decisión de la edad reproductiva. La agenda de la salud sexual de los jóvenes y su limitado acceso a métodos de protección en el contexto de la pandemia del VIH/SIDA, impulsó una agenda activa de educación sexual para la población, junto con otros grupos considerados vulnerables, como las trabajadoras sexuales, personas LGBTI y usuarios de drogas inyectables.

La resistencia a reconocer el derecho de la identidad sexual está relacionada con el sentido que localmente se dé a dicha reclamación, la especificidad, la autenticidad cultural y la historia, que al mismo tiempo está conectada con el derecho de autodeterminación de la gente. La prohibición de la identidad a personas LGBTI ha sido proyectada en el surgimiento de los crímenes de odio que han causado indignación entre las redes ciudadanas, organizaciones defensoras de derechos humanos y los mismos gobiernos. El grado de violencia y persecución que en algunas ciudades viven las personas LGBTI incrementa el riesgo de los activistas y los expone constantemente a la opinión pública de sus regiones. Los homicidios relacionados con la sexualidad de la víctima suelen tipificarse, erróneamente, como “crímenes pasionales”. Al no tratar estos delitos como crímenes de odio, las autoridades por lo general no logran investigarlos, ni llevarlos a juicio, ni sancionar a los responsables de manera adecuada. En este sentido, la GIHR trabaja estrategias de seguridad para proteger los derechos fundamentales de quienes trabajan en la defensoría de la identidad sexual; por más de tres años la iniciativa del consorcio Dignidad para Todos ha trabajado con más de 100 líderes activistas que realizan labores de incidencia.⁸

⁷ Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, la Asamblea General de Naciones Unidas sobre VIH, entre otros. Dichos espacios han permitido a un número importante de organizaciones LGBTI recibir el estatus de observadoras por parte del Ecosoc dentro del Sistema de Naciones Unidas, dando así legitimidad a los derechos sexuales.

⁸ Véanse reportes alternativos a las instancias regionales. La GIHR acompaña a organizaciones locales LGBTI para bosquejar y enviar reportes “sombra” o “alternativos” sobre las violaciones de los derechos humanos en sus países. Los informes son sometidos ante Comisiones de Derechos Humanos regionales e internacionales que supervisan el cumplimiento de los estándares de derechos humanos, como la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR) y al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en sus revisiones de país con respeto al Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), así como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La GIHR posteriormente apoya a líderes y organizaciones locales para usar los

La estrategia para incidencia de GIHR ha tenido importantes resultados en América Latina y el Caribe. Desde 2010, la Corte Interamericana de Derechos Humanos creó una Unidad LGBTI que tuvo constante interacción con activistas de América Latina —Bolivia, Belice, Argentina, Chile y México— quienes, auspiciados por la GIHR, hacían presencia para atraer casos y peticiones específicas a la corte. Esta organización ha tenido un rol preponderante en el seguimiento de casos; un ejemplo claro fue *Atala Riffo, niñas vs. Chile*, en relación con la responsabilidad internacional del Estado por el trato discriminatorio y la interferencia arbitraria en la vida privada y familiar, debido a su orientación sexual, en el proceso judicial que resultó en el retiro del cuidado y custodia de sus hijas. Como resultado, la corte emitió sentencia con sugerencias específicas para el Estado de Chile con respecto a la prohibición de la no discriminación por motivos de género, así como varias medidas de reparación para las víctimas.

En el tema de derechos sexuales, los gobiernos mantienen posturas poco tolerantes y represivas que limitan las posibilidades de los activistas locales para influir en el contexto local, por lo que los activistas locales buscan el apoyo desde fuera para presionar públicamente a sus gobiernos en un tema que genera profunda empatía en las redes de activistas. Los derechos sexuales se han convertido en una agenda transnacional que tiene sus raíces en agendas nacionales de severas violaciones a los derechos humanos, pero que implica una extendida red de contactos globales. Para ilustrar cómo las organizaciones y movimientos operan transnacionalmente, desde la literatura, Risse, Ropp y Sikkink, han teorizado en el modelo de espiral la operatividad de estas redes en las cuales las relaciones se basan en la lógica de las consecuencias y la lógica de la argumentación, de manera que los gobiernos pueden decidir hacer ajustes a su comportamiento con el fin de maximizar su poder de ideas.

De acuerdo con Keck y Sikkink, el activismo transnacional en derechos humanos ha sido identificado en la literatura como la Red Transnacional de Defensa y Promoción (TANS). Las TANS son interacciones informales y horizontales entre

informes y observaciones que concluyen y las recomendaciones dirigidas a su Estado. La elaboración de estos reportes se hace en conjunto con una red de escuelas de derecho en EU, entre las que se encuentran: Harvard Law School's International Human Rights Law Clinic, The George Washington University Law School's International Human Rights Clinic. Desde 2011, GIHR —en conjunto con otras 50 organizaciones locales— ha presentado más de 26 reportes ante las instancias regionales de derechos humanos. Para el caso de América Latina y el Caribe existen reportes para Argentina, Uruguay, República Dominicana, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Guatemala, Jamaica y Perú. Fuente: <<http://www.heartlandalliance.org/gishr/>>.

promotores y defensores internos e internacionales de derechos humanos, y se conforman principalmente por actores de la sociedad civil, órganos y mecanismos especializados de organizaciones internacionales y gobiernos de democracias desarrolladas, los cuales intercambian información y servicios con el propósito de promover agendas basadas en principios (1998: 8-10).

En 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, constantemente influida por el esquema de activismos locales conectados a redes transnacionales, creó una Relatoría Temática sobre los derechos de las personas LGBTI que entró en funciones en 2014. La tarea de esta relatoría es la de apoyar el trabajo de la comisión en su mandato de promover y proteger los derechos humanos en las Américas. Esta relatoría amplió su rango de acción, incluyendo la diversidad corporal como tema de su mandato, cuestión esencial para garantizar los derechos humanos de otros colectivos, como son las personas intersexuales.

Las conclusiones preliminares para el caso de los derechos sexuales sugieren que el éxito en la incidencia en los temas emergentes globales es más probable cuando hay vínculos de activismo transnacional norte-sur que incluyen liderazgos renovados, la provisión efectiva de información desde el campo y la asesoría técnica para incidir. En tanto, la complejidad de la incidencia en un contexto de globalización coloca demandas mayores sobre las organizaciones y los liderazgos en los que se requiere experiencia profesional de sus activistas; los gastos derivados de la conducción de la acción colectiva sobre los temas —que bien exceden las fronteras de cualquier lugar específico— son sustanciales, y se hace necesaria la coordinación con actores interesados que aporten experiencia específica en el tema.

CONCLUSIONES

La sociedad civil, pensada a escala global, ha trascendido la lógica del Estado-Nación y responde a demandas, actores y agendas transnacionales que impactan las formas tradicionales de negociación y de incidencia para hacer emerger una nueva estructura de gobernanza. A nivel internacional, los espacios de incidencia han estado marcados por dos agendas paralelas: la del desarrollo y la de derechos humanos. Con un proceso de globalización que evoluciona en olas y agrega nuevos actores a la agenda, las OSC del norte y sur han mostrado su capacidad de movilización en una lógica de red extendida que se ve obligada a captar las nuevas demandas de activismo transnacional que le trascienden.

La diversidad de actores y organizaciones contenidos en la idea de sociedad global supera la típica distinción de las ONG del norte y las ONG de sur. Ahora las OSC son una constelación diversa y numerosa que ha encontrado canales de participación e influencia en el entramado institucional de la gobernanza modificando sus estrategias

Un mundo globalizado exige el activismo transnacional y binacional. Los enfoques meramente localistas no resuelven integralmente los problemas compartidos. Dicho entorno lleva a las OSC a repensar las formas de incidencia mediante redes transnacionales que no solo buscan presionar a sus gobiernos, sino que ponen en la agenda el empoderamiento y la creación de capacidades locales para actuar en espacios transnacionales. A las OSC ya no les basta con impulsar la movilización contra los perpetradores de las violaciones y ejercer presión, también se debe empoderar y crear ambientes seguros para quienes son los afectados, documentar los casos y generar evidencia para la toma de decisiones.

El activismo transnacional ha traído consigo la expansión de derechos y libertades bajo una lógica de “glocal”; por un lado, reconoce las particularidades regionales por medio de la creación de estructuras normativas que gestionan los estándares internacionales en materia de derechos humanos y, por otro, empuja a los Estados y otros actores nacionales a implementar demandas globales internamente y a rendir cuentas en la esfera pública bajo una presión sin referentes en el pasado.

El surgimiento de los derechos sexuales y el fenómeno migratorio como temas transnacionales predominantes que encuentran eco bajo el paraguas de nuevas identidades globales, ha marcado una nueva agenda para la incidencia. Los casos analizados demuestran que las OSC pueden desarrollar estrategias que les consoliden y les acerquen a los tomadores de decisiones sin desvincularse de las poblaciones objetivo a las que sirven, entendiendo que la interdependencia y, en consecuencia, la interacción de temas y actores es un hecho fundamental.

Lista de siglas	
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
DHS	Department of Homeland and Security
GIHR	Iniciativa Global para la Sexualidad y los Derechos Humanos (Global Initiative for Sexuality and Human Rights, GISHR, por sus siglas en inglés y a partir de 2015 GIHR, Global Initiative for Human Rights)
LGBTI	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex

NIJC	Centro Nacional de Justicia para Inmigrantes (por sus siglas en inglés)
NACARA	Acta de alivio a las personas nicaragüenses y de América Central (por sus siglas en inglés)
OAB	Organizaciones que Ayudan a las Bases
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OING	Organizaciones Internacionales No Gubernamentales
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PREA	Acta de Eliminación de Violación en Prisión (por sus siglas en inglés)
TAN	Red Transnacional de Defensa y Promoción (Transnational Advocacy Network)

REFERENCIAS

- Anheier, Helmut, Marlies Glasius y Mary Kaldor (eds.) (2001). *Global Civil Society 2001*, Estados Unidos, Oxford University.
- _____. (2002). *Global Civil Society 2002*, Estados Unidos, Oxford University.
- _____. (2003). *Global Civil Society 2003*, Estados Unidos, Oxford University.
- _____. (2004). *Global Civil Society 2004-2005*, Londres, Sage.
- Banco Mundial (2008). Programa de Acción Accra. 3er Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Ghana, en <<http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf>>.
- Castells, Manuel (ed.) (2004). *La sociedad Red: una visión global*, Francisco Muñoz de Bustillo (trad.), España, Alianza.
- Cornelius, W. (2000). “Acogida ambivalente: economía, cultura y etnia en las políticas de inmigración de los Estados Unidos”, *Foro Internacional*, vol. XL, núm. 1, pp. 41-63.
- Department of Justice (2010). *Sexual Victimization in Prisons and Jails Reported by Inmates 2008-2009*, Estados Unidos, en <<https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/svpjri0809.pdf>>.
- González Plascencia, Luis y Julieta Morales Sánchez (coords.) (2011). *Derechos humanos: actualidad y desafíos*, México, Fontana.
- Global Rights: Parther for Justice (2008). *Demanding Credibility and Sustaining Activism. A Guide to Sexuality-Based Advocacy*, Washington D.C.

- Fisher, Julie (1998). *El camino desde Río: el desarrollo sustentable y el movimiento no gubernamental en el Tercer Mundo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Held, David *et al.* (1999). *Global Transformations, Politics, Economics and Culture*, Estados Unidos, Stanford University Press.
- Holloway, Richard (1998). *Establishing and Running an Advocacy NGO*, Pact Inc., en <http://www.akdn.org/publications/civil_society_advocacyngo.pdf>.
- Jordan, Lisa y Peter Van Tuijl (1998). *Political Responsibility in NGO Advocacy Exploring Emerging Shapes of Global Democracy*, Europe, Europe's Forum of International Cooperation, en <<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/176-general/31355.html>>.
- Kaldor, Mary (2002). "The Idea of Global Civil Society", *International Affairs*, vol. 79, núm. 3, pp. 583-593.
- Kaldor, Mary *et al.* (2006). *Global Civil Society 2007/2008*, Londres, Sage.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998). *Activists Beyond Borders*, Ithaca, Cornell University Press.
- Organización de las Naciones Unidas (2000). *Cumbre del Milenio*, información a través del Sistema de Naciones Unidas, en: <<http://www.un.org/spanish/milenio/>>.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de Estados Americanos (2010). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Nuestra Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2a ed., Buenos Aires, Aguilar/Altea/Alfaguara.
- Risse, Thomas, Steve C. Ropp y Kathryn Sikkink (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Nueva York, Cambridge University Press (Cambridge Studies in International Relations, 66).
- Sahuí, Alejandro (coord.) (2009). *Gobernanza y sociedad civil. Retos democráticos*, México, Ediciones Coyoacán.
- Salamon, Lester (2000). "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction", *Fordham Urban Law Journal*, vol. 28, núm. 5, pp. 1611-1674, Berkeley, Electronic Press (bepress), en <<http://ir.lawnet.fordham.edu/ulj>>.
- Salamon, Lester *et al.* (2004). *Global Civil Society: Dimension of the Non Profit Sector II*, Estados Unidos, Kumarian Press, en <http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global_Civil_Society_2_TOC.pdf>.

- Sauri, Gerardo (2011). "Sociología de los derechos humanos: una mirada a los derechos humanos en el marco de las globalizaciones", en *Derechos humanos: actualidad y desafíos*, Luis González Plascencia y Julieta Morales Sánchez (eds.), México, Fontana, pp. 65-88.
- Stychin, Carl F. (2004). "Same-Sex Sexualities and the Globalization of Human Rights Discourse", *McGill Law Journal*, núm. 49, pp. 951-968, en <<http://www.lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/270992-4stych.pdf>>.
- Zepeda, Jesús (2011). "Cultura, prejuicio y desigualdad de trato: un concepto político de discriminación", en *Derechos humanos: actualidad y desafíos*, Luis González Plascencia y Julieta Morales Sánchez (eds.), México, Fontana, pp. 141-166.

GOBERNANZA MULTIESCALAR Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO: LA ALIANZA GLOBAL PARA LA COOPERACIÓN EFICAZ AL DESARROLLO

Antonio Alejo Jaime

La sociedad civil en México es diversa, desigual y plural. Cuenta con muy diversos formatos organizativos y sus entornos son variables y multidimensionales. En las diversas regiones, en las fronteras, en las ciudades, zonas rurales, en el Centro, el Sur o el Norte, Atlántico o Pacífico, la sociedad mexicana ha ido desarrollando, gradualmente y con distintas limitantes, una cultura cívica que le permite organizarse como ciudadanos para obtener, defender y proteger sus derechos en libertad, seguridad e igualdad. Sin embargo, las condiciones del entorno no facilitan su desarrollo e incluso parecen obstruir diversas dinámicas para la formación ciudadana.

Los activismos sociales en el mundo se enfrentan a tres grandes retos que están inhibiendo y modificando su emergencia y evolución: la securitización de la disidencia, la privatización de la vida social y la institucionalización del activismo (Dauvergne y Lebaron, 2014: 2). Para América Latina, se plantean factores que frenan de manera significativa la construcción de agentes ciudadanos capaces de transformar la realidad a la que se enfrentan, como

...la situación de pobreza de vastos sectores de la población latinoamericana, la imposibilidad del Estado de hacer regir la Ley en todo su territorio, su articulación con los rincones menos democráticos del régimen político y la concomitante limitación a los seres humanos en su dignidad de ciudadanos y agentes (D'Alessandro, 2015: 242).

También se señala:

...la discrecionalidad del poder en las democracias latinoamericanas, el decisionismo y el cortoplacismo de una política que no busca democratizar al Estado ni construye una ciudadanía-agencia capaz e interesada en intervenir políticamente a partir de sus derechos (D'Alessandro, 2015: 244).

En estas condiciones, las sociedades se siguen movilizandoy ajustando sus repertorios a las condiciones estructurales que se generan. México, con sus déficits y retos internos, está involucrado en el exterior con distintas percepciones e intereses. Desde las miradas que lo ven como un Estado fallido, hasta la gran tierra de oportunidades en su calidad de país emergente, México recibe un sinnúmero de opiniones y calificativos interesados. Independientemente de estas opiniones, en los últimos 25 años ha habido un incremento en el interés por las organizaciones no gubernamentales (ONG) de México en la política internacional de los gobiernos y de los procesos regionales e internacionales. De esta manera, se han ido haciendo conscientes de que los procesos locales, muchas veces y en buena medida, tienen una estrecha relación con ámbitos internacionales. En este sentido, hay una transformación en la manera de concebir la dimensión local, en la que el aspecto internacional se queda limitado en el enfoque y efectividad, en aquellos temas que trabajan. Como se verá en este capítulo, se identifica una preocupación y una apropiación de una conciencia donde lo local no debe asumirse desde una perspectiva parroquial. Hoy, las dinámicas y temas globales demandan la participación e incidencia por parte de la sociedad civil, entendiendo que estas cuestiones, que afectan al mundo entero, no son privativas de los gobiernos.

Para comprender este proceso he recurrido a la experiencia de la sociedad civil y la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) en México, y a analizar la demanda de canales y condiciones para la incidencia pública de actores de la sociedad civil implicados en procesos políticos de las agendas de desarrollo global. El caso que aquí se presenta es la experiencia de la sociedad civil en México ante la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED). El proceso estudiado fue el conjunto de acciones que realizaron las ONG en México con miras a llegar a la 1ª Reunión de Alto Nivel de la AGCED, que se realizó en 2014 (GIZ, 2014).

El capítulo se compone de cuatro secciones. La primera ofrece el marco conceptual con el que se interpreta la acción colectiva de la que aquí se da cuenta: globalizaciones y Estado; en la segunda expongo el entorno en el que las ONG se

mueven para tratar de incidir en las políticas globales: la gobernanza multiescalar; la tercera es el análisis del proceso de incorporación de la sociedad civil de México a la AGCED; y la cuarta estudia la interacción local-global a partir de la perspectiva de las ONG para su incorporación a las agendas globales. Las conclusiones resaltan las preocupaciones de las ONG en México ante el ambiente poco propicio para su desenvolvimiento.

GLOBALIZACIONES Y ESTADO EN EL SIGLO XXI

Sobre el estudio de las globalizaciones y la política, de manera mayoritaria, se argumenta y se normaliza la idea de que la política es determinada por la economía bajo la lógica de un modelo neoliberal.¹ En este sentido, encontramos una literatura muy extensa que debate desde las razones económicas hasta el devenir de lo político. Así, de manera generalizada, han surgido posiciones reconocidas como detractoras o promotoras de la globalización, para dar cuenta de los efectos negativos generados por ella, o se ve a la misma como un mundo de oportunidades para contar con sociedades más abiertas y justas. De ahí que se haya extendido una narrativa de ganadores y perdedores de la globalización.

En este capítulo se parte de que las globalizaciones tienen que ser reconocidas y analizadas desde su pluralidad y que responden a un momento contemporáneo de la política. Son más que razones económicas y su estudio debe ser atendido desde varias miradas. Partiendo de una preocupación política, a estas globalizaciones tenemos que identificarlas como proyectos que ofrecen, impulsan y operan para la construcción de un orden social y económico. Esto supone reconocer la existencia de una pluralidad política, pues aquí entendemos que las definiciones de las políticas económicas y sociales tienen el objetivo político de dar dicho orden a una comunidad humana, independientemente de los criterios utilizados para su organización. Las acciones políticas que operan en la globalización identifican la dimensión que trasciende al Estado-nación como un espacio normal donde se hace política para transformar las realidades locales. En este sentido, al ubicar a la globalización como una arena para la confrontación política, entiendo a la política global

¹ Recientemente, Fernando Escalante ha publicado un interesante estudio donde muestra que el modelo neoliberal no es solo económico sino que supone una visión integral de lo humano y de lo que lo constituye (2016). Al respecto también están los trabajos de Harvey (2007) o Kocka (2014).

como un proceso o conjunto de procesos que crean redes de actividades e interacciones, así como un nuevo marco de elaboración de políticas multinivel por actores públicos y privados que envuelven y trascienden los regímenes de políticas nacionales, internacionales y transnacionales (Global Policy, 2010).

Dicho esto, aquí se estudia un proceso de construcción de política global a partir de la acción colectiva de actores no gubernamentales. Para comprender el rol de los actores no gubernamentales en la política global es necesario ubicar el papel del Estado-nación en la política contemporánea. Esto es importante pues han sido el Estado y las identidades nacionales los criterios políticos que han cohesionado a las comunidades políticas los últimos 200 años, bajo la idea de los Estados-nación. De dichos criterios provienen las narrativas políticas ante las que la política contemporánea globalizada se encuentra. Por ello, esos criterios políticos se han puesto a debate tanto desde dentro como desde fuera de los Estados-nación. En este sentido, hay una amplia discusión sobre las capacidades efectivas del Estado para cumplir el rol efectivo para el que históricamente ha sido construido.

Ulrich Beck o Saskia Sassen, entre otros, manejan extensos análisis y argumentos que dan cuenta de la insuficiencia de ciertas miradas desde las ciencias sociales ante la globalización cuando se piensa en el Estado y su rol de contenedor, articulador y gestor efectivo de las demandas y fuerzas sociales que busca ordenar. Es decir, las instituciones del Estado —locales, nacionales o internacionales— tal como fueron concebidas y son actualmente operadas, resultan incapaces para agregar demandas o dar cauce a los flujos que se generan en el día a día de la vida de las comunidades políticas.

Beck argumenta que el estudio de lo global no supone dar por terminada la existencia del Estado-nación. Para él, lo fundamental es entender que “la organización nacional como estructura principal para la acción política y social no puede seguir sirviendo como premisa para el observador de las ciencias sociales” (2003: 46). Entonces, los binomios contruidos como frontera nacional/frontera internacional, política doméstica/política exterior o sociedad/Estado, son cada vez menos apropiados para estudiar los cambios ligados a una era global (Beck, 2003).

Por otro lado, siguiendo a Sassen, para una perspectiva global en las ciencias sociales se necesitan miradas equilibradas que den cuenta de las transformaciones del orden mundial y de cada Estado-nación con sus procesos internos. Sassen analiza lo global desde los propios Estados-nación y no como un fenómeno meramente supranacional. Para ella, el estudio de lo global trasciende al Estado-nación,

pero a la vez los fenómenos globales habitan parcialmente en los territorios y en las instituciones nacionales (2007). En este sentido plantea que:

Los supuestos relativos al Estado-nación como contenedor de los procesos sociales siguen siendo útiles para gran parte de los temas que estudian las ciencias sociales y, en efecto, han permitido que aquellos que se dedican a estas ciencias desarrollen métodos de análisis eficaces y obtengan los conjuntos de datos necesarios. Sin embargo, dichos supuestos no resultan útiles para responder a una serie creciente de interrogantes acerca de la globalización. Tampoco lo son para explicar la amplia variedad de procesos transnacionales que las ciencias sociales deben comenzar a investigar y teorizar, ni para desarrollar los instrumentos analíticos necesarios (Sassen, 2007: 12).

Como ambos autores plantean, las globalizaciones suceden tanto dentro como fuera de los Estados-nación. Histórica y materialmente las globalizaciones no pueden tener otro origen que no sea el que provenga desde procesos constituidos desde dichos Estados. Sin embargo, para este estudio, las globalizaciones del siglo xxi no son un nuevo momento de los imperialismos para allegarse de todos los bienes naturales en beneficio de los “suyos” y con base en sus históricas confrontaciones por el poder mundial. Tampoco se asume que el mundo no es tan global, porque en los siglos xvi o xvii había más intercambio comercial entre las principales potencias; y desde luego no veo al llamado Sur Global como un mero generador de bienes naturales y miseria humana, producto de sus incapacidades propias de Estados incompletos construidos por la colonización.

Las dinámicas generadas en la globalización —etapa contemporánea de la política— han abierto una diversidad de cuestionamientos al orden político establecido —el Estado. La relación entre tiempo y espacio en la vida cotidiana de las personas es completamente distinta en velocidad, intensidad y simultaneidad a otros momentos de la historia. El elemento detonador de la política, “el poder”, sigue siendo el factor constitutivo de toda acción pública —y privada—, pero su detentación, búsqueda o pérdida opera de acuerdo con los momentos históricos contingentes. En este sentido, la política actual requiere de cauces formales que permitan dar entrada y respuesta a demandas y soluciones propias de sociedades que no operan bajo los criterios políticos del siglo xx. En la política actual hay que reconocer un traslape entre visiones de cambio y de resistencia a lo nuevo, de añoranza por lo conocido y de miedo a lo que viene.

En este sentido, es necesario identificar y establecer los criterios que darán sentido y permitirán reordenar a las sociedades de manera más inclusiva y justa.

Principios políticos que establecen las aspiraciones de los ciudadanos del siglo xxi, mismas que deben verse reflejadas en una institucionalidad democrática propia de sociedades actuales más complejas.

GOBERNANZA MULTIESCALAR Y POLÍTICA GLOBAL DEL SIGLO XXI

Las instituciones políticas creadas bajo la mirada estatal se encuentran ante importantes adaptaciones y transformaciones que se caracterizan por tendencias democratizadoras, y ante claras y abiertas resistencias para orientar y establecer órdenes políticos y sociales, de acuerdo con unas u otras perspectivas políticas, en donde la rendición de cuentas, la inclusión y la pluralidad quedan limitada a niveles formales y no se despliegan en todas sus posibilidades prácticas. Los constantes frenos y limitaciones para contar con mecanismos y cauces democráticos institucionalizados —más allá de los representativos—, con amplios despliegues e intensamente incluyentes, suceden tanto en los ámbitos locales como en el internacional. La literatura académica sobre los déficits institucionales para una efectiva participación ciudadana y gestión de esta política a diferentes escalas² (local-internacional) es muy extensa, pero es la interconexión entre estas escalas políticas donde se pone el énfasis para identificar el entorno donde se desarrolla la acción colectiva de los actores no gubernamentales en México, frente a las agendas globales donde lo habitual es ver a la política local desconectada de la global.

La preocupación por clarificar y hacer efectiva la coordinación entre las políticas que se establecen en la escala global y las escalas regionales, nacionales y locales es una preocupación que ha surgido en los últimos años. Con apoyo en Scholte (referido en Jones, 2006: 185), para el estudio de la política en las globalizaciones se cuenta con un nivel de gobernanza subestatal en donde las autoridades evitan pasar por la autoridad estatal,³ otro enfoque se centra en las instituciones supranacionales dando contenido a la política global más conocida de manera general.⁴

² Respecto al caso de México, la literatura académica sobre mecanismos de participación ciudadana es muy amplia, especialmente con las escalas locales y nacionales (Montes de Oca, 2014; Hevia, 2012; Montoya, 2014; Guillén y Monsiváis, 2014).

³ La acción política de los niveles subestatales es observable desde varios lentes: Ares Castro-Conde (2007), Aldecoa y Keating (2000), Lachapelle y Paquin (2005).

⁴ Ciertas interpretaciones sobre el papel de las instancias supranacionales tienen que ver con la presión de los intereses económicos nacionales. Estos “se las han arreglado para mantener posiciones hege-

Un tercer enfoque se refiere al desarrollo de la gobernanza global, definido de manera predominante por las instituciones del mercado.⁵ Por último, está la “globalización política no gubernamental”, que analiza a la sociedad civil global en tanto actores políticos no formales o pequeñas organizaciones que se involucran a la escala global para participar.⁶ En diferentes espacios de política global, como puede ser el de cambio climático, se ha establecido —en la Cooperación Internacional al Desarrollo o la Agenda 2030— la correcta implementación y coordinación de las respectivas agendas globales a nivel local, como una de las preocupaciones para su efectividad. Por su parte, distintas redes de ONG argumentan que, para lograr un mejor impacto en los tomadores de decisiones y para que estos incorporen elementos de sus visiones y propuestas en las agendas respectivas, tienen que considerar en sus estrategias de incidencia una mirada más compleja y mejor articulada entre las diferentes escalas donde operan las políticas. En el marco del proceso de la Agenda Post 2015, la campaña Beyond 2015 estableció en su estrategia de trabajo una perspectiva de interconexión entre los niveles global, regional y nacional de manera simultánea para desarrollar sus acciones de incidencia pública. Por su parte, la red de organizaciones Civicus, en su “Toolkit Advocacy for Influencing the Post 2015 Agenda” señala que la incidencia pública es la estrategia que están siguiendo en los “procesos deliberativos para influir en el cambio a las políticas y en la práctica de estas”. Civicus afirma que “para que esta influencia suceda, se tienen que contemplar de manera coordinada las actividades que llevan las organizaciones en los niveles local, nacional, regional e internacional, para lograr cambios integrales en aquellos temas en los que trabajan” (Civicus, 2015).

Estos cambios en las coordenadas del entorno en el que las ONG están actuando se pueden analizar desde la mirada de una gobernanza que reconoce la comple-

mónicas sobre los antiguos territorios coloniales mediante la sustitución de una presencia visible del gobierno por el gobierno de las corporaciones, los bancos y las organizaciones internacionales (Held, Koenig-Archibugi, 2003: 25).

⁵ Hay un amplio debate sobre la probabilidad de la existencia de un sistema de gobierno global (Held, McGrew, Archibugi). Teóricamente, se encuentran dos fórmulas de democracia que han sido trabajadas de manera importante: la cosmopolita y la transnacional. Por otro lado, las perspectivas críticas apelan al actual estado del orden internacional marcado por los sucesos del 11 de septiembre de 2001, la posterior guerra preventiva y la tensión en el orden geopolítico por el control de los recursos energéticos y naturales por parte de las potencias mundiales.

⁶ Sobre sociedad civil global está la serie *Global Civil Society Year Book*, publicados desde la London Schools of Economics (LSE)/University of California, Los Ángeles (UCLA); ha sido coordinada principalmente por Mary Kaldor, Helmut Anheier y Marlies Glasius.

alidad de la coordinación de redes de políticas a diferentes escalas en un ambiente de política global. En este sentido, la gobernanza se entiende como “una colección multinivel de actividades, reglas, mecanismos, formales e informales, públicos y privados. Este grupo de actividades pueden fluir tanto desde arriba hacia abajo como viceversa” (Mingst, Muldoon Jr., 2015: 69). Para compartir esta perspectiva hay que considerar que, en el actual momento de la gobernanza, el Estado-nación es un actor y un nivel más en un mundo multiescalar (Tormey, 2015: 74). En este sentido, las acciones locales quedan aisladas y son inefectivas si no se considera el contexto global que define el ambiente donde dichas acciones ocurren (Colomer, 2015; Bauman, Bordoni, 2016).

LA MULTIESCALARIDAD COMO ENTORNO POLÍTICO

En primer lugar, es importante reconocer que el Estado está sumido en redes de interconexión regional y global penetradas por fuerzas supranacionales, intergubernamentales y transnacionales. En este sentido, el Estado se muestra limitado para determinar su propio futuro (Held, Koenig-Archibugi, 2003: 35). Asimismo, los gobiernos están inmersos en sistemas de gobernanza de diverso nivel; sus seguimientos y controles son limitados, de modo que las políticas nacionales e internacionales se encuentran traslapadas, lo cual hace complicada la coordinación e implementación de las acciones gubernamentales (Held, 2005: 110; Colomer, 2015).

Para establecer el entorno de los actores no gubernamentales, se asume que los Estados y sus instituciones no son entes estáticos, al contrario, estos se transforman en un entorno globalizado. Por ello, desde la política global, la idea de que los Estados son los actores principales y que los espacios multilaterales internacionales son la expresión fundamental de su interacción, resulta una mirada demasiado estrecha en la política contemporánea. Por ello, insistir en que los principales actores del orden internacional son únicamente los jefes de Estado o los ministros de asuntos exteriores resulta insuficiente pues hay un evidente crecimiento de organismos administrativos, tribunales o cuerpos legislativos en la política internacional (Held, 2005: 107).

Lo global es más que un nivel espacial, pues la transformación global supone la reconstitución del Estado y no su desaparición (Shaw, 2003: 41). En este sentido, un fenómeno global, ya sea una institución, un proceso, una práctica discursiva o un imaginario “trasciende el marco exclusivo del Estado-nación y al mismo tiempo habilita parcialmente los territorios y las instituciones nacionales”. Por ello:

...la globalización no se limita ya a la noción convencional que la define como un proceso de formación de instituciones exclusivamente globales y de interdependencia creciente entre los Estados-nación del mundo (Sassen, 2007: 11).

Entonces, el Estado no se excluye de lo global, sino que esto es una escala determinante para analizar y comprender las formas en que se construyen y toman forma los fenómenos globales para trascender en los Estados, ya sea dentro o fuera de ellos. De ahí que deba reconocerse una forma alternativa de observar las formas de hacer política tanto en lo local como en lo global. La política global pone en cuestión la demarcación tradicional entre lo propio, lo extranjero, lo territorial y lo no territorial que se encontraba en la concepción moderna de “lo político” (Held, 2005: 106). La política global no se circunscribe a una delimitación supranacional como el único campo o espacio idóneo donde esta actividad sucede. La construcción de esta política en las globalizaciones cuenta y desarrolla diferentes canales y expresiones institucionales, discursivas y de agentes. La evolución de la política global, en diferentes partes del mundo, tiene sus propias dinámicas y actúa a distintos ritmos e intensidades; diferentes referentes e imaginarios. Por ese motivo, la relación entre Estado-nación, globalización y política global son ejes que ayudan a conocer y clarificar estas expresiones de la política en lo global, en varios lugares, contextos, actores, instituciones y discursos.

Una característica importante de la política local como parte de la dinámica multiescalar es que interactúa en un conjunto de escalas jerárquicas anidadas en lo local-nacional-internacional-global. De esta manera, los actores pueden acceder directamente a otros actores locales semejantes en el mismo país o en el exterior (Sassen, 2007). Sin embargo, en esta perspectiva de la relación local-global, se advierten limitantes a la idea de lo multiescalar en actores locales pues, según Sassen:

La posibilidad de evitar la jerarquía escalar no impide que otros actores poderosos puedan aprovecharse de la existencia de escalas jurisdiccionales distintas ni que la resistencia local se vea limitada por los modos en que el Estado despliega dichas escalas en la esfera jurisdiccional, administrativa y normativa (2007: 258).

Con este marco se analiza la experiencia de la sociedad civil de México a partir de su proceso de preparación hacia la 1ª Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación al Desarrollo Eficaz que se llevó a cabo en la Ciudad de México en 2014, de acuerdo con los mecanismos con los que contó para dicha parti-

cipación. Esto es, la AGCED, el Civil Society Forum on Development Effectiveness (CSO Forum) de la CSO Partnership for Development Effectiveness, así como los talleres y el encuentro nacional que realizaron las organizaciones de la sociedad civil.

LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO ANTE LA AGCED

La Agenda Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) es un mecanismo de articulación para gobiernos, instituciones internacionales, parlamentarios, sector privado y actores de la sociedad civil creado en 2011 en el marco del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda que se realizó en Busan en 2011⁷ (GIZ, 2014). Los antecedentes de su creación se encuentran en la evolución de la arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID)⁸ que viene sucediendo desde la posguerra y la creación de la Organización de Naciones Unidas.⁹ En este sentido, los actores no gubernamentales han sido incorporados de manera paulatina a los procesos de toma de decisiones de la política internacional. De manera particular, respecto a la agenda de la CID, a finales del siglo xx se identifica una mayor intensidad en la inclusión formal de actores no gubernamentales. Así, se han dado diferentes reuniones internacionales, desde la Conferencia Internacional para la Financiación al Desarrollo en Monterrey, México, en 2002 y, posteriormente, los subsecuentes foros de alto nivel que han dado los parámetros para la operación de la Eficacia de la Ayuda: Roma, 2003; París, 2005; Accra, 2008 y Busan, 2011.

La AGCED se autodefine como una plataforma voluntaria y de multiactores que ayuda en la orientación y en la transmisión de conocimiento para aumentar el impacto en el desarrollo. Estas acciones se enfocan por país e intentan garantizar la coherencia y la colaboración entre los diferentes actores y flujos de la cooperación. Las acciones y mandatos de la AGCED se definen a partir de los principios de Busan, con los compromisos básicos de respeto a los derechos humanos, al trabajo

⁷ Véase <<http://effectivecooperation.org/about/>>. [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016.]

⁸ Para conocer de manera amplia el estado actual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y su evolución en Iberoamérica, particularmente en México, véase <<http://www.remecid.org.mx/>>; <<http://www.observacoop.org.mx/>>; <<https://www.riaci.org/>>; <<http://www.cooperacionsursur.org/>>; <<http://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/numero-102>>.

⁹ Para conocer la historia de cómo los actores no gubernamentales han ido formando parte de los diferentes mecanismos de Naciones Unidas, especialmente el Consejo Económico y Social, véase Willetts, 2011.

decente, la igualdad de género, la sostenibilidad ambiental y la discapacidad. Dichos principios se sustentan en la capacidad de los países en desarrollo para definir la orientación de la cooperación al desarrollo, enfocarse en los resultados, que las asociaciones para el desarrollo sean inclusivas, transparentes y con rendición de cuentas mutua.¹⁰ La gobernanza de la AGCED se define con un cuerpo colegiado por tres representantes de alto nivel de gobiernos nacionales¹¹ y cuenta con un comité directivo. La conformación del comité muestra una composición multi-actores donde se incorporan representantes de Estados que reciben cooperación, Estados que proveen cooperación, Estados que reciben y proveen cooperación, Estados árabes que proveen cooperación, sector privado, parlamentarios, gobiernos locales, sociedad civil, fundaciones, bancos multilaterales de desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).¹² Los representantes de estos diferentes grupos que conforman el comité directivo son, a la vez, parte de redes formales.

Respecto a la sociedad civil, esta se coordina y participa en la agenda de la cooperación internacional en torno a la articulación de la CSO Partnership for Development Effectiveness (CPDE).¹³ La cual se autodefine como una plataforma abierta que une a organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo que trabajan en las agendas de la eficacia de la ayuda. Para ello, la CPDE dice esforzarse para hacer que el desarrollo sea más efectivo por medio de una reorganización de la arquitectura de la ayuda global y el empoderamiento del trabajo de las organizaciones.¹⁴ Desde este espacio, la red de organizaciones de la sociedad civil señala que, bajo una perspectiva de derechos humanos, las organizaciones promueven la eficacia del desarrollo en el mundo. Para lograr sus objetivos también consideran detener la exclusión, la opresión y las estructuras de poder que “perpetúan la injusticia”. En este sentido, se dicen comprometidos con la justicia social y la búsqueda de mecanismos que transformen las desiguales estructuras de poder con

¹⁰ *Final Declaration*. Busan Partnership for Effective Development Cooperation. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness. Busan, Republic of Korea, 2011.

¹¹ Al momento de este análisis, este triunvirato lo conforman Los Países Bajos, México y Malawi, en <<http://effectivecooperation.org/co-chairs/>>. [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016.]

¹² Véase <<http://effectivecooperation.org/about/steering-committee/>>. [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016.]

¹³ Véase <<http://csopartnership.org/>>. [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016.]

¹⁴ Véase <<http://csopartnership.org/about/>>. [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016.]

especial énfasis para la mujer, así como la emancipación y exclusión de comunidades y personas.¹⁵ La gobernanza de la CPDE se constituye con un Consejo Global, un Comité de Coordinación Co-chairs, un Secretariado Global, un Comité de Rendición de Cuentas Independiente y cuerpos de coordinación nacional, sub-regional y regional.¹⁶

Para la CPDE, la eficacia del desarrollo requiere una nueva forma de cooperación al desarrollo, su gobernanza y rendición de cuentas. Por ello, consideran necesario el establecimiento de mecanismos multiactores con una verdadera inclusión. En este sentido, promueven el fortalecimiento de las capacidades de actores frágiles para que, en su participación, se posicionen en condiciones de igualdad. Para la CPDE es importante lograr estos mecanismos y el fortalecimiento de capacidades de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en el nivel nacional.¹⁷

Respecto al eje que orienta el análisis sobre la gobernanza multiescalar ante la que se encuentran los actores no gubernamentales, la CPDE despliega sus acciones con una interconexión permanente entre lo local y lo global. De acuerdo con la misión de la CPDE, esta red trabaja orientada al apoyo por país, así como a mecanismos subregionales y regionales, sectores de sociedad civil en coordinación global para lograr sus objetivos.¹⁸ Así, la CPDE señala que para el fortalecimiento de la sociedad civil en el mundo se tiene que impulsar una construcción institucional con “fuerte consistencia” y coherencia para optimizar los espacios globales, regionales y nacionales.¹⁹ Para la sociedad civil organizada, la AGCED es un espacio valioso.

Sin embargo, Balbis (2014) ha dado cuenta de lo complicado que resulta dar saltos cualitativos dentro de la AGCED para que cumpla, efectivamente, con los mandatos de la alianza. Desde su perspectiva de sociedad civil, e implicado directamente en estas agendas, señala que dentro de la AGCED hay “algunos” que “no quieren estar” y están viendo “razones” para no seguir. Resulta que los compromisos de “alineamiento” o “apropiación” no están fluyendo como se había planteado. De

¹⁵ Véase <<http://csopartnership.org/>>. [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016.]

¹⁶ Véase <<http://csopartnership.org/structure/>>. [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016.]

¹⁷ Véase <<http://csopartnership.org/about/>>. [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016.]

¹⁸ Véase <<http://csopartnership.org/>>. [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016.]

¹⁹ Para conocer los criterios establecidos para el fortalecimiento de la sociedad civil el documento referencia son los Principios de Estambul para la Eficacia del Desarrollo de las osc. Véase <<http://cso-effectiveness.org/principios-de-estambul,118?lang=es>>. [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016.]

acuerdo a este experto, una de las copresidencias está “reduciendo el margen de trabajo” de la AGCED. Concretamente, Holanda está promoviendo un mecanismo de “intercambio de experiencias” y de “buenas prácticas”, dejando de lado la rendición de cuentas mutuas (Balbis, 2016).

Esta preocupación ya había sido expuesta por parte de IDEMO durante el Encuentro Nacional de ONG. Entonces, la representante de esta organización señaló que era “importante ver [...] países como México, las coincidencias y llevar voces críticas a la Reunión de Alto Nivel, pues si no las ONG se irán con la sensación de que sea una reunión más. Por ello, “se requiere seguir insistiendo en materia de transparencia y rendición para transformar las relaciones de poder”. Balbis también había dado cuenta de ciertas reservas para las ONG frente a la AGCED por el perfil de los participantes:

No todos los actores involucrados en el desarrollo están de acuerdo que sea la AGCED donde se definan dichas políticas (de cooperación y desarrollo) pues en el origen de la AGCED hay entidades internacionales que no son bien vistas por su perfil tecnocrático (2014).

Con el objetivo de preparar a las ONG en México para su participación en el CSO Forum y en la Reunión de Alto Nivel de la AGCED, se llevaron a cabo tres talleres regionales y un Encuentro Nacional. Los talleres se realizaron en Oaxaca, Guadalajara y la Ciudad de México, donde también se realizó el Encuentro Nacional.²⁰ El proceso se llevó a cabo durante el primer cuatrimestre de 2014 y fue encabezada por OXFAM-México, teniendo como co-convocantes a Save the Children-México, Altepétl, The Hunger Project-México, World Vision-México, el Observatorio Mexicano de la Crisis, El Barzón, la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), Transparencia Mexicana, Espolea e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo. Estuvieron involucradas 158 organizaciones provenientes de las 32 entidades federativas (GIZ, 2014: 20). De este conjunto de ONG, se seleccionaron 30 organizaciones que posteriormente participaron en el CSO Forum y, de ahí, 20 estuvieron en la Reunión de Alto Nivel de la AGCED.

Sobre este conjunto de organizaciones hay que decir que representan una amplia diversidad de agendas; se diferencian por sus tipos de liderazgos, sus estra-

²⁰ Para conocer la lista de organizaciones implicadas en el proceso véase GIZ, 2014.

tegias de acción con comunidades, alcances y capacidades locales, nacionales e internacionales para su trabajo en red y obtención de recursos. Este grupo de actores no gubernamentales forman parte de una pluralidad cívica. Una característica que las unifica es su interés por trabajar la incidencia en procesos de toma de decisiones públicas frente a gobiernos, parlamentos y organismos internacionales.

LOS TALLERES REGIONALES

Los tres talleres se estructuraron en dos bloques: el primero consistió en presentaciones y exposiciones de representantes del Gobierno Federal, gobiernos locales, congresos locales y organizaciones de sociedad civil que forman parte del grupo co-convocante del proceso; el segundo bloque de los talleres consistió en dinámicas grupales para reflexionar y discutir colectivamente las definiciones y alcances de la participación de la sociedad civil en México, tanto en agendas globales como para impulsar una mayor vida asociativa en México, con especial énfasis en lo local. Las temáticas fueron: la CID, la participación de la sociedad civil en procesos internacionales y la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. Durante los talleres se destacó el rol que tuvieron las organizaciones locales para el desarrollo de los talleres; asimismo, durante las exposiciones se pudieron conocer diferentes experiencias de organizaciones que presentaron su visión sobre cómo interactúan con las dimensiones local-internacional en sus agendas y actividades.²¹ Las temáticas fueron abordadas de acuerdo con la participación de la sociedad civil de México en la 1ª Reunión de Alto Nivel de AGCED.²²

²¹ Entre estas organizaciones estuvieron: Catholic Relief Service, Servicios para una Educación Alternativa, Espolea y Transparencia Mexicana.

²² En los tres talleres estuvo la Secretaría de Relaciones Exteriores, con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) y la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC). Por lo que toca a los gobiernos locales, en Guadalajara estuvo la Subsecretaría de Planeación del Gobierno del Estado de Jalisco. En el taller de Oaxaca estuvo la Jefatura de la Oficina del Gobierno del Estado, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y la Secretaría de Asuntos Indígenas. Esta representación gubernamental resaltó los avances institucionales que, de acuerdo con su mirada, se han logrado recientemente: la creación, consolidación y fortalecimiento de la Oficina de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Programa de Apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley Estatal de Participación Ciudadana. El taller de la Ciudad de México no contó con representantes del Gobierno del Distrito Federal. El único taller que tuvo presencia del Congreso local fue el de Oaxaca.

EL ENCUENTRO NACIONAL

El Encuentro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil se llevó a cabo en la Ciudad de México el 13 abril de 2014. En este encuentro estuvieron presentes 30 organizaciones que formaron parte de los talleres regionales mencionados. Este encuentro fue el evento concluyente del proceso mexicano rumbo a la inclusión de la sociedad civil a la 1ª Reunión de Alto Nivel de la AGCED. En el encuentro se revisaron los acuerdos de los talleres; se tenía programada una construcción conjunta de comunicado final de la sociedad civil mexicana ante el CSO Forum y, por último, se discutieron en grupos de trabajo las agendas que se revisarían durante el CSO Forum y la Reunión de Alto Nivel.²³ En este contexto se pudieron conocer las preocupaciones y pretensiones de las organizaciones mexicanas que estarían en las reuniones globales.

CSO FORUM

El CSO Forum estuvo a cargo de la CSO Partnership for Development Effectiveness. El foro para las organizaciones de la sociedad civil es el espacio más relevante para el diálogo entre la sociedad civil y otros actores interesados en la agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo. De esta manera, reúne a representantes de la sociedad civil, gobiernos y otros actores no gubernamentales con la intención de lograr un espacio de interacción global para discutir y reflexionar sobre las agendas sustantivas de la AGCED.

El CSO Forum tuvo lugar el 14 de abril de 2014 en la Ciudad de México, previo a la 1ª Reunión de Alto Nivel de la AGCED. En el CSO Forum la sociedad civil de México participó con una delegación de 30 representantes. El análisis de la participación mexicana en el CSO Forum resulta fundamental para conocer cómo la sociedad civil en México actúa en un espacio de interacción global. Permite conocer las habilidades y capacidades de las ONG en México para involucrarse en espacios de deliberación de bienes públicos globales.

²³ La agenda de la Reunión de Alto Nivel fue: Desarrollo inclusivo y programa desde Busan; Movilización de recursos domésticos; Países de renta media; Cooperación Sur-Sur, Cooperación Internacional e Intercambio de Conocimiento; y Sector Privado. Véase <<http://effectivecooperation.org/hlm2014/>>. [Fecha de consulta: 12 de marzo de 2016.]

Con base en la agenda del CSO Forum, se dio seguimiento a las participaciones de las 30 organizaciones de la sociedad civil de México en el foro. Siguiendo el programa del CSO Forum, las ONG de México tuvieron varias posibilidades para incorporar posiciones temáticas individuales o colectivas frente a la agenda de la cooperación eficaz al desarrollo, ya fuesen en plenarias o grupos de trabajo.

Más allá del discurso formal de la incidencia en espacios globales, aquí se pudieron observar las estrategias y las actividades de las ONG para poner en práctica dicha incidencia en espacios públicos globales. La expectativa de la sociedad civil presente en el CSO Forum en México era alta pues era la primera reunión de alto nivel de seguimiento a los compromisos de Busan. Por ello, estuvo enmarcado por la inquietud de las ONG sobre los logros a obtener en la misma. Durante la sesión de apertura, se señaló que, ante las expectativas de Busan, en México se siguen buscando oportunidades para encontrar solidaridad, para trabajar en temas como el desarrollo colectivo de las ONG, un desarrollo democrático y la defensa de los derechos humanos. El formato del CSO Forum permitió discutir en sesiones abiertas los avances y desafíos para la eficacia del desarrollo post-Busan y el papel de México ante el desarrollo y las condiciones de inclusión y entornos favorables. Asimismo, se dieron sesiones simultáneas donde las organizaciones discutieron las áreas prioritarias de la Alianza Global para el Desarrollo Efectivo. Los temas fueron: 1) enfoque basado en los derechos humanos para el desarrollo: recomendaciones; 2) efectividad en el desarrollo de las OSC: examen de evidencias; 3) entorno favorable: examen de evidencias; 4) post-2015: asociación mundial renovada para desarrollo, y 5) igualdad de género y derechos de la mujer.

Después de estas discusiones, se tuvo una sesión sobre las estrategias de participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Reunión de Alto Nivel de la AGCED. Para ello hubo dos momentos: en uno se vio la estructura y el programa de la reunión de alto nivel y la visión general de los espacios para sociedad civil; el segundo momento fue la discusión sobre la declaración de las OSC ante los comunicados de la Reunión de Alto Nivel y sobre el Informe de Seguimiento Post-Busan. Por último, se formaron otros grupos de trabajo con base en la agenda de la Reunión de Alto Nivel: progreso de Busan y desarrollo inclusivo; movilización de recursos nacionales; cooperación Sur-Sur e intercambio de conocimientos; sector privado y países de renta media.

LA INTERACCIÓN LOCAL-GLOBAL DE LAS ONG RUMBO A LA AGCED

Después de describir las actividades con las que la sociedad civil en México se preparó hacia la AGCED, se consideran las preocupaciones de las ONG que están insertas o se están involucrando en estas agendas globales. De esta manera, se identifica cómo las propias organizaciones están buscando su espacio y su lugar dentro de la política global como actores no gubernamentales. Como se observó, los talleres y el Encuentro Nacional tuvieron la finalidad de identificar y conjuntar las expectativas generales de las organizaciones de la sociedad civil en México frente a los procesos de la CID y, de esta manera, contar con insumos y posiciones claras, en términos de fortalecimiento de la sociedad civil, para el CSO Forum y la 1ª Reunión de Alto Nivel de la AGCED. Bajo esta lógica, se mencionan los puntos comunes que surgieron de las cuatro actividades.

Este análisis se orienta por la interacción entre lo local y lo global visto desde la sociedad civil en México en un entorno de gobernanza multiescalar al que se enfrentan las ONG para incidir en las agendas públicas. Para empezar, hay que señalar que la diversidad socioeconómica, política y geográfica entre las diferentes localidades de México requiere un tratamiento diversificado respecto a la incorporación de lo local en las dinámicas nacionales y globales. El centralismo mexicano sigue siendo un fuerte déficit para el desarrollo y la mejora de la calidad de vida en la mayoría de las regiones de México. La relación local-global requiere una reinterpretación de las actividades locales en un mundo globalizado.

El análisis de la interacción local-global muestra estas distinciones respecto a las regiones del país y con base en las ONG participantes en las actividades hacia la AGCED. A partir de las dinámicas de los talleres, el Encuentro Nacional y el CSO Forum, se da cuenta de las diferentes posturas que las organizaciones involucradas expresaron durante el proceso, con base en sus miradas locales sobre las problemáticas cotidianas. En primer lugar, les preocupa que no se cuente con mecanismos fijos para la participación en reuniones de alto nivel, como la AGCED; las organizaciones reconocen que logran incidencia local pero aún están en búsqueda de incidir a escala global; en este sentido, les parece importante saber cómo vincular la experiencia de las organizaciones en la CID con aquellas que empiezan a incorporarse en el proceso. Respecto a la interacción local-global vista desde la sociedad civil en México, se destacan los siguientes elementos en los que coincidieron las organizaciones involucradas: *a)* problemas de participación que enfren-

tan las ONG frente a los ciclos de política pública como es el quehacer político del Estado; *b*) la falta de interés en la incidencia pública por parte de actores sociales; *c*) la falta de comprensión sobre mecanismos de vinculación por parte de las ONG; *d*) la necesidad de socializar reglas y mecanismos de participación en espacios locales y globales, y *e*) los obstáculos a los que se enfrentan las ONG para participar en agendas de desarrollo.

En segundo lugar, consideran que se requiere crear redes, plataformas y bases de datos de las ONG para conocer en qué sectores trabajan y qué proyectos llevan a cabo. Esto para conocer de convocatorias diferentes, aprender de experiencias exitosas y no exitosas y mejorar las capacidades de las ONG para un mejor impacto tanto a nivel local como global. Las ONG asumen que el trabajo entre ellas no debe ser competitivo, sino que tienen que trabajar entre pares y con contrapartes para alcanzar los objetivos de desarrollo que se buscan.

De lo dicho por las organizaciones, resalto los siguientes puntos expuestos de manera más frecuente por las organizaciones con miras a su mejor inserción en los circuitos de la cooperación internacional, con una perspectiva que conecte el trabajo local con una dimensión global de la acción no gubernamental: 1) la concepción sobre desarrollo, así como las expectativas internacionales y políticas fiscales y distributivas deben adecuarse a los contextos y tener una visión de desarrollo inclusivo, por medio de la participación de diversos actores —sectores público, privado y social—; 2) la transparencia y socialización de la información relativa a la Cooperación Internacional al Desarrollo permitirá la participación más efectiva de las ONG en estos procesos; 3) el enfoque de las acciones de cooperación internacional debe basarse en la promoción y el respeto a los derechos humanos, partiendo de que las sociedades tienen una base diversa, y 4) la profesionalización de las ONG y sus miembros es vital para que sus acciones tengan un mayor alcance en la esfera pública y gubernamental.

CONCLUSIONES

La experiencia del proceso de incorporación de la sociedad civil en México a la AGCED resulta novedosa para una sociedad civil que está aprendiendo a entrar de manera permanente y estable a la dimensión global del activismo cívico. El entorno al que las ONG en México se enfrentan no facilita su despliegue de manera más clara y efectiva. Por parte de las organizaciones, se reconoce que esto sucede en

toda América Latina: hay resistencia a la rendición de cuentas, no se cumplen los acuerdos asumidos y la ayuda de la cooperación se hace más privada (Balbis, 2016).

En la historia de la sociedad civil en México podemos identificar experiencias de ONG, movimientos sociales o movilizaciones concretas que apelan más allá del Estado-nación para ampliar su campo de demandas. Sin embargo, la novedad de la que aquí se da cuenta es la de una sociedad civil nacional que busca incidir en agendas globales y está aprendiendo a ello. Es algo novedoso y en construcción en México y en otras partes del mundo, pues incluso las sociedades civiles de los países desarrollados no tienen en su agenda la incidencia en políticas globales como algo de larga data o normalizado.

En este sentido, la participación de la sociedad civil en México fue pasiva y testimonial (GIZ, 2014). Sin embargo, sobre los resultados de la participación, se destacó que el proceso, en conjunto, permitió dejar en las ONG de México un mayor interés por la dimensión global para sus acciones y por asumir un rol novedoso ante las políticas de desarrollo como parte de un país que juega como donante y receptor de cooperación internacional simultáneamente (Sánchez, 2015). En este sentido, las organizaciones involucradas en el proceso mostraron preocupaciones para su implicación en la cooperación internacional. Dichas inquietudes se sintetizan de la siguiente manera: las organizaciones se asumen como actores de desarrollo; estas contribuyen a la implementación de la Cooperación Internacional al Desarrollo; las organizaciones se benefician con alianzas, participación en diálogo e intercambio de experiencias y de conocimientos; por ello es necesario establecer criterios claros de participación; se tiene que buscar que la participación de las organizaciones sea equitativa; de esta manera pueden fortalecer el vínculo entre lo local y lo global (GIZ, 2014: 12).

Son varias las preocupaciones que surgen por parte de las ONG en la actual condición de la política en México. Algunas organizaciones plantean como urgente y necesario que se favorezca la creación y el fortalecimiento de ambientes propicios para la sociedad civil en el ámbito fiscal, financiero y legal. Se deben retomar las discusiones del ambiente propicio desde el Open Forum y de Busan. Este ambiente propicio también supone lo político y cultural, pero lo político en tanto que los países de América Latina, y en particular en México, padecen de la criminalización de sus actividades. De acuerdo con algunas organizaciones en México, “no hay ambientes propicios si el Estado no deja que las ONG desarrollen y hagan su quehacer”. Es importante entender cómo se ve a la sociedad civil pues al incluir a las ONG en

los temas de reducción de la pobreza no tienen que verse como actores dedicados a ello, sino que tienen que traducir el sentido de su acción como promotoras del desarrollo. Porque si no, entonces parece que a las ONG les toca ser asistenciales y al gobierno le toca el desarrollo.²⁴

REFERENCIAS

- Aldecoa, Francisco y Michael Keating (eds.) (2000). *Para-diplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas.
- Ares Castro-Conde, Cristina, 2010. *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Balbis, Jorge (2014). “El futuro del papel de la sociedad civil en la alianza global para la cooperación eficaz al desarrollo”, *Brújula Ciudadana*, núm. 60, septiembre, pp. 6-8.
- (2016). Palabras en el “Conversatorio: Balance de la CID de México a 5 años de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La CSS y CT como herramienta de consolidación”, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, en <<https://www.youtube.com/watch?v=9lcw1DWNqpc>>. [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2016.]
- Bauman, Zygmunt y Carlo Bordoni (2016). *Estado de crisis*, Barcelona, Paidós.
- Beck, Ulrich (2003). “The Analysis of Global Inequality: From National to Cosmopolitan Perspective”, en *Global Society 2003*, Mary Kaldor, Helmut Anheier, Mary Kaldor y Marlies Glasius (eds.), Londres, LSE, Global Governance.
- Cardama, Maruxa y Beyond 2015 (2015). *Beyond 2015 Campaign Final Evaluation*, diciembre.
- Civicus (2015). *Advocacy Toolkit, Influencing the Post-2015 Development Agenda*, s/e.
- Colomer, Josep (2015). *El gobierno mundial de los expertos*, Madrid, Anagrama.
- D’Alessandro, Martín (2015). “Democratizar el Estado, institucionalizar la democracia y profundizar la ciudadanía”, en *La ciencia política de Guillermo O’Donell*, Gabriela Ippolito O’Donnell y Martín D’Alessandro (coords.), Buenos Aires, Eudeba, pp. 241-258.
- Dauvergne, Peter y Genevieve Lebaron (2014). *Protest Inc. The Corporatization of Activism*, Reino Unido, Polity Press.

²⁴ Palabras de Laura Becerra en el Encuentro Nacional de 2014 (notas del autor).

- GIZ (2014). *Reporte. Proceso de preparación de las organizaciones de la sociedad civil mexicana para la primera reunión de alto nivel de la AGCED*, México, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ-Amexcid.
- Global Policy (2010). *Editorial Statement*, Londres, LSE/Wiley-Blackwell.
- Guillén, Diana y Alejandro Monsiváis (2014). “Representación e inclusión democrática: cuestiones emergentes y renovados desafíos políticos”, en *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*, Diana Guillén y Alejandro Monsiváis (eds.), México, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 11-12.
- Escalante, Fernando (2016). *Historia mínima del neoliberalismo*, Madrid, Turner.
- Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- Held, David (2005). *Un pacto global*, Madrid, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara.
- Held, David y Mathias Koenig-Archibugi (2003). *Taming Globalization. Frontiers of Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Hevia, Felipe (2012). “¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del poder ejecutivo federal mexicano”, en *Redes y jerarquías: representación, participación y gobernanza local en América Latina*, vol. 1, Gisela Zarenberg (ed.), México, Flacso, pp. 159-184.
- Jones, Andrew (2006). *Dictionary of Globalization*, Cambridge, Polity Press.
- Kocka, Jürgen (2014). *Historia del capitalismo*, Madrid, Crítica.
- Lachappelle, Guy y Stephan Paquin (eds.) (2005). *Mastering Globalization. New Sub-States' Governance and Strategies*, Oxon, Routledge.
- Mingst, Karen A. y James P. Muldoon (2015). “Global Governance and NGO's. Reconceptualizing International Relations for the Twenty-First Century”, en *The NGO Challenge for International Relations Theory*, Williams DeMars y Dennis Dijkzel (eds.), Oxon, Routledge, pp. 65-81.
- Montes de Oca, Laura (2014). “¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de Telecomunicaciones en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, núm. 2, abril-junio, pp. 287-320.
- Montoya, Fernando (2014). *Hacia el Consejo Económico y Social de México como agente colaborador para el combate a la pobreza*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Sánchez Gutiérrez, Gabriela (2015). “La agenda de desarrollo para después de 2015 y los países de renta media”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 103, enero-abril, pp. 89-109.

- Sassen, Saskia (2007). *Una sociología de la globalización*, Argentina, Katz.
- Shaw, Martin. 2003. "The Global Transformation of Social Science", en *Global Society 2003*, Helmut Anheier, Mary Kaldor y Marlies Glasius (eds.), Londres, LSE, Global Governance.
- Tormey, Simon (2015). *The End of Representative Politics*, Reino Unido, Polity Press.
- Willetts, Peter (2011). *Non-Governmental Organizations in World Politics. The Construction of Global Governance*, EUA, Routledge.

LAS RELACIONES MÉXICO-UNIÓN EUROPEA Y EL MECANISMO DE DIÁLOGO GOBIERNO-SOCIEDAD

Laura Becerra Pozos

El seguimiento de las relaciones internacionales, y en general de la política exterior de nuestro país, es una tarea estratégica para diversas organizaciones de la sociedad civil —algunas articuladas en red—; se considera que en muchos de los espacios multilaterales o bilaterales se toman decisiones fundamentales para la población, pero generalmente no recogen la opinión ciudadana. Por ello, es importante la participación o el posicionamiento ante foros, cumbres y otros procesos internacionales, así como la formalización de mecanismos para el diálogo, en tanto que son, potencialmente, una oportunidad de incidencia política.

Considerando que cualquier negociación que un país establece con otras naciones repercute y tiene un impacto significativo en la población, generalmente no se favorece la participación de la diversidad de actores y sectores del país por medio de consultas o mecanismos que permitan recoger el sentir de la sociedad y que esta influya ante los procesos de negociación o generación de compromisos entre gobiernos. Tenemos el referente de los acuerdos firmados por México, particularmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá (TLCAN-1994) o el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, formalizado en 2000 (Acuerdo Global), cuyas negociaciones estuvieron marcadas por un incipiente diálogo y por la falta de consulta a los sectores potencialmente afectados o interesados. Asimismo, se caracterizaron por ser aprobados a puerta cerrada y con poca transparencia.

Considerando la incidencia política como tema conductor, este capítulo se centra en el análisis de las estrategias y el papel que organizaciones de la sociedad

civil (osc) han jugado antes, durante y después de la puesta en vigor del Acuerdo Global (AG), el primero que la Unión Europea (UE) firmó con un país de América Latina, como muestra de un proceso complejo de negociación-cabildeo que ha dejado aprendizajes significativos para las osc y las instancias de gobierno participantes.

LA ETAPA PREVIA A LA FIRMA DEL ACUERDO GLOBAL

Desde que México hizo públicas sus intenciones de suscribir un Acuerdo con la Unión Europea, diversas osc convocamos a construir un espacio que demandara a las autoridades involucradas transparencia y participación en el proceso de negociación, posteriormente se convertiría en el Grupo Promotor, con la colaboración de organizaciones civiles, sindicales, campesinas, empresariales y la academia.

En 1996 surgió el movimiento Ciudadan@s de México¹ que promovió distintos foros de discusión de la sociedad civil para reflexionar y debatir sobre los posibles impactos en materia de derechos humanos que podría tener la eventual firma de un acuerdo, además de diseñar propuestas que modificaran la agenda exclusivamente comercial, a fin de que se incluyeran temas que no fueron inicialmente considerados en las negociaciones. Asimismo, se procuró incidir en el ámbito legislativo, tanto en la Cámara de Senadores de México como en el Parlamento Europeo, presionando a los gobiernos para que reconsideraran el acuerdo y, a la vez, tomaran en cuenta los intereses de la sociedad pero, sobre todo, que se reconocieran las asimetrías entre las partes firmantes. Fue así que el Parlamento Alemán retrasó la ratificación del acuerdo, pues consideró que en México no había garantías suficientes para el respeto a los derechos humanos.

A pesar de haber sido excluidas de una decisión de política exterior tan importante, las organizaciones civiles y sociales, mexicanas y europeas, movilizadas por las negociaciones, coincidieron en que había elementos rescatables, así como aspectos delicados dentro del Acuerdo Global,² que ameritaban una discusión,

¹ En este movimiento participaban 40 organizaciones, entre ellas: Equipo Pueblo, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Centro de Acción y Reflexión Laboral, Mujeres en Acción Sindical, Frente Democrático Campesino de Chiuhua, entre otros.

² *Diario Oficial de la Federación*. Decreto Promulgatorio del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea

como el impacto en los derechos humanos de las inversiones europeas en México, el cambio de sentido y prioridades de la cooperación, el déficit comercial del país con la Unión Europea, además de la institucionalización del diálogo entre sociedad y gobierno. De esta forma, las osc se propusieron formalizar mecanismos de participación social para el monitoreo y la contraloría ciudadana en torno al cumplimiento y la evolución del acuerdo, además de formular propuestas para mejorarlo.

El Acuerdo Global entró en vigor en octubre de 2000 y fue considerado en sus inicios como ejemplar porque, entre otras cosas, incluía una Cláusula Democrática. El hecho sin duda es importante, pero el análisis realizado por un conjunto de organizaciones civiles interesadas indicaba que era necesario y viable mejorar su contenido a partir de propuestas concretas, que contribuyeran al seguimiento de los impactos del acuerdo en torno a los derechos humanos en ambas regiones, así como el establecimiento y la formalización de mecanismos de participación ciudadana que eventualmente propiciaran compromisos entre gobierno y sociedad civil.

Desde junio de 1999 en el Foro de la Sociedad Civil para el Diálogo Europa-América Latina y el Caribe, realizado en Río de Janeiro, declaramos —entre otras cuestiones— que:

...los mecanismos de diálogo social no pueden ser utilizados como mero instrumento para legitimar acuerdos que carecen de la participación eficaz de nuestras sociedades en el proceso de toma de decisiones (Declaración de Río de Janeiro. Foro de la Sociedad Civil para el diálogo Europa-América Latina y el Caribe 1999).

El Acuerdo Global entre México y la Unión Europea dota al Consejo Conjunto de todas las atribuciones para tomar decisiones, lo que significa que solo los poderes ejecutivos participan y pueden modificar el acuerdo. Los parlamentarios han podido seguir el proceso y solo ofrecer su punto de vista. Para el caso de México, resulta contrario a la Constitución ya que esta prevé que asuntos de alcance internacional, como los acuerdos entre Estados, deben ser ratificados por la Cámara de Senadores.

y sus Estados Miembros, 26 de junio de 2000. El acuerdo se considera de tercera generación, ya que no solo tiene un componente comercial, incluye también el diálogo político y la cooperación, y una cláusula democrática.

ENTRADA EN VIGOR DEL ACUERDO GLOBAL

Las osc de ambas partes propusimos mecanismos para incidir en los espacios de negociación y la toma de decisiones, tanto en la Unión Europea como en México, para que los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y civiles fueran garantizados y promovidos en el marco del Acuerdo Global, pero también para observar la evolución de sus componentes económico, de cooperación y de diálogo político.

Como sociedad civil, el interés no solo se centró en la incidencia en el ámbito de las instituciones gubernamentales, relacionadas con el Acuerdo Global, sino también en superar el monopolio del diálogo político entre los poderes ejecutivos. Se ha reiterado que las propuestas de las osc no implican cuestionar la legitimidad de las instituciones gubernamentales, sino ampliar la interlocución con la sociedad civil y su posibilidad de incidencia. Se planteó que era imprescindible contar con formas institucionalizadas de participación en ámbitos viables y compatibles con la complejidad de la organización social y estatal, relativa a nuestros Estados y al Acuerdo Global. Lo primero que se logró formalizar fue la realización bianual de los Foros de Diálogo entre osc y gobiernos de ambas partes. En el iv Foro, realizado en México en octubre de 2010, se llegó a conclusiones y acuerdos sobre la Institucionalización del Diálogo, considerando los dos mecanismos que se habían promovido en cada uno de los foros: el Comité Consultivo Mixto (CCM) y un Observatorio Social. En razón del seguimiento al iv Foro de Diálogo entre sociedad civil y gobierno, en julio de 2011, el Grupo de Interlocución y Negociación planteó que para hacer eficaz la institucionalización del diálogo entre las sociedades civiles de México y la Unión Europea, se requería de cuando menos tres mecanismos: *a)* los foros de diálogo; *b)* un observatorio social en los dos espacios geográficos, tanto para la evolución del Acuerdo Global como de la Asociación Estratégica, y *c)* el Comité Consultivo Mixto (CCM), para mantener un diálogo permanente y directo con el Comité Conjunto, que fuera además el enlace institucional entre las sociedades civiles y los gobiernos.

La ausencia de este último mecanismo, el CCM, ha impedido que haya continuidad en el diálogo, provocando que se dispersen las recomendaciones de los foros realizados y que las propuestas de la sociedad civil no se concreten, ya que falta un instrumento de interlocución y negociación formal para establecer compromisos.

Se ha tratado de asegurar la participación de la sociedad civil europea y mexicana en el monitoreo, cumplimiento y evolución del Acuerdo Global; así como proponer criterios, estrategias e instrumentos que permitan construir mecanismos apropiados para asegurar dicha participación. Particularmente, el Comité Consultivo Mixto ayudaría a: *a)* transparentar la información, así como el acceso a datos y cifras concernientes al Acuerdo Global y su implementación; *b)* ampliar y diversificar la consulta con la sociedad civil y los poderes políticos en vista de superar los vacíos del acuerdo; *c)* diseñar medidas y propuestas para la evolución del Acuerdo Global, y *d)* formalizar las opciones para una efectiva incidencia de las osc.

En la XII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México (20 y 21 de junio de 2011, en Luxemburgo), ambas delegaciones reiteraron su consideración de la necesidad de integrar, tanto en el marco de la Asociación Estratégica UE-México como en torno del Acuerdo Global, la participación de la sociedad civil europea y mexicana, al igual que a la Comisión Parlamentaria Mixta México-UE. En este sentido, reafirmaron que dicha participación se debería encauzar mediante un órgano conjunto de carácter consultivo compuesto, en el caso europeo, por el Comité Económico y Social Europeo (CESE); en el caso mexicano, por las instituciones o mecanismos de participación que el país determine y que ha conformado, como se verá más adelante.

RESULTADOS DEL PROCESO DE INTERLOCUCIÓN E INCIDENCIA

Las osc propusimos el Comité Consultivo Mixto a partir del primer Foro de Diálogo, (Bruselas, noviembre de 2002); desde el segundo los gobiernos se comprometieron a la realización del mismo cada dos años; para el IV Foro (México, 2010) conseguimos que el CCM se considerara viable por todas las partes.

Finalmente, antes de la verificación del V Foro, en noviembre del 2012, el gobierno mexicano convino con las organizaciones mexicanas, promotoras de la participación institucionalizada, formalizar un Mecanismo Consultivo para el Diálogo Sociedad Civil-Instituciones de Gobierno México-Unión Europea, así como a sus representantes por sector. En total son quince representantes, cinco por sector: civil, sindical, campesino, empresarial y académico. Definimos al Mecanismo Consultivo para el Diálogo como un órgano de representación de la sociedad civil para la interlocución directa con los representantes de los Estados, que tendrá que ser

reconocido en esa calidad de interlocutor por parte de los gobiernos, con el fin de presentar sus recomendaciones y propiciar acuerdos para su seguimiento.

Representantes de los diversos sectores sociales y económicos que participen en el mecanismo tendrán que ser elegidos por las propias organizaciones interesadas en el seguimiento del Acuerdo Global, para lo cual tendrían que definir los criterios y espacios para su nombramiento bajo un proceso abierto y democrático. El número de representantes de las organizaciones civiles y sociales se determinará de tal manera que se garantice el equilibrio de fuerzas y la representación sectorial dentro de lo que se convertirá en Comité Consultivo Mixto (CCM), de manera proporcional: social, gremial y económico. Se respetará el principio del derecho a la igualdad, por tanto, ningún sector social deberá ser excluido de la convocatoria. En principio se podrían definir criterios de representatividad, antigüedad, membresía y desempeño de las organizaciones.

En la propuesta convenida con el gobierno mexicano, el mecanismo tiene las siguientes facultades: *a)* impulsar la participación ciudadana y de las OSC en el seguimiento y evaluación de los impactos del acuerdo y promover la formulación de opiniones y propuestas de ajuste en su operación; *b)* llamar a diversos ejercicios de democracia participativa, tales como: diálogo social y político, dictámenes, opiniones y debates, entre otros. En el entendido de que estas actividades no sustituyen ni institucionalizan el trabajo de cabildeo que realizan y seguirán realizando las organizaciones civiles y sociales; *c)* ser vehículo para hacer llegar al Consejo Conjunto, en audiencia anual, las evaluaciones del impacto del acuerdo hechas por los observatorios sociales (OS); *d)* elaborar recomendaciones a los gobiernos ante procesos o acciones producto del acuerdo que no respeten las normas ambientales o sean violatorias de los derechos humanos. Dichas recomendaciones estarán basadas en el trabajo del o los observatorios y serán llevadas al Consejo Conjunto por medio de audiencias.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, con base en su capacidad, apoyará la labor del Mecanismo Consultivo facilitando la comunicación entre sus integrantes mediante la infraestructura institucional con que cuenta. Pero también se precisa que el diálogo entre las sociedades civiles de México y la Unión Europea, con sus gobiernos, se mantendrá y tendrá su espacio en los foros que se llevan a cabo en forma bianual, y en las reuniones por sector y generales que sean convocadas cuando alguna de las partes lo considere necesario. En esos espacios participarán todas

las organizaciones interesadas, sin exclusión ni limitación alguna. Por ello, los trabajos del Mecanismo de Diálogo no sustituyen ni subordinan los espacios libres y plurales de reflexión que se organizan por sector. Las reflexiones del mecanismo serán enriquecidas por las opiniones que se presenten en las reuniones por sector.

De esta manera, en el V Foro realizado en Bruselas, en octubre de 2012, participaron más de 20 representantes de osc mexicanas interesadas en las relaciones México-Unión Europea, incluyendo las quince personas definidas para el Mecanismo Consultivo para el Diálogo Sociedad Civil-Instituciones de Gobierno México-Unión Europea. Posteriormente, el 5 de abril de 2013, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, tuvo lugar la instalación formal del Mecanismo de Diálogo con la mayoría de los representantes de la sociedad civil y de la Administración Pública Federal del Poder Ejecutivo: Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Economía y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

En esa ocasión, el entonces director general de Vinculación con las osc de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Miguel Díaz Reynoso, afirmó que no se trataba únicamente de la instalación formal del mecanismo, sino de la oportunidad de prever qué se haría conjuntamente, para que se desarrolle como se ha planeado; recordó que se ha trabajado intensamente para su creación, buscando cómo crecer, cómo identificar a un actor mexicano frente a las exigencias de la parte europea, y de tener un interlocutor igual al Consejo Económico y Social Europeo (CESE). Si bien no existe un consejo económico y social a nivel nacional en México, el mecanismo posibilita las condiciones de integración de un sujeto legítimo y representativo. En términos generales, el embajador Miguel Díaz Reynoso coincidió con las posturas de la sociedad civil y de los funcionarios públicos asistentes a la reunión, en cuanto a que los trabajos del mecanismo dependen en mucho de la colaboración entre partes, esto es, gobierno y sociedad civil; que el mecanismo va ligado directamente a las estrategias que como país debería trazarse en su papel de actor global, dirigiendo la atención no solo hacia Europa sino también hacia Latinoamérica. Posteriormente, integrantes del Mecanismo Consultivo de Diálogo fueron invitados por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) a participar como observadores en la XII Reunión del Comité Conjunto México-Unión Europea (Comunicado conjunto. XII Reunión del Comité Conjunto México-Unión Europea, México, DF, 2013), que tuvo lugar

el 10 y 11 de junio de 2013 en la Cancillería, lo que implica un paso más en el reconocimiento del mecanismo.³

LOS DESAFÍOS EN EL MARCO DE LA ACTUALIZACIÓN DEL ACUERDO GLOBAL

En 2014 los gobiernos de México y la UE coincidieron en la necesidad de revisar y actualizar el acuerdo —particularmente su componente comercial—, por lo que integrantes del Mecanismo Consultivo para el Diálogo Sociedad Civil e Instituciones de Gobierno México-Unión Europea, que desde varios años atrás habían propuesto dicha modernización, consideraron esta una oportunidad para fortalecer la participación de actores sociales y políticos que se han ocupado de seguir el progreso e impacto del acuerdo, así como de la Asociación Estratégica (2008), y que han tenido un aporte aún limitado.

Entre los puntos particulares de preocupación de las osc integrantes del Mecanismo Consultivo de Diálogo ante la modernización, destacan: *a)* debe reconocerse y valorarse el entorno actual de México y la UE; la evolución y/o la crisis socioeconómica de ambos lados, así como el liderazgo de México en la región latinoamericana; *b)* hay diversos temas incluidos en la Asociación Estratégica, como la seguridad, medio ambiente y los derechos humanos, entre otros, más allá del Acuerdo Comercial y Global, que deben incorporarse a la revisión; *c)* la cláusula democrática, considerada un *plus* del Acuerdo Global que se ocuparía del impacto de los componentes del acuerdo en los derechos humanos, debiendo contar con mecanismos más claros y la incorporación a las osc en el seguimiento; *d)* la participación social formalizada, de cara a un mecanismo mixto y uno o varios observatorios, no ha progresado suficientemente. Se cuenta con el mecanismo formalizado en México y con el CESE, pero aún falta constituir el mecanismo mixto —cuatro partes—; *e)* el diálogo político —que también se privilegió en el acuerdo— sigue siendo insuficiente tanto entre gobiernos como entre gobiernos y socie-

³ El XII Comité Conjunto inició la Primer Sesión Plenaria con la adopción de la agenda y la aprobación de las minutas del XI Comité Conjunto (Bruselas, 26 al 27 de octubre de 2011). En la Segunda Sesión Plenaria abordaron temas importantes de la relación México-UE: presentación de conclusiones de la mesas de trabajo sobre comercio, sobre diálogo político y cooperación; seguimiento del diálogo con la sociedad civil; resultados del V Foro con la sociedad civil México-UE; mecanismo consultivo para el diálogo, y la aprobación del comunicado conjunto.

dad civil organizada. Se deben revisar los mecanismos formales intergubernamentales, su régimen y el alcance de los acuerdos que se toman periódicamente; *f)* el rol del poder legislativo y parlamentos sigue siendo de poco impacto en las decisiones, por lo que la Comisión Parlamentaria Mixta (CPM) insistirá en jugar un papel más sustantivo, igual que lo demandan para la sociedad civil; *g)* la balanza comercial y liberación de productos, que entendemos será uno de los principales componentes por actualizar, requiere de indicadores clave para dar seguimiento y evaluar el progreso de la balanza y su impacto en la economía mexicana; *h)* la inversión extranjera directa y los megaproyectos con capital proveniente de países europeos deben ser normados o regulados a partir de la Asociación Estratégica, con el fin de proteger los derechos a la tierra, el territorio y el medio ambiente; *i)* la cooperación, un componente más del acuerdo, ha redefinido sus prioridades, modalidades y montos, pero creemos que debe revisarse en el marco del debate sobre la financiación al desarrollo y la Agenda 2030, y *j)* la revisión de cada componente del acuerdo implicaría, por tanto, el diseño de indicadores para su seguimiento y evaluación de impacto que pueden construir de manera conjunta gobiernos y sociedad civil.

LECCIONES Y APRENDIZAJES

Las osc en México han considerado como estratégica la participación en las decisiones que les afectan. La posibilidad de ser tomadas en cuenta en la definición de políticas públicas ha sido una de las estrategias de un núcleo de osc desde hace más de una década, misma que ha dado resultados tan importantes como la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (*Diario Oficial de la Federación*, 2 de marzo de 2005), así como los Lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior (*Diario Oficial de la Federación*, 2 de marzo de 2005).⁴

Hay otros espacios que les precedieron, resultado de la voluntad de representantes y entidades gubernamentales. Por ejemplo, la administración 2001-2006, particularmente la Secretaría de Relaciones Exteriores, dio continuidad al Mecanismo de Diálogo de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos (*Diario*

⁴ Establecidos en el acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 2 de marzo de 2005.

Oficial de la Federación, 11 de marzo de 2003), y fue paulatina y progresivamente abriendo espacios para los temas y procesos de política internacional que respondieron a la exigencia de participación social.

Hay que reconocer esas medidas para favorecer la participación ciudadana, han caminado lenta y cautelosamente, porque el estilo de gobernar en nuestro país aún no ha asumido una cultura participativa y de corresponsabilidad. Para conseguir esos espacios de consulta, las organizaciones civiles tuvieron que mostrar no solo su interés por esa dimensión de la política, sino también contar con información, capacidades y experiencia para ocuparse de algunos de esos asuntos y, por tanto, tener derecho a impulsar propuestas.

Se ha reconocido progresivamente que es necesaria la participación social informada y organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000) y que es importante además incorporar a la sociedad civil en la planeación y evaluación de políticas públicas, como lo indican la Ley de Desarrollo Social, la Ley de Planeación y, en especial, la Ley Federal de Fomento ya mencionada. El Primer Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, presentado el primero de septiembre de 2013, dio cuenta del mecanismo del que hablamos, lo que significa la ratificación o reconocimiento de las osc como interlocutoras válidas con derecho a la participación y la incidencia.

Por tanto, la participación de la sociedad civil en la relación México-UE, y más aún en torno a otros asuntos de política exterior, es una convicción de las osc desde hace varios años, es una expresión de la democracia y un derecho. Pero enfrenta todavía el reto de revisar y debatir las posiciones y enfoques que se privilegian del lado gubernamental, de cara a los énfasis que coloca la sociedad civil, especialmente en las relaciones entre países de distinto nivel de desarrollo. Para las osc es importante considerar los compromisos establecidos en los convenios e instrumentos internacionales frente a la población migrante y el respeto a los derechos humanos, entre otros temas incluidos en la Asociación Estratégica entre México y la UE.

Al final se puede considerar que, si bien ha sido un proceso largo de cabildeo entre sociedad y gobierno, para la institucionalización de la participación social y la incidencia en el marco de las relaciones México y la UE, la sostenibilidad de las propuestas y la madurez en la negociación permiten hoy contar con un foro bianual formalizado, un mecanismo de diálogo del lado mexicano, reconocido

por el gobierno, y un observatorio social diseñado, que contribuyó al seguimiento y evaluación del Acuerdo Global.

Como punto de llegada, cubre una etapa importante, pero no es la conclusión, existen nuevos retos para que los mecanismos de participación incidan de manera efectiva; se requiere la inclusión de las diversas OSC interesadas, no solo para mantener, sino para ampliar la voluntad de diálogo de las instancias de gobierno relacionadas o vinculadas a los diversos ámbitos de la política exterior y los compromisos que asume México en el ámbito internacional.

CONCLUSIONES

La oportunidad de incidencia de las OSC en las políticas públicas, incluyendo la exterior, depende de diversos factores, unos relacionados con la sociedad civil, y otros con los interlocutores gubernamentales. En este sentido, podemos decir que los factores para la incidencia política de la sociedad civil dependen de: *a)* la decisión estratégica de las OSC de ejercer su derecho a la participación e interactuar con los gobiernos; *b)* tener interés y disposición al diálogo y la negociación con todo lo que ello implica en términos de tiempo y capacidad negociadora; *c)* tener capacidades técnicas desarrolladas, relacionadas con el tema y, desde ahí, contar con diagnósticos y propuestas viables de política pública para el cabildeo; *d)* contar con recursos humanos y económicos, que generalmente no se tienen porque la incidencia política no se financia y las organizaciones generalmente realizan las actividades de cabildeo por considerarla estratégica; *f)* reconocer que la fuerza de las acciones de incidencia depende mucho del establecimiento de alianzas o articulaciones entre organizaciones civiles y otras expresiones de la sociedad organizada que, a su vez, exigen una actitud madura y de respeto entre pares para llegar con posiciones sólidas ante quienes toman las decisiones, y *g)* que el manejo de información relacionada con el tema es fundamental para sustentar propuestas, además de contar con un plan de incidencia viable y consensuado en razón de los actores que tomarán la decisión.

Los interlocutores, en tanto tomadores de decisiones, son factores externos que no controlamos, pero es recomendable tenerlos identificados y valorarlos bajo la técnica del mapa del poder, y preguntarnos quiénes pueden ser sensibles o estar dispuestos a la interlocución y cuándo es oportuno el ejercicio de cabildeo. Implica mirar el entorno político, valorar la apertura o voluntad de los gobiernos —ejecutivo y legislativo— para interactuar y establecer el diálogo. La transparencia y

rendición de cuentas de las instancias públicas es importante en los procesos de evaluación y diseño de propuestas. Siempre será mejor contar con una opinión pública favorable a lo que se está proponiendo.

Las experiencias vividas indican que se consigue incidir cuando todos o la mayor parte de los factores mencionados se cubren, desde el lado de los tomadores de decisión y de las OSC participantes. Esto se cumple con mayor facilidad cuando la propuesta o iniciativa es coincidente con la visión o políticas del gobierno; se aprueban cuando tuvieron suficiente sustento y seguimiento sistemático de las OSC o cuando la coyuntura lo permite. Por ello, no se deben despreciar o soslayar los marcos normativos con los que cuentan las OSC, que reconocen el derecho a la participación en la toma de decisiones. Por tanto, las oportunidades de incidencia política de la sociedad dependen también de los avances en la democracia participativa, la transparencia y la rendición de cuentas, así como de la desconcentración de poderes.

REFERENCIAS

- Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (1999). “Declaración de Río de Janeiro. Foro de la Sociedad Civil para el Diálogo Europa-América Latina y el Caribe”, *Gloobal*, núm. 21, en <<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=9961&entidad=Noticias&html=1>>. [Fecha de consulta: 6 de agosto de 2016.]
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (1995), 141 pp.
- Presidencia de la República (2003). Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de marzo.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2000). Decreto Promulgatorio del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, *Diario Oficial de la Federación*, segunda sección, 26 de junio.
- _____. (2005). Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior, *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 2 de marzo.
- Segob (2013). XII Reunión del Comité Conjunto México-Unión Europea México, DF, 10 y 11 de junio de 2013. Comunicado conjunto, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2380/SE_xii_reunion_comite_conjunto_mx_ue_0713.pdf>. [Fecha de consulta: 6 de agosto de 2016.]

III. LAS ORGANIZACIONES Y SUS ENTORNOS: TENSIONES, RETOS, PROPUESTAS

RETOS INSTITUCIONALES EN LA RELACIÓN GOBIERNO-ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

Humberto Muñoz Grandé

Desde una mirada empírica, se puede pensar que el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil (osc), por un lado, y el gobierno, por otro, son universos lejanos, con intereses distintos y, por tanto, con una baja correlación. No obstante, algunos estudios como los de Hevia *et al.* (2011) o de Chávez y Muñoz (2016) han corroborado que la relación entre osc y algunas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) mexicana existe y se intensifica gradualmente. Esta relación descansa en el principio de gobernanza según el cual toda persona que se vea afectada por una decisión debería tener el derecho de participar y decidir en ella. También existen incentivos económicos que hacen que las osc y el gobierno colaboren para la atención de problemas específicos mediante la distribución de bienes y servicios; una vez identificados estos incentivos, se vuelve necesario contar con un entramado de instituciones que la materialicen y articulen.

En razón de lo anterior, el eje analítico de este capítulo es el diseño institucional a partir de las perspectivas de gobernanza —función política de las osc— y de la distribución de bienes y servicios, a cargo de las osc, para la atención de demandas colectivas —función económica de las osc. En este sentido, se propone trazar un rumbo orientado a la institucionalización de la relación entre el gobierno, particularmente la APF, y las osc.

El argumento central plantea la existencia de componentes institucionales para la articulación entre ambos actores. Para ello, se identifican y analizan cuatro de ellos: *a)* un marco legal específico; *b)* un entramado de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo; *c)* una serie de mecanismos de participación ciudadana

en las dependencias y entidades de la APF, y *d*) un conjunto de registros y sistemas de información especializados en el sector. En su conjunto, con todo y sus retos, limitantes y contradicciones, que también se analizan, este estudio sostiene que hay un entramado de dispositivos institucionales que, una vez encaminados hacia un rumbo claro, pueden articularse para conformar una política pública hacia las osc.

Para dar sentido a esta propuesta, el capítulo se estructura en tres apartados. El primero ubica la discusión de la relación entre osc y gobierno desde el plano de la gobernanza y la distribución de bienes y servicios brindados por las osc. Al respecto, se hace referencia al concepto de gobernanza de Mayntz (2001) y al proceso de “nonprofitization” del Estado de Bienestar de Salamon (2015).

El segundo apartado presenta el argumento principal del estudio. En él se identifican cuatro componentes que se intentan articular para dar sustento a la construcción de una política pública hacia las osc. Así, se debate sobre sus características, retos y contradicciones. De esta forma, primero se analiza el “entrampado” —más que entramado— de leyes específicas, destacando los casos de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como la Ley de Asistencia Social y sus derivaciones en leyes estatales de instituciones de asistencia privada. Después, se analizan los aspectos programáticos, como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, sus programas sectoriales y el Programa de Trabajo Conjunto entre la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo. Posteriormente, se abordan los mecanismos de participación ciudadana en la APF y sus alcances en términos deliberativos e instrumentales. Finalmente, se señalan los registros y el sistemas de información que permiten aproximarse al tamaño y las contribuciones económicas del sector de osc.

El tercer apartado lanza una propuesta para “imaginar” un nuevo derrotero institucional hacia la configuración de un Sistema Nacional de Fomento a las osc, mismo que se perfila a partir de experiencias internacionales, como el *Compact*.

Con estos elementos se pretende abonar a la discusión sobre los retos institucionales en la relación gobierno-osc, y la complicada y diversa agenda de las osc mexicanas.

INCENTIVOS DE LA RELACIÓN GOBIERNO-OSC

Desde una mirada empírica, se puede pensar que el ámbito de las osc y el gobierno son galaxias lejanas, con lógicas distintas y, por tanto, con poca relación entre sí.

Sin embargo, poco a poco se corrobora que la relación entre las OSC y algunas dependencias y entidades de gobierno existe y se intensifica progresivamente. Este proceso es producto de una creciente vinculación entre actores ubicados dentro y fuera del perímetro gubernamental, y es una prueba más del proceso de complejidad y especialización de las redes de relaciones de actores preocupados por lo público en México (Chávez y Muñoz, 2016).

La explicación de esta insuficiente —pero creciente— relación ha sido fundamentada por distintos investigadores quienes han identificado incentivos políticos y económicos que llevan a cooperar, tanto a los gobiernos como a las OSC. Desde el ángulo de la política se encuentra el derecho de participación en las decisiones de carácter público. Así, la gobernanza abre la posibilidad de comprender “una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (Mayntz, 1998: 1). Por otra parte, la perspectiva económica ha explicado que, ahí donde ni el gobierno ni la empresa lucrativa tradicional pueden resolver problemas por sí solos, emerge un nuevo actor, un “tercer sector”, que se inserta como productor y distribuidor “emergente o residual” de bienes y servicios.

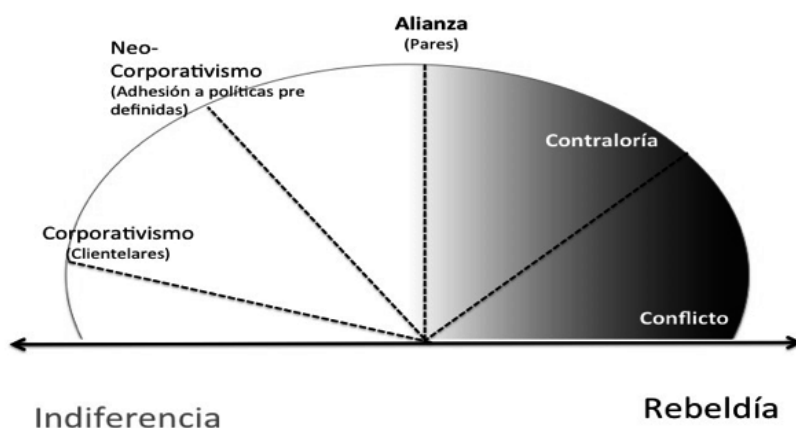
GOBERNANZA COMO INCENTIVO

Existen hoy nuevas formas de gobernar en las que no solo las instancias del Estado, sino también las organizaciones privadas, se involucran para la formulación, el monitoreo, la supervisión, la implementación y la evaluación de políticas públicas (Mayntz, 2001). En la gobernanza moderna, el Estado y las OSC interactúan conservando su autonomía, característica que abre paso a distintos grados de tensión que van desde la indiferencia hasta la rebeldía. En estas relaciones, más que la pérdida de control por parte del Estado, es la autonomía la que juega un papel relevante en las redistribuciones de poder que surcan nuevas formas para gobernar y, desde luego, nuevos mecanismos de intervención estatal, pues como advierte Mayntz, la gobernanza, por definición, tiene que ver con la solución colectiva de problemas, no con el dominio por el dominio en sí.

En consecuencia, la relación entre la APF y las OSC es un proceso dinámico que oscila permanentemente entre distintos estadios de tensión. Al respecto, Anheier (2000) advierte que la relación entre ambos actores está dada, entre otros factores, a partir del tipo de régimen político y el paradigma dominante en la ad-

ministración pública en turno. De esta forma, se encuentran una diversidad de configuraciones de esa relación que cruzan por distintos estadios: la indiferencia, el corporativismo, el neo-corporativismo, la alianza, la incidencia, el conflicto y la rebeldía; pudiendo coexistir más de un estadio o todos en un mismo plano de relación (véase figura 1).

Figura 1. Termómetro de relaciones gobierno-OSC



Fuente: Elaboración del autor.

En algunos casos, las organizaciones fungen como mecanismos complementarios, o bien como legitimadores de las políticas públicas mediante la canalización organizada de las demandas sociales, la atención al reclamo de determinados derechos o como alternativas a la producción de bienes y servicios. En el caso mexicano, desde la Colonia hasta nuestros días, las OSC —diversas, heterogéneas y plurales— han pasado por todos los estadios posibles de interacción y se han definido a partir del tipo de régimen político y del subsector específico al que pertenecen. Por ejemplo, si bien en el siglo XIX existieron roces importantes entre el gobierno federal y las incipientes Instituciones de Asistencia Privada (IAP), actualmente pareciera que las organizaciones asistenciales tejen relaciones más tersas con el gobierno, dado su papel ahora más con un sentido económico, como productores y distribuidores de servicios públicos. A final de cuentas, existe movilidad de las OSC a lo largo de los distintos estadios de tensión, es decir, una organización se puede situar en la cooptación en el tiempo *X* y transitar hacia la rebeldía en el momento *Y*, de tal

suerte que las OSC no necesariamente se estancan en un solo tipo de relación, pues su permanencia está en función de la resolución de sus demandas, de la alineación ideológica con la administración pública en turno o del rendimiento político derivado de determinada postura.

Una forma distinta de relación gobierno-sociedad civil se teje cuando se trata de organizaciones de trabajadores y de empresarios, dando paso, en algunos casos, a posibles relaciones neo-corporativas —en el sentido positivo del término— que se caracterizan por su grado de institucionalidad, ejemplo de ello son las relaciones con colegios de profesionales como la Sociedad Mexicana de Salud Pública, que participa en el Consejo de Salubridad General, o bien las cámaras empresariales, como la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex). Al respecto, Mayntz (2001) ejemplifica estas estructuras con el caso del *Bündnis für Arbeit* (alianza para el empleo) de Alemania donde, a intervalos de tiempo irregulares, el canciller se reúne con la cúpula de los representantes empresariales y de los sindicatos para buscar soluciones y ponerse de acuerdo sobre problemas económicos, como el desempleo y el crecimiento.

Otro tipo de relación es la alianza, entendida como “una relación abierta y horizontal establecida entre socios activos cuya fortaleza radica en los aportes distintos, pero complementarios, que cada uno hace para alcanzar un propósito común acordado por todos” (Fundación Corona y Banco Mundial, 2002: 4).

En el caso mexicano, estas alianzas surgen a partir de convenios bilaterales de cooperación entre la organización y las dependencias o entidades de la administración pública, o bien bajo formas más institucionalizadas como las alianzas público privadas reguladas por ley. De esta forma, la alianza se da en el plano de una relación entre pares, es decir, sin subordinación entre los actores, lo cual supone una distribución equitativa de poder que se desarrolla en procesos continuos de relaciones estructuradas con criterios de igualdad y reglas de juego convenidas previamente entre los aliados (Chávez y Muñoz, 2016).

Una más de las formas de relación está dada por los procesos de vigilancia y de contraloría social que ejercen cierto tipo de OSC sobre determinadas políticas públicas o acciones de gobierno. En este contexto, se inscriben organizaciones o colectivos con suficiente fuerza para promover la inclusión de temas en la agenda pública, para diseñar o modificar políticas públicas específicas, como el caso de la tipificación del feminicidio en el Código Penal Federal, en 2012, impulsado por el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio. También se encuentran organizaciones como los denominados “tanques de pensamiento” (*Think Tanks*,

en inglés) más asociadas a la evaluación o a la rendición de cuentas en ciertas políticas, tal es el caso de México Evalúa.

Así, en el espacio de la gobernanza, hay cabida para la indiferencia, el disenso y la rebeldía que, institucionalizada o no, contribuye a democratizar las decisiones públicas y defender los intereses y derechos de sectores organizados de la sociedad.

INCENTIVOS ECONÓMICOS

La relación entre las OSC y la APF se da también a partir de perspectivas más instrumentales derivadas de las necesidades de co-producción y co-distribución de bienes y servicios. Esta idea ha sido revisada y actualizada por Salamon (2015) e identificada como la *nonprofitization* del Estado de Bienestar. En esta aproximación, se advierte que ni los estudios realizados desde la perspectiva de la oferta de bienes y servicios provistos por el mercado o el Estado, ni las explicaciones dadas por el lado de la demanda, han sido capaces de exponer de manera suficiente las razones que llevan a las OSC y al gobierno a colaborar.

Se afirma que, si bien existen limitantes, tanto del mercado como del gobierno para encarar los problemas públicos, son las OSC quienes actúan como actor de segunda instancia ante las fallas de mercado, y no el gobierno como tradicionalmente se piensa. Este fenómeno es posible en sociedades diversas, heterogéneas y plurales, como la mexicana, donde los bienes públicos producidos por el gobierno están orientados a la atención de las demandas de las mayorías, abriendo la puerta para que un “tercer sector”, centrado en la atención de demandas particulares, pueda ofertar bienes y servicios específicos.

Cuando se presenta el fenómeno del tercer sector como primer bateador emergente, las OSC precisan casi inevitablemente de la cooperación con otros actores, particularmente con el gobierno, para poder resarcir sus amplias limitaciones en la atención de los problemas públicos. Estas limitaciones han sido descritas como “fallas en el tercer sector” (*Voluntary Failure Theory*, en inglés) y agrupadas en cuatro dimensiones (Salamon, 2015): 1) insuficiencia filantrópica: entendida como la incapacidad de las OSC para escalar tanto los recursos necesarios como su propia operación para hacer frente a los problemas de producción y distribución de servicios; 2) particularismo filantrópico: generado por la tendencia de las OSC y sus donantes a focalizar sus acciones en determinados grupos o áreas geográficas con la consecuente exclusión de otras, lo que puede provocar grandes disparidades en la provisión de bienes y servicios; 3) aternalismo filantrópico: derivado de las difi-

cultades que las OSC encaran para diferenciar entre derechos y privilegios de los destinatarios —beneficiarios—, lo que se traduce en limitaciones para promover un verdadero sentido de poder y autoestima en los destinatarios —empoderamiento limitado—, y 4) afición filantrópica: entendida como la falta de profesionalización de las OSC para identificar causas y efectos de problemáticas complejas y, por tanto, para diseñar modelos de atención o intervención igualmente complejos.

RUMBO A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA RELACIÓN GOBIERNO FEDERAL-OSC

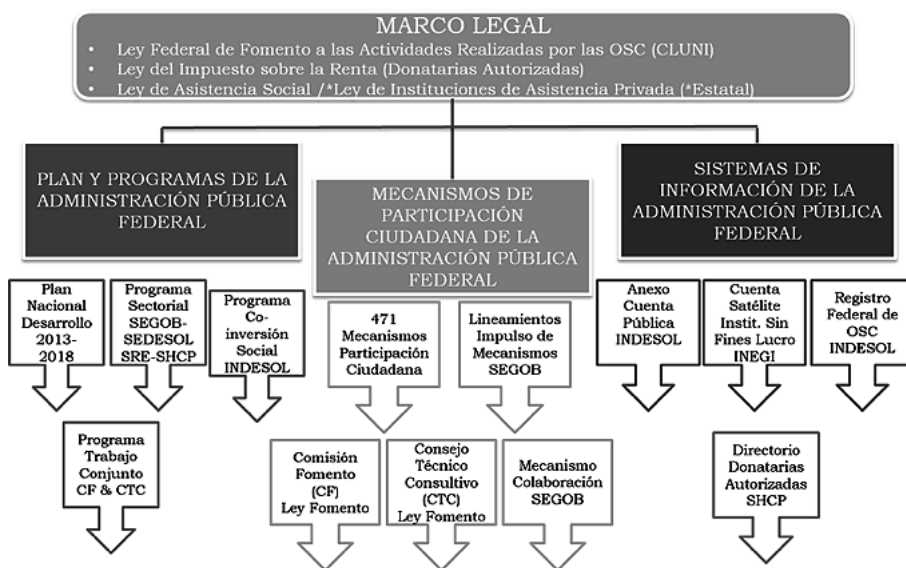
Una vez analizados los incentivos políticos y económicos de la relación entre OSC y el gobierno, es pertinente identificar si están dados los elementos que permitan institucionalizar esta relación. Desde hace varios años se ha señalado la necesidad de contar con un Programa Especial de Fomento a las OSC, como un dispositivo equivalente a la Política Pública hacia las OSC (PPOSC). Desde nuestra perspectiva, los programas son solamente uno de los componentes de cualquier política pública, con lo que sostenemos que la PPOSC debe entenderse como un conjunto de instituciones articuladas para un propósito, en este caso el desarrollo de las OSC y el manejo de su relación con el Estado. Así, en el marco de esta política pública habría que preguntarse ¿cuáles son los referentes legales de las OSC?, ¿en qué nivel de planeación nacional se encuentra la relación gobierno-OSC?, ¿por medio de qué mecanismos se materializa?, ¿qué insumos de información se tienen respecto de las OSC y de su relación con el gobierno? En ese sentido, las relaciones institucionales entre el gobierno y las OSC se desarrollan en el marco de un conjunto de componentes que, una vez articulados, pueden configurar la PPOSC. En nuestra opinión, estos componentes son las leyes, los planes y programas, los mecanismos de participación y los registros y sistemas de información, como se ilustra en el diagrama 1.

PRIMER COMPONENTE DE LA PPOSC: MARCO LEGAL

En el caso de disposiciones jurídicas, las OSC encaran un complejo “entrampado” institucional (Muñoz, 2014) conformado principalmente por leyes específicas, como la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFF) encaminada al diseño de un ambiente propicio para el desarrollo de las OSC, y donde uno de los incentivos más importantes es la obtención de recursos gubernamentales para la ejecución de proyectos alineados a políticas

públicas predefinidas. Otra de las leyes con alto impacto en el desempeño financiero y administrativo de las organizaciones es la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) que, de manera particular, establece obligaciones y derechos para las osc que buscan donativos privados para el desarrollo de actividades específicas definidas en esa ley, mediante la autorización para expedir recibos deducibles de impuestos. Finalmente, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) tiene también implicaciones en materia de recursos públicos al establecer que las secretarías podrán otorgar subsidios al sector social (art. 79) y donativos orientados a ciertas actividades (art. 80).

Diagrama 1. Marco legal



Fuente: Humberto Muñoz Grandé.

Otra disposición, altamente sensible para cierto grupo de osc, es la Ley de Instituciones de Asistencia Privada (LIAP) que establece la existencia de figuras intermedias de regulación en el orden estatal, conocidas como Junta de Asistencia Privada, Junta General de Asistencia, Junta de Beneficencia Privada, entre otros. Adicionalmente, en función del tipo de actividad que desarrolle la organización se deberá de cumplir con lo dispuesto en la Norma Oficial Mexicana en materia específica de temas salud, educación, medio ambiente u otros.

En términos generales, la LFF, LISR y LIAP conforman las disposiciones jurídicas de mayor impacto en el desempeño de las osc (Muñoz, 2014). En estas, se concentran las regulaciones sobre las actividades (LFF), sobre el tipo de figura legal (LIAP) y sobre los recursos (LISR, LFF y LFPRH) de buena parte de las organizaciones, lo que se traduce en el marco de incentivos legales que determinan, en cierta medida, el tipo de relación entre el gobierno federal, el estatal y las osc.

La lectura de los objetivos políticos y económicos que subyacen a las leyes referidas, permite advertir que la construcción de este andamiaje legal parece haberse inspirado por momentos bajo la perspectiva de la gobernanza, como en el caso de la Ley de Planeación y en algunos artículos de la LFF (art. 6, fracciones II, III, IV, VI y XI). No obstante, la mayoría de sus disposiciones revelan cierta inclinación hacia la tradición económica del *New Public Management*, particularmente aterrizado desde la óptica del *Nonprofit Sector*, en donde las organizaciones son vistas como productoras y distribuidoras de bienes y servicios.

Esta visión económica del *Nonprofit Sector*, que desde 2000 ha permeado la perspectiva gubernamental, ha tenido efectos importantes en la relación gobierno-osc, en tanto que ha limitado, en cierta forma, la capacidad de acción política de las osc (Olvera, 2009) y ha acortado las posibilidades de comprensión de un sector más amplio, con actores más allá de los institucionalizados y, por tanto, más complejos. La discusión sobre los abordajes teóricos del tercer sector son relevantes, no solamente en términos académicos, ya que su imaginario se ha materializado en normas que han tenido efectos directos en la asignación y registro de recursos públicos dirigidos a las osc. En este sentido, al considerar como únicas características organizacionales, lo privado, lo institucional y lo no lucrativo —propias de la tradición del *Nonprofit Sector*—, se ha abierto la posibilidad de contabilizar como recursos públicos hacia las osc, aquellos dirigidos a instancias cuasi gubernamentales que cumplen también con esas características (De la Vega y Montes, 2016).

SEGUNDO COMPONENTE DE LA PPOSC: PLANES Y PROGRAMAS

La relación gobierno federal-osc está delineada también por la ideología del partido en el poder y la perspectiva que la APF en turno tiene sobre las osc en su conjunto. Así, la relación entre gobierno y organizaciones puede advertirse en los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales e institucionales de las dependencias y entidades.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), las OSC están presentes al nivel de líneas de acción, en dos metas y dos enfoques transversales, mismos que se presentan a continuación.

- Meta México en Paz. Objetivo 1.1 Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática. Estrategia 1.1.1 Contribuir al desarrollo de la democracia. Línea de acción: “Emitir lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” (2013: 105).
- Meta México Próspero. Objetivo 4.4 Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo. Estrategia 4.4.1 Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad. Línea de acción: “Colaborar con organizaciones de la sociedad civil en materia de ordenamiento ecológico, desarrollo económico y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales” (2013: 134).
- Enfoque transversal (México en Paz). Estrategia II: Gobierno Cercano y Moderno. Línea de acción: “Estrechar desde la Oficina de la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y demás instancias competentes, la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y promover la participación ciudadana en la gestión pública” (2013: 112).
- Enfoque transversal (México con Responsabilidad Global). Estrategia II: Gobierno Cercano y Moderno. Línea de acción: “Ampliar y profundizar el diálogo con el sector privado, organismos del sector social y organizaciones de la sociedad civil” (2013: 147).

Por otra parte, la presencia de las OSC en los programas sectoriales, derivados del PND, se puede dividir en dos categorías: la primera, relacionada con los programas de cada sector —salud, educación, gobernación, medio ambiente—, donde los ramos administrativos pueden disponer de objetivos, estrategias o líneas de acción, para que las OSC incidan en determinado tema de política pública, es decir, donde la unidad de interés o destinatario es una política pública particular y en la cual las OSC participan como actores; la segunda categoría está asociada directamente a los programas particulares, donde las OSC son vistas como la unidad de

interés o destinatarias de la política, donde el caso más claro, aunque limitado en sus alcances, es el Programa de Trabajo Conjunto (PTC) entre la Comisión de Fomento (CF) y el Consejo Técnico Consultivo (CTC). Existen también líneas de acción en tres programas sectoriales específicos, el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores, el Programa Sectorial Gobernación (Psegob) y el Programa Sectorial Desarrollo Social (PSDS).

En el caso del Psegob, las OSC están presentes como unidad de interés público en tres líneas de acción correspondientes a la meta México en Paz: Objetivo 1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática: Estrategia 1.2 “Fortalecer y promover una relación incluyente, participativa y respetuosa entre el Gobierno de la República, la ciudadanía y sus organizaciones”; con las siguientes líneas de acción:

- 1.2.1. “Impulsar mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, mediante la emisión de lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- 1.2.2. “Fomentar la participación ciudadana por medio del fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil”, mediante el impulso al fortalecimiento de las OSC y las agrupaciones políticas por medio de eventos de capacitación, atención y asesorías que incrementen los niveles y la eficacia de su participación. Así como contribuir a la visibilidad de las organizaciones mediante la difusión de sus actividades a través de revistas y medios electrónicos.
- 1.2.3. “Promover acciones de fomento a las actividades de las OSC” por medio del cumplimiento a la LFF y demás disposiciones en la materia, participar en su Comisión y en el Consejo Técnico Consultivo. Ampliar y fortalecer el Mecanismo de Colaboración entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno de la República.

Por su parte, las OSC están consideradas en el Programa Sectorial de Desarrollo Social en la meta México Incluyente, Objetivo 5: Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social. Estrategia 5.1: Fortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social

de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión. Con las siguientes líneas de acción:

- 5.1.1 Apoyar proyectos de la sociedad civil a través de mecanismos de coinversión que promuevan el desarrollo y la inclusión social.
- 5.1.2 Fortalecer la capacidad creativa y los conocimientos de los actores sociales, a fin de promover la autogestión social y comunitaria.
- 5.1.3 Reconocer, sistematizar y difundir las mejores prácticas de desarrollo, inclusión y cohesión social realizadas por organizaciones de la sociedad civil.
- 5.1.4 Consolidar alianzas entre los tres órdenes de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para fortalecer los mecanismos de coinversión social.
- 5.1.5 Fomentar la organización civil, social y comunitaria, así como la sistematización de su documentación y registro para fortalecer su reconocimiento institucional.
- 5.1.6 Promover la vinculación entre actores sociales y el sector público para potenciar la incidencia de sus acciones en el desarrollo social.

El Programa Sectorial Desarrollo Social es el único que establece un indicador específico que dé cuenta del involucramiento de las osc en el logro de objetivos sectoriales o institucionales, tal y como se puede observar en la tabla 1. Cabe señalar que buena parte de este objetivo y prácticamente todas las líneas de acción se materializan en el programa del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), en especial por conducto del Programa de Coinversión Social (PCS).

Tabla 1. Indicador 5.1. Porcentaje de Organizaciones de la Sociedad Civil que participan con acciones de cooperación para el desarrollo comunitario	
Objetivo sectorial 5.1	Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.
Descripción	Mide el nivel de participación de la sociedad civil organizada mediante acciones que contribuyen directamente al desarrollo comunitario, conforme a la clasificación establecida en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
Fórmula	$\left(\frac{\text{Número de OSC activas en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil que participan con acciones de cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural}}{\text{Total de OSC activas en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil}} \right) * 100$

Continúa...

...continuación

	Para el cálculo de este indicador se toma como base la información disponible en el buscador de OSC del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en la página de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en <http://www.corresponsabilidad.gob.mx>. Para determinar el “Número de OSC activas en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil que participan con acciones de cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural” se realiza una búsqueda avanzada que filtre las OSC activas en el registro por actividad, correspondiente al objeto social de la OSC, y se seleccionan aquellas OSC que hayan declarado como actividad la “Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural”. Finalmente, este número se divide entre el total de OSC activas en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, que se reporta en la misma base de datos.
Periodicidad	Anual
Fuente	Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Comisión de Fomento a las Actividades de las OSC < http://www.corresponsabilidad.gob.mx >.
Línea base 2013	23.60%
Meta 2018	35%

Fuente: Programa Sectorial Desarrollo Social 2013-2018.

En síntesis, podemos decir que las acciones orientadas a las OSC están establecidas a nivel de líneas de acción tanto en el PND como en los Psegob, PSRE, PSDS, además de los objetivos específicos establecidos en el PTC. En resumen, todo indica que las acciones de fomento parecen concentrarse en las cuatro instancias que conforman la Comisión de Fomento —Indesol, Segob, SRE, SHCP—, cuyos retos en materia de capacidad institucional para la coordinación y articulación intergubernamental son significativos, lo cual es explicable en cierta medida por los distintos imaginarios que las dependencias tienen respecto de qué y quiénes son las OSC.

En su justa dimensión programática, la formulación de un Programa Especial de Fomento a las OSC debería ser una prioridad en la relación gobierno-sociedad civil. De hecho, la iniciativa ha sido incluida como parte de las propuestas de reformas a la LFF que se encuentran en discusión en el Congreso de la Unión, y que fueron promovidas por un conjunto de OSC e integrantes del CTC, desde finales de 2016. De aprobarse, su diseño podrá contribuir significativamente a la articulación de lo existente y a la definición más precisa del rumbo institucional de la relación, al tiempo de armonizar las diversas acciones que ya realizan las entidades y dependencias de la APF. Además, la existencia de un programa de este tipo fa-

cilitará a la Comisión de Fomento, y al CTC, el cumplimiento de sus atribuciones para “realizar la evaluación de las políticas y acciones de fomento” (art. 11 LFF), y superar con ello la diversidad de objetivos y criterios de valoración que han prevalecido en las evaluaciones que para tal efecto se han realizado en años anteriores.

TERCER COMPONENTE DE LA PPOSC: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

En 2014, desde la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Desarrollo Social, se delinearon las acciones para dar cumplimiento al compromiso hecho por el Presidente de la República, denominado Compromiso de Gobierno CG-090, el cual hace énfasis en “Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada”. Como parte de estas acciones, se puso en marcha un levantamiento de información entre las dependencias y entidades para generar un estudio de carácter exploratorio que midiera el nivel de involucramiento y participación de la sociedad civil en el quehacer de la APF. A partir de la consulta a servidores públicos específicos, en 2016 se identificaron 471 mecanismos de participación ciudadana que, para efectos de este análisis, clasificaremos en deliberativos e instrumentales. Adicionalmente, se encontraron otro tipo de interacciones entre las OSC y el gobierno federal, que definiremos como servicios, ya que en sí mismos no constituyen mecanismos de interrelación sino acciones que, en buena medida, son realizadas por la APF o por las OSC en el marco de sus programas institucionales, ejemplo de ello son las asesorías técnico-administrativas, capacitaciones, difusión de actividades, préstamo de instalaciones o de equipo, entre otros.

Para un conjunto de 17 dependencias que conforman la APF (LOAPF, 30 de diciembre de 2015), la existencia de 471 mecanismos puede parecer suficiente en términos de oferta institucional. Es decir, se podría suponer la existencia de cerca de 28 mecanismos por secretaría. Sin embargo, más allá del volumen, la discusión importante se ubica en el nivel de incidencia de las OSC en esos mecanismos, donde en la mayoría de los casos se trata de instrumentos encaminados a consultar la opinión de las organizaciones y pocos de ellos están diseñados para que, además de opinar, las OSC decidan sobre una política pública en particular. Algunos ejemplos de esto son el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración y la Subcomisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Territorio Nacional (véase tabla 2).

Tabla 2. Clasificación de mecanismos de relación gobierno-OSC				
Unidad de interés / Propósitos	Total	Mecanismos donde la política pública es el fin y las OSC un medio	Total	Mecanismos específicos donde las OSC son el fin de la política pública
Deliberativos	319	• Asambleas • Comités • Consejos • Foros de consulta • Juntas- • Mesas de diálogo • Observatorios	2	• Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.
Instrumentales	152	• Encuestas • Grupos de trabajo • Jurados • Órganos de dictaminación • Redes • Reuniones públicas de información		• Mecanismo de Colaboración entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno Federal.

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes de información para la elaboración del Reporte CG-090 “Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada”, 2016.

El análisis de esta información también nos arroja datos reveladores desde la lógica de la demanda. En estos 471 mecanismos participan 1 614 512 ciudadanos a título personal, así como 14 689 organizaciones, de las cuales 41% corresponde a OSC en términos de la LFF, siendo la configuración social más activa en estos espacios; seguida de las organizaciones sociales, con 22%, y de colectivos o grupos no formalizados, con 14%.

Mecanismos deliberativos

La finalidad de estos mecanismos es administrar los consensos o trazar las rutas de acción para dar una respuesta institucional a determinados problemas públicos donde las OSC pueden fungir como contrapesos o legitimadoras de esas decisiones. Estos mecanismos se materializan en asambleas, comités, consejos, foros de consulta, juntas, mesas de diálogo y observatorios.

En la APF se pueden encontrar 321 mecanismos de esta naturaleza, mismos que asociamos aquí con la idea de Instancias de Deliberación Pública (IDP) (Hevia *et al.*, 2011). Es decir, espacios colegiados de intercambio institucional en el que las

osc y el gobierno se relacionan intencionalmente y que están determinadas estructuralmente tanto por la política pública en cuestión, como por los proyectos sociopolíticos de ambos actores. De esta forma, las IDP se caracterizan por tener presencia gubernamental y de osc en su estructura. Cabe señalar que, según Hevia *et al.*, existen también otro tipo de instancias, pero que al escapar del interés de este artículo no fueron considerados, como los conformados solamente por osc y los integrados exclusivamente por dependencias y entidades de la APF, como la Comisión de Fomento y la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

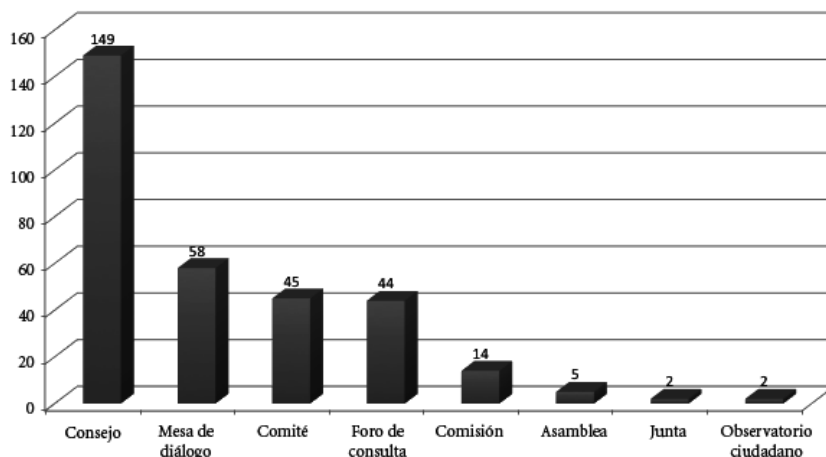
Dentro de los mecanismos deliberativos se encuentran los encaminados a ubicar a las osc como destinatarias de la política pública. Estos son: el Consejo Técnico Consultivo de la Comisión de Fomento y el Mecanismo de Colaboración entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno Federal, dedicados al diseño y la construcción, de manera conjunta, de políticas públicas que contribuyan a la gobernabilidad y el desarrollo político del país. La tabla 3 y la grafica 1 ilustran los diferentes tipos de mecanismos deliberativos, su definición y algunos ejemplos.

Tabla 3. Mecanismos deliberativos OSC-Gobierno Federal	
Mecanismo	Ejemplo
1. <i>Asamblea</i> : órgano de opinión y asesoría de acciones, políticas públicas, programas y proyectos.	Asamblea constitutiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
2. <i>Comité</i> : grupo colegiado especializado en una materia o actividad específica, que se reúne con el objeto de aportar puntos de vista o, en su caso, proponer soluciones a problemas o asuntos planteados por quienes habrán de decidir o ejecutar las acciones de manera formal o coyuntural.	Comité Consultivo Nacional de Normalización sobre Protección Civil y Prevención de Desastres. Comités de Contraloría Social del programa 3 x 1 para migrantes.
3. <i>Consejo</i> : órgano colegiado de decisión y consulta, donde interaccionan los actores públicos, privados y sociales.	Consejo Asesores de Reservas forestales. Consejo Asesor de Parques Nacionales.
4. <i>Foro de consulta</i> : espacio de encuentro, intercambio de ideas, discusión, análisis de problemas y presentación de propuestas sobre temas específicos.	Foros de consulta para la elaboración del PND 2013-2018.
5. <i>Junta</i> : instancia colegiada de un organismo público que se integra por el número de personas elegibles por un tiempo determinado y regularmente representado por su presidente.	Junta de gobierno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

6. <i>Mesa de diálogo</i> : espacio de encuentro, diálogo y colaboración entre representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la sociedad civil organizada, a fin de incidir, de manera ordenada y corresponsable, en temas de interés público.	Mesa de Diálogo sobre el Primer Encuentro de Economía Social 2014.
7. <i>Observatorio ciudadano</i> : tiene la finalidad de realizar acciones de observación y análisis de las políticas públicas.	Observatorio Nacional de Prevención para Transmisión materno-infantil del VIH.

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes de información del Reporte CG-090 “Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada”, 2016.

Gráfica 1. Mecanismos deliberativos OSC-Gobierno Federal



Fuente: elaboración propia a partir de fuentes de información del Reporte CG-090 “Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada”, 2016.

Como se puede observar en la gráfica 1, de la variedad de mecanismos, los consejos consultivos son los que mayor demanda tienen y muy probablemente sean los más emblemáticos de la construcción de espacios de interacción Gobierno Federal-osc. Sin embargo, estos consejos encaran importantes retos en relación con su composición, representatividad y capacidades de incidencia que han sido advertidos por Isunza y Hevia (2012) de la siguiente manera:

Los consejos consultivos pretenden incorporar la voz de expertos y representantes en la asesoría que se da a la autoridad para que esta tome decisiones. En comparación con otro tipo de dispositivos, los consejos tienen algunas ventajas, como la capacidad de contar con participantes “expertos” y su bajo costo operativo. Sin embargo, sus principales desventajas son la dificultad de involucrar ampliamente a la ciudadanía para incorporar el amplio mosaico de intereses ciudadanos, puesto que, para ser dinámicos y manejables, deben tener un tamaño pequeño (2012: 106).

Por otra parte, existe también un conjunto de ordenamientos encaminados a la institucionalización de la relación Gobierno Federal-sociedad civil que derivan, como vimos previamente, de las líneas de acción del PND 2013-2018. Estos son los “Lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, que tendrán por objetivo establecer las bases generales que debe observar la APF en su conjunto, para facilitar la conformación, organización y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana. Entre los desafíos que encara esta iniciativa se encuentra la capacidad que deberán tener los participantes de estos mecanismos para que, efectivamente, la relación se institucionalice y no se “burocratice” al grado de convertirse en un desincentivo para ambos actores. Estos lineamientos son producto de un trabajo conjunto entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría de Gobernación (*Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2017).

Mecanismos instrumentales

En la dimensión instrumental se encuentran mecanismos orientados a implementar las rutas de acción previamente acordadas o consultadas y a hacer visible la rendición de cuentas y transparencia de las soluciones institucionales dadas a los diferentes problemas públicos. Al respecto, identificamos 150 mecanismos en la APF, mismos que se materializan en encuestas, grupos de trabajo, jurados, órganos de dictaminación, redes y reuniones públicas de información (véanse tabla 4 y gráfica 2).

Tabla 4. Mecanismos instrumentales OSC-Gobierno Federal	
Mecanismo	Ejemplo
1. <i>Denuncia ciudadana</i> : medio por el cual la ciudadanía puede denunciar prácticas y abusos cometidos por autoridades y privados en determinado sector o tema público.	Cruzada Nacional por la Denuncia Ambiental. Para denunciar la caza, compra, venta y traslado ilegal de especies protegidas.
2. <i>Encuesta</i> : medio para recabar información que al sistematizarse aporta datos relevantes para el diagnóstico, conocimiento o valoración de un problema o tema específico.	Encuesta de detección de necesidades de capacitación del Programa de Coinversión Social del Indesol.
3. <i>Grupo de trabajo</i> : conjunto de personas de la APF y de las OSC que cuentan con conocimiento y experiencia en temas específicos, e interactúan para cumplir un determinado objetivo con resultados colectivos.	Grupo de Trabajo entre las Asociaciones de Distribuidores de Gas L.P. y la Subsecretaría de Hidrocarburos. Grupo de trabajo para la actualización de las Normas Oficiales Mexicanas.
4. <i>Jurado y órganos de dictaminación</i> : personas físicas o morales que participan colectivamente en la decisión de la entrega de reconocimientos, premios o recursos a partir de una metodología o un procedimiento específico.	Jurado Premio Nacional de Acción Voluntaria. Comisión dictaminadora del Programa de Coinversión Social.
5. <i>Red</i> : agrupaciones de organizaciones que se apoyan entre sí, prestan servicios de apoyo a otras para el cumplimiento de su objeto social y fomentan la creación y asociación de organizaciones.	Redes de actores en la respuesta nacional del VIH/SIDA del Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA.
6. <i>Reunión pública de información</i> : mecanismo que precisa de la aprobación de una dependencia gubernamental a partir de una consulta pública previa. Su finalidad es que la población ejerza su derecho a participar y hacer comentarios sobre los beneficios o perjuicios de proyectos que habrán de desarrollarse en su comunidad.	Reunión Pública de Información, Proyecto Hidroeléctrico Las Cruces, Presa, Municipio Ruiz, Nayarit.

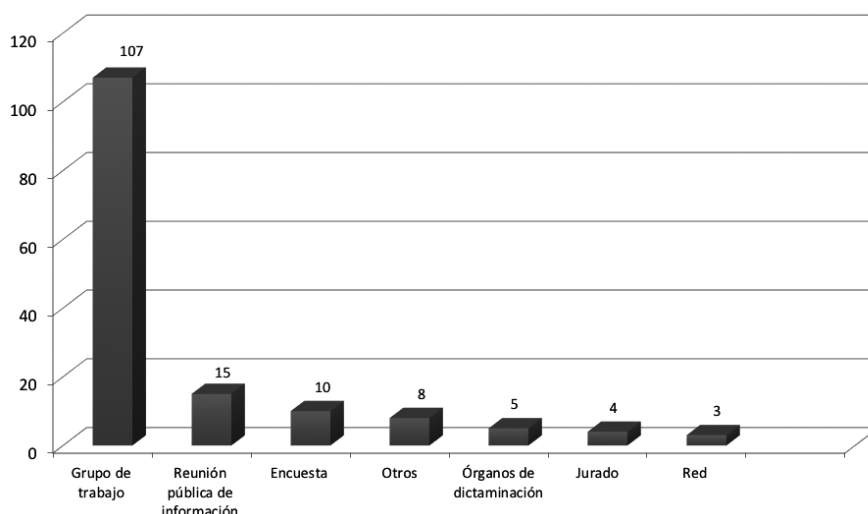
Fuente: elaboración propia a partir de fuentes de información del Reporte CG-090 “Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada”, 2016.

Servicios

En cuanto a los servicios, encontramos acciones y prácticas encaminadas a cumplir con ciertos objetivos predefinidos en los programas institucionales, entre los más comunes están los siguientes: *a)* asesorías, entendidas como indicaciones o sugerencias para el mejor cumplimiento de los objetivos organizacionales, acompañamiento

y asistencia técnica y administrativa; *b*) capacitación, identificada como un proceso de instrucción, preparación y entrenamiento presencial, a distancia o mixto; *c*) difusión, entendida como la participación en programas de radio, TV y videoconferencias, y *d*) préstamo en especie, como instalaciones, mobiliario, de equipamiento informático, sonido, cafetería.

Gráfica 2. Mecanismos instrumentales OSC-Gobierno Federal



Fuente: elaboración propia a partir de fuentes de información para la elaboración del Reporte CG-090 “Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada”, 2016.

CUARTO COMPONENTE DE LA PPOSC: REGISTROS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Los sistemas que revelan información sobre el sector son relevantes en términos de su contribución a la formación de políticas públicas que tienen como unidad de interés las osc. Estos sistemas tienen por propósito reducir los costos y asimetrías en la información sobre la dimensión del sector en su conjunto. Estos registros y sistemas federales son la Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro (CSISFL), a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi); el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC), a cargo de la Comisión de Fomento por conducto del Indesol; el Directorio de Donatarias Autorizadas (DDA),

responsabilidad del Sistema de Administración Tributaria (SAT); y el Directorio de Instituciones de Asistencia Privada (DIAP), a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

RUMBO A LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO A LAS OSC

A partir de la propuesta y el análisis de los componentes de la PPOSC, comprendidos como *a)* marco legal, *b)* planes y programas, *c)* mecanismos de participación, y *d)* registros y sistemas de información; podemos advertir que el entramado institucional de las OSC mexicanas se ha ido construyendo mediante una suerte de ensayo y error, con aciertos y lagunas, con incentivos y retrocesos en algunos casos. Es por ello que se precisan ajustes a la ley más emblemática del sector, la LFF, de avanzada en su momento y rebasada actualmente por la dinámica social y económica de las OSC. La incorporación de la perspectiva política de gobernanza, y la económica de producción y distribución de bienes, debieran guiar su rediseño a fin de dar sentido al nebuloso imaginario conceptual de “fomento”. No obstante, a pesar de las limitantes y los retos, se encuentra que existen componentes suficientes que, una vez alineados a un objetivo de mayor alcance, pueden articularse para abrir el paso a la construcción de un nuevo orden institucional que, por un lado, promueva esquemas de gobernanza mediante la participación e incidencia de las OSC en los problemas públicos y, por el otro, cree las condiciones necesarias para que las organizaciones contribuyan con propuestas y modelos eficientes de producción y distribución de bienes y servicios (véase tabla 5).

Tabla 5. Componentes de la política pública hacia las OSC en México		
Componentes	Elementos	Dispositivos
Leyes y normas	Según la materia de política pública y sector	Ley Federal de Fomento a la Actividades Realizadas por las OSC Ley de Impuesto sobre la Renta Ley de Asistencia Social Ley de Instituciones de Asistencia Privada en las entidades federativas
Planes y programas	Plan Nacional de Desarrollo	Plan Nacional de Desarrollo <i>México en Paz/ Objetivo 1.1 Promover y fortalecer la gobernalidad democrática. Estrategia 1.1.1 Contribuir al desarrollo de la democracia.</i>

Continúa...

PARTICIPACIÓN SOCIAL E INCIDENCIA PÚBLICA EN MÉXICO

... continuación

				Meta México Próspero/ <i>Objetivo 4.4 Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo / Estrategia 4.4.1 Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad.</i> Enfoque transversal / México en Paz / <i>Estrategia II Gobierno Cercano y Moderno / Línea de acción: “Estrechar desde la Oficina de la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y demás instancias competentes, la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y promover la participación ciudadana en la gestión pública.”</i> Enfoque transversal / México con Responsabilidad Global / <i>Estrategia II Gobierno Cercano y Moderno / Línea de acción: “Ampliar y profundizar el diálogo con el sector privado, organismos del sector social y organizaciones de la sociedad civil.</i>
Programas sectoriales de APF				Programa Sectorial de Gobernación Programa Sectorial de Desarrollo Social Programa Institucional de Indesol: Programa de Coinversión Social
Mecanismos	Mecanismos deliberativos	Asambleas Comités Consejos Foros de consulta Juntas Mesas de diálogo Observatorios	Total 319	Lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la APF. Comisión de Fomento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC. Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC. Mecanismo de Colaboración entre las OSC y el Gobierno Federal.
	Mecanismos instrumentales	Encuestas Grupos de trabajo Jurados Órganos de dictaminación Redes Reuniones públicas de información	Total 152	Lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
Sistemas de información	Según la materia			Registro Federal de OSC Directorio de Donatarias Autorizadas Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Privada Cuenta Satélite de Instituciones Sin Fines de Lucro

Fuente: Elaboración propia.

Construir desde lo existente implica cuestionarse el alcance de una reconstrucción. Así lo advierten varios activistas y académicos que han pugnado por la edificación de un Programa Especial de Fomento a las OSC, sin embargo, pareciera que con los componentes que se han identificado —leyes, planes y programas, mecanismos de participación y sistemas de información—, valdría la pena plantearse la necesidad de construir, más que un programa acotado a las atribuciones del Poder Ejecutivo, un Sistema Nacional de Fomento a las OSC, con competencias concurrentes y órganos de coordinación intergubernamental.

Este sistema nacional, además de fundarse sobre principios y objetivos claros, deberá considerar la ampliación del concepto de OSC a partir de abordajes teóricos más inclusivos que rescaten su función política y modifiquen su percepción instrumental. Igual de importante es poner la mira en el orden estatal y municipal, así como en el trabajo coordinado al interior de la APF e institucionalizar la relación entre las OSC y el Poder Legislativo. En consecuencia, el diseño del sistema habría de pensarse en dos ejes: el de la relación gobierno-OSC y el de la relación intergubernamental para el desarrollo de las OSC.

1. Societal: gobierno-OSC
 - a) Relación entre las OSC y la APF
 - b) Relación entre las OSC y los estados y municipios
 - c) Relación entre las OSC y el Poder Legislativo
2. Intergubernamental: dependencias y entidades de la APF, entre órdenes de gobierno y entre poderes
 - a) Coordinación entre las dependencias y entidades de la APF
 - b) Coordinación entre el Gobierno Federal y los órdenes estatal y municipal
 - c) Relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

La propuesta de un sistema nacional no representa el descubrimiento del “hilo negro” pues, aunque con diferentes nombres, existen modelos en otras latitudes. Algunos ejemplos interesantes son Australia, Canadá, Inglaterra y Francia, países que han logrado articular esfuerzos por medio de *Compacts*, que son definidos por Casey *et al.* (2010) como acuerdos marco al nivel de sector, que buscan fortalecer la colaboración entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil —no lucrativas. Al respecto, los autores citan en su artículo a Bullain y Toftisova para complementar la definición de los *Compact* como acuerdos donde se determinan los principios de colaboración de las partes —OSC y gobierno— que especifican derechos y obligaciones para ambos e identifican instrumentos de cooperación orien-

tados a implementar, monitorear y evaluar dicho acuerdo, al tiempo que establecen mecanismos para la solución de controversias. En este sentido, argumentan que los códigos fiscales, los estatus de donatarias autorizadas y los registros o directorios de OSC son considerados necesarios pero insuficientes para promover, fortalecer o proteger al sector, siendo los *Compact* un intento de ir más allá en la relación cliente-proveedor entre el gobierno y las OSC, esto es, un enfoque que sustituye la “cultura del contrato”, por la “cultura de la asociación”.

CONCLUSIONES

Reconocer los incentivos que se encuentran detrás de la relación entre el Gobierno Federal y las OSC es el primer paso hacia su institucionalización, desde aquí se ha propuesto la complementariedad de la perspectiva política de la gobernanza con la función económica de las organizaciones en la producción de bienes y servicios específicos. Se considera así que, además de los principios en los que debe sustentarse esa relación, deben de identificarse los medios legales, programáticos y de deliberación disponibles actualmente.

Para el caso mexicano, se tienen por lo menos tres leyes federales (LFF, LISR y LFPRH) y una estatal (LIAP), algunos programas (PND, Psegob, PSRE, PSDS, PTC), 471 mecanismos de participación ciudadana, tres registros (RFOSC, DDA, DIAP) y dos sistemas de información (CSISFL y el Anexo de la Cuenta Pública), desde los cuales se puede empezar a construir un andamiaje institucional más articulado. Sin embargo, antes de ensamblar las piezas del aparato institucional es preciso darle rumbo, revisar su vigencia y alcances, así como eliminar sus contradicciones y reducir los costos de su cumplimiento.

Se ha propuesto también que el instrumento de ensamble de ese conjunto de dispositivos institucionales sea un Programa Especial de Fomento, mismo que se encuentra en discusión en el Congreso de la Unión. Su alineación en objetivos, estrategias y líneas de acción abre la posibilidad de integrar, en un solo instrumento, diversos elementos documentados aquí, además de brindar la información necesaria para establecer indicadores de desempeño, resultados e impacto, que permitan evaluar el desarrollo de la PPOSC.

Se sabe que una propuesta a nivel de Programa Especial tiene la limitante de inscribirse de manera exclusiva en el marco de las atribuciones del Poder Ejecutivo, lo que inevitablemente limita alcances relacionados con otros poderes y órdenes de gobierno. Por esta razón, se ha planteado la necesidad de ampliar la discusión hacia la construcción de un Sistema Nacional de Fomento a las Organizaciones

de la Sociedad Civil que, bajo los objetivos de gobernanza, producción y distribución de bienes, establezca competencias concurrentes y defina órganos de coordinación intergubernamental. Un sistema de este tipo implicaría la concurrencia de los poderes y de los órdenes de gobierno para el desarrollo de las osc y podría establecer propósitos específicos a partir de una dimensión societal que institucionalice las relaciones entre el gobierno, en su máxima estructura —poderes y órdenes—, y las osc.

Comentamos también que la discusión sobre el Sistema Nacional no es una idea nueva y que en naciones como Australia, Canadá e Inglaterra opera bajo la modalidad de *Compact*, entendidos como acuerdos que determinan los principios de colaboración de las partes, especifican derechos y obligaciones e identifican instrumentos de cooperación orientados a implementar, monitorear y evaluar dicho acuerdo, al tiempo de establecer mecanismos para la solución de controversias (Casey *et al.*, 2010). No se pretende la ingenuidad de desconocer las dificultades que supone un acuerdo de la magnitud de los *Compact* o del Sistema Nacional, es sabido que en algunos casos —como el de Inglaterra— ha transitado por un proceso de altibajos y en otros se ha quedado en letra muerta.

Como en otros países, las osc mexicanas son tan diversas que incluirlas en una misma canasta o en un solo *Compact* o sistema puede conducir a una sobresimplificación de su realidad y por tanto a un diseño engañoso de política pública. Es probable entonces que se deba abrir la posibilidad de una suerte de *Compact* por agregación o de *Subcompacts* de subsectores alineados a una política específica.

Con este capítulo se espera haber contribuido a la reflexión sobre cuatro temas que se consideran centrales en la discusión de los retos institucionales en la relación gobierno-osc: *a)* la necesidad de repensar el sector y su definición; *b)* la pertinencia de discutir la dirección de las acciones gubernamentales ante nuevos desafíos; *c)* la necesidad de articular los dispositivos institucionales existentes en un proyecto integrador, y *d)* la posibilidad de pensar en un acuerdo de mayor alcance que atravesase los poderes y los órdenes de gobierno por medio de un Sistema Nacional o un *Compact*.

REFERENCIAS

- Anheier, H. (2000). *Dimensions of the Third Sector: Comparative Perspectives on Structure and Change*, Londres, London School of Economics.
- Casey, John *et al.* (2010). “Strengthening Government-Nonprofit Relations: International Experiences with Compacts”, *Voluntary Sector Review I*, pp. 59-76.

- Chávez, C. y H. Muñoz (2016). *Diagnóstico de las relaciones entre las fundaciones y el gobierno federal en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Congreso de la Unión (2004). Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero.
- ____ (2015). Ley del Impuesto sobre la Renta, México, Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre.
- ____ (2015). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Centralizada, México, Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*.
- De la Vega, M. y Artemisa Montes (2016). *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*, México, ICNL/Open Society Foundations.
- Fundación Corona y Banco Mundial (2002). *Creación y consolidación de alianzas: elementos metodológicos para el trabajo en alianza entre el sector público, el sector privado y las organizaciones civiles*, Colombia, Fundación Corona.
- Hevia, F., S. Vergara y H. Ávila (2011). “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, vol. 19, núm. 38, pp. 65-88.
- Isunza, E. y F. Hevia (2012). “Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano”, en *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, Maxwell Úlcrom et al. (eds.), México, FLACSO, pp. 105-136.
- Mayntz, R. (1998). *New Challenges to Governance Theory*, European University Institute/Jean Monet Chair Papers (50).
- ____ (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Reforma y Democracia*, núm. 21, pp. 7-22.
- Muñoz, H. (2014). *Entrampado institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México*, México, Centro Mexicano para la Filantropía.
- International Center For Not-For-Profit Law. 2004. *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, 2ª ed., Nueva York, Open Society Institute.
- Olvera, R. (2009). *Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico. Colección de documentos de discusión sobre el Tercer Sector*, México, Estado de México, El Colegio Mexiquense.
- Secretaría de Gobernación (2017). *Reporte CG-090 “Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada, 2016”*, México, Secretaría de Gobernación.
- Salamon, L. (2015). “Introduction: The Nonprofitization of the Welfare State”, *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 26, núm. 6, diciembre.

UNA PROPUESTA PARA EL DIÁLOGO SOCIAL: EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE MÉXICO

Fernando Montoya

La presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición para alcanzar la gobernabilidad democrática. A medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida por medio de un consenso social, mayores son las posibilidades de visibilizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales y económicos.

De igual modo, la inclusión, la integración y la cohesión social resultan importantes a la hora de medir la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para participar en asuntos públicos que afectan su condición de vida. Este ejercicio es posible si se permite y garantiza el acceso de todas las personas a canales democráticos de participación y deliberación que tienen por objeto incidir en la voluntad política de los poderes públicos, como son los consejos económicos y sociales (CES).

Estos consejos devienen importantes experiencias para el diálogo social, en tanto que permiten buscar la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En este escenario, la ciudadanía negocia poder en el espacio público para transformar en política pública determinados campos problemáticos a fines comunes y concretos. Esto implica fases sucesivas de logros de metas progresivas y articulación de intereses comunes en escenarios que explicitan elecciones sociales de poder para fortalecer y lograr cambios en la toma de decisiones.

Dentro de este marco, la incidencia en políticas públicas requiere la elaboración de un plan que tenga en cuenta el proceso, los actores, el escenario político y la correlación de fuerzas de los mismos, y determine las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, de modo que se puedan definir con claridad negociaciones, alianzas y acuerdos plurales para una adecuada toma de decisiones.

El presente estudio hace un análisis de las nociones de empoderamiento e incidencia política e identifica al diálogo social como instancia sistemática que permite la inclusión de diversos sectores sociales y económicos para alcanzar metas, retos o fines en común. Sobre estas bases se desarrollará el análisis que ha dado lugar a la propuesta del Consejo Económico y Social de México.

DE LA PARTICIPACIÓN AL DIÁLOGO SOCIAL

La aproximación a la inclusión, la integración y la cohesión social se mide, entre otros elementos, a partir de la igualdad de oportunidades de la ciudadanía para participar en asuntos públicos que afectan su condición de vida. Este ejercicio es posible si se permite y garantiza el acceso de todas las personas a canales democráticos de participación y deliberación, que tienen por objeto incidir en la agenda de los poderes públicos, como es el caso de los CES.

En este apartado exploramos cómo y cuáles son los mecanismos de participación ciudadana, cómo las dinámicas para el diálogo social y cuáles los criterios para que instituciones como los CES puedan llegar a ser instrumentos para coadyuvar en el desarrollo económico y social. Para ello, recurrimos a diversos principios conceptuales con el objetivo de sustentar teóricamente la inclusión de sectores sociales, económicos, empresariales, sindicales y académicos, entre otros, en este tipo de organismos consultivos.

PARTICIPACIÓN

De acuerdo con Segovia (1998: 1-14), la participación ciudadana presenta los siguientes niveles: 1) *información*: intercambio de información del Estado a la sociedad civil o viceversa, sin que se genere retroalimentación en este proceso; 2) *concertación*: diálogo que permite llegar a un acuerdo entre sociedad civil y Estado en tareas definidas y objetivos precisos; 3) *cogestión*: implica una práctica de Estado en la que comparte con la sociedad civil la toma de decisiones y las responsabilidades en la gestión del desarrollo del territorio.

La participación auténtica requiere del involucramiento directo y democrático de las personas en la contribución al esfuerzo de desarrollo, el reparto equitativo de sus beneficios y la toma de decisiones en metas, formulación de políticas, planeación e implementación de programas económicos y sociales de desarrollo. Se trata de transformar estas redes y estos espacios en elementos que permitan fortalecer

la comunicación, la construcción de espacio y cultura democrática; de visualizar colectivamente objetivos a mediano y largo plazo, así como construir estrategias y distribuir equitativamente las responsabilidades del poder y la decisión.

EMPODERAMIENTO

Empoderar es la expansión de bienes y capacidades de la ciudadanía para participar en, negociar con, influir sobre, controlar y hacer responsables a las instituciones que afectan su vida (Narayan, 2002). Empoderar a hombres y mujeres pobres implica la remoción de barreras institucionales formales e informales que les impiden emprender acciones para aumentar su bienestar —individual o colectivamente— y que limitan sus posibilidades de elección.

El “Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2000/2001”, del Banco Mundial (2001), subraya la importancia de que todos los países asuman como propias ciertas estrategias de desarrollo, haciendo énfasis en que organizaciones de la sociedad civil participen en la preparación, implementación y seguimiento de las mismas. Se plantean tres principios fundamentales para este proceso: 1) el desarrollo requiere asegurar que las instituciones sean receptivas a los usuarios y que respondan a ellos; 2) construcción de la capacidad de la población para que exprese sus propios puntos de vista e intereses en la formulación de políticas públicas; 3) no se puede lograr un desarrollo sostenible y justo sin eliminar los obstáculos que impiden el acceso a los servicios públicos y las instituciones.

La experiencia en los esfuerzos exitosos de empoderamiento muestra casi siempre cuatro elementos clave presentes: a) *acceso a la información*: se entiende que si la ciudadanía está informada cuenta con una mayor posibilidad de aprovechar oportunidades, lograr que se provean servicios, ejercer sus derechos, negociar y responsabilizar a actores estatales y no estatales por sus acciones. Así, la información es considerada como una vía para que los actores emprendan acciones efectivas. Radica en dirigir la sociedad hacia una gestión del aprendizaje, incorporando tecnologías de información y comunicación al alcance de todos los ciudadanos; b) *inclusión y participación*: la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones es crucial para asegurar la utilización de recursos públicos considerados como “limitados” en el marco de prioridades nacionales. Para propiciar la inclusión y la participación es necesario crear espacios donde la gente debata los asuntos y participe de manera directa o indirecta en el establecimiento de prioridades. En ese sentido, el empoderamiento requiere de una inclusión social que permita la eli-

minación de obstáculos institucionales y, a la vez, el desarrollo de incentivos que amplíen el acceso de diversas poblaciones a oportunidades de desarrollo, capacidades y activos; *c) responsabilidad o rendición de cuentas*: se refiere a la capacidad de pedir a funcionarios estatales, empleados públicos, empleadores o proveedores de servicios privados una rendición de cuentas, lo que implica su responsabilidad sobre las políticas, acciones y utilización de fondos que realicen. Por tanto, es necesario tomar en cuenta que esta práctica debe promoverse también al interior de las organizaciones de base, los gremios, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas, la cooperación internacional y las empresas privadas con responsabilidad social; lo cual significa que las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil generan mecanismos horizontales de rendición de cuentas, no solo internamente sino también hacia la ciudadanía; *d) capacidad de organización*: se refiere a la capacidad de personas que representan a diversos sectores sociales y económicos para trabajar en conjunto, organizadamente y resolver problemas de interés común.

Resulta importante el desarrollo de sistemas de cooperación basados en relaciones de confianza, por lo cual se enumeran los siguientes aspectos (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, 2005): 1) normas y reglas claras de juego construidas de manera participativa y concertada que contengan mecanismos de recompensas y sanciones; 2) obtención de beneficios individuales y colectivos; 3) promoción de valores y búsqueda de comportamientos éticos basados en la reciprocidad de manera que los miembros de una comunidad sientan que es más beneficioso cooperar que lo contrario, y 4) sensibilización y educación de todos los miembros en relación con los acuerdos y temas que promueve la acción colectiva.

INCIDENCIA

El empoderamiento puede verse reflejado mediante el concepto de “incidencia política”, entendido como proceso planificado de la ciudadanía para influir en quienes toman decisiones y ejecutan políticas públicas, en función de intereses colectivos o de grupos subrepresentados (Ballón, 2007).

Entendemos que se genera incidencia política previo empoderamiento de los individuos; dicho de otro modo, la ciudadanía activa, informada, organizada y, sobre todo, apoyada en la estructuración de un plan que busque defender las causas y/o necesidades de colectivos sociales específicos ante los poderes públicos, pueden lograr una legítima y efectiva incidencia política. En este sentido, se desarrolla in-

cidencia política cuando se identifica, como causas centrales de algún problema, la ausencia de políticas adecuadas en relación con el asunto en cuestión, la vigencia de políticas nocivas frente al mismo o el incumplimiento sistemático de las normas y políticas vigentes.

La incidencia política es un ejercicio en la democracia. Es decir, se refiere a los esfuerzos planificados de la ciudadanía organizada en su afán de influir en políticas y programas gubernamentales por medio de la persuasión y la presión social y, al mismo tiempo, volver a los gobiernos más responsables, transparentes y abiertos a la participación ciudadana. Se mencionan tres dimensiones por las cuales se correlacionan la incidencia política con las políticas públicas (Ibarra, 1999): 1) *simbólica o conceptual*: proceso de construcción de problemas, explicitación de demandas, elaboración de discursos apoyados en determinados valores, marcos cognitivos y sistemas de creencias, y la conformación de agendas públicas de actuación; 2) *sustantiva*: formulación de políticas y toma de decisiones. Se negocian contenidos y opciones de fondo y se formalizan por medio de decisiones jurídicamente respaldadas; 3) *operativa*: proceso de implementación de las políticas públicas. Pueden abrirse nuevos espacios participativos, ligados tanto a la gestión de recursos como a la evaluación de ciertos aspectos y al consiguiente rediseño de las políticas.

DIÁLOGO SOCIAL

Los procesos deliberativos pueden adquirir distintas dimensiones, conducir a distintos propósitos o ser ejecutados por actores sociales diversos. Los diálogos sociales son ámbitos deliberativos; son espacios de discusión pública donde ciudadanos acreditados tienen la posibilidad de expresar sus opiniones y eventualmente incluirlas dentro de la negociación que conduce a la definición de preferencias y elección de políticas. Surgen para contrarrestar la imposición de los expertos, de un discurso de arriba hacia abajo, posicionando un interés público unitario como objetivo a alcanzar mediante la aplicación de un modelo racional

Podemos señalar diferentes perspectivas de diálogo social (Arias, 2008): 1) *diálogo social tripartito gubernamental*: refiriéndose a la participación de los tres sectores clásicos en las relaciones laborales: gobierno, trabajadores y empleadores; 2) *diálogo social tripartito no gubernamental*: con la participación de representantes de los trabajadores y empleadores, y la inclusión (o no) del gobierno en calidad de observador; 3) *diálogo social tripartito plus*: se le concede esta categoría precisamente por abrirse a otros actores sociales a diferencia de los convencionales; 4)

diálogo social institucional: se refiere a la institucionalización del diálogo social, por medio de órganos debidamente constituidos. El ejemplo más representativo para esta categoría son los consejos económicos y sociales; 5) *diálogo social ad hoc*: refiriéndose a dinámicas de diálogo social no institucionalizadas, surgidas espontáneamente y/o específicamente para atender asuntos particulares en un determinado momento.

En el diálogo social se trata de ejercer una influencia real en el contenido de las decisiones que se adoptan y ello implica: los derechos de iniciativa, de discutir, de proponer orientaciones y de ver que la opinión expresada se tiene en cuenta.

Se debe tomar en cuenta la cultura política de los actores, en cuanto deben adherirse a principios democráticos: pluralismo, tolerancia, igualdad. En efecto, hoy se acepta que la democracia supone pluralismo, esto es, el reconocimiento de la coexistencia de grupos autónomos con intereses diferentes y a veces contrapuestos, y que la articulación de los mismos conlleva, necesariamente, su reconocimiento y participación.

De igual forma, el desarrollo del diálogo social tiene mucho que ver con la voluntad política de los poderes públicos y de las condiciones adecuadas para efectuarlo: igualdad, libertad, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. La manifestación de una voluntad política de participar en el diálogo social, en especial por parte de los gobiernos, también es un factor indispensable, además de la creación de instituciones idóneas. Si lo propio de la democracia es deliberación, y si deliberación es participación, es probable que pueda darse una cultura de diálogo social.

Implica, además, la presencia del poder público como catalizador de los acuerdos entre los interlocutores sociales. Ello conlleva a que, si no se produce interlocución no puede hablarse de diálogo social.

¿QUÉ SON LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES?

Los consejos económicos y sociales (CES) están conformados, en su mayor parte, por representantes de organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial, sector sindical, colegios de profesionistas e instituciones académicas, tanto públicas como privadas, cuyo objetivo principal es adoptar acuerdos y emitir opiniones en materias económica, social, medioambiental y laboral. Todos ellos, si bien tienen especificidades particulares, guardan una gran similitud entre sí. Su institucionalización,

composición, funcionamiento e instrumentos jurídicos les imprime un carácter común.

Para conocer de qué modo los criterios expuestos en el anterior apartado se encuentran presentes en los objetivos, funciones y composición de los CES, esta sección presenta un panorama general de la composición, organización y funcionamiento de un CES. Para ello, se tomaron en cuenta las experiencias de CES en América Latina y El Caribe: Brasil, Buenos Aires, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jalisco (México) y República Dominicana y que, de cierta forma, nos sirven de guía para detectar elementos comunes.

Los CES tienen ya una larga tradición en el mundo. Como tales, surgieron formalmente con la Constitución de Weimar, Alemania, en 1919, donde se contempla la creación de un órgano estatal denominado Consejo Económico del Estado, el cual debía de colaborar en la nueva organización económica del Estado, participando en la elaboración de los proyectos de ley sobre política social y económica, e incluso presentando proposiciones de ley. Según se deduce de lo expuesto, el Consejo Económico del Reich es, técnicamente hablando, una verdadera asamblea consultiva, que ostenta la representación económica y social de la nación alemana. Casi en paralelo cronológico con lo que sucede en la República de Weimar, los consejos, en breve, fueron extendiéndose a otros muchos países, como España, Francia, Bélgica, Holanda o Italia, produciéndose episodios semejantes de institucionalización.

Tras esta primera oleada de expansión, otros países europeos crearon este tipo de instituciones —Austria, Dinamarca, Finlandia, Gran Bretaña, Irlanda, Grecia, Portugal y, más recientemente, los países del Este. De manera que, en la actualidad, puede decirse que la totalidad de los países de la Unión Europea poseen un CES u otro órgano similar.

En América Latina, la Red de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y El Caribe acredita diversos organismos: Argentina —Buenos Aires y Provincia del Chaco—, Brasil —el CDES nacional y algunos de provincia—, Curaçao, El Salvador, Guatemala, Honduras, México —Aguascalientes, Ciudad de México (CdMx), Jalisco y Michoacán—, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

El diálogo social es también un instrumento que se ubica en las relaciones multilaterales. Destacan, en este sentido, el Comité Económico y Social Europeo (CESE), el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (Ecosoc) y la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS),

como organismos que dotan de voz y voto a la sociedad civil en asuntos de envergadura internacional. Por otro lado, destaca también el Consejo Regional Euro-Mediterráneo. Los representantes de los consejos económicos y sociales e instituciones similares, junto con las organizaciones de la sociedad civil de los países Euro-Mediterráneos que no son poseedores de consejos, decidieron crear, en 1995, la Asamblea Euro-Mediterránea de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares, a fin de crear una estructura formal de expresión y de diálogo en aquella región.

EXPERIENCIAS DE CES EN MÉXICO

Los antecedentes de los consejos socioeconómicos mexicanos se remontan a 1927, cuando el entonces presidente de México, Plutarco Elías Calles, basándose en las experiencias de diversos países europeos, propuso la creación del Cuerpo Consultivo Oficial Permanente, que tenía por objeto servir como órgano “de iniciativa y consulta necesaria en asuntos económico-sociales”, donde

...se sumen todos los intereses, lo mismo del capital que los de los obreros, lo mismo que el vendedor que los del comprador, lo mismo que los del hombre de estudio que los de la masa social; cuerpo que necesariamente ha de ser presidido por los representantes que el Gobierno juzgue delegar... (Iniciativa de creación del Cuerpo Consultivo Oficial Permanente, 1927).

Si bien México no cuenta con un CES a nivel nacional, en la actualidad existen diversas experiencias de consejos socioeconómicos en México. En 2001 se creó el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos, como órgano permanente de consulta e instancia de coordinación, participación y colaboración del sector laboral. Con el concurso del gobierno federal mexicano, encabezado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, así como de sectores sindicales y empresariales, se instaura, por decreto presidencial del 24 de mayo de 2001, el consejo mencionado, a fin de forjar una “Nueva Cultura Laboral”, fundada en la colaboración social y la competitividad económica (STPS, 1996). Sin embargo, dicho consejo no tuvo la presencia y fuerza políticas suficientes como para considerarlo un instrumento eficaz en pro de reformas o de soluciones económicas y laborales.

De igual manera, se encuentra el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, creado el 22 de diciembre de 2009. Según la Ley que le dio origen (Artículo 3), el CES del DF se erige como un órgano formal, permanente y de consulta

integrado por académicos, empresarios, representantes de la sociedad civil y el Gobierno del Distrito Federal, y cuyo objetivo fundamental es analizar las propuestas para atender las necesidades de reactivación económica y proponer la formulación de políticas públicas para impulsar el desarrollo de la CdMx a mediano y largo plazo (Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, 2009). Su creación obedecía a la necesidad de que los sectores productivos más representativos de la CdMx pudieran organizarse en un organismo consultivo para continuar reactivando la economía local, con proyectos y recomendaciones, y hacer frente a la crisis económica que impactaba negativamente a la capital.

Recientemente, en 2014, se conforma el Consejo Económico y Social de Michoacán. A nivel regional y con el apoyo del CESJAL, desde 2012 se ha ido conformado el Consejo Económico y Social de la Región Centro-Occidente (Cesarco), conformado por organizaciones empresariales, sindicales y de la sociedad civil de los estados de Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, Colima, Michoacán, Nayarit y Zacatecas. En definitiva, estos hechos demuestran el interés público en México por crear este tipo de organismos.

¿PARA QUÉ LA CREACIÓN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE MÉXICO?

Se puede afirmar que la libertad para participar en la política y debatir se han insertado en la cultura política y sucesivas reformas han aumentado la rendición de cuentas de las instituciones políticas.¹ Aunque la tendencia general del sistema político mexicano apunta al refuerzo de las instituciones, la democracia electoral y la economía de libre mercado, aún quedan múltiples retos por superar: la desigualdad de ingresos sigue siendo una de las más elevadas del mundo, el gobierno tiene dificultades para proveer seguridad ciudadana básica en varias regiones del país, el poder legislativo no logra el consenso con facilidad, los partidos políticos han erosionado su legitimidad, y el poder judicial y la policía siguen teniendo que hacer frente a prácticas de corrupción profundamente arraigadas. Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre la importancia de replantear tanto el diseño como el discurso sobre la política social en el país. Evocando una innovación social que implique

¹ Nos referimos a las reformas implementadas por México en lo que va del periodo 2012-2014: energética, telecomunicaciones, competencia, sector financiero, fiscal, educación, política-electoral y transparencia.

entornos de mayor representación, participación y deliberación de colectivos sociales. Dicho de otra forma, la construcción de una nueva institucionalidad que colabore transversalmente con el gobierno en el desarrollo del país.

Dentro de los supuestos básicos de una sociedad democrática está el contar con una ciudadanía capaz de actuar de manera autónoma, con voluntad propia y un margen aceptable de libertad. La autonomía asociativa es una institución necesaria para contar con un proceso democrático incluyente. La idea fundamental de legitimidad democrática es que la autorización para ejercer el poder del Estado debe surgir de las decisiones colectivas de miembros de una sociedad, los cuales están gobernados por ese poder (Dahl, 1992: 268).

Por lo anterior es que se considera que el corporativismo tradicional en México representa un obstáculo fundamental para la democratización, debido a los postulados siguientes: *a)* es excluyente de los grupos no privilegiados o no cooptados por el Estado y los partidos políticos, por lo cual solo representa una cantidad muy limitada de intereses de la sociedad. La definición de corporativismo de Schmitter (1974: 73) hace referencia a un “monopolio de representación”, el cual es concedido por el Estado a las organizaciones o grupos subordinados a él, lo cual nos habla de que solamente estará representado un número reducido de personas; *b)* viola el principio de igualdad política, en cuanto a que aquellos individuos con una condición socioeconómica de pobreza, carecen de las condiciones necesarias para el ejercicio eficaz de sus derechos políticos —de ahí que quienes gozan de una mejor condición, se erijan como sus “representantes”—; *c)* únicamente aquellos grupos de interés fuertemente establecidos, bien organizados y con vínculos con los círculos del poder, obtendrán respuesta a sus demandas, a diferencia de aquellos débiles en la arena política.

Aquí es donde el papel de la sociedad civil es fundamental, en virtud de que solo por medio del acuerdo a que se llegue sobre el orden social y su orientación se pueden establecer las instituciones que tengan la capacidad de resolver conflictos de forma pacífica y cohesionar a los individuos en un marco democrático. Sabel lo define muy bien al afirmar que la sociedad tiene la capacidad de construir un “orden constitucional” (Sabel, 1997: 157) que no es más que las instituciones sociales en las que viven los actores miembros de dicha sociedad. El papel que desempeñen los diversos sectores de la sociedad civil va a estimular de forma determinante que se genere eventualmente un nuevo orden en el que la ciudadanía sea el motor que empuje a los demás actores políticos hacia el cambio.

México no ha estado exento del reclamo y el conflicto social. La mitad de la población nacional exige al Estado responder con mejores estrategias. La ausencia de mecanismos de participación y deliberación de la sociedad civil no solo mantiene y estimula la fragmentación y el conflicto social, sino que atenta contra la posibilidad legítima de instaurar el CES mexicano, como organismo democrático deliberativo y representativo de intereses sociales heterogéneos, autónomo del gobierno federal, participe en la orientación de leyes y políticas públicas por medio de acuerdos que sean orientativos a las acciones ejercidas por los poderes públicos, en el marco del respeto a los derechos humanos. Como expresan Ocampo y Uthoff:

La democracia no tiene sentido si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social. El desarrollo institucional, la cohesión social y la acumulación de capital humano son procesos esencialmente endógenos (2000: 60).

Como se ha podido apreciar, los consejos socioeconómicos, en sentido estricto, son canales de diálogo donde ciudadanos acreditados deliberan y acuerdan asuntos socioeconómicos —que se articulan en función de los intereses ahí representados—, con el objeto de que sean tomados en cuenta por los poderes públicos.

La ausencia del CES de México vendría a significar la pérdida de una fuerza alternativa de representación política, que no debe simplificarse a ideologías partidistas sino, más bien, valorarse por la representación de fuerzas heterogéneas de intereses sociales que no desean formar parte de la estructura corporativista; por el contrario, direccionarlo a un espacio público autónomo que influya en la planeación económica y de desarrollo social, sin estar condicionado al arbitrio de la Presidencia de la República. Con la creación del consejo, entonces, se permitiría expandir la capacidad de acción del Estado-nación, debido a que este lograría compartir el poder con la pluralidad de sectores que históricamente han sido forzados a pertenecer a un sistema corporativo. Su instauración vendría a reflejar la posibilidad de transitar de una democracia representativa —o electoral— a una deliberativa. Dicho en otros términos, este consejo permitiría transitar de la estructura corporativa a una estructura democrática participativa y deliberativa, pues los sectores tradicionalmente excluidos de las deliberaciones públicas lograrían ser parte de la gobernabilidad democrática.

El proceso de creación del CES de México podemos situarlo a partir de los siguientes antecedentes históricos:

- a) La escisión de diversos sindicatos del Congreso del Trabajo en 1997 —entre los que destacan el de telefonistas y el del seguro social— como protesta ante las políticas económicas gubernamentales y como coyuntura de modernización democrática en el sector sindical, provocó su aislamiento político, esto debido a que la estructura corporativa permitía tener nexos con el partido gobernante —Partido Revolucionario Institucional. En este contexto, se buscaron alianzas estratégicas con organizaciones campesinas y con la sociedad civil, la finalidad era sumar voluntades y comenzar a crear una fuerza política alterna.
- b) Diálogo México-Unión Europea. Con la constitución del Primer Foro de Diálogo México-Unión Europea, en 2002, se formaliza la institucionalización del diálogo entre las dos regiones. En el foro, la contraparte europea propuso la creación del CES en México de carácter consultivo, con el objeto tanto de agrupar en su seno a organizaciones civiles de distinto tipo, como de crear un interlocutor espejo de la institución que opera en la Unión Europea, esto es, el Comité Económico y Social. Este exhorto continuó en 2010. Con motivo del IV Foro de Diálogo entre la Sociedad Civil y las Instituciones del Gobierno de México y la Unión Europea (2010), organizaciones civiles, sindicales y empresariales mexicanos se reunieron con sus pares europeos para intercambiar impresiones sobre instituciones de tipo consultivo, como son los consejos económicos y sociales (Propuesta de guión temático hacia el Cuarto Foro de Diálogo entre la Sociedad Civil y las Instituciones de Gobierno de México y la Unión Europea, 2010). La agenda del foro incluyó la presentación de la iniciativa de “Ley que crea el Consejo Económico y Social de Estado”, impulsado por organizaciones civiles. A la par del consejo, los foros han propuesto la creación del Comité Consultivo Mixto que, entre otros temas, comprendería el establecimiento de un observatorio social, encargado de supervisar el compromiso entre las Partes en materia de derechos humanos y de afirmación de los principios democráticos. En relación con el Comité Consultivo Mixto, este se perfila como instrumento de negociación de las posiciones de la sociedad civil México-Unión Europea, frente al Comité Conjunto, que representa a los gobiernos de las partes. Debido a la inexistencia del CES de México, como contraparte nacional de diálogo social ante la Unión Europea, así como la falta de compromiso en la estructura del Comité Conjunto de incluir las opiniones de los consejos económicos y sociales europeos en la agenda del

foro, el Comité Consultivo Mixto sirve de enlace democrático coyuntural entre la representación de sindicatos, empresarios y tercer sector de ambas regiones y las Partes.

- c) A manera de situar la creación del Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos en 2001, como antecedente equivalente a un consejo socioeconómico.
- d) En 2006, se presentó en la Cámara de Diputados la Ley que crea el Consejo Económico y Social de Estado, la cual fue desechada, según consta en la minuta, por considerarse, entre otros criterios, como “un enorme gasto corriente”, o bien como contradicción institucional ante la existencia del Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos —que, inoperante, se asemeja al modelo de un CES.²
- e) Durante el Primer Foro de Consulta Ciudadana para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 “México, Actor con Responsabilidad Global”, llevado a cabo el 12 de marzo de 2013 en la Secretaría de Relaciones Exteriores, representantes de las organizaciones de la sociedad civil entregaron al Presidente de México la propuesta de Ley que crea al CES Mexicano.

En su conjunto, se considera que las continuas negativas para instaurar el CES de México por parte del gobierno mexicano dan fe, en primer término, de un estadio de conservadurismo y conformismo por mantener privilegios y canales informales corporativos que no revelan transparencia hacia la ciudadanía y que, además, atenta contra la oportunidad de generar un espacio democrático de participación, planificación y orientación de temas torales para el desarrollo económico y social.³ Por tanto, se plantea que la incorporación de dicho CES al constituyente mexicano permitiría replantear las relaciones tradicionales entre gobernados y gobernantes, integrándolos a un instrumento de concertación social que, mediante la discusión y el debate, busque alternativas y propuestas sobre asuntos sociales y económicos

² Acuerdo por el que se desecha la Minuta con Proyecto de Decreto que contiene la Ley que crea el Consejo Económico y Social de Estado, 2006.

³ Nos referimos al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obligada al Estado mexicano a organizar un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, mediante la participación de los diversos sectores sociales, para que estos incorporen a los programas de desarrollo “las aspiraciones y demandas de la sociedad”.

relevantes, que se vinculen o complementen en una visión de futuro que afecta e interesa a todos los participantes.

NATURALEZA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

En principio, la fundamentación jurídico-constitucional del CES de México, como organismo colaborativo para la planificación estratégica de desarrollo, puede sustentarse de la siguiente manera: *i*) como organismo público autónomo consultivo de los poderes públicos, que coadyuve al: “desarrollo económico nacional con la participación del sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación” (artículo 25 de la Constitución); *ii*) participar, de acuerdo a lo señalado en el artículo 26 de la Constitución, en el sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, mediante la participación de diversos sectores sociales, con el objeto de incorporar al Plan Nacional de Desarrollo “las aspiraciones y demandas de la sociedad”; *iii*) valerse de la Ley General de Desarrollo Social (2004) como referente que obliga al Estado a garantizar “el ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social” (artículo 1, primer párrafo); *iv*) “Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil” (2004). Dentro de los derechos que se otorgan a las organizaciones de la sociedad civil en la ley mexicana se encuentran: “Participar, [...] como instancias de participación y consulta [...] Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal [...] Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades”; *v*) “Ley de Planeación” (1983) que señala, en su artículo 20: “Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad [...] Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades”.

Bajo este marco, se identifica en un primer momento al CES de México como organismo público autónomo. Es decir, como una entidad pública, creada por de-

creto, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio para no depender del Poder Ejecutivo, ni del Legislativo o Judicial, con objeto de actuar con independencia, imparcialidad y objetividad en sus funciones.⁴ En sentido amplio, la autonomía del CES significa su descentralización política, y esto implica la ausencia del gobierno como integrante en su composición, en el nombramiento de los miembros y en la regulación normativa de su organización y funcionamiento.

Consideramos la incorporación del consejo en esta tipología jurídica debido a que los organismos públicos autónomos son instituciones cuyo propósito es fortalecer la rendición de cuentas. En opinión de Petito (2004: 52-65), tales organismos abren espacios de conducción de la política pública que quedan relativamente protegidos de la “politización” que las contiendas electorales imprimen a los temas de interés público. Es decir, contribuyen a que ciertas políticas sean transparentes, eficaces y “despolitizadas”.⁵ En este sentido, la contribución que pudiera realizar el CES mexicano hacia la rendición de cuentas puede observarse en su función orientativa, asesora y de consulta ciudadana hacia políticas públicas y anteproyectos de leyes, como un ejercicio de vigilancia para que estos se orienten de acuerdo con los intereses, necesidades y perspectivas de la sociedad, así como en un marco de respeto y acceso de los derechos, en especial de los que padecen pobreza y exclusión social.

COMPOSICIÓN

En cuanto a su composición, gran parte de los consejos ha adoptado el diálogo social en su tipología clásica, esto es, sindicatos, empresarios y gobierno (Arias, 2008), como principio inherente a la dinámica de sus trabajos, y como mecanismo básico para la adopción de acuerdos en sus distintos órganos —grupos temáticos o de tra-

⁴ Para efectos presupuestarios y contables, como ejecutores de gasto, estaría obligado a cumplir con las leyes y normatividad vigentes en las materias; para fines de presentación su información presupuestaria y contable se incluyen en el Sector Central.

⁵ Para el caso mexicano, se encuentran el Banco de México y el Instituto Nacional Electoral. Por otra parte, los organismos públicos autónomos también pueden fungir como agentes de control y supervisión en distintas áreas y niveles de la política pública, como la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El carácter autónomo es la característica que les permite desempeñarse como contrapesos efectivos en el ejercicio de la función pública.

bajo y pleno) (Montalvo, 2005). Sin embargo, esta tipología resulta insuficiente para cubrir una extensa brecha de realidades sociales. Si bien su conceptualización aún se encuentra abierta a diversas interpretaciones (Arias, 2008), el tipo de diálogo social que se adopta en el CES mexicano invita a mayores colectividades sociales, sobre todo grupos sociales representativos de la ciudadanía empobrecida y excluida, bajo las siguientes razones: *a)* porque se le permitiría reconocer su derecho a participar en asuntos públicos, a modo de que ejerza una influencia real en procesos de planeación y orientación de políticas públicas, así como en los relativos al examen de proyectos de leyes; *b)* porque lograría empoderarse, es decir, construir su capacidad para planificar, monitorear y evaluar políticas públicas; construir alianzas y responsabilidades conjuntas con otros sectores sociales, y obtener mayor información y herramientas necesarias para facilitar y asegurar la toma de decisiones.

Ahora bien, se considera fundamental tomar en cuenta los siguientes criterios generales de representación.⁶ En primer lugar, resulta indispensable que se incorporen al organismo personas que ejerzan responsabilidades efectivas en sectores de actividad diversa, designados directamente por la organización a quien se representa. Así, al adoptar el criterio de “mandato imperativo” en los consejeros, la representación será exclusivamente de las organizaciones y no de los individuos. Esto quiere decir, pues, que a los miembros del consejo se les insta a defender los intereses de las organizaciones que representan, flexibilizando a su vez sus pareceres, previo consentimiento de la organización, al interés general en el proceso decisorio de acuerdos (García, 2000).

De esta manera, el mandato de consejero será incompatible con la calidad de diputado o senador por tres razones: *a)* los consejeros no poseen facultades parlamentarias —es decir, legislativas— debido que el consejo, por su naturaleza jurídica, se fundamenta como “organismo público autónomo” con facultades orientativas y consultivas de políticas públicas y anteproyectos de leyes. Por tanto, debe entenderse que los consejeros no deliberarán, discutirán y votarán sobre el proyecto gubernamental —política pública y/o ley— sino sobre el proyecto presentado por los grupos temáticos y/o de trabajo constituidos a su interior; *b)* las obligaciones asumidas por los consejeros son incompatibles con las del legislador.

⁶ En relación con la remuneración que pudieran percibir los consejeros, vale mencionar el reconocimiento que el Consejo Económico y Social de Francia, en el artículo 22 de la Ley del CES (1958) le otorga a esta prerrogativa: “Los consejeros reciben una remuneración igual al tercio de la dieta parlamentaria, completada con indemnización representativa de gastos”.

Es decir, en tanto que las obligaciones de los legisladores con respecto a sus electores no los ligan jurídicamente, es decir, dejan subsistir su plena libertad de opinión, de palabra y de voto (Carré de Malberg, 1922: 960); en cambio, las obligaciones de los consejeros, bajo la lectura del principio de “mandato imperativo”, sí son vinculantes a los intereses de quienes representa, en tanto que los miembros son designados exclusivamente para ese propósito; *c)* los consejeros, al no ser parlamentarios, no poseen la facultad de fuero,⁷ en tanto que esta facultad es reservada exclusivamente a funcionarios públicos —legisladores, gobierno federal, estatal— (artículo 61 de la Constitución Política, 1917), luego entonces se entenderá que la remoción del cargo quedará a cargo de las organizaciones que representan.

En relación con el proceso decisorio, consideramos que el consejo propuesto debe formalizar disposiciones normativas que aseguren la igualdad y eficiencia participativa y deliberativa de los miembros; es decir, que los consejeros puedan expresar sus opiniones, presentar sus propuestas, fomentar el diálogo entre ellos y participar en los procesos decisorios en términos de equidad. En primer término, consideramos que se deberán primar los acuerdos por “consenso” en los trabajos de los grupos temáticos o de trabajo —los cuales estarían conformados por un miembro de cada sector. Esto daría lugar a que los acuerdos sobre proyectos de ley, o bien los relacionados a propuestas de políticas públicas, puedan reflejar la aceptación del interés general. Es importante destacar este criterio pues se considera que, mediante este sistema decisorio, los acuerdos no deben partir exclusivamente de acuerdo con los intereses de la mayoría de los participantes, sino también resolver o atenuar las objeciones de la minoría. Así, se puede optar por un sistema decisorio de acuerdos por consenso pues se busca alcanzar una planeación conjunta, más que de tipo parcial (Woltjer, 2000), de modo que ningún interés representado quede fuera del pacto. En segundo término, es menester considerar que la normativa del consejo estipule que las decisiones finales ante el Pleno —como órgano supremo de gobierno del organismo—, se lleven a cabo por mayoría de votos en la sesión, es decir, con más de 50% de los miembros. En este sentido se considera que, para ejercer una mayor influencia y publicidad de sus

⁷ Rivera Estrada (2005: 55) define el fuero como “un privilegio, que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones”. El fuero tiene un doble aspecto: fuero como inviolabilidad, es decir, como privilegio y garantía, que es temporal de conformidad a la duración del cargo, y relativo debido a que sí se integra una averiguación previa pero no se llevan a cabo las formalidades en tanto no lo decide el órgano legislativo.

actos, el consejo deberá extender la invitación a medios de información, así como a miembros del gobierno y del poder legislativo, a las sesiones de trabajo. En relación con los miembros de los poderes públicos, se propone que su participación en los debates se ejerza con el derecho a voz mas no de voto. Por tanto, los secretarios de Estado y miembros del poder legislativo, enterados de los informes y dictámenes que les interesan, asistirán en calidad de invitados a la asamblea plenaria y participarán, de acuerdo al orden del día que elabore el consejo, en el debate general.

Finalmente, se considera que la institucionalización del CES mexicano haría posible la generación de diálogo con sus contrapartes regionales. Por ejemplo, como parte de la red de diálogo entre consejos económicos y sociales del mundo y como miembro de la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS), organismo internacional cuya misión es favorecer y promover el diálogo entre interlocutores económicos y sociales en el mundo. O bien como interlocutor con organizaciones internacionales tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (Ecosoc) y el Comité Económico y Social de la Unión Europea.

PROPUESTA DE AGENDA DE TRABAJO

En relación con la propuesta de agenda de trabajo, deben precisarse diversos criterios. Según se ha expuesto, México posee altos niveles de pobreza y desigualdad que conllevan a la exclusión social de la ciudadanía. Tales hechos revisten importancia y prioridad en la agenda nacional de desarrollo. Por tanto, esta propuesta de consejo se presenta como un canal idóneo de expresión y de diálogo entre diversos sectores sociales, para la generación de acuerdos relacionados con temáticas económicas y sociales que son trascendentes para el desarrollo del país —como las relacionadas con el combate a la pobreza—, con el objeto de incitar a la voluntad de los poderes públicos a concretar acciones que tengan efectos reales.

De esta manera, puede considerarse que la agenda de trabajo del consejo deberá contemplar la generación de políticas públicas y/o de anteproyectos de leyes enmarcadas, por ejemplo, en las principales reformas en México (periodo 2012-2018). Es decir, las consultas y asesoría deben extenderse tanto al marco regulatorio —que compete al Poder Legislativo—, como a políticas públicas —cuya ejecución queda a cargo del gobierno. Los acuerdos del consejo, por tanto, deberán

referirse, básicamente, a analizar de qué manera la ley impide que la eficacia de la política pública funcione; es decir, si existen temas que deben observarse desde el ámbito regulatorio, o bien de la productividad. Existen tanto presupuestos públicos como facultades gubernamentales para su gestión que resultan suficientes para tener efecto importante sobre la cantidad y la calidad de los resultados económicos del país. Esto implica, pues, la adopción de medidas gubernamentales que utilicen el máximo de recursos disponibles para paliar las condiciones de pobreza de la ciudadanía mexicana y, de esta manera, ampliar los alcances de la obligación del Estado mexicano de mejorar progresivamente el goce y ejercicio de los derechos humanos (Summary of the Draft Guideliness on A Human Rights Approach to Poverty Reduction, 2004).

En definitiva, el consejo tendría que iniciarse en temas de consulta obligada, los cuales se elegirían según el contexto, por tanto, para que exista equidad en el proceso de elección de temas, sería oportuno que la agenda deba debatirse entre los sectores a razón de acordar las prioridades más necesarias para el país. Los temas prioritarios pueden ser las reformas energética, telecomunicaciones, competencia, sector financiero, fiscal, educación, política-electoral y transparencia, Ley de Competitividad, Ley de Telecomunicaciones, Ley de Participación Ciudadana, así como consultas referidas a derechos humanos, medio ambiente, equidad y género y consumidores. Este debate, pues, deberá definir qué temas son urgentes y necesarios, es decir, si lo son entonces rendirían las dos categorías; si son solo necesarios, pero no urgentes, entonces se visualizaría con mayor claridad los temas torales para el desarrollo económico y social del país.

CONCLUSIONES

Se considera que la condición fundamental para la creación del CES mexicano como agente colaborador para el desarrollo, combate a la pobreza y exclusión social se centra, básicamente, en la voluntad política del Estado, agencias públicas, poder legislativo, empresarios, sindicatos y organizaciones civiles. Nos referimos, pues, a la concientización política ciudadana y social, de que estos hechos no son solo responsabilidad del Estado, sino también de la sociedad en general.

Por tanto, se parte de la premisa de que no hay diálogo en un sistema donde el pluralismo no se puede expresar ni desarrollar. No hay democracia, incluso, en un sistema que discrimina la participación de aquellos a quienes se les ha dejado fuera de las articulaciones consensuales y/o negociadoras. Y más cuando aquellas

articulaciones inciden directamente en las vidas de quienes son marginados de la participación. En este sentido, el diálogo social representa uno de los nuevos terrenos de expresión e interlocución de las sociedades con sus gobiernos y de consensos para la gobernabilidad y estabilidad. No es una opción desechable es, por el contrario, un instrumento central de las democracias modernas.

Así, el carácter democrático de un sistema político no es solo parte del reconocimiento al pluralismo ideológico existente en una sociedad, sino de la necesidad de erigir mecanismos que permitan que esa pluralidad esté representada en las decisiones políticas y en los que, mediante una interacción respetuosa y pacífica, las mismas se procesen. Eso tiene una razón de ser: permitir que las minorías se expresen y sus argumentos sean escuchados y hasta recogidos en una decisión consensuada.

Es en este marco, donde la participación de los “olvidados”, de las “profundas heridas morales”, parafraseando al filósofo Axel Honneth, grupos indígenas, campesinos, organizaciones civiles, ha surgido como reclamo. La participación y el diálogo social se convierten en un criterio más para entender la constante necesidad de las personas en condiciones de pobreza y exclusión social, de integrarse a la toma de decisiones, de ser parte de la vida política y de configurar acciones que afecten, en cualquier sentido —político, económico o social—, su entorno y forma de vida.

En este sentido, México no debe agotar su realización en lo representativo y electoral, sino trascender hacia una cultura deliberativa, de integración y cohesión social. Estas medidas requieren ser incluidas en el entramado institucional mexicano para fortalecer y activar la participación y la deliberación de los asuntos comunes, con el propósito de que el espacio de lo público tenga el vigor democrático que a las endebles instituciones y prácticas mexicanas les falta. Dicho en otros términos, es imprescindible corregir las deformaciones del modelo representativo y apostar por un modelo participativo-deliberativo que vincule a los ciudadanos con la cosa pública, particularmente a los grupos en situación de pobreza y exclusión social. La exigencia de sus derechos es factible si se erigen mecanismos de diálogo social donde puedan estar representados, como puede ser el CES de México.

REFERENCIAS

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (2005). *Empoderamiento, un camino para luchar contra la pobreza*, Lima, Cosude.

- Arias, Randall (2008). "Diálogo social como espacio de participación política efectiva y de profundización de la democracia", ponencia presentada en la 3ª edición del Curso de Formación en Integración Regional y Sociedad Civil, El Salvador, Instituto Español de Estudios Centroamericanos de la Fundación ETEA (España)/Comité Consultivo del SICA, 29 de septiembre a 3 de octubre de 2008.
- Ballón, E. (2007). *Prácticas y métodos para el diálogo público y la incidencia política en América Latina*, Lima, Rimisp-Fidamerica.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial (2001). *Informe sobre el desarrollo mundial (2000-2001): lucha contra la pobreza. Panorama general*, Washington, Banco Mundial.
- Cámara de Diputados (1927). Iniciativa de creación del Cuerpo Consultivo Oficial Permanente (1928), sesión del 29 de diciembre.
- Carré de Malberg, R. (1922 [2001]). *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos. 2007. *Diálogo social y competitividad en México*, Proyecto Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social, OIT.
- Dahl, Robert (1992). *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- García Ruíz, J. (2000). "La representación de intereses en las democracias avanzadas: experiencias de la Unión Europea y de sus Estados miembros", en *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, Federico Durán López (coord.), Madrid, Colección CES.
- Hunt, Paul, Siddig Osmani y Manfred Nowak (comps.) (2004). *Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach to Poverty Reduction*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Ibarra, P. y Francisco Letamendía (1999). "Los movimientos sociales", en *Manual de ciencia política*, Miquel Caminal (ed.), Madrid, Tecnos, pp. 372-472.
- Montalvo Correa, J. (2005). "Los consejos económicos y sociales u otros órganos similares", ponencia presentada en el X Congreso del Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre.
- Montequín, A. (2007). "El Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur: un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, núm. 88, abril-junio, Rosario, Argentina, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales, pp. 1-143.

- Montoya, Fernando (2014). *Hacia el Consejo Económico y Social de México como agente para el combate a la pobreza*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Narayan, Deepa (2002). *Empoderamiento y reducción de la pobreza: libro de consulta*, México, Banco Mundial-Alfaomega Colombiana.
- Ocampo, José Antonio y Andras Uthoff (2000). “Retomar la agenda del desarrollo”, en *América Latina XXI: ¿avanzará o retrocederá la pobreza?*, Fernando Solana (coord.), México, Parlamento Latinoamericano y Fondo de Cultura Económica.
- Pettit, Philip (2004). “Depoliticizing Democracy”, en *Ratio Juris*, vol. 17, núm. 1, marzo, pp. 52-65.
- Rabotnikof, Nora (1992). “Corporativismo y democracia”, en *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, Matilde Luna y Ricardo Pozas (eds.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- S/A (2009). *Informe. La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008)*, México, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Sabel, Charles (1997). “Constitutional Orders: Trust Building and Response to Change”, en *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, J. Rogers Hollingsworth y Robert Boyer (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 154-188.
- Schmitter, P.C. (1974). “Still the Century of Corporatism?”, *Reviews of Politics* vol. 36, núm. 1, pp. 85-131.
- Segovia, O. (1998). “Gestión social y territorio. Análisis de modalidades de participación local”, *Preposiciones*, núm. 28, pp. 1-14.
- STPS (1996). *Principios de la nueva cultura laboral*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Woltjer, Johan (2000). *Consensus Planning: The Relevance of Communicative Planning Theory in Dutch Infrastructure Development*, EUA, Ashgate Press.

NO TODO LO QUE BRILLA ES ORO: DILEMAS EN TORNO A UN EVENTUAL AUMENTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO*

Rosa García Chediak

Es casi como descubrir el Mediterráneo, afirmar que las relaciones Estado-sociedad civil son complejas, y hoy por hoy cada vez más densas desde cualquier arista que se examine. Esta premisa, sin embargo, se conecta a otra quizá no tan aceptada: es cada vez más difícil para cualquier forma de relación social, incluso para aquellas que se reivindican como parte de la sociedad civil, mantener un margen de autonomía respecto al Estado. Tal afirmación es especialmente problemática para un país como México, con su larga tradición de organización de la participación política por el Estado, sus amplios recursos de cooptación corporativa y clientelar, por no mencionar los represivos. La idea de que es difícil sostener una sana distancia respecto al Estado es, hasta cierto punto, inaceptable para buena parte de las llamadas organizaciones de la sociedad civil (osc), las cuales se han edificado a sí mismas tratando de mantener esta suerte de hiato, como condición necesaria para su trabajo en pos de la democratización del país.

En el caso mexicano, las osc han vivido por tanto una permanente tensión entre la tradicional cerrazón —especialmente visible en el caso de organizaciones

* El presente trabajo es resultado del proyecto de investigación “Estado, políticas públicas y cultura política: México y Ecuador durante el último trienio”, financiado por el Programa de Becas Postdoctorales DGPA/UNAM.

de Derechos Humanos (DDHH)— y el reconocimiento legal. La tendencia al reconocimiento tuvo sin dudas un hito de crucial importancia con la promulgación en 2004 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, resultante de los esfuerzos sostenidos por numerosos colectivos. Entre otros avances introducidos por la ley, se destaca la habilitación del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, adscrito al Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Este registro ha posibilitado reconocer igual validez legal a organizaciones de diversa personalidad jurídica. De igual modo, la ley —y el propio establecimiento del registro— ha comenzado a ordenar un procedimiento de acceso al financiamiento público por parte de las OSC inscritas, que anteriormente carecía de regulación.

Si se considera que las OSC deben declarar en sus estatutos la obligación de desempeñar labores de beneficio social destinadas a terceros, parece del todo justificado que reciban un financiamiento público suficiente y estable. Sin embargo, diversos problemas provocan que la afluencia de fondos públicos haya sido insuficiente.¹ A lo largo de más de una década, las transferencias han crecido caóticamente pero promediando una tasa anual de 21%, si se tiene en cuenta el efecto de la inflación, especialmente notorio a partir de 2010.² Para acotar este desempeño, es necesario señalar que, de 2006 a 2014, la mayor cota alcanzada por los apoyos fue en 2014 y solo representó 0.04% del PIB mexicano. Por lo demás, parece mantenerse en bajos niveles el número de OSC a las que el Estado alcanza a apoyar económicamente, siendo un escaso 11% en 2013,³ mientras se estima que en 2014 se beneficiaron menos de 15% de las OSC registradas (Nieva y Guadamuz, 2015: 32, 34). No hay reportes consolidados sobre los apoyos que se confieren a nivel estatal, pero se presume desarrollan un comportamiento similar o menor. De igual modo, están pendientes investigaciones que computen el financiamiento público

¹ Entre otras causas, se ha debatido sobre la falta de previsión de la legislación presupuestaria para ordenar la transferencia de financiamiento público hacia el tercer sector (Verduzco, 2015: 22); la desconexión entre el monto subvenciones y el crecimiento del PIB (Observatorio Mexicano de la Crisis y Sustenta Ciudadanía, 2015: 34) y la afluencia de parte importante del financiamiento público a instituciones gubernamentales constituidas como asociaciones civiles —las llamadas GONGOS— estimándose que en 2014 estas entidades detentaron alrededor de 48% (~3000Mdp) de los apoyos destinados a OSC (Observatorio Mexicano de la Crisis y Sustenta Ciudadanía, 2015: 67)

² Porcentaje estimado con base en las cifras recopiladas por Verduzco (2015) para el periodo 2006-2012, los informes SHCP (2013 y 2014) y el IPC anual reportado por Banxico.

³ Cálculo con base en el Informe anual de las acciones de fomento.

que llega a las osc mediante los programas sociales de distintas secretarías. Evaluar cuán significativos resultan los fondos públicos para el sostenimiento de las osc es un asunto todavía más escurridizo. Estudios parciales sugieren que, para la mayor parte de estos entes, existe una débil dependencia del financiamiento público, al representar menos de la tercera parte de sus recursos financieros totales (Verduzco, Leal y Tapia, 2013: 66).

El lento desarrollo de las transferencias públicas hacia las osc en México ha provocado que las organizaciones tengan diversidad de estrategias de sustento, recurriendo entre otras vías a las donaciones privadas —de fundaciones internacionales, nacionales, empresas o individuos particulares—, la cooperación internacional o el autofinanciamiento —mediante la venta de determinados productos o servicios o el pago de cuotas de sus miembros.

Al examinar la dinámica de las donaciones, se corrobora que el Estado mexicano no goza de un protagonismo indiscutido en el fomento económico de las osc. En este sentido, destaca el importante peso que siguen desempeñando las de procedencia nacional en el sustento de la sociedad civil organizada. Según datos del Reporte de Donatarias Autorizadas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de 2014,⁴ este tipo de fondos canalizados hacia las distintas entidades de la sociedad civil, quintuplicaron a los provenientes del erario público en 2013. Por otra parte, también es mayor el número de osc que potencialmente pueden ser beneficiadas por donaciones, si se le compara con aquellas que reciben dinero público. En 2014, según datos del Reporte de Donatarias Autorizadas (SHCP, 2015), las osc con el certificado de donatarias representaban alrededor de 34% de las inscritas en el registro de Indesol. Sobre el aprovechamiento de estos recursos, se ha estimado que los distintos tipos de donaciones podían llegar a satisfacer desde 15% a 21% de las necesidades de ciertas organizaciones (Verduzco, Leal y Tapia, 2013: 66), aunque es normal que las organizaciones acumulen distintos donativos, lo cual arrojaría porcentajes mayores.

Sobre la diversificación de estrategias financieras de las osc, conviene dedicar un último comentario a la cuestión del autofinanciamiento, una opción muy socorrida entre las asociaciones. Esta, al centrarse en la generación propia de recursos, actúa como contrapeso de los procesos de burocratización y profesionalización que,

⁴ Mediante el certificado de “donataria autorizada” emitido por el SAT, las osc pueden recibir donaciones de privados y a la vez emitir recibos mediante los cuales los donantes obtengan deducciones en su pago del Impuesto Sobre la Renta.

como se verá, suelen traer aparejado el predominio de fuentes de financiamiento extrínsecas —como las transferencias públicas o donaciones privadas. Lamentablemente para el caso de México, no existe ningún reporte oficial sobre los ingresos que generan las propias osc.⁵ Al margen de las carencias de información, estudios parciales como el ya citado de Verduzco, Leal y Tapia (2009), manifiestan que 57% de las osc encuestadas acude al autofinanciamiento, y que este podía llegar a satisfacer hasta 39% de sus necesidades financieras. Otro reporte más reciente, hecho con base en una encuesta aplicada a un centenar de osc mexicanas, corroboraba que más de la mitad de ellas realizaba actividades económicas para sostenerse (Observatorio Mexicano de la Crisis y Sustenta Ciudadanía, 2015: 23). En un sentido positivo, la ausencia de obstáculos en el marco legal-fiscal estimula este tipo de prácticas. Sin embargo, debe contemplarse que el autofinanciamiento tiene un techo en sus posibilidades de expansión en el país, dadas las amplias franjas de población en la pobreza,⁶ y el estrechamiento de las clases medias,⁷ sector que típicamente contribuye con el activismo civil. De este modo, aunque el autofinanciamiento apunta a ser la estrategia financiera más extendida entre las osc mexicanas, los recursos recabados tienen posibilidades muy limitadas de crecimiento y por ello mantendrán su carácter complementario a los obtenidos por otras vías.

Los malabares financieros que viven las osc mexicanas para mantenerse a flote, y en específico la insuficiencia del financiamiento público, acarrea consecuencias que las pueden afectar de forma terminante. El deficitario apoyo económico por

⁵ De hecho, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), podría ofrecer información útil al respecto con base en las declaraciones de las osc inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes, requisito previo para ser incluidas en el de Indesol. Lo anterior no implicaría de forma necesaria violentar el principio de “secreto fiscal”, si por ejemplo se ofrecen estadísticas consolidadas que den cuenta general de los ingresos que generan las propias osc, las modalidades empleadas, entre otros. Con todo, esta información dejará fuera a todas las organizaciones que optan por no obtener el RFC.

⁶ Según estadísticas oficiales, 53.2% de la población no supera por sus ingresos la línea de bienestar (Coneval, 2015), mientras que 64.2% de los perceptores de ingresos monetarios reciben menos de dos salarios mínimos (Inegi, 2015), lo cual denota un contingente amplio al cual no se puede recurrir para recabar contribuciones dinerarias.

⁷ Según el mismo reporte del Inegi, los hogares correspondientes a los deciles medios (v-viii) han visto reducida su participación en los ingresos monetarios como promedio 5% durante el periodo 2012-2014. Otros estudios que integran, además de los ingresos, variables como la disponibilidad de tiempo, consideran que la clase media y su escalón inmediato inferior —personas con necesidades básicas cubiertas y sin carencias ni de ingreso ni de tiempo—, abarca a menos de 15% de la población mexicana (Damián y Boltvinik, 2015).

parte del Estado ha sido relacionado con la ausencia de una política definida hacia el sector, que termina afectando la supervivencia misma de las organizaciones (Muñoz y Arce, 2013: 68) y les avoca a una alta tasa de mortalidad.⁸ Asimismo, los déficits de financiamiento público, que no es raro se presenten como un aliante para crear organizaciones competitivas, por la misma vía pueden azuzar los resquemores y dificultar la cohesión interna de un sector donde se pugna por recursos escasos. Lo anterior tiende a dificultar alianzas que, por otra parte, aumentarían la fuerza negociadora del asociativismo civil ante el Estado.

A contracorriente de los conocidos efectos desfavorables que ocasiona la falta de apoyo presupuestal a las OSC, el presente trabajo se centra en examinar dificultades que por lo general se originan con la afluencia de fondos públicos hacia las OSC. En tanto su dependencia de los recursos públicos ostenta bajos índices en México, el presente estudio simplemente identifica elementos que predisponen hacia una evolución desfavorable, en el supuesto de que se incrementaran las transferencias del Estado hacia el tercer sector. El primero de estos fenómenos recurrentes es la burocratización y profesionalización de las organizaciones, lo cual tiende a afectar el modo de vincularse con las demandas ciudadanas. En segundo lugar, la transferencia de dinero público suele privilegiar un perfil de organizaciones “ejecutoras” de proyectos o de prestación de servicios, en detrimento de la capacidad de incidencia legal. Por último, la provisión de financiamiento público hacia las OSC puede derivar hacia un proceso de “tercerización”, en menoscabo de lo asignado a servicios sociales dependientes de la administración estatal. A continuación se expone el análisis de cómo se comportan estos dilemas en el caso mexicano.

Se parte de un marco analítico donde se integran diversas propuestas teóricas. De la teoría de la movilización de recursos se extrajeron sugerentes referencias para abordar la profesionalización y burocratización en las organizaciones civiles, y cómo estos procesos pueden estar condicionados por el incremento de las fuentes de financiamiento extrínseco, como son las de naturaleza pública (McCarthy y Zald, 1973). Para completar el diagnóstico sobre este punto, resultaron de utilidad las críticas teóricas al paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), así como

⁸ Si tomamos como referencia uno de los primeros estudios sobre el particular en México, entre 1998 y 2000 desaparece aproximadamente 50% de las OSC cada año (Calvillo y Favela, 2004: 81). Luego de creado el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil, cálculos basados en la razón entre las organizaciones inscritas y las organizaciones a las que no se les renovó la inscripción, estiman que en 2008 la tasa de mortalidad estuvo en torno a 34% (Verduzco *et al.*, 2009: 56).

propuestas teóricas que apuntan la “gubernamentalidad”, el “neo-corporativismo” o hasta lo “pro-estatal” de las entidades de la sociedad civil que reciben financiamiento público (Lipsky y Smith, 1989; Anheier, Toepler y Sokolowski, 1997). A la hora de abordar si la transferencia de fondos públicos marcha aparejada a procesos que incentiven la incidencia de las osc en el diseño legal de las políticas públicas, resultó de gran utilidad el concepto de “cabildeo de bajo perfil”, extraído de las experiencias de especialistas estadounidenses en *“Nonprofit Lobbying/Advocacy”* (Avner, 2013; Berry y Arons, 2003). Para el último acápite se ha utilizado el concepto de “tercerización” que, si bien es de uso común en la economía empresarial, de igual modo es útil para describir la transferencia de recursos hacia el tercer sector con el propósito de edificar un sistema de bienestar y, concretamente, las contribuciones o problemas de las osc ante esa tendencia (Lipsky y Smith, 1989; Rossel, 2010; Frumkin y Kim, 2002; Salamon, 1987).

UN MAYOR FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y LA REGLAMENTACIÓN ¿ASEGURAN UNA ORIENTACIÓN CIUDADANA EN LAS OSC?

El fomento económico de las osc, y en particular la transferencia de recursos financieros, aparecen inevitablemente en tensión con la aspiración de autonomía que caracteriza a este tipo de asociaciones, y que se considera una condición esencial para su trabajo de representar demandas postergadas de la ciudadanía. Es interesante observar que esta cuestión se plantea incluso en contextos como el español, caracterizado por un claro predominio de los apoyos económicos estatales y una enjundiosa reglamentación de cómo deben efectuarse tales transferencias.⁹ En México, las preocupaciones sobre el particular parecen haber aumentado durante la presente administración presidencial, siendo así que desde algunas osc se ha llegado a plantear que existen riesgos de que su trabajo se corporativice.¹⁰ La preocupación encuentra motivos no solo en la larga tradición corporativa del país,

⁹ Así, por ejemplo, especialistas españoles recomiendan la captación de fondos privados y la generación de recursos propios como asuntos relevantes para el mantenimiento de la independencia (Vidal, Grabulosa y Barras, 2010: 8,10)

¹⁰ En el reporte *El ambiente en que se desarrollan las organizaciones de la sociedad civil en México* (Becerra, Pineda y Castañeda, 2014: 57), 27% de las osc encuestadas manifestó que su trabajo corría el riesgo de ser “corporativizado” durante el presente mandato presidencial.

sino en las experiencias más reciente de osc que manifiestan la intervención de consideraciones partidistas en los funcionarios encargados de conceder el financiamiento público.¹¹

Ante este dilema, se ha criticado la ausencia de una reglamentación adecuada para la concesión de fondos y de implementar mecanismos obligatorios de rendición de cuentas (Alternativas y Capacidades, 2010), lo cual son requisitos básicos e incluso eficientes si de lo que se trata es evitar las manifestaciones más descaradas de clientelismo y corrupción. Sin embargo, las medidas destinadas a garantizar que la distribución de los fondos públicos se realice en un régimen de publicidad, objetividad y concurrencia competitiva —como la claridad de las reglas de operación, transparencia en los dictámenes, instancias de apelación, mecanismos de rendición de cuentas—, no se han demostrado efectivos para otros problemas de fondo que la abundancia de financiamiento público traería aparejado, y terminarían atentando contra la calidad de la representación ciudadana.

Aun cuando la revisión emprendida por McCarthy y Zald (1973) pareciera lejana en el tiempo, sorprende la actualidad de su diagnóstico. Dichos investigadores se percataron de la impronta de un nuevo tipo de organización al interior de los movimientos sociales. Estas estaban constituidas por un reducido grupo de profesionales, que recibían altos salarios en función de sus habilidades y conocimientos específicos —por ejemplo, en el manejo de la comunicación mediática—, y a los cuales se les exigía una dedicación exclusiva. En función de lo anterior, los autores puntualizaban un elemento crucial: el financiamiento necesario para el mantenimiento de estos equipos profesionales no provenía, como había sido usual, de lo recaudado entre las personas que se adscribían a un movimiento en virtud de una común afectación. Por el contrario, provenían de fuentes externas, entre ellas agencias estatales o diversas fundaciones. En consecuencia, la cuestión de la membresía perdía centralidad, y aparecían organizaciones con una afiliación muy reducida, que por tanto no elaboraban sus programas en conciliación con los beneficiarios de su actividad, pero sí de acuerdo a la supervisión de sus patrocinadores. En fecha más reciente, Acuña (2007: 209-211) ha vinculado los efectos del financiamiento extrínseco con el deficiente funcionamiento democrático de muchas osc, en las cuales, según su opinión, son inexistentes los mecanismos de selección de las autori-

¹¹ Según el referido informe de Jocelyn Nieva y Claudia Guadamuz (2015: 27), 15% de las osc mexicanas consultadas para el estudio manifestó haber topado con funcionarios que denegaron sus solicitudes manifestando consideraciones partidistas.

dades ejecutivas —por lo general designadas—, existe poca rotación de los cuadros dirigentes, son escasos los mecanismos para resolver conflictos internos y, finalmente, no hay una rendición de cuentas hacia los intereses representados.¹²

En realidad, estos efectos se han evidenciado en contextos donde predominan las fuentes de financiamiento extrínsecas —como en Estados Unidos—, y específicamente públicas, circunstancia que hasta el presente no define a México. Sin embargo, estudios sobre el país han identificado que se pudiera transitar perfectamente por las mismas vías. Así, de León (2004), al reparar sobre la abundancia de financiamiento proveniente de la cooperación internacional, consideraba que junto con el mismo se imponía a las osc mexicanas una agenda temática. Por su parte, Massicotte (2004) ha apuntado que las osc que podían contratar a profesionales capacitados eran capaces de hacer avanzar propuestas técnicamente fundadas, pero se les acusaba de tener débiles relaciones con sus bases sociales y ser poco representativas de la ciudadanía.

Estudios recientes apuntan nuevos problemas. En lo fundamental, se lamenta el ingente trabajo burocrático que ha significado para las osc participar de fondos públicos concursables, y cómo ello afecta sus servicios a la ciudadanía. En este sentido, se comenta que los apoyos públicos conferidos mediante programas que cuentan con reglas de operación, dan lugar a “procesos muy complejos de solicitud y pesadas cargas administrativas” (Observatorio Mexicano de la Crisis y Sustenta Ciudadanía, 2015: 35). Mientras que otras voces arguyen que, si bien lo anterior es concomitante a las exigencias de la fiscalización gubernamental, distrae de las tareas fundamentales del proyecto (Verduzco, 2015: 76).

¹² Aunque los planteamientos de Carlos H. Acuña se refieren a las osc argentinas, encontramos indicios de que este patrón se repite allí donde predomina el financiamiento extrínseco. Al respecto, Ecuador constituye un caso paradigmático por el peso mayoritario del financiamiento proveniente de la cooperación internacional. En un informe divulgado por el Colectivo de Organizaciones de la Sociedad Civil, donde se recogen los resultados de una encuesta aplicada a un centenar de osc, se afirma que la cooperación internacional representa 41,4% del financiamiento, frente a 23,5% conformado por el financiamiento propio y 14,7% detentado por el financiamiento público. Más adelante, se recoge que 84,31% de las osc declaran rendir cuentas a los donantes, solo 62,75% manifiesta hacerlo respecto a la población atendida, mientras un escaso 33,3% afirma que tiene información sobre su gestión disponible al público. En todo caso, debe considerarse que los dos últimos porcentajes pudieran ser mucho menores, dado que la información se ha recabado por vía de encuestas a los gestores de diversas osc y es conocido el sesgo que introducen las respuestas “políticamente correctas”. El informe se encuentra disponible en <http://rendircuentas.org/wp-content/uploads/2012/10/InformeOSC2011-1_ecuador.pdf>. [Fecha de consulta: 23 de octubre de 2015.]

Así las cosas, es oportuno reflexionar sobre cómo un aumento de las transferencias públicas hacia el sector tendería no solo a una acusada profesionalización, sino también a un inevitable proceso de burocratización, tendencias que van en detrimento de la representación de demandas ciudadanas. Se abre entonces todo un campo de análisis para encontrar la medida exacta en que pueda combinarse el necesitado financiamiento público con mecanismos que aseguren una vinculación orgánica con los sectores ciudadanos para los cuales se trabaja. Sobre la organicidad en los nexos que debe existir entre las OSC y los ciudadanos involucrados en su trabajo, dos aspectos de especial cuidado son la importación de modelos de gestión empresarial y un modo de trabajo despectivamente denominado “tecnocrático”, ambos puntos relacionados entre sí.

Sobre lo primero, es conocido el influjo que desde la década de los ochenta tiene la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), con su apuesta por la introducción de criterios y herramientas gerenciales en los diferentes servicios públicos. La idea de fondo es aumentar la eficiencia en el sector público en su provisión de bienes y servicios. A este fin, la NGP opera una redefinición del concepto de “ciudadano”, al cual prefiere concebir como “cliente” o “consumidor”. Se considera que con este cambio se dota de mayores derechos de exigibilidad al sujeto, aunque existe la opinión contraria según la cual la noción de “cliente” desintegra la visión holística de los individuos concretos, y difumina su carácter de portador de ciertos valores colectivos (López, 2003: 20). En otras palabras, concebir al ciudadano como cliente-consumidor diluye el sentido de la participación democrática. Aunque la NGP se ha tratado de implementar con mayor fuerza en el aparato administrativo estatal, su estilo ha influido sobre otros actores, como las OSC. Entre otras circunstancias, la difusión de este enfoque se debe a su amplia recomendación, bien por parte de agencias de cooperación internacional o entidades gubernamentales, todas ellas importantes emisoras de financiamiento hacia el sector sin fines de lucro. A partir de ello, las OSC mexicanas también han entrado en la vorágine y son obligadas a plasmar sus proyectos según formatos en los cuales los colectivos a los que se dirige su trabajo se enfocan como abstractos “públicos”, “beneficiarios”, o mediante el todavía más vago “impactos”, apelativos todos que difuminan el carácter de ciudadano y agente de quienes se ven involucrados en los proyectos. Si se analiza por ejemplo el caso de Indesol, en tanto instancia oficial a cargo de la transferencia de recursos públicos federales a proyectos presentados por OSC, se hace explícito que las iniciativas que concursan deberán asumir la terminología apuntada (Indesol y Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC, 2014: 39). Visto lo anterior,

cabría preguntarse hasta dónde —junto con la concesión de financiamiento— se imponen formatos de trabajo y una lógica benefactora que da al traste con los principios constitutivos del activismo civil.

Investigaciones sobre otros contextos reportan que esta es una evolución altamente probable y atribuyen gran parte de la responsabilidad a los métodos gerenciales que deben asumir las osc. Así, pesquisas sobre organizaciones estadounidenses han documentado cómo la transferencia de financiamiento público hacia osc afecta de modo neurálgico su gestión interna y, en última instancia, termina por transmutarlas en organizaciones cada vez más “gubernamentales” en sus enfoques de la política pública (Lipsky y Smith, 1989). De igual modo, un estudio sobre las imponentes osc germanas comenta que se da por sentado el hecho de un patrón “neo-corporativista” y una orientación “pro-estatal” entre ellas, cuya raíz se atribuye al papel preponderante que desempeña el financiamiento público (Anheier, Toepler y Sokolowski, 1997).

La segunda cuestión, vinculada a la necesidad del saber especializado en la prestación de los servicios públicos, tiene de igual modo importantes implicaciones. Para las osc, la capacidad técnica fue uno de los modos de avalar su derecho a intervenir en problemas de envergadura colectiva, a medida que ganaban espacios institucionales. No obstante, en los momentos iniciales de la “incidencia” era patente que este derecho demandaba otros soportes, entre ellos el respaldo político de importantes sectores de población.¹³ Sin embargo, en la actualidad se reitera la *expertise* como criterio de legitimidad de las osc. Interesa enfatizar que la apuesta por delegar servicios públicos en entidades conformadas mayormente por

¹³ En este sentido es interesante tener en cuenta que el uso del término de “incidencia pública” es indisoluble de procesos históricos de democratización, como las luchas por los derechos civiles en Estados Unidos, o la disolución de los regímenes dictatoriales en América Latina. En este sentido, es pertinente repasar un texto pionero de Rodrigo Villar (2003: 23-24), embebido todavía de una marcada orientación política resultante del contexto de la transición democrática argentina. En este se apuntaba que las osc podían legitimarse en cuatro ámbitos: el moral (al mantener una coherencia con sus principios fundacionales), el legal (al tener un respaldo normativo), el político (dado por sus nexos orgánicos con determinadas bases sociales), y finalmente el técnico. Por su parte, la socióloga Inés González Bombal prefería, en las conclusiones del mismo libro, dejar claro que se adscribía al criterio de que la legitimidad de las osc se basaba en representar a quienes estaban subrepresentados. Dicho criterio lo tomaba prestado la autora de J. Craig Jenkins, sociólogo estadounidense que, en la década de los setentas, fue de los autores clave en la formulación de la teoría de la movilización de recursos.

un *staff* técnico, se ha considerado un factor que tiende a despolitizar el trabajo de las asociaciones (Martínez, 2001: 22; Jara, 2013). En este sentido, argumentan que estos equipos son más propensos a centrar su quehacer en la resolución de problemas concretos, en detrimento de los espacios deliberativos o de establecer mecanismos de decisión conjunta con la población. En el lenguaje de algunas asociaciones mexicanas, este desplazamiento también se expresa como una opción preferente por la realización de “actividades prácticas”, en desmedro de la “generación de pensamiento crítico” (Becerra, Pineda y Castañeda, 2014: 57)

Para finalizar este epígrafe, debe considerarse que la preeminencia del saber técnico en la toma de decisiones ha sido el origen del apelativo de “tecnocracia”,¹⁴ para definir a elites profesionales cuyo quehacer se exime del escrutinio público. Tal proceder no puede justificarse por completo en la complejidad de las decisiones a tomar, hecho que ciertamente limita la posibilidad de emitir opiniones competentes. Sin embargo, diversas experiencias demuestran que se cosechan mejores frutos cuando el trabajo de “incidencia” se sustenta en campañas de sensibilización y opinión, en las cuales se logran involucrar a mayores segmentos de población;¹⁵ y es que, desde la perspectiva de incidencia, no se puede perder de vista que la pertinencia técnica de una propuesta solo logra afectar el rumbo de las políticas públicas cuando además está respaldada por relaciones de fuerzas favorables, las cuales llegan a expresarse en el terreno de los mecanismos institucionales. Por tanto, en una circunstancia donde se aspira a promover las transferencias públicas hacia el sector sin fines de lucro, corresponde plantearse no solo la necesidad de utilizarlo para el reclutamiento de personal técnico. Además, es necesario salvaguardar los nexos con los movimientos y otros actores sociales, los espacios y mecanismos de deliberación democrática que doten de verdadero poder a las iniciativas ciudadanas.

¹⁴ Entre otros, el término fue divulgado por el célebre sociólogo francés Pierre Bordieu (1995), ver su discurso “Combatir a la tecnocracia en su propio terreno”, en <<http://sociologos.com/2013/06/30/combatar-a-la-tecnocracia-en-su-propio-terreno-de-pierre-bourdieu/>>. [Fecha de consulta: 29 de febrero de 2016]. Si bien el autor no definió el término con rigurosidad conceptual, sí apuntó, mediante el mismo, las connotaciones que aquí retomamos.

¹⁵ En este sentido, resultan elocuentes las “infografías” que publica la asociación civil Alternativas y Capacidades para dar a conocer los logros de incidencia pública de determinados colectivos, en <<http://www.alternativasycapacidades.org/publicaciones>>. [Fecha de consulta: 29 de febrero de 2016.]

RECONOCIMIENTO LEGAL, INCIDENCIA LEGISLATIVA Y UNA CUENTA QUE NO DA

Como se comentó antes, la promulgación de la Ley Federal de Fomento fue sin duda un paso importante en el reconocimiento legal de un nuevo tipo de activismo ciudadano. Una de las grandes expectativas que se suscitaron a raíz de la negociación de esta pieza legal fue la aspiración de que una vez concedido un reconocimiento legal pleno como actor público, también fuera despejado el camino para que las organizaciones civiles pudieran intervenir en cualquiera de las fases de las políticas públicas, especialmente en el momento de su diseño y formulación legal.¹⁶ En esta etapa, una mayor presencia de las asociaciones civiles se consideraba indicativo de un mejor funcionamiento de las instituciones representativas, en tanto podrían ventilar en el seno de instancias deliberativas y decisorias demandas postergadas de la ciudadanía, interpelando para ello a los diferentes representantes políticos o, lo que es lo mismo, desplegando actividades de cabildeo. Sin embargo, existen razones de peso para considerar que esta pieza legal, junto a otras que integran el marco normativo, no han dado curso decisivo a tales aspiraciones. Estudios consultados ilustran las carencias específicas de las instancias de diálogo entre los órganos del poder ejecutivo y las OSC (Montoya, 2014), o bien en los consejos consultivos creados para el desempeño de determinadas políticas (Hevia, Vergara y Ávila, 2011). Por el contrario, parece más bien escaso el interés que suscitan los temas de incidencia legislativa.¹⁷

Las líneas que siguen son una aproximación a las limitaciones que pesan sobre las OSC para ejercer el cabildeo legislativo, instancia donde se consagran las

¹⁶ Como se ha apuntado, si bien esta aspiración ya había sido alentada por diversas leyes previas como la Ley General de Educación, la Ley de Seguridad Pública del DF, la Ley de Participación Ciudadana del DF, la Ley de Desarrollo Social del DF, la Ley de Fomento de las Actividades de Desarrollo Social del DF, y la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las mismas dotaban a la participación de la sociedad civil organizada de un alcance limitado e igualmente escasas vías de efectiva instrumentación en el diseño de las políticas públicas (Favela y Margarita, 2004)

¹⁷ Esta impresión se fundamenta en el acercamiento más bien eventual que han recibido tales problemas dentro de las publicaciones especializadas. La insistencia más explícita que se ha encontrado es la obra de Elio A. Villaseñor Gómez. Otro indicio en este sentido es el escueto respaldo que recibe una iniciativa, como la Alianza por el Parlamento Abierto, a la que se han sumado apenas una decena de organizaciones. Véase <<http://www.parlamentoabierto.mx/>>.

prioridades gubernamentales y que permanece como un asunto donde las dificultades financieras adquieren especial realce para las osc.

Las lecturas más optimistas suelen interpretar que la “Ley Federal de Fomento” sí dio un espaldarazo a las osc en sus aspiraciones al cabildeo legislativo, en tanto especificaba como una de sus funciones legítimas la de “promover la participación ciudadana en asuntos de interés público”. El carácter general del enunciado, viene a tono con la tradicional falta de regulación de estas prácticas en el contexto mexicano.¹⁸ Pero esta desregulación, más que ayudar a la mayoría de las osc, ha ido en su contra pues no delimita un terreno de competencia justa entre estas y los despachos especializados que durante años han mantenido un dominio exclusivo sobre la materia.

Por otra parte, hasta que se reformó, apenas en 2013, la Ley de Impuesto sobre la Renta (LISR), esta operó como una importante cortapisa, al especificar que las osc registradas como “donatarias autorizadas” no debían involucrarse en actividades destinadas a influir sobre los legisladores. Con la reforma de 2013, se precisó en el artículo 82, numeral III, que las personas morales con fines no lucrativos “podrán realizar actividades destinadas a influir en la legislación, siempre que dichas actividades no sean remuneradas y no se realicen en favor de personas o sectores que les hayan otorgado donativos”. La cláusula se considera oportuna, no solo porque anula la prohibición anterior, sino también porque se orienta a evitar que las osc operen como promotoras de intereses privados. Lo problemático de las modificaciones introducidas por la reforma a la LISR, consiste en conferir al Servicio de Administración Tributaria (SAT) la potestad de exigir todos los requerimientos que estime, dejando abierta la puerta para que esta entidad fiscalice el cabildeo de las osc más allá de límites razonables. Aunque esta posibilidad no parece haberse hecho efectiva hasta el momento —no se encontraron denuncias sobre el particular—, lo cierto es que avala procederes tendientes a una mayor

¹⁸ Aunque hay visiones divergentes sobre la significación del cabildeo legislativo en México previo a 1997 —fecha en que el PRI pierde la mayoría legislativa—, lo cierto es que en esta fecha cambió el escenario en que se debían desarrollar estas prácticas y sus posibilidades concretas. Lo sorprendente es que, hasta el momento, se mantienen estancadas las iniciativas de promover una ley federal para regular las actividades de cabildeo legislativo, la primera de las cuales fue presentada en 2002, por el diputado priista Efrén Leyva. Solo en diciembre de 2010 se aprobaron algunas disposiciones sobre el cabildeo dentro de las modificaciones al “Reglamento para el gobierno interior del Congreso”, las cuales comentaremos más adelante.

arbitrariedad, al no especificar tampoco el grado de “influencia legislativa” o “participación política” permitido a las donatarias.¹⁹ Tal espada de Damocles puede estar estimulando, por ejemplo, que sea escasa la presencia de osc dentro de los cabilderos registrados para realizar sus labores ante las cámaras.²⁰ Como sucede con el mercado negro, la intención de controlar en exceso puede terminar propiciando que las prácticas en cuestión se lleven a cabo por canales informales.

En contraste con las exigencias establecidas para las osc, nada similar se requiere al resto de los cabilderos que se inscriban en las mesas directivas de las diferentes cámaras. De hecho, las disposiciones del Reglamento para el gobierno interior del Congreso (artículos 264-268), que se aprobaron en 2010, solo exigen requisitos mínimos para inscribirse en el registro, tales como identificación del representante de la organización, domicilio, o las comisiones y asuntos en los que prevé intervenir. Por lo demás, tampoco se especifica qué instancia se encargará de auditar el registro, ni se prevé qué conductas son inadmisibles, salvo la entrega de documen-

¹⁹ En este punto, es revelador el contraste con la legislación estadounidense, a la cual se atribuye ser la fuente de inspiración para la regulación del cabildeo de las donatarias mexicanas (Reygadas, 2013: 129). En Estados Unidos ciertamente se ha utilizado la legislación fiscal para contener la participación civil en la *political advocacy*, estableciendo la exención de impuestos solo para las organizaciones clasificadas como de beneficencia, mismas que el *Internal Revenue Service* (IRS), clasifica con el código 501c3. Sin embargo, dentro de los fines autorizados a estas se incluyen actividades que derivan necesariamente hacia el cabildeo, como por ejemplo “la defensa de los derechos civiles”. Por tal motivo, la institución advierte a las 501c3 que las tareas de influir en la legislación no pueden ser “parte sustancial de sus actividades” y que deben abstenerse de cualquier “campaña a favor o en contra de candidatos políticos”. Esta regulación, ciertamente imprecisa, es la más conocida en los predios estadounidenses, y limita en grado considerable el cabildeo ciudadano. Sin embargo, en 1976 fue promulgada la *Lobby Law*, que entre sus disposiciones permitía a las organizaciones sin fines de lucro incursionar en el cabildeo sin perder sus exenciones fiscales, pero fijando un techo a los gastos destinados a este fin, según una escala ajustada al tamaño de sus presupuestos. El mecanismo para ello se conoce como la opción H, a la cual las organizaciones 501c3 pueden adscribirse mediante un formulario que les proporciona el mismo IRS. Véanse más detalles en Berry y Arons (2003).

²⁰ La lista de los cabilderos inscritos en la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados durante la pasada LXII legislatura, muestra que la presencia de las osc que se inscriben como tales es marcadamente minoritaria en este ámbito —alrededor de 5%— siendo un espacio mayormente copado por despachos y cámaras empresariales. La lista se encuentra disponible en <<http://transparencia.diputados.gob.mx/index2.php?nodo=5000&rango=75>>, como respuesta a la solicitud de información folio 11293, realizada el 2 de agosto de 2014.

tos falsos, penalizada con la pérdida del registro. En su conjunto, este primer intento de regulación del cabildeo es sumamente precario, si se compara con las propuestas de ley formuladas desde el propio contexto mexicano, pero aún más si se confronta con la experimentada legislación estadounidense al respecto.²¹ Además de lo apuntado, es importante añadir que se dejan sin fiscalizar temas como los nexos entre los clientes de los cabilderos y los representantes políticos —especialmente el financiamiento de sus campañas— o la propia contabilidad de las firmas dedicadas a esta actividad. Con estas brechas abiertas, es de esperar que conserven el privilegio de influir sobre los legisladores solo aquellas firmas respaldadas por poderosos clientes, quienes disponen de recursos suficientes para hacer frente a las exigencias de los representantes políticos. Por otra parte, debe considerarse el elevado costo de los servicios de los cabilderos profesionales,²² mismos que se fundamentan en el conocimiento a fondo de las dinámicas parlamentarias, pero también en su capacidad para producir o acceder a información privilegiada, para lo cual las firmas ponen gran empeño en contratar a excargos públicos. En uno y otro sentido, los despachos especializados —amparados por la amplia desregulación— crean una suerte de control monopólico sobre la actividad, excluyendo a otros competidores, como las osc.

Puntualizando, al menos en el plano del cabildeo legislativo existen pocas alternativas para las osc, que deben asumir un marco regulatorio potencialmente controlador, pero además parten de condiciones *de facto* desventajosas, en especial debido a su difícil situación financiera. Desde esta arista, cobra nueva relevancia el levantamiento de la prohibición a ejercer el cabildeo por osc contempladas como donatarias autorizadas, pues esta es casi la única fuente que permitiría desarrollar actividades de cabildeo. Al respecto debe considerarse, en primer lugar, que el concepto de donación brinda un mayor margen de maniobra sobre el destino de los bienes concedidos, existiendo modalidades donde no se establece requisito o condición alguna por parte del donante. En cambio, el ejercicio de los recursos obtenidos por convocatorias del Estado debe atenerse a lo establecido en ellas y el

²¹ Algunos elementos para la comparación en Mascott (2007).

²² Según un reportaje publicado en la edición digital de *Vanguardia* el 18 de octubre de 2013, los despachos especializados en cabildeo cobrarían por sus servicios desde un mínimo de 150 000 pesos al mes hasta 1 millón de pesos por proyecto contratado, en <<http://www.vanguardia.com.mx/yquienes-sonyquehacenloscabilderos-1854629.html>>. [Fecha de consulta: 15 de abril de 2015.]

contrato de adjudicación. Pero, en esencia, el Estado, en tanto se define constitucionalmente como instancia representativa de los intereses de la totalidad de los ciudadanos, no puede, en principio, sustentar mediante fondos públicos campañas destinadas a hacer valer intereses parciales. Desde la perspectiva de las osc, el Estado tendría otros modos de fomentar el cabildeo y no solo mediante las exenciones fiscales, sino emitiendo regulaciones adecuadas y finiquitando el control monopólico de los lobistas profesionales.

Volviendo sobre cómo las donaciones pueden favorecer el cabildeo, es importante reconocer que las campañas de mayor calado —para las cuales se necesitaría la asistencia permanente de cabilderos profesionales— son, no obstante, una posibilidad fuera del alcance de la mayoría de las osc, por sus altos costos. Téngase en cuenta que son menos de 16% las donatarias receptoras de más de 5 millones de pesos, esto es, el monto promedio que alcanzaron las donaciones en 2014. Al no existir ley que establezca la cantidad que es posible dedicar al cabildeo, algunas de estas entidades tendrían las manos libres y podrían actuar como poderosos grupos de interés. La posibilidad, sin embargo, escaparía por completo a 54% de las donatarias mexicanas, a cuyas arcas llegaron donativos inferiores al millón de pesos en 2014. Para ellas, las opciones son las de continuar desarrollando un cabildeo de bajo perfil, en el cual sean los mismos miembros de la junta directiva quienes asumen el diálogo y las gestiones con los representantes políticos (Avner, 2013). Berry y Arons (2003) consideran igualmente típico de estas modalidades rasgos que ciertamente se manifiestan para el caso mexicano, tales como: *a)* se prefieran concentrar las acciones de cabildeo a nivel local antes que federal; *b)* se posponen los grandes proyectos como los que entrañaría cambiar las regulaciones fiscales y presupuestarias; *c)* los resultados de campañas de movilización de la opinión pública y monitoreo del desempeño gubernamental se ponen a disposición de grupos de presión ya posicionados; *d)* las fuerzas para cabildar se reservan para una situación especialmente crítica, en lugar de planificarlo de modo estable.

Para finalizar esta parte, es oportuno comentar algunos aspectos sobre una estrategia alternativa que internacionalmente ha sido muy utilizada con vistas a solventar campañas de cabildeo ciudadano, a partir de las posibilidades desatadas por las innovadoras estrategias de *crowdfunding* o fondeo colectivo. El impacto de las mismas se hizo especialmente célebre en la campaña presidencial de Barack Obama, en 2008, mientras en países como España sorprendieron con su estrategia para sostener un proceso judicial contra Rodrigo Rato, expresidente de Bankia y

figura de gran relevancia política en el país.²³ Sin embargo, el influjo de las nuevas herramientas y tecnologías choca de nuevo con el ya comentado techo impuesto al autofinanciamiento por las condiciones estructurales de México. Por lo demás, el efecto dinamizador que podría representar el fondeo colectivo parece estar siendo aprovechado mejor por las empresas privadas —para la cual se han desarrollado nuevos servicios crediticios— y no tanto por las asociaciones civiles mexicanas.²⁴

Lo repasado hasta aquí sugiere que, para las OSC mexicanas, la posibilidad de intervenir en el diseño y formulación legal de las políticas públicas, si bien ha cosechado éxitos, es limitada en amplio grado. Este fenómeno es patente en las asimetrías para ejercer el cabildeo legislativo que, no obstante, ha conseguido avances significativos, comenzando por la propia Ley de Fomento. Una parte importante de las dificultades de las asociaciones civiles, en este terreno, tiene que ver con las deficientes regulaciones de tales prácticas, y de igual modo con la difícil situación financiera de las OSC, escollos ambos de compleja solución. Otra dificultad a considerar es la propia heterogeneidad interna del sector civil y su dificultad para alcanzar posiciones comunes. Pero la realidad presente no debe sustraer atención a este ámbito de incidencia. En un escenario de negociaciones por aumentar el volumen del financiamiento público destinado al sector, la acción con vistas a ganar influencia en el poder legislativo debería tener un empuje semejante, entre otras cuestiones porque de lograr el primer objetivo, consolidarlo dependerá de avances en el segundo.

FOMENTO DE LAS OSC Y POLÍTICAS DE BIENESTAR

En México, es ampliamente compartido que la Ley General de Desarrollo Social (2004) constituye la segunda herramienta clave en el fomento de la “sociedad civil organizada”. La existencia de esta ley confirma que desde el Estado existe interés de encauzar el aporte de este tipo de organizaciones hacia lo que en sentido amplio podría denominarse políticas sociales. Esto parece del todo coherente con los acuciantes problemas de desigualdad y pobreza que vive el país.

Relacionado con lo anterior, es imposible desconocer, en estos resultados, el peso que ha tenido la adscripción de un modelo de desarrollo neoliberal desde

²³ Más detalles sobre esta iniciativa en <<https://15mparato.wordpress.com/>>.

²⁴ Al menos esta es la impresión que se deriva de las noticias publicadas en el *blog* de la Asociación de Plataformas de Fondeo Colectivo A.C. <<https://aficomx.wordpress.com/>>.

inicios de los años ochenta, que tiene entre sus principios rectores la reducción del déficit fiscal por la vía de los recortes al gasto público.²⁵ Específicamente en el caso mexicano, desde la ya citada Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria de 2006, el déficit fiscal queda reservado para situaciones excepcionales (Tello, 2015: 364). De esta manera, si se reducen los ingresos fiscales, el gasto público se ajusta de forma automática. Dentro de tal orientación, han resultado necesariamente afectadas las partidas sociales, que constituyen una proporción importante dentro del total.

Para una idea rápida de la moderación en los niveles de gasto del Estado mexicano, son útiles algunas comparaciones estadísticas. Con base en la información que reporta el Inegi, de 2007 a 2014, el gasto público programable en México fue equivalente a 19.4% del PIB.²⁶ Para un periodo semejante (2007-2012), el Banco Mundial reporta para los países de la Unión Europea, un gasto público como promedio de 37.9% del PIB,²⁷ esto es, casi el doble de lo erogado por México. Pero todavía es mayor el contraste si se compara específicamente el gasto público social como porcentaje del PIB. En el informe de la OCDE *Society at Glance* dedicado a México (2014), se estimaba que este indicador era de 7.2 del PIB, mientras que para la Unión Europea el promedio era de 22.5%, o sea que México gasta tres veces menos en políticas orientadas al bienestar social.²⁸ Tampoco es alta la cifra si se compara con el entorno latinoamericano, en el cual se estima que para 2012-2013 este indicador alcanzó la media de 19.1% como porcentaje del PIB (CEPAL, 2014: 49).

En medio del panorama descrito, no resulta extraño que el propio Estado se encuentre más dispuesto a ofrecer mayor espacio a estos nuevos actores “públicos no estatales”, capaces de implementar servicios sociales que no dependan por completo del financiamiento público. En este sentido, si bien la apertura hacia el sector sin fines de lucro puede considerarse un intento de corregir las disfuncionalidades es-

²⁵ Estrategia clásica de los programas neoliberales en su reacción a la lógica de los Estados de Bienestar que, como estándar, dedicaban a los servicios de bienestar —gasto social— entre una quinta y una tercera parte del PIB (Moreno, 2015: 8).

²⁶ Reporte disponible en <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=637&c=35641>>. [Fecha de consulta: 31 de octubre de 2015.]

²⁷ Reporte disponible en <<http://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS/countries/1W-A5?display=default>>. [Fecha de consulta: 31 de octubre de 2015.]

²⁸ Informe disponible en <<http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/SAG2014-KeyFindings-Mexico%20ESPA%C3%91OL.pdf>>. [Fecha de consulta: 31 de octubre de 2015.]

tatales —corrupción administrativa, relativa incapacidad para atender de modo eficiente necesidades especiales de determinados colectivos, la verticalidad en el diseño de los programas—, o de abrirle sitio a instancias civiles de merecido prestigio, es preciso reconocer que un detonante importantísimo estuvo dado por la circunstancia de que las OSC procuraban implementar estrategias menos gravosas para el erario público. No debe perderse de vista que, en México, las políticas de ajuste estructural implementadas para paliar la crisis de 1982 significaron una reducción progresiva del financiamiento público a las políticas sociales posrevolucionarias de rasgos universalistas (Barajas, 2010: 63), mismas que han sido progresivamente suplantadas por programas focalizados como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) —después conocido como Prospera—, con erogaciones de menor proporción relativa. Estos son antecedentes importantes, a fin de valorar si las facilidades concedidas por el Estado a las OSC para desarrollar un trabajo de incidencia en el ámbito del desarrollo social, no serán, al mismo tiempo, un modo de ratificarse en una política de gasto público reducido que, por otra parte, está claramente definida dentro de los principios rectores del gobierno y cuenta con los dispositivos legales que antes comentamos para limitarlo de forma automática.

Un punto relacionado con lo anterior es la cuestión de si la apertura legal a la participación de la sociedad civil organizada en el ámbito de las políticas sociales ha derivado hacia un efectivo proceso de “tercerización”, entendida aquí como la transferencia hacia las OSC de servicios y actividades de política social, previamente desarrollados por entes estatales.²⁹ Según estudiosos del contexto estadounidense, esta ha sido la vía ensayada en ese país para conseguir un sistema de bienestar por una ruta diferente a la de los países europeos —donde se se construyó a partir del crecimiento del sector estatal— (Lipsky y Smith, 1989: 2). En un sentido ortodoxo, el término implicaría que el Estado o sus dependencias subcontratan a entidades del sector privado, por lo cual debe darse una significativa transferencia de fondos públicos en esta dirección —50% del gasto social. Desde un sentido más laxo, se podría considerar que aun cuando el comportamiento del financiamiento público hacia las OSC no llegase a esos niveles, habría de igual modo una “tercerización” si

²⁹ En investigaciones sobre el concepto de tercerización dentro de la economía empresarial, esta la define como externalización de las actividades propias de una empresa, que pasan a ser subcontratadas a terceros (Stolovich, s/f). Este proceso ha acontecido de manera significativa en las empresas públicas, siendo la primera avanzada hacia su privatización.

se incrementa en una magnitud importante el número de ciudadanos que acceden a los beneficios de la política social por conducto de osc. En este último supuesto, las osc lograrían mejores resultados, en tanto serían capaces de optimizar el uso de los recursos financieros que obtienen por distintas vías —públicas y privadas—, tal y como supone el esquema de coinversión o corresponsabilidad.

Una perspectiva quizá engañosa es considerar que en realidad la Ley General de Desarrollo Social ha servido para canalizar mayores recursos públicos hacia osc. En este sentido, debe repetirse que el monto de los apoyos económicos destinados al fomento de las osc es en realidad pequeño, totalizando en 2014 \$6 779 284 937 pesos, cifra que se reporta en el Anexo de la Cuenta Pública de la SHCP y de la cual no sustraemos el volumen importante de financiamiento público que termina en las ya mencionadas GONGO —instituciones gubernamentales constituidas como asociaciones civiles—, y a la que tampoco hemos podido adicionar el dinero público que llega a las osc por medio de los diferentes programas sociales —anteriormente, se comparó esta cantidad respecto al PIB. Confrontada ahora con el gasto social, tenemos que representa 0.6%,³⁰ porcentaje muy lejano de los que reportan los países tercerizados donde este tipo de apoyos representan más de la mitad del gasto social. Si se compara con el gasto del Gobierno Federal ejercido en programas para la superación de la pobreza, las ayudas económicas que el gobierno destinó a las osc son equivalente a un escueto 1.8% en 2014.³¹

Avanzando un poco más, si se contrastan los apoyos económicos que distintas entidades gubernamentales confrieron a las osc, con las asignaciones presupuestarias que estas recibieron (véase tabla 1), se observará que la mayor parte de los apoyos no alcanza siquiera a ser de 1%. En conjunto, el carácter reducido de las transferencias aquí consideradas apunta a que en ninguna de las dependencias administrativas se está produciendo un trasvase del financiamiento público recibido hacia las osc y, por tanto, los apoyos no operan en detrimento de lo asignado a servicios sociales a cargo del Estado, muchos ya seriamente desatendidos.³²

³⁰ Cálculo con base en el reporte *Society at Glance*. Informe México (OCDE, 2014) y el PIB reportado por Inegi.

³¹ Cálculo con base al monto reportado para 2014 en el Anexo Estadístico del 3er Informe de Gobierno.

³² Es importante acotar que, en el deterioro de los servicios sociales a cargo de la administración pública, no todo obedece a la escasez de las asignaciones presupuestarias. Se llama de igual modo la atención sobre la gestión ineficiente de los mismos, factor que consideran clave en los deficientes resultados que se obtienen. Véase al respecto Madrid Paredones y Ladrón de Guevara (2013).

De esta manera, a pesar de que tanto la Ley de Fomento como la de Desarrollo Social abren brechas hacia procesos de “tercerización” de las políticas sociales, este proceso está lejos de verificarse en la práctica a juzgar por el reducido tamaño de las transferencias públicas.

Tabla 1. Asignaciones presupuestarias a ramos administrativos y monto de sus apoyos económicos a las OSC en 2014			
Ramos administrativos que reportan apoyos económicos a las OSC	Monto de los apoyos económicos	Asignaciones del Presupuesto de Egresos	%
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	427 213 588	41 882 330 182	1.0
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	761 886 208	82 900 445 356	0.9
Secretaría de Economía	306 755 384	21 183 713 493	1.4
Secretaría de Educación Pública	3 507 759 694	292 548 777 245	1.2
Secretaría de Salud	366 015 653	130 264 761 743	0.3
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	201 525 239	26 590 502 424	0.8
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	200 394 978	66 227 588 237	0.3
Secretaría de Energía	59 799 127	3 294 173 325	1.8
Secretaría de Desarrollo Social	654 891 866	111 211 236 932	0.6
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	276 193 200	31 086 324 134	0.9
Instituto Mexicano del Seguro Social	16 850 000	476 960 996 089	0.004

Fuente: Elaboración propia, con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, y el Informe anual de las acciones de fomento, y de los apoyos, y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a favor de organizaciones de la sociedad civil (SHCP, 2014).

Desde otro ángulo, no es posible establecer con claridad el número de ciudadanos que finalmente se beneficia de los servicios implementados por las OSC que reciben dinero público. Como es conocido, existe la queja de una alta discrecionalidad en la concesión de los fondos, favorecida por la ausencia de reglas de operación claras en las convocatorias. Este problema suele ir de la mano de serias deficiencias en la rendición de cuentas y, por consiguiente, de la escasez de reportes estandarizados de actividades que permitan evaluar cómo han sido utilizados los recursos asignados. Por lo anterior, se hace sumamente difícil tener una idea objetiva sobre los resultados últimos de las ayudas, algo que por cierto sería una deficiencia inad-

misible en la administración pública. En última instancia, esto viene a confirmar una de las críticas clásicas esgrimidas contra la participación de asociaciones civiles en la gestión de servicios públicos, esto es, la generación de déficits de control y regulación que supone la participación de un actor diferente a la administración estatal (Rossel, 2010: 1).

Es posible una aproximación parcial por medio del análisis del Programa de Coinversión Social (PCS), pues se señala como uno de los que más eficientemente consigue transferir fondos públicos a las OSC, además de incorporar la participación ciudadana en el proceso de los dictámenes y disponer de rigurosos dispositivos para la rendición de cuentas. Según cifras oficiales, en 2014 el PCS destinó 332,4 mdp a proyectos con OSC, manteniéndose así como el programa que apoya a más organizaciones. Según se reporta, dicha cantidad se tradujo en beneficios directos para 570 000 personas, esto representa 1% de la población en situación de pobreza, o bien 5% de quienes sufren pobreza extrema en México (véase tabla 2). Estos modestos resultados en el número de personas atendidas tampoco sirven de sustento a la idea de una efectiva “tercerización” de los servicios sociales, a pesar de ser muy loables en función de los limitados recursos asignados. Sin embargo, en paralelo a los resultados cuantitativos, deben añadirse otras consideraciones. En primer lugar, las convocatorias establecen metas dispares, con lo cual los proyectos financiados arrojan resultados diversos, incluyendo cambios que no significan un alivio esencial de las condiciones de pobreza —por ejemplo, mejora en la comunicación familiar.³³ Pero más importante aún es que los proyectos están sujetos a una gran incertidumbre, las convocatorias del PCS solo financian iniciativas de duración anual, por lo cual las OSC deben concursar año a tras año sin garantías de resultar seleccionadas, entre otras cuestiones por los recortes en las asignaciones presupuestarias que puede experimentar Sedesol, o por reajustes en las prioridades al interior de la misma secretaría.³⁴ Al respecto, es interesante observar el tratamiento

³³ En el tercer Informe de Labores 2013-2014 (Sedesol, 2014: 39) se contempla este aspecto como uno de los logros a los que pueden tributar los proyectos del PCS.

³⁴ De 2007 a 2015 las asignaciones presupuestarias a Sedesol han experimentado una tendencia por lo general al alza, con incrementos importantes —de 46 000 mdp a 114 000 mdp. Sin embargo, de 2010 a 2012 hubo ligeros descensos, al igual que lo presupuestado para 2016 —109 000 mdp. En cuanto al PCS, si bien en su primera década de existencia (1993-2003) recibió cantidades crecientes de fondos (Verduzco, Leal y Tapia, 2009: 87), posteriormente ha experimentado algunos recortes, muy llamativos de 2012 a 2013 —de 395 mdp a 311 mdp—, manteniéndose en 2015 con una asignación de 344 mdp (CEPF, 2013 y 2015).

diferenciado que reciben por ejemplo las asociaciones público-privadas, para las cuales la ley correspondiente regula que en los contratos se podrá pactar el régimen para prorrogarlos.

Un detalle adicional, para profundizar en posteriores investigaciones, es cuánto dinero público gasta el PCS por persona atendida. Estimaciones superficiales, como las que se reflejan en la tabla 2, denotan que en efecto el PCS gasta menos dinero público (583 pesos *per cápita*) que, por ejemplo, Prospera (740 pesos). Sin embargo, si se contabiliza además del dinero público, las aportaciones de fondos recabados por las OSC —como promedio 40% del financiamiento total—,³⁵ tenemos entonces que el gasto se dispara hasta los 972 pesos. Este indicio conlleva investigaciones más detalladas, especialmente para determinar si el gasto más elevado del PCS en realidad obedece a una mejor atención a la población en situación de pobreza o si, por el contrario, se ofrecen servicios similares a los de otros programas de gobierno pero con un costo más elevado.³⁶ De corroborarse esta última hipótesis sería una estocada a un supuesto muy extendido que se esgrime a favor de la “tercerización”; este es, la superioridad de las OSC respecto a la administración pública en la optimización de la relación costo-beneficio. Debe tenerse en cuenta que el financiamiento público hacia el tercer sector puede, por el contrario, tener un efecto desfavorable sobre dicha relación. Frumkin y Kim (2002), luego de llevar a cabo un estudio empírico por más de 11 años, arribaron a la sorprendente conclusión de que ciertas modalidades de financiamiento público, por lo regular aquellas de mayores volúmenes y por consiguiente sujetas a mayor fiscalización gubernamental, elevaban de forma significativa los costes administrativos de las OSC. Cabe recordar que justamente el PCS ha sido criticado por sus desmedidos requerimientos de fiscalización (Verduzco, Leal y Tapia, 2009). Pero, en todo caso, la discusión sobre la relación costo-beneficio no debe distraer la atención de que la viabilidad de los servicios públicos no es un asunto que se decida exclusivamente por el cálculo económico, sino que debe colocarse de igual modo en el marco de las prioridades políticas y las necesidades de legitimidad de un Estado y, más allá, en el plano de los derechos sociales.

³⁵ Así se afirma en el informe “Diagnóstico y Propuesta de Atención Programa de Coinversión Social” (Sedesol, 2015: 65).

³⁶ Un primer esfuerzo en este sentido es la publicación *La coinversión social, factor relevante en el impacto social y la incidencia pública de las organizaciones de la sociedad civil en México* (Becerra y Pineda, 2015), donde se ofrecen detalles del trabajo de una muestra de OSC que participan del PCS.

Tabla 2. Dotación de recursos públicos y beneficiarios del PCS en 2014							
Apoyos económicos públicos destinados al PCS* (pesos) A	Número de proyectos aprobados dentro del PCS*	Población beneficiada** B	% respecto a población en pobreza***	% respecto a población en pobreza extrema***	Gasto per cápita en PCS pesos A/B	Gasto per cápita en PCS estimando aportación de las OSC (pesos)	Gasto per cápita en el programa Prospera**** (pesos)
332 400 000	1 500	570 000	1	5	583	972	740

* Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, recursos asignados al Ramo 20 “Desarrollo Social” (CEFP, 2015).

** Tercer Informe de Labores 2014-2015 (Sedesol, 2015).

***Calculado a partir de cifras de Coneval, con base en la ENIGH, 2014.

****Calculado como la razón entre el presupuesto ejercido y el número de personas beneficiarias de Prospera, según los datos del Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 (Coneval, 2015).

Fuente: elaboración propia.

El conjunto de limitaciones analizadas deja entrever que no hay indicios suficientes para identificar una apuesta del Estado por la “tercerización” de los servicios sociales, tal y como lo evidencia la limitada cantidad de financiamiento público pero, además, el modo en que está siendo canalizado —con sus elevadas cuotas de discrecionalidad, cortoplacismo y oscilaciones—, lo cual termina incidiendo sobre el número de beneficiarios. Tal inercia contrasta con el vigoroso proceso de privatización que sí ha tenido lugar en sectores como la educación, la salud o los sistemas de pensiones, entre otros ámbitos. A la luz de estos problemas, la firme disciplina del equilibrio presupuestario seguida por el Estado mexicano se plantea como un asunto de peso gravitacional, que limita la movilización de financiamiento público hacia el tercer sector. Por otra parte, es importante considerar que en la burocracia administrativa, en organizaciones sindicales o gremiales —actores vinculados de diversas maneras con los partidos políticos—, han florecido intereses propios y un instinto de conservación, por lo cual tampoco cederán este terreno sin resistencia. En el improbable escenario de un súbito aumento en el financiamiento público destinado a las OSC y una completa regularización de las modalidades de asignación, es preciso reconocer que no existe una densidad asociativa que soporte una cabal tercerización de los servicios sociales. En países donde semejantes procesos se han verificado —como Estados Unidos o Chile—, la densidad asociativa supera la cifra de 60 osc por cada 10 000 habitantes (Tapia y Verduzco, 2013: 18); mientras que México, aun en 2014, luego de una década de crecimiento incesante del

número de OSC con clave única, esta alcanza apenas un promedio de 2.1, si bien existen importantes diferencias a nivel estatal.³⁷

Por otra parte, tampoco la propuesta de unos servicios sociales asumidos por el tercer sector, con base en los recursos recabados de fuentes privadas, ofrece un panorama libre de cuestionamientos. Salamon (1987) se refiere a los “fracasos del voluntariado”, y señala como debilidades de las asociaciones civiles, en la provisión de servicios sociales, las siguientes: *a)* la “ineficiencia filantrópica”, entendida como la incapacidad del tercer sector de recabar recursos privados acordes a la magnitud que demandan las sociedades industriales avanzadas. Esta incapacidad se aprecia mejor en los momentos de crisis, cuando las contribuciones voluntarias tienden a contraerse. Como resultado, se dan importantes brechas en la cobertura; *b)* el “particularismo”, esto es, la tendencia de las OSC a enfocarse en subgrupos de población definidos por una condición particular. Este asunto deriva nuevamente en deficiente cobertura y exclusión, pero además aumenta el riesgo de duplicidades en los programas y les imposibilita de beneficiarse de economías de escala que ofrecen los programas de alcance nacional; *c)* el “paternalismo”, resultante de las donaciones privadas, que desdibujan el carácter de derecho social —y por tanto exigible— de los servicios que financian.

En definitiva, los puntos anteriores nos colocan ante el debate sobre qué porción de los servicios sociales debe transferirse al tercer sector si, en efecto, se pretende alcanzar políticas de bienestar con garantías de acceso universal.

Un último asunto a valorar sobre la participación de las OSC en la prestación de servicios sociales estriba en el volumen de trabajadores que se emplea en el sector y la calidad de sus contratos y prestaciones laborales. En realidad, la transferencia de servicios sociales antes desempeñados por la administración estatal hacia el tercer sector ha tenido entre sus principales resultados la reducción y el debilitamiento de la figura del funcionariado público, caracterizado entre otras cuestiones por contratos que aportaban mayor seguridad en el empleo. En su lugar, la delegación de servicios sociales a entidades privadas ha significado la preeminencia de personal contratado en modalidades más precarias, como medio para abaratar los costes laborales. En México, el volumen de trabajadores empleados en el sector sin fines de lucro es poco significativo, alrededor de 2.5% de los ocupados en 2012, cifra que

³⁷ La estimación se calcula utilizando la cifra ya referida de 24 781 OSC reportada por Indesol en 2014 y la estimación de la Conapo según la cual la población de México en 2014 ascendió a 119 713 203 personas.

aumenta hasta 5.3% si se añaden los voluntarios que no reciben remuneración.³⁸ Pero, en todo caso, la calidad de este tipo de empleo se muestra deficiente. Se ha llamado la atención sobre las deficitarias condiciones laborales de los contratados del sector, argumentando que las dificultades financieras impiden ofrecer todas las prestaciones de ley (Verduzco, Leal y Tapia, 2013: 70). El mismo estudio refiere que estos problemas han fomentado la contratación a tiempo parcial. Adicionalmente, se ha apuntado que, por la misma causa, los salarios del sector tiendan a ser bajos, lo cual redundará en alta rotación de personal (Becerra, Pineda y Castañeda, 2014: 47). A mayores, se le adjudica a la propia política estatal una responsabilidad al respecto. En concreto, se considera que el artículo 16 de la Ley de Fomento, al prohibir el uso de fondos públicos para gasto corriente e interpretar el pago de nóminas como parte de esos gastos, limita considerablemente la calidad de las ofertas de empleo, primando la de los contratos por honorarios (Observatorio Mexicano de la Crisis y Sustenta Ciudadanía, 2015: 39).

LOS DILEMAS FINALMENTE

Luego de haber repasado algunas disyuntivas que se presentarían de acontecer un sustantivo incremento del financiamiento público a las OSC, conviene insistir en los nudos que, a pesar de su difícil solución, no deben evadirse del debate. En realidad, se ha preferido denominarlos como dilemas, porque invitan a la búsqueda de una solución equilibrada, aun cuando alcanzarla es algo cercano a lo imposible.

El primero de estos dilemas es ¿cómo combinar un mayor financiamiento público con dosis de autonomía y desempeño democrático que permitan a las OSC marcar una diferencia como actores públicos en su defensa de quienes están sub-representados?

El segundo atañe a la articulación de las estrategias por mejorar la provisión de los fondos públicos con las campañas por ganar posiciones de negociación e incidencia legislativa, aun desde las difíciles condiciones de partida que deben afrontar las asociaciones civiles.

El tercer dilema redundaría en la pregunta ¿cómo puede el sector sin fines de lucro contribuir a la creación de políticas de bienestar en un contexto de gasto público reducido? El carácter insoluble de esta cuestión se refuerza al tomar en

³⁸ Cálculo con base en los datos reportados en la Cuenta Satélite para el Sector sin Fines de Lucro (Inegi, 2014) y en la Perspectiva Estadística México (Inegi, 2012).

consideración que, aun dándose el supuesto de un crecimiento considerable del financiamiento público hacia el tercer sector, este podría fracasar en el logro de tales metas.

En último término, la tónica general de los argumentos aquí expuestos ha pretendido enfatizar que, aun resolviendo los grandes inconvenientes que representa la escasez de financiamiento público a las osc, este tema por sí mismo no es una llave maestra y, por el contrario, puede originar efectos no deseados al sector o a la sociedad en su conjunto.

REFERENCIAS

- Alternativas y Capacidades, A.C. (2010). *Agenda ciudadana para una política federal de fomento al sector de organizaciones de la sociedad civil*.
- Acuña, Carlos H. y Adriana Vacchieri (eds.) (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Anheier, K.H, S. Toepler y W.S. Sokolowskin (1997). "The Implications of Government Funding for Non-Profit Organizations: Three Propositions", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 10, núm 3, pp. 190-213.
- Avner, Marcia (2013). *The Lobbying y Advocacy Handbook for Nonprofit Organizations: Shaping Public Policy at State and Local Level*, Minnesota, Fieldstone Alliance.
- Baraja Martínez, Gabriela (2010). "Políticas de Bienestar Social del Estado posrevolucionario: IMSS 1941-1958", *Política y Cultura*, núm. 33, en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422010000100004>.
- Becerra Pozos, Laura y Luis Pineda (2015). *La coinversión social, factor relevante en el impacto social y la incidencia pública de las organizaciones de la sociedad civil en México*, México, Equipo Pueblo A.C./Sedesol/Indesol, en <<http://www.equipo-pueblo.org.mx/descargas/libros/COINVERSION.pdf>>. [Fecha de consulta: 16 de marzo de 2016.]
- Becerra Pozos, Laura, Luis Pineda y Norma A. Castañeda Bustamante (2014). *El ambiente en que se desarrollan las organizaciones de la sociedad civil en México*, México, DECA Equipo Pueblo A.C./Alianza Democrática de Organizaciones Civiles/Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.
- Berry, Jeffrey M. y David F. Arons (2003). *A Voice for Nonprofits*, Washington DC, Brookings Institution Press.

- Calvillo Velasco, Miriam y Alejandro Favela Gavia (2004). "Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México", en *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Jorge Cadena-Roa (ed.), México, UNAM, CEIICH, pp. 73-120.
- CEFP (2013). *Presupuesto de Egresos 2013, sin cambios*, México, Sedesol/Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- ____ (2015). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Recursos asignados al ramo 20 "Desarrollo social"*, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura.
- Coneval (2015). *Coneval informa los resultados de la medición de la pobreza 2014*.
- Damián, Araceli y Julio Boltvinik (2015). *Evolución de la pobreza y de la estratificación social en México 2012-2014. Método de Medición Integrada de la Pobreza y la Estratificación Social (MMIPE)*.
- De León, Emilienne (2004). "Organizaciones civiles e instituciones internacionales", en *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, J. Cadena-Roa (ed.), México, UNAM, CEIICH, pp. 331-346.
- Favela Gavia, Diana Margarita (2004). "La regulación jurídica de las organizaciones civiles en México: en busca de la participación democrática", en *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, J. Cadena-Roa (ed.), México, UNAM, CEIICH, pp. 123-154.
- Frumkin, Peter y Mark T. Kim (2002). *The Effect of Government Funding on Non-profit Administrative Efficiency: An Empirical Test*, en <http://ash.harvard.edu/files/effect_of_government_funding.pdf>.
- González-Bombal, Inés y Rodrigo Villar (eds.) (2003). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- Hevia, Felipe, Samana Vergara Lope y Homero Ávila Landa (2011). "Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271003>>.
- Indesol y Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2014, *Informe de Labores 2013-2014*, México, Indesol/Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Inegi. 2015. *El Inegi da a conocer los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014*.
- Jara Ibarra, Camila (2013). "(Des) movilización de la sociedad civil en América Latina: factores tras las trayectorias de participación social", *Polis*, núm. 36, en <<https://polis.revues.org/9434#tocto1n8>>.

- Lipsky, Michael y Steven Smith (1989). "Nonprofit Organizations, Government and the Welfare State", *Political Science Quarterly*, vol. 104, núm. 4, pp. 625-648.
- López, Andrea (2003). "La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual", documentos, en <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF>.
- Madrid Paredones, Rosa Marina y Cortés Ladrón de Guevara (2013). "Análisis de los programas de desarrollo social en México y su impacto en el Presupuesto de Egresos de la Federación", *Ciencia Administrativa*, núm. 2, pp. 26-36, en <<http://www.uv.mx/iiesca/files/2014/01/04CA201302.pdf>>.
- Martínez, Zesar (2001). "Participación, sociedad civil y administraciones públicas: el caso de la cooperación internacional", en *Anuario de movimientos sociales 2000. Participando en la red*, E. Grau y P. Ibarra (eds.), Barcelona, Betiko Fundazioa/Icaria, pp. 15-33.
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles (2007). *La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México*, México, Cámara de Diputados/Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en <<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/92109/264725/file/Documentos%20de%20Trabajo%2011%20nuevo.pdf>>.
- Massicotte, Marie-Josée (2004). "Las organizaciones civiles mexicanas en las redes transnacionales. Orígenes, avances, retos", en *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, J. Cadena-Roa (ed.), México, UNAM, CEIICH, pp. 347-386.
- McCarthy, John D. y Mayer N. Zald (1973). *The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization*, Morristown, General Learning Press.
- Montoya Vargas, Fernando (2014). "Mecanismos de diálogo sociedad civil-gobierno de México: breves apuntes", *Iberoforum*, núm. 17, pp. 146-176, en <http://www.iberomx.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/6_POLITICAYPODER_NO17.pdf>.
- Moreno, Luis (2015). *Individualismo posesivo e Europa asocial*, Santiago de Compostela.
- Muñoz Grandé, Humberto y Roberto Arce Rodríguez (2013). "¿De qué mueren las organizaciones de la sociedad civil? Una aproximación al marco institucional", en A. Natal y H. Muñoz Grandé (eds), *El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en México*, México, JAP-DF/Cecapiss.

- Nieva, Jocelyn y Claudia Gadamuz (2015). *Retos y oportunidades para promover entornos legales más favorables para las organizaciones de sociedad civil. Una mirada a seis países de América Latina*, ICNL/ Open Society Foundations.
- Observatorio Mexicano de la Crisis y Sustenta Ciudadanía (2015). *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*, informe, Equipo México, ICNL/ Open Society Foundations.
- Panorama social de América Latina* (2014), CEPAL.
- Reygadas Robles-Gil, Rafael (2013). “Encrucijadas de las organizaciones civiles en el México del siglo XXI”, *Administración y Organizaciones*, año 16, núm. 31, pp. 107-129.
- Rossell Odrizola, María Cecilia (2010). “Tercer sector y servicios sociales: la ‘caja negra’ de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativo”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 47, pp. 1-27, en <<http://siare.clad.org/fulltext/0064301.pdf>>.
- Salamon, Lester M. (1987). “Of Market Failure and Third Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 16, núms. 1-2, en <<http://nvs.sagepub.com/content/16/1-2/29>>.
- Stolovich, Luis. s/f. *La tercerización ¿con qué se come?*, en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/uruguay/ciedur/stolovich.rtf>>.
- Tapia Álvarez, Mónica y María Isabel Verduzco (2013). *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*, México, Alternativas y Capacidades, A.C.
- Tello, Carlos (2015). *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*, México, UNAM, Facultad de Economía.
- Verduzco, María Isabel (2015). *Financiamiento del gobierno federal para organizaciones de la sociedad civil ¿cómo se asignan los apoyos económicos?*, México, Alternativas y Capacidades A.C., en <http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/publicacion_file/Financiamiento%20finalOK_0.pdf>.
- Verduzco, María Isabel, José Leal Trujillo y Mónica Tapia Álvarez (2009). *Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil, un análisis del Programa de Coinversión Social*, México.
- _____. (2013). “Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil”, en *El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en México*, Alejandro Natal y Humberto Muñoz Grandé (coords.), México, JAP-DF/Cecapiss, pp. 89-114.

Vidal, Pau, Laia Grabulosa y Oriol Barras (2010). *El ámbito económico-financiero de las entidades del Tercer Sector: retos y propuestas de acción. Una visión a partir de los Consejos Asesores de Investigación del OTS*, Barcelona, Observatorio del Tercer Sector.

UNA NUEVA LEGITIMACIÓN PARA EL SECTOR

Miguel de la Vega

...parece ir ganando consenso la necesidad de desestatizar lo público, no para subordinarlo al ámbito privado del mercado, sino para recuperarlo como el espacio por excelencia donde se satisfacen las necesidades comunes y confluyen las acciones, iniciativas y experiencias diversas de la sociedad civil.

Cansino, en Schmidt, 2005: 16

La sociedad civil organizada se enfrenta a la necesidad de renovar la defensa de sus derechos ante la tendencia regional, e inclusive internacional, de parte de diferentes gobiernos, sin que pareciera existir una diferenciación por ideología o nivel de desarrollo, de reducir el ámbito de acción de los ciudadanos de forma organizada. Las políticas restrictivas, contrarias al espíritu democrático que anima a las organizaciones ciudadanas, son basadas, por una parte, en el desconocimiento de las mejores vías de aprovechar la participación ciudadana en las decisiones públicas, en el mejor de los casos; aunque existen casos extremos de prácticas gubernamentales dentro y fuera del país que, de manera velada, o aun a la luz de los medios, consolidan esquemas de violación de derechos e impunidad para hacer prevalecer intereses privados, dentro de esquemas de corrupción donde la sociedad civil es considerada como un obstáculo. Por lo cual, en muchas ocasiones, aun a pesar de existir un marco normativo, la impunidad es tal que la realidad lo rebasa y nulifica los derechos de organizaciones y ciudadanos (Florescano, 2014).

Si bien recientemente existió un reconocimiento gubernamental que, de manera formal, abrió espacios y reconoció derechos, diversas experiencias y estudios señalan que hay ausencias y falencias importantes en cuanto a las políticas públicas que dicen tener relación con la sociedad civil, algunas de estas derivadas de la propia acción gubernamental, pero otras, claramente, solo pueden ser solventadas

mediante la modificación del marco normativo, cuya persistencia abre la posibilidad de acciones gubernamentales contrarias al espíritu que animó la creación de la ley. Esta renovación o armonización del entorno legal es tan amplia que puede concebirse inclusive como un nuevo reconocimiento de la sociedad civil, cuyo objetivo sea la instrumentación y protección de los derechos inherentes al ejercicio constitucional de libertad de asociación, así como una concordancia con los acuerdos y principios internacionales en la materia. Este texto tiene la intención de brindar algunos puntos de mejora.

Como antecedente, se busca identificar algunos aspectos clave en la construcción del primer reconocimiento, esto con la promulgación, en 2004, de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFF en lo que sigue). Dichos aspectos están intrínsecamente relacionados con el proceso de incidencia que siguió la sociedad civil por varios años hasta lograr la generación de un marco que, como se verá, aunque con imperfecciones, resultó en el mayor avance logrado para el fomento a la acción ciudadana. No obstante, contiene lagunas y aspectos que no son útiles o incluso atentan contra la intención de construir un entorno habilitante, y que han resultado en prácticas simuladas, esquemas de financiamiento opacos o discrecionales y limitantes para el órgano encargado de diseñar e impulsar las políticas públicas correspondientes (Layton, 2013). A partir de ahí, se introducen los principios internacionales relacionados con el ejercicio de la libertad de asociación para tener un estándar comparativo sobre cuáles son aquellas dimensiones mínimas indispensables que deben ser consideradas en un proceso de mejora. En México no existe un incumplimiento de todos los principios, sin embargo, el ejercicio revela la falta de concordancia y, en casos extremos, prácticas antagónicas con algunos principios internacionales, lo que a su vez se ha traducido en acciones estatales que desprotegen o vulneran los derechos que la propia legislación dice proteger.

Se han seleccionado algunos ejemplos en el marco normativo que es necesario atender. El panorama es amplio, por lo que, para un abordaje más efectivo, se dividen en tres ámbitos: el primero contiene aquellos aspectos que constituyen el entorno legal de la sociedad civil en cuanto a la definición de qué es lo que entiende el Estado como organizaciones sujetas de fomento; los derechos de las mismas y su instrumentación; el acceso a subsidios públicos de carácter federal; el diseño del órgano impulsor y coordinador de las políticas públicas federales, así como las limitantes y alternativas para la participación de representantes ciudadanos. El segundo, atiende a los aspectos fiscales que quedaron pendientes después de las

modificaciones a la iniciativa presidencial que realizó un conjunto de organizaciones en 2013. Finalmente, la tercera parte involucra aspectos que no requieren de una modificación legislativa y que pertenecen a la práctica de los funcionarios, ya sea por errores en la interpretación de las normas o por acciones que limitan el desarrollo de la sociedad civil.

De esta forma, el capítulo inicia con un recuento histórico en la búsqueda por la construcción de un entorno habilitante para la sociedad civil organizada. Posteriormente, se hace un repaso del concepto de libertad de asociación y se introducen los principios internacionales elaborados por la oficina del Relator Especial en la temática de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En la parte final del texto se exponen algunas propuestas para una sencilla traducción a acciones de interlocución e incidencia, subrayar aspectos pendientes y avanzar a nuevos paradigmas que faciliten y fortalezcan la participación de la ciudadanía de forma organizada, con derechos ampliamente reconocidos y protegidos, y con espacios efectivos para su participación pública y construcción de capacidades.

¿POR DÓNDE PASÓ EL RECONOCIMIENTO FORMAL DE LA SOCIEDAD CIVIL?

La sociedad civil organizada tiene como fundamento el derecho a la libre asociación consagrado en el artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice que cualquier persona puede asociarse con otros para realizar actividades lícitas, aunque limita el derecho a los ciudadanos para el caso de actividades políticas. Esta distinción es relevante puesto que abre las puertas del derecho de asociación a personas que aun carentes de ciudadanía pudieran tener interés en ejercerlo; es el caso de los migrantes o de niños y adolescentes,¹ por ejemplo. Las asociaciones, las ideas que les dan origen, su ubicación geográfica, así como los orígenes de las iniciativas son muy diversos, lo cual da como resultado un colectivo multicultural y plural de miles de osc, cada una con una visión distinta sobre los medios para ejercer sus derechos. Generar una ley que pudiera fomentar actividades tan heterogéneas era un reto enorme que implicaba un proceso de incidencia particular, que sin pretender incluir todas las visiones, sí procurase diseñar una

¹ Su inclusión resulta concordante con la Convención Universal de los Derechos de los Niños, signada por México y que les reconoce ese derecho.

agenda aceptable para la mayoría, un instrumento efectivo para enunciar y salvaguardar para un amplio número de organizaciones —aunque no para todas— los derechos derivados de la libertad de asociación.

Con la promulgación de la LFF inició una nueva etapa formal en las relaciones entre la sociedad civil organizada y el gobierno federal que tuvo como antecedentes inmediatos la conformación de grupos de organizaciones de la sociedad civil (osc) que lograron establecer prolongados procesos de propuesta e interlocución, dando a su vez origen a varias iniciativas de ley. Este proceso de incidencia llevó años en ser concretado. Un año antes, un avance legislativo a nivel local establecía normatividad para garantizar derechos de las osc por medio de la promulgación de la Ley de Fomento del Distrito Federal, en 2003, legislación que aplica tanto para Asociaciones Civiles (AC) como para Instituciones de Asistencia Privada (IAP). Hasta ese momento, estas últimas eran las únicas que gozaban de una normatividad en la materia por medio de leyes locales de asistencia privada, promulgadas en diferentes momentos y con variaciones en algunos estados de México.

Desde el gobierno también se habían dado algunos pasos en este sentido que constituyen un antecedente. Inicialmente, en 1992, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y posteriormente, en el mismo año, con el Instituto Nacional de Solidaridad (Insol), mismo que en 2001 se transformó en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Este último, con una visión incipiente de participación de las osc en los programas sociales y su coordinación con estrategias correspondientes de la federación y gobiernos locales. Una de las iniciativas de mayor trascendencia, hasta ese momento, había sido el Fondo de Coinversión Social (1993) que, ya bajo el Indesol, se consolida como el Programa de Coinversión Social (PCS) en 2000. Aun con diversos aspectos de mejora, es un esquema que ha abonado a avanzar en cuanto a transparencia y equidad en la distribución de recursos públicos, al contar con reglas de operación y criterios difundidos públicamente, algunos de ellos con inconvenientes serios de operación para las osc por sus limitantes temporales y de uso de recursos, pero con criterios públicos y dictaminación con participación ciudadana que otorgan certeza.

Del largo proceso de incidencia que condujo a la promulgación de la LFF, Rafael Reygadas (2007) identificó algunos factores estratégicos impulsados desde la sociedad civil que fueron relevantes para poder traducir los esfuerzos en una nueva legislación que, si bien a la distancia acusa carencias, también arroja aprendizajes para futuras reformas. Los factores señalados concuerdan con la importancia de la formación de redes de incidencia que, entre muchos otros beneficios, también

han generado una sinergia en cuanto a la capacidad de las OSC para influir en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas (Somuano, 2011). Estos son algunos temas de aprendizaje de aquel proceso:



Fuente: Elaboración propia a partir de Reygadas y Segob (2007: 20).

- *Incidencia:* al no existir ninguna organización que pueda abrogarse por sí sola la representatividad de todo el sector, era importante que el grupo de líderes que impulsaron el proceso dieran cuenta de una pluralidad de actores en cuanto a la participación directa.
- *Consulta:* las limitaciones naturales en cuanto a los participantes del proceso requirieron la realización de procesos de consulta a OSC para abarcar la mayor cantidad de voces y buscar coincidencias que dieran sustento a las posturas.
- *Factibilidad:* la exigencia de derechos era una demanda justa pero no hubiera tenido posibilidades de éxito si no se hubiera expresado en propuestas y tiempos técnicamente viables.
- *Interlocución:* los actores con los que las organizaciones civiles construyeron un diálogo no eran únicamente legisladores, siendo precisa la participación de instancias del poder ejecutivo con peso y capacidad de decisión.
- *Vocación:* se consideró como fin último del proceso la construcción de un marco que favoreciera las actividades de la sociedad civil organizada en ge-

neral y no solo las de determinados grupos, aunque persiste una dimensión de organizaciones excluidas, como veremos posteriormente.

El mismo año de promulgación de la LFF se constituye la Comisión Intersecretarial de Fomento de las Actividades de las OSC que posteriormente se convertiría en la Comisión de Fomento (CF). Poco después, en 2005, nace formalmente el Consejo Técnico Consultivo (CTC), considerada como instancia de participación para las organizaciones civiles, espacio que ha funcionado de manera ininterrumpida. El CTC, en su momento, fue el primer espacio de reconocimiento formal —permanente— de parte del Estado a la importancia de la participación pública de la sociedad civil organizada (Olvera, 2007). Participación que las OSC siempre han buscado sea más efectiva que simbólica. Reconocimiento especialmente relevante al tratarse de una naturaleza claramente diferenciada, organizaciones privadas con interés público que constituyen un ámbito distinto al que componen las empresas lucrativas —actores privados con interés privado— y el gobierno —actores públicos con interés público.²

Sin embargo, varias de las limitantes en el diseño de la LFF salieron a relucir una vez que esta entró en funcionamiento. Pocos años después del inicio de actividades del CTC, varios consejeros coincidían en señalar falencias que impedían un funcionamiento efectivo del nuevo espacio, como observamos en el esquema de la siguiente página.

La primera limitación señala un aspecto de la añeja y antidemocrática cultura política mexicana que afecta al CTC, esto es, el constante trabajo de las organizaciones para reivindicar, instrumentar y defender los derechos de sus contrapartes frente a una autoridad que lejos de considerar como su obligación la protección de los derechos, en muchas ocasiones se erige como “dador” de los mismos, lo que en la práctica se traduce en programas públicos que no los impulsan o inclusive los contravienen. El resultado general perpetúa formas de relación que, en nuestra débil democracia, combinan las formas democráticas modernas con las prácticas autoritarias del pasado (Cancino, 2005), muchas veces prevaleciendo la segunda sobre la otra.

² Los primeros consejeros impulsaron un espíritu de cambio que es de esperar prevalezca y contagie a otros espacios de participación de sociedad civil: “Si algo no estamos dispuestos a hacer los miembros de este consejo es proseguir una tradición, que se generó décadas atrás, de ficción participativa de numerosos consejos que en realidad no eran instituciones funcionales sino instituciones más bien decorativas o legitimadoras de las políticas públicas” (Olvera, en Segob, 2007: 41).



Fuente: Elaboración propia a partir de Canto, en Segob (2007: 95).

Relacionado con lo anterior, se encuentra la falta de un carácter vinculatorio de las decisiones de este organismo que, aunque propio de la naturaleza de una instancia consultiva, es un aspecto que debilita la posición de las organizaciones civiles frente al gobierno. Si bien difícilmente se puede pensar en un órgano mucho más fuerte con la normatividad actual, sería posible pensar en la futura creación de un consejo de carácter cogestivo, que pudiera otorgar un mayor peso a las aportaciones de la sociedad civil, sobre todo cuando se trata de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas que afectan directamente al sector.

Este aspecto también señala retos importantes de autonomía: el diálogo y la colaboración con los gobiernos, cuando se trate de esquemas apropiados para el desarrollo de un entorno propicio para las osc, debe cuidar la independencia del sector con respecto de actores gubernamentales y partidos. Es una inclinación permanente de algunos funcionarios presumir el apoyo de organizaciones civiles, algunos de ellos llegando al extremo de constituir osc que violan la naturaleza de su carácter no-partidista, o bien dependencias que han creado asociaciones civiles para “bajar recursos gubernamentales” y poder, de este modo, operar programas públicos en desmedro de las genuinas osc. Un ejemplo es el caso del Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (Inca Rural) creado por

la Sagarpa.³ La autonomía respecto al poder público es una línea fina que aún no ha sido adecuadamente señalada en la definición de osc dentro de la ley, pero que merece ser cuidada con esmero para preservar la autoridad moral que debe tener la sociedad civil al procurar intereses ciudadanos.

Canto (2007) afirma correctamente que, si bien el registro de las osc está claramente reglamentado, no lo están los derechos de las mismas, como es el caso de los derechos de participación, o bien el delicado tema de la asignación de recursos públicos. Estos vacíos hacen que la LFF, la más importante para las organizaciones civiles, se convierta en un listado de buenas intenciones sin respaldo reglamentario, un reconocimiento parcial a la legitimidad de la sociedad civil organizada (Segob, 2007).

El mismo vacío existe para los recursos con los que idealmente tendría que contar la CF para poder realizar las funciones que requiere. Carecer de un presupuesto propio le resta cualquier capacidad de autonomía y la deja a merced de la disponibilidad presupuestal —y por lo tanto de las prioridades— de las cuatro secretarías que la componen, o bien sujeta a la agenda ejecutiva gubernamental que varía de administración en administración y de partido en partido y que depende de la voluntad política, tan variable como la rotación de funcionarios que han formado parte del consejo.

En suma, la nueva legitimidad del sector pasa forzosamente por la consecución de reglas del juego más claras y un diseño menos dependiente de las volubles voluntades de la burocracia. Idealmente, se debería poder contar con verdaderas reglas y prácticas democráticas, a la vez de procurar la desaparición de inercias autoritarias, que son propias de sociedades tradicionales (Cancino, 2005), aún tan presentes en la relación gobierno-sociedad civil a nivel federal y tan acentuadas en algunos estados y municipios.

³ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Reportó en 2013 la entrega de \$232 244 605 a esta A.C. “con carácter de empresa de participación estatal mayoritaria, sectorizada”, los cuales se reportaron dentro de los recursos federales entregados a osc. **Fuente:** “Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Anexo Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil correspondiente a 2013”. Véase en <www.inca.gob.mx>.

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN, SUSTENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

Uno de los aspectos que han motivado discusiones en los diferentes foros al respecto de las posibles reformas a la LFF está directamente relacionado con el derecho de asociación, cuyos derechos derivados no han sido plenamente integrados en la ley. Este derecho estipula básicamente que, mientras exista un objeto lícito, los ciudadanos —y las personas en general— tienen derecho de asociarse, organizarse y actuar en consecuencia sin necesidad de que exista una figura legal de por medio. En el momento de tratar de garantizar este derecho y ampliarlo, la LFF terminó excluyendo a aquellos que decidieron ejercerlo sin necesidad de constituir una organización de manera formal, ya que en la actualidad solo reconoce a las OSC legalmente constituidas.⁴

Es nuestra opinión, la interpretación del derecho constitucional no debe limitar su ejercicio. Al momento en que la LFF asume una perspectiva de garantizar todos los derechos a algunas OSC y excluye a otras, condiciona la participación de las personas a la existencia de una entidad, en lugar de reconocer los derechos correspondientes por su organización en la atención y resolución de problemas públicos por medio de su acción sin fines de lucro.

Por años ha existido una gran cantidad de redes, movimientos, colectivos, agrupaciones y grupos de diversos tipos que han actuado para la mejora de sus comunidades o de otros. Estos mismos grupos han participado en los debates públicos para la construcción de políticas públicas; han denunciado prácticas negativas y, en sí mismas, han constituido ejemplos de prácticas a seguir, en términos de participación ciudadana (Tamayo, 2014); organizaciones que han generado y transmitido conocimiento, experiencias y visiones que enriquecen sin duda a la sociedad civil y al Estado en su conjunto.

Resulta pues inadmisibles que en la LFF —y en otras leyes— la definición de OSC sea exclusiva para organizaciones constituidas y, por tanto, sea también exclusivo el acceso a los derechos que esta misma ley contempla. Pareciera que existe una participación ciudadana de primera y de segunda, dependiendo de la existencia o carencia de un estatus legal, pues no existe una justificación para tales disposiciones. Aun para la entrega de subsidios públicos, existen programas que han funcionado

⁴ Misma perspectiva adoptan otros instrumentos legales tales como la Ley de Desarrollo Social que en su artículo 5°, fracción IX, reconoce a las “Agrupaciones civiles y sociales, legalmente constituidas”.

por años otorgando recursos a organizaciones ciudadanas no constituidas a través de sus miembros —como personas físicas— para proyectos varios, tal es el caso del Instituto Mexicano de la Juventud que, por medio de la convocatoria de apoyo a proyectos sociales de colectivos y grupos juveniles denominado “Projuventudes”, otorga hasta 50 000 pesos a grupos de jóvenes que no se hayan constituido.⁵

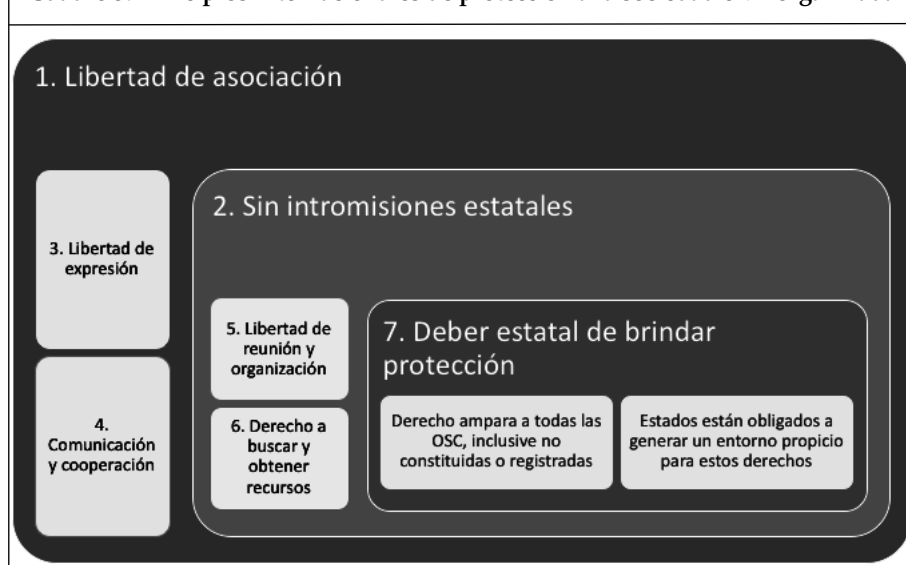
En el plano internacional existe un marco superior que da sustento a estas asociaciones, basado en las declaraciones y los acuerdos a los que el Estado mexicano se encuentra obligado a sujetar su actuación, como signatario de los mismos (véase cuadro 3). Para este caso, la ONU ha definido principios para la promoción y protección del derecho de libertad de asociación, mismos que han sido complementados por parte de Maina Kiai, Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos de Libertad de Asociación y Asamblea Pacífica.⁶

El Relator Especial enfatiza una visión incluyente en la cual todos los tipos de organización son sujetos de los mismos derechos y, por tanto, merecen especial protección y apoyo de parte del Estado, al considerar que este se beneficia directamente de una sociedad civil, activa, fuerte y en permanente crecimiento y desarrollo, como una de las mejores garantías de fortalecimiento de la vida democrática y la acción ciudadana.

Una segunda observación general denuncia que las actitudes de intolerancia a las críticas, a las denuncias contra violaciones de derechos humanos y la desconfianza de la participación social pueden traducirse fácilmente en acciones que obstaculicen a la sociedad civil. Ejemplos existen varios en el mundo, desde restricciones al financiamiento hasta intentos de controlar la libertad de expresión; cargas administrativas innecesarias hasta disoluciones forzosas; obstaculizar o pretender usar la participación de las OSC hasta ataques abiertos y en ocasiones homicidas en contra de activistas y miembros de organizaciones civiles. Varios gobiernos en México, en todos los niveles, son partícipes de estos casos que contradicen el espíritu democrático, que contribuyen a su destrucción e, irónicamente, favorecen el debilitamiento del propio ejercicio gubernamental.

⁵ La convocatoria 2015 puede consultarse en línea en <http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Convocatoria_PROJUVENTUDES.pdf>. [Fecha de consulta: 1 de julio de 2015.]

⁶ Maina Kiai (Kenia), Relator Especial desde el 1º de mayo de 2011, por un periodo inicial de tres años. Su mandato fue renovado en 2014 para un periodo adicional. Ha emitido recomendaciones al gobierno de México por casos de ataques a activistas y OSC en particular en el estado de Guerrero entre 2013 y 2014, así como violaciones a derechos humanos de migrantes y para la preservación de la libertad de manifestación en el Distrito Federal.

Cuadro 3. Principios internacionales de protección a la sociedad civil organizada

Fuente: Elaboración propia a partir de Interpretaciones Clave del Relator Especial.

De las recomendaciones emitidas por el Relator Especial (Kiai, 2012), destacamos algunas especialmente relevantes en las presentes circunstancias del país: 1) *libertad de asociación*: la referencia es válida no porque exista una prohibición expresa sino porque la práctica gubernamental con relación a las OSC, lejos de facilitar el ejercicio de esta libertad, lo inhibe. Es el caso de la acreditación de actividades para el trámite de donatarias autorizadas, la excesiva carga administrativa en el otorgamiento de subsidios, las restricciones relacionadas con la ejecución de los mismos o bien los infructuosos espacios de participación institucionales; 2) *libertad de expresión*: si bien garantizada por ley, la libertad de expresión ha sufrido ataques bajo diversos gobiernos que han terminado con la vida de periodistas, activistas y miembros de movimientos sociales, e incluso ha atentado contra la existencia de las propias OSC y medios de comunicación independientes.⁷ Esta es una de nuestras

⁷ Uno de los casos más extremos es el gobierno del estado de Veracruz, bajo la administración de Javier Duarte, donde más de una docena de periodistas y activistas sociales han perdido la vida y otros ejercen su labor bajo amenazas y acoso. Uno de los casos más mediatizados fue el asesinato

libertades más frágiles, en permanente riesgo de ataque y restricción; 3) *comunicación y cooperación*: la recomendación hace referencia al fortalecimiento de la sociedad civil desde la articulación. La comunicación no solo es hacia afuera del sector, ya que se requiere también comunicación horizontal, entre organizaciones, que permita ampliar la libertad asociativa para formar redes. Se incentiva así una mayor densidad organizativa del propio tejido social; 4) *libertad de reunión y cooperación sin intromisión estatal*: una organización es un acuerdo entre personas para la consecución de un objetivo común que en el caso de las osc tiene, adicionalmente, características no lucrativas, no partidistas y no religiosas. Como tal, implica la libertad, no únicamente de asociarse sino de organizarse como mejor convenga a sus objetivos. En ocasiones, este aspecto es dejado de lado por legislaciones estatales, especialmente en el caso de Instituciones de Asistencia Privada, que pretenden obligar a las osc a tener una estructura mínima previamente determinada, en la forma de consejos o patronatos, atentando contra su propia capacidad de decisión; 5) *derecho a buscar y obtener recursos*: si bien han existido mejoras —en cuanto a recursos públicos cada vez son más los subsidios entregados bajo reglas o lineamientos de operación—, persiste la asignación de cantidades onerosas de manera discrecional a osc cercanas a funcionarios o que forman parte de las dependencias gubernamentales. El acceso para las osc —salvo aquellas que concurren en procesos abiertos y transparentes— continúa siendo mayoritariamente inequitativo, condicionado por una lógica clientelar o de conveniencia política, en desmedro de organizaciones que buscan genuinamente acceder a recursos que pertenecen a todos;⁸ 6) *deber estatal de brindar protección*: existen actividades especialmente vulnerables y que ponen en riesgo la vida de personas e instituciones, ya sea por agresiones del crimen organizado o por ataques desde instancias públicas

to quintuple ocurrido en la Ciudad de México, el 31 de julio de 2015, cuando dos de las víctimas —Nadia Vera y Rubén Espinosa— habían señalado, en sendas entrevistas en junio, al gobernador como responsable si algo ocurría con sus vidas. El homicidio múltiple motivó una enérgica condena de las Naciones Unidas, en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2015/08/03/la-onu-condena-el-asesinato-del-fotoperiodista-ruben-espinosa>>. [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2015.]

⁸ En la investigación realizada en alianza con el International Center for Non-for-Profit Law (ICNL), en 2015, sobre el impacto del marco normativo en las osc, se analiza el Anexo de la Cuenta Pública para 2014 que informa de los subsidios federales a osc y donde se señalan porcentajes de discrecionalidad e inclusive montos de entrega de recursos a osc que no cuentan con autonomía respecto a la propia estructura gubernamental, en <<http://www.icnl.org/programs/lac/PDF/MEXICO/INFORME%20FINAL%20MEXICO.pdf>>.

locales e inclusive federales. Es una obligación gubernamental proteger a personas que están arriesgando su existencia por denunciar actos criminales, inequidades o acciones de corrupción, o bien por proteger a las víctimas de estos delitos, ya sean personas o comunidades enteras. Actividades de denuncia, investigación y acción comunitaria merecen especial protección de todos los niveles estatales.

¿POR DÓNDE PASA LA NUEVA LEGITIMACIÓN DEL SECTOR?

Ha sido claro que no basta con el reconocimiento a la sociedad civil y la enunciación de sus derechos y que mucho menos existe el deseo de retomar esquemas regresivos de regulación. Se requiere romper un paradigma de relación gobierno-osc basada en la desconfianza y prácticas institucionales anacrónicas, para pasar a un tipo de relación de mutuo fortalecimiento, sin perder de vista la autonomía y plena libertad de las organizaciones civiles frente a cualquier tipo de intromisión. Para ello es preciso una normatividad adecuada a los principios internacionales que vele por su transparencia y fomente su desarrollo.

Para analizar cuáles serían los aspectos de dicha agenda se debe retomar el concepto de osc y ampliarlo para poder concebir un espacio incluyente, pero con límites claros con respecto a otro tipo de expresiones organizativas que no tienen cabida dentro de la sociedad civil organizada sin fines de lucro, apartidista, laica e independiente. Al contrario de la creencia común, las osc no existen solo para ocuparse de labores asistenciales que no realizan o dejaron de realizar los gobiernos, aunque numerosas organizaciones se dediquen a ello. Las organizaciones civiles, como expresión de la voluntad ciudadana de asociarse, responden a la heterogeneidad de pensamientos, situaciones de vida y necesidades relacionadas a las comunidades en donde actúan y a la libertad de acción y pensamiento de sus miembros con respecto al bien común, por tanto, existen otras razones que justifiquen la existencia y necesidad de procurar el desarrollo de la sociedad civil organizada.

Muñoz (2014: 23) provee siete categorías de utilidad para establecer criterios sobre las osc a partir de las propuestas de Salamon (1999). Categorías que se comentan a continuación para enriquecer el diálogo sobre la naturaleza de las osc: 1) *institucionalidad*: el concepto incorpora tanto a las organizaciones constituidas como a las no constituidas, por lo que las equipara de inicio en cuanto a derechos; 2) *libertad de decisión y patrimonio*: refiere al carácter privado y completa autonomía de las organizaciones de cualquier instancia pública y privada. La libertad de asociación se traduce también en libertad de organización y desarrollo, en cuanto a

elección de las estrategias y acciones para la atención de sus causas; 3) *participación voluntaria*: prerrogativa de inclusión de voluntarios para fortalecer sus labores o bien sustentar sus acciones con base en estos. Es una alternativa. No por tener voluntarios las convierte en osc y no por carecer de ellos se les excluye. Existen osc cuyas acciones se ven fortalecidas por la participación voluntaria mientras que a otras no les resulta tan sencillo su involucramiento;⁹ 4) *control democrático*: en sus órganos de gobierno y definición de su estructura operativa, no necesariamente en su operación. Las osc no funcionan necesariamente como órganos colectivos que actúan bajo consenso. Aquellas que ya cuentan con una estructura organizativa claramente definida funcionan bajo líneas jerárquicas de delegación y autoridad. No obstante, algunos colectivos y movimientos prescinden de estructura, por lo cual sus decisiones pueden obedecer más al propio colectivo. Organización no es igual a estructura formal. La forma organizativa es una decisión de sus miembros;¹⁰ 5) *destinatarios*: de beneficio a terceros, o a un grupo colectivo, la finalidad es por interés público, no en beneficio de los asociados directamente. Sin embargo, existe una línea muy delgada cuando se trata del beneficio de un grupo. Hay organizaciones que trabajan por el beneficio de una comunidad y que no pierden su naturaleza no lucrativa por promover el desarrollo de la propia colectividad a la que pertenece o tiene relación; 6) *sin fines de lucro*: aquí se incorpora el complemento que da equilibrio a la naturaleza privada. Dado que las causas que este tipo de organizaciones procuran son de interés público, no puede estar entre sus fines la distribución de remanentes, ni entre sus asociados o su equipo operativo. Esto no implica que la osc no pueda o inclusive no planea obtener recursos que superen sus gastos. No obstante, la norma la obliga a reinvertir cualquier recurso sobrante en su objeto social. Esta es una oportunidad de fortalecerse, invertir en la organización e inclusive incrementar su patrimonio. Para algunos resulta aún un paradigma que las

⁹ Resulta conveniente diferenciar el voluntariado operativo, que es opcional para las osc, de aquel voluntariado en órganos de gobierno como consejos o patronatos que, en caso de existir, resulta imperativo que la participación sea de carácter honorífico y por lo tanto voluntario, entre otros temas, para evitar conflictos de interés en la toma de decisiones.

¹⁰ La Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODHIR por sus siglas en inglés) señala algunos lineamientos para los principios de libertad de asociación, entre ellos su interpretación de asociación, incluyendo comentarios sobre organización: “una asociación es un ente organizado, independiente y no lucrativo, basado en una agrupación voluntaria de personas con un interés, actividad o propósito común. Una asociación puede o no tener una personalidad legal, pero necesita alguna forma [organizativa] o estructura institucional” (OSCE/ODHIR, 2015: 28).

osc no apunten en su planeación financiera a la generación de excedentes, lo cual debiera ser parte de su obligación social y estrategia de sustentabilidad de tal forma que se garanticen los servicios y su existencia a lo largo del tiempo; 7) *actividad económica*: finalmente, hay que aclarar que así como el carácter no lucrativo de las osc no les prohíbe tener como objetivo la generación de remanentes, tampoco les impide realizar actividades de autogeneración de recursos si estos también son reinvertidos en su objeto social. La participación, en cuanto a producción de bienes y servicios, no la despoja de su naturaleza no lucrativa, ya que se encuentra prevista y limitada legalmente en cuanto al porcentaje de ingresos (10%) no relacionados con su objeto social que se consideran exentos, bajo el argumento de generar una competencia leal con otro tipo de contribuyentes. Sin embargo, desde 2010, mediante un decreto presidencial, se ha otorgado un crédito fiscal a las donatarias autorizadas equivalente al monto del isr, que hubieran generado por ingresos no relacionados, superando dicho porcentaje. Si bien el decreto era válido hasta concluir el año fiscal correspondiente, este ha sido renovado año con año.¹¹

Otro tema importante son las causas y actividades a las que pueden dedicarse las osc, las cuales no tienen un límite en la legislación, pero sí pueden tener ventajas y desventajas en la práctica. La normatividad reconoce un listado específico de actividades que son sujetas de fomento o exenciones fiscales pero, en realidad, ninguna actividad que se considere lícita está prohibida, la diferencia radica en que no van a tener los mismos derechos reconocidos. Dichas actividades pueden no ser consideradas para apoyo fiscal para el caso de donativos privados, o como objeto de fomento para subsidios públicos, pero son de libre realización. Este hecho abre la puerta a numerosas causas y enfoques.

El cuadro 4, presenta algunas actividades no asistenciales de la sociedad civil organizada.

Podemos afirmar entonces que, además de complementar o suplir en algunos casos las acciones del Estado, las osc existen para ampliar y profundizar el marco democrático, proteger libertades y derechos, equilibrar inequidades, promover los derechos de las minorías, gestionar causas que difícilmente estarán en la agenda pública, enriquecer, vigilar y coadyuvar en políticas públicas, entre muchas otras actividades que son fundamentales para el avance de la democracia. Esta concep-

¹¹ El decreto fue firmado y publicado por el presidente Felipe Calderón el 26 de mayo de 2010 y puede consultarse en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5144187&fecha=26/05/2010>.

ción contempla a las OSC como un actor estratégico en la construcción de un Estado común. Como tal, las organizaciones civiles pueden ser aliadas de los gobiernos cuando prevalecen los intereses públicos basados en un marco participativo, empero también pueden convertirse en antagonistas del poder gubernamental cuando este decide privilegiar los intereses del mercado, o partidistas, sobre los derechos y los intereses ciudadanos. En estos casos, uno de los papeles de la sociedad civil es actuar como un contrapeso a los intereses de los poderes fácticos, e inclusive como vigilante del cumplimiento de la legalidad cuando la gestión pública se ve contaminada por los intereses personales de los funcionarios en turno, en casos de corrupción o violación de derechos (Chomsky, 2012).



Fuente: Elaboración propia.

Son justamente estas líneas de acción por donde pasa la nueva legitimación del sector. No se trata solo de un grupo de organizaciones que realizan actividades de asistencia, por valiosas que estas sean. Son un actor completamente distinto y a la

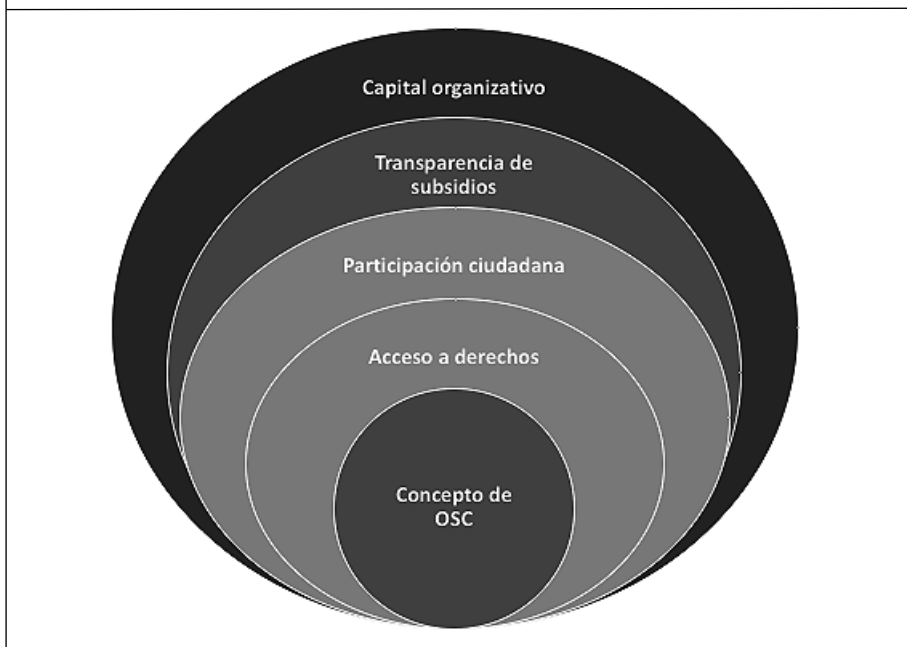
vez complementario de la acción colectiva global. La legitimación, por tanto, implica una demanda de reconocimiento por parte de las autoridades gubernamentales acorde a la importancia y el tipo de participación de las osc. Algunas de las líneas en las que se concretaría dicho reconocimiento se presenta al final de este capítulo.

Por otro lado, persisten pendientes en la agenda de fortalecimiento de la sociedad civil organizada que tiene que resolver ella misma para poder contribuir a dicho estatus. No deja de preocupar la debilidad de la ciudadanía en cuanto a su capacidad organizativa de manera estable en el tiempo. La posibilidad de mantener una estructura organizacional es un factor que permite diferenciar a las osc de manifestaciones sociales, estas últimas, por válidas que sean, no siempre se traducen en acciones efectivas, precisamente por carecer de la continuidad que le brindaría la organización de la propia asociación civil y que pudiera derivar inclusive en movimientos de largo alcance. Esto no se refiere, en ningún modo, a una figura legal, sino a la estructura de las acciones de manera que puedan sustentarse en el tiempo hasta la consecución de sus objetivos de tal forma que genere confianza en la ciudadanía (Layton, 2013).

Es preciso entonces que, en particular los nuevos activistas, grupos estudiantiles, comunitarios, indígenas y ciudadanos interesados en la vida pública, se apropien en primer lugar de su derecho de asociación. Una vez reconocido este, pueden decidir en libertad cuales son las opciones más viables para organizarse, desde aquellas que no implican ningún reconocimiento legal, hasta su derecho de constituir una organización. En ambos casos, exigir que cuenten con derechos reconocidos por el marco internacional y que —si bien por el momento limitados en la normatividad— pueden recurrir a los acuerdos internacionales para defender su derecho a la participación, a recibir información, a comunicarse y formar redes; a procurar recursos y a ejercer con plena libertad —y en caso necesario con protección de las autoridades— cualquier actividad lícita que se realice en aras del bien común.

Hemos resumido lo que en nuestra opinión son los temas pendientes más relevantes de la agenda de la sociedad civil organizada para proteger la libertad de asociación y generar un genuino entorno habilitante para las osc. Es momento de revisar los temas pendientes en el entorno, desde aquellos que pasan por reformas legales hasta políticas públicas que requieren modificarse para el efectivo ejercicio de derechos.

**Cuadro 5. La nueva legitimación de la sociedad civil organizada:
agenda pendiente de su entorno**



Fuente: Elaboración propia.

Estos temas de la agenda se subdividen. Algunos pueden traducirse en procesos puntuales de incidencia, mientras que otros se encuentran en el marco de una reforma amplia o armonización legislativa que abarque varias leyes. Los siguientes, constituyen algunos de los temas de mayor relevancia, cuyas modificaciones deben ser definidas por grupos de OSC y, posteriormente, en diálogo con instancias gubernamentales, en particular del poder legislativo. Varios de estos fueron discutidos por varias organizaciones y académicos en la II Cumbre Ciudadana, realizada en la ciudad de Puebla en 2014, con lo cual se convierte ya en un ejercicio colectivo: 1) *concepto de OSC*: reformas a LFF y Ley del Impuesto sobre la Renta —reconocimiento de organizaciones no constituidas; autonomía de la estructura gubernamental; generación de un título específico en el marco fiscal—; 2) *acceso a derechos*: diseño de política pública —política transversal de fomento a la sociedad civil

organizada; participación ciudadana efectiva en espacios de incidencia; protección gubernamental a actividades vulnerables—; 3) *recursos públicos*: reforma a Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria —transparencia: 100% de los subsidios con reglas de operación; exclusión de organizaciones gubernamentales; reporte adecuado de recursos otorgados—;¹² 4) *participación ciudadana*: fortalecimiento de la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo; generación de espacios cogestivos para diseño, ejecución y evaluación de política pública; 5) *capital organizativo*: agenda de la propia sociedad civil organizada —incremento asociativo como alternativa de acción ciudadana; fortalecimiento de capacidades estratégicas: planeación, sustentabilidad, incidencia, evaluación, comunicación; articulación intrasectorial en iniciativas de incidencia por causa; desarrollo de capital social y alianzas intersectoriales.

CONCLUSIONES

En diversos foros a nivel internacional es frecuente escuchar de manera repetida la frase *The shrinking space for civil society*, al identificar una tendencia de reducción del espacio de acción de sociedad civil que se generaliza en diferentes regiones del mundo: es el caso en el Este europeo, donde algunos Estados requieren que se cuente con su autorización para ejercer el derecho de asociación; en África, acciones tales como las conductas o el activismo LGBT son ilegales, inclusive con penas severas; en España se estrenó en 2015 la Ley Mordaza, con restricciones importantes a las libertades civiles; en América Latina, particularmente en Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela, se restringen las libertades de la sociedad civil, llegando a extremos de disolución por decreto o ataques en contra de actividades lícitas. También existen restricciones más sutiles en forma de procedimientos burocráticos tales como: el registro obligatorio para ejercer la libertad de asociación o la necesidad de solicitar

¹² El Anexo de la Cuenta Pública es un informe anual que da cuenta de las acciones y estímulos otorgados por dependencias gubernamentales federales a osc. Por años se ha cuestionado que la mayor parte de los recursos incluidos son en realidad otorgados a organizaciones parte de la estructura gubernamental. El correspondiente a cada año puede consultarse en <www.corresponsabilidad.gob.mx>.

un permiso de exención impositiva por cada donativo, como actualmente ocurre en Honduras, donde los permisos pueden tardar meses o hasta un año en ser otorgados en desmedro de la propia cooperación internacional y el desarrollo nacional. Dicho país también requiere autorización del Estado para constituir una figura jurídica no lucrativa. Mismo caso se observa en Argentina con diferentes procedimientos. Panamá carece de una normatividad específica para las osc, debiendo estas actuar dentro de un limbo jurídico que complica su existencia, desde la autorización estatal a su constitución. Todas estas prácticas actúan en contra de los principios internacionales mencionados.

Para el caso de México, se han comentado los graves ataques a activistas, periodistas y organizaciones, como una constante que se ha recrudecido en los últimos años a nivel federal y con particular fuerza en los estados por los cacicazgos locales. Como algunos de los peores ejemplos resaltan los estados de Guerrero, Puebla, Quintana Roo y Veracruz,¹⁴ cuyos gobernadores y algunos presidentes municipales han entendido la opacidad y el uso de la represión como la mejor manera de acallar las críticas e impulsar sus carreras políticas, sin percatarse de que esas violaciones son las mismas que podrían finiquitar sus ambiciones. Desafortunadamente, abundan los casos de funcionarios federales que no están exentos de señalamientos sobre acciones criminales y administraciones deshonestas, acciones que quedan resguardadas por la impunidad.

Por causas diversas, la mayoría de las violaciones graves contra osc, en todas las regiones del país, se dan más desde la práctica que desde la normatividad. Parte de estas violaciones tienen relación con los procesos de abierta trasgresión, pero resultan más generalizadas las prácticas sutiles de obstrucción a la libertad asociativa como una baja instrumentación de derechos, por la carencia de una política nacional de fomento a la asociación civil y la falta de adecuaciones de fondo al marco normativo federal. Es de gran relevancia para su desarrollo que el sector tenga reglas mínimas que garanticen su transparencia y rendición de cuentas a la vez que amplíe y garantice sus derechos. Asimismo, estas normas deberían ser por

¹⁴ Un artículo que da cuenta de forma personal de los abusos estatales es el realizado por Pedro Kanché, periodista y activista encarcelado injustamente durante meses por denunciar abusos a comunidades mayas en Quintana Roo, quien narra su encuentro con el fotoperiodista Rubén Espinosa, semanas antes de su asesinato. El artículo está disponible en <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2015/08/03/no-quiero-ser-el-numero-13-ruben-espinosa/>>. [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2015.]

lo menos replicadas o mejoradas a nivel estatal, donde con frecuencia ocurre que las leyes estatales de fomento representan más ejemplos de regresión regulatoria que de avance a una política estatal de reconocimiento al interés público y garantía de derechos. Existen, por supuesto, excepciones. Por ejemplo, la Ley de Fomento de Jalisco presenta algunos avances al reconocer diversas opciones asociativas.

Para que el sector incida en su propia legitimación se requiere, por un lado, actuar en los pendientes para construir una normatividad que se constituya en un marco de fomento equitativo, transparente e incluyente para todo el sector. Por otro, espacios de participación de la sociedad civil para que exista una inclusión de visiones, aspecto que, como mencionamos para el proceso de 2004, le dio autenticidad en cuanto a los temas estratégicos que atañen a las osc.

Esta legitimación no se otorgará a manera de prebenda o por la buena voluntad de los actores políticos. Las osc necesitan fortalecer sus capacidades, construir articulación, incrementar su densidad asociativa, su capacidad de propuesta e incluir a los nuevos ciudadanos activos: jóvenes, indígenas, activistas y migrantes, entre otros. Asimismo, precisa de mayor capital organizativo: invertir tiempo, recursos y talentos, no en la formalización de los movimientos colectivos, sino en el fortalecimiento de sus expresiones organizativas, de tal forma que ocupe el lugar en el ámbito público que le corresponde por naturaleza, por conveniencia democrática y por derecho internacional. La suma de construcción de capacidades sumada a estrategias efectivas de incidencia puede llevarnos a un nuevo entorno mucho más propicio, donde el sector sea reconocido como actor corresponsable y de importancia estratégica para el desarrollo, la equidad y la democracia en el país. Es una gran tarea pendiente para las osc demostrar a la ciudadanía que el camino de la asociación es un camino confiable y efectivo para la consecución de diversas causas y un contrapeso a los poderes formales y fácticos, a la vez que una contribución al fortalecimiento de la propia ciudadanía. “El Estado debe aceptar que su gestión debe alejarse de la ‘razón de Estado’ y centrarse en la ‘razón de la humanidad’” (Schmidt, 2005: 38).

REFERENCIAS

- Cancino, César (2005). “Prólogo”, en S. Schmidt, *México: la nueva gobernabilidad*, México, Jus, Cuadernos de Metapolítica.
- Castro Salinas, Consuelo *et al.* (2014). *Entorno regulatorio de las organizaciones de la sociedad civil en México*, México, Centro Mexicano para la Filantropía.

- Chomski, Noam (2012). *Ocupar Wall Street*, España, Tendencias.
- Floresecano, Enrique *et al.* (coords.) (2014). *Hacia una nación de ciudadanos*, México, Fondo de Cultura Económica/Conaculta.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2015). *Informe de labores 2014*, México.
- Kiai, Maina. *Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Asociación*, en <<http://freeassembly.net/>>.
- Kanché, Pedro (2015). “No quiero ser el número 13: Rubén Espinosa”, en *Animal Político*, 3 de agosto, en <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2015/08/03/no-quiero-ser-el-numero-13-ruben-espinosa/>>.
- Layton, Michael. Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil 2013, en <<http://www.enafi.itam.mx/es/index.php>>.
- Lucki, Patricia (2014). “Marcos jurídicos de la participación ciudadana y las organizaciones no gubernamentales en México, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua”, en Mesa de articulación de Asociaciones Nacionales y Redes Nacionales de ONG de América Latina y El Caribe, Guatemala.
- Muñoz Grandé, Humberto (2014). *Entrampado institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México*, México, Centro Mexicano para la Filantropía.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2015). *Guidelines on Freedom of Association*, Varsovia, Polonia.
- Olvera, Alberto, Rafael Reygadas *et al.* (2007). *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno*, México, Secretaría de Gobernación/Consejo Técnico Consultivo.
- SHCP (2014). Cuenta de la Hacienda Pública Federal, *Informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a favor de organizaciones de la sociedad civil correspondiente a 2013*, México, Indesol/SHCP.
- Sommano Ventura, María Fernanda (2011). *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Tamayo, Sergio (2014). *Una invitación a pensar la Red Nacional de Investigación y Estudios sobre Movimientos Sociales en México*, en <<http://movin.laoms.org/2014/12/04/red-nacional-de-investigacion-y-estudios-sobre-movimientos-sociales-en-mexico/>>.

DE ANACRONISMOS Y VAGUEDADES: EL “FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL” EN TIEMPOS DE GOBERNANZA

*Laura Beatriz Montes de Oca Barrera
y Yolanda Aguirre García*

Desde hace algunos años, al menos formalmente, el discurso de la administración pública federal ha retomado el término gobernanza para describir la relación gobierno-sociedad, ejemplo de ello lo encontramos en el discurso sobre gobierno abierto. Asimismo, se han puesto en práctica una serie de experimentos participativos que vienen a reforzar este discurso pero que, a la vez, han despertado grandes dudas sobre cuáles han sido las intenciones de su establecimiento. ¿Democratizar la relación gobierno-sociedad o ayudar a legitimar las acciones gubernamentales? Esta es la duda que pesa sobre legislaciones como la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) y el Consejo Técnico Consultivo (CTC), que se creó a propósito de esta ley. Porque si se quiere que a las palabras no se las lleve el viento, o que queden simplemente en el papel o en el discurso de los funcionarios, es preciso reflexionar sobre ellas, pensarlas de manera crítica y, en su caso, demandar precisión enunciativa y congruencia con las prácticas políticas.

La pregunta que guía este capítulo es si se puede seguir hablando de “fomento” en un marco formal de gobernanza. Para ello se discutirá, en primer lugar, qué es gobernanza, distinguiendo dos formas que confrontan la colaboración y la jerarquía. Con ello en mente, se tomarán dos caminos de reflexión. Desde el primero

se compararán las prácticas y los discursos a fin de encontrar sus congruencias, incongruencias e imprecisiones; y, en el segundo, se cuestionará si hablar de “fomento” de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (osc) se corresponde con la nueva lógica de gobernar que propone la gobernanza democrática o si habría que pensar en un nuevo concepto, como el de fortalecimiento.

Una de las rutas que permiten observar estas inconsistencias entre el discurso y la práctica se trazará por medio del análisis del funcionamiento del CTC, que formalmente representa una de estas nuevas formas de involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos. Parte de este capítulo se redacta con base en las reflexiones que surgieron durante el desarrollo de dos investigaciones previas, y una en curso. En ellas se ha llevado a cabo un trabajo cualitativo mediante el manejo de diferentes herramientas metodológicas como revisión documental —leyes, reglamentos, documentos internos y publicaciones oficiales—; entrevistas semiestructuradas y diálogos informales con consejeros y exconsejeros —con lo que se han podido conocer experiencias y percepciones de los actores involucrados—; así como observaciones directas durante las sesiones de trabajo.¹ Asimismo, esta reflexión recoge la experiencia profesional de trabajo con osc.

COLABORACIÓN *VERSUS* JERARQUÍA: DOS FORMAS DE GOBERNAR EN GOBERNANZA

Si bien hablar de gobernanza remite a una premisa básica, la interdependencia de los sujetos que interactúan en las relaciones sociopolíticas, esto no implica que la gobernanza se traduzca de manera automática en una nueva relación gobierno-sociedad. Siguiendo a Jan Kooiman, uno de los principales exponentes de la escuela europea, encontramos que hay tres formas de gobernanza: una fundamentada en la autorregulación de las entidades sociales —autogobernanza—; una basada en

¹ Dos de estas investigaciones, que recogen información sobre el CTC, se desarrollaron en el marco de programas académicos y se materializaron en las tesis de maestría y doctorado de una de las autoras (Yolanda Aguirre). La primera tiene como título “El Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento, como un espacio de participación y representación de las organizaciones de la sociedad civil en México” y la segunda fue titulada “La calidad de la participación en los consejos consultivos, estudio comparativo entre dos casos mexicanos en el periodo 2011-2014”. La otra investigación estudia espacios que siguen lógicas de gobernanza similares al CTC y ha sido realizada por la otra autora (Laura Montes de Oca) como parte del trabajo desarrollado en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM desde 2013.

la acción compartida o común para dirigir los procesos gubernamentales y decisorios —cogobernanza—; y otra que sigue la clásica relación burocrático-vertical en esos procesos —gobernanza jerárquica.

La autogobernanza —más común en el ámbito de la sociedad civil (Kooiman, 2003: 83)— puede tomar forma en acuerdos informales y en lo que se conoce como reglas blandas, es decir normas éticas, voluntarias y no sancionadas jurídicamente. La cogobernanza —también llamada gobernanza democrática— implica, por una parte, reconocer que “ningún actor individual, público o privado, tiene todo el conocimiento y la información requeridas para resolver los complejos, dinámicos y diversos retos sociales”; y, por la otra, ello remite a descentrar el control sobre los asuntos públicos del gobierno hacia otros agentes sociales y económicos, haciendo conciencia de que “ningún actor individual tiene el suficiente potencial de acción para dominar de manera unilateral” (Kooiman, 2003: 11). Esto, en última instancia, se puede traducir como una democratización del gobierno ya que, en una relación de cogobernanza, todos los agentes involucrados tendrían las mismas condiciones y capacidades de participar en el ejercicio del poder público —mediante el control y/o la influencia.

En contraste, la tercera forma de gobernanza, la jerárquica, está fundamentada en la persistencia de los “diferenciales de poder” que caracterizan a cualquier sociedad (Elias, 1982). Ella, además, no conduce a la descentralización del poder o a la cesión del control gubernamental. Con este tipo de gobernanza, se siguen haciendo las cosas “como de costumbre” (*as usual*), lo cual ha implicado pérdida de legitimidad, ya sea por la ineficiencia en el funcionamiento gubernamental, por la corrupción en los procesos gubernamentales y decisorios, o porque los ciudadanos no quieren seguir cediendo su control en los designios del gobierno. Entonces, pese a que en muchos casos sigue siendo la más común, la gobernanza jerárquica aparece como una forma anacrónica que no logra conducir de manera eficiente y legítima los asuntos públicos, en particular aquellos que requieren del concurso de diversas perspectivas para lograr captar la diversidad de los retos sociales y económicos. Es esta forma, que se nos presenta cada vez más como deficiente e ilegítima, la que como veremos enseguida ha permeado la lógica de relación gobierno-sociedad en México.

DEL DISCURSO A LA PRÁCTICA: LAS (IN) CONGRUENCIAS E IMPRECISIONES GUBERNAMENTALES EN EL TEMA DEL FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE LAS OSC

Hablar de “fomento” remite a una acción unilateral y paternalista en la que un agente con mayor poder ayuda a otro en desventaja. Esta idea retrata, sin duda, la dinámica que privó durante décadas en la relación gobierno-sociedad en México. El gobierno, en todos sus niveles, era el promotor del bienestar social; el encargado de resolver los problemas que aquejaban a la sociedad en general. La idea de “papá gobierno” fue funcional para gobernantes y gobernados; para aquellos políticos que, buscando mantenerse en los cargos públicos —en algunas ocasiones solo para beneficiarse personalmente—, redistribuían los favores y apoyos con la intención de obtener la aprobación social. Esta lógica de acción le dio larga vida a un régimen político que favoreció relaciones clientelares y paternalistas entre gobernantes y gobernados.

Por definición, esta lógica de acción es incompatible con la nueva forma de gobernar que impulsa la cogobernanza o la gobernanza democrática. La idea de fomento encapsula una lógica de relación jerárquica. El diccionario de la Real Academia Española define “fomento” como “auxilio o protección”, así como la “acción de la Administración consistente en promover, normalmente mediante incentivos económicos o fiscales, que los particulares realicen por sí mismos actividades consideradas de utilidad general”. Si bien la última definición es la que remite directamente a la relación gobierno-sociedad que ocupa la presente reflexión, no podemos dejar de lado la primera definición, así como aquella que habla de “fomentar” como “impulsar o proteger algo” (RAE, 2001: 1073).

La idea de fomento, cristalizada en una cultura política bicentenaria, es la que retoma o pretende retomar la LFFAROSC. Si bien ahí no se define puntualmente qué se entiende por fomento, del articulado de esta ley, así como de los demás instrumentos normativos —reglamento de la ley y reglamento interno de la comisión de fomento—, se puede inferir que el fomento es entendido como el conjunto de acciones gubernamentales para que las organizaciones reciban “apoyos y estímulos públicos” a fin de que realicen actividades de asistencia social, prestación de servicios a otras OSC, defensa de derechos humanos, y otras más (LFFAROSC, artículos 5º y 6º). Específicamente, estos “apoyos” se traducen en “incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos”, así como en “asesoría, capa-

citación y colaboración por parte de las dependencias y entidades gubernamentales” (LFFAROSC, artículo 6º).

Uno de los principales argumentos aquí es que esta ley se fundamenta en una noción paternalista de fomento. Ello lleva a trascender el nivel teórico y formal de esta idea, para adentrarse en lo que ha significado en términos prácticos. Si, como se apuntó antes, el término fomento sugiere una relación vertical y asistencialista, el problema se magnifica para la sociedad civil organizada que pretende entablar relaciones de equidad con el sector gubernamental, cuando se revela frente a sus ojos una serie de situaciones contextuales que “evitan que se fomente lo que se pretendía fomentar”. Entre estas situaciones se puede mencionar la persistencia de prácticas jerárquicas, si no es que hasta autoritarias, por parte del gobierno, la instauración de una visión muy reducida de las actividades de la sociedad civil —sobre todo, pero no solo, del lado del gobierno—, así como la debilidad de la propia ley, lo cual se manifiesta en su diseño.

Se empieza por esta última situación, aunque evidentemente todas se encuentran interrelacionadas. La LFFAROSC resulta de un esfuerzo colectivo que integró a OSC y redes de organizaciones, así como a otros sectores —como el académico y el político—, por medio de los legisladores que impulsaron la propuesta. Cuando las organizaciones promotoras plantearon la necesidad de que existiera una legislación dirigida a las OSC lo hicieron pensando en que se creara un mecanismo que, por una parte, las “protegera” de decisiones gubernamentales como las que se estaban tomando en ese momento por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y, por otra, que les permitiera obtener recursos públicos, puesto que aunque el mundo de las OSC es muy diverso, la mayoría de ellas comparten un problema central, la dificultad para obtener recursos.²

Esta dificultad se agudiza si se considera que, a diferencia de otros países, México tiene una cultura pobre en términos de donaciones, y el voluntariado es escaso debido a la desconfianza que los ciudadanos manifiestan respecto a las insti-

² Los antecedentes de la LFFAROSC se encuentran en las políticas fiscales del Estado mexicano, especialmente durante el gobierno de Carlos Salinas. En 1989, la Cámara de Diputados aprobó una miscelánea fiscal que excluía a las asociaciones civiles del régimen de personas morales no lucrativas, grabando sus actividades con el cobro del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y negándoles la posibilidad de recibir donativos deducibles de impuestos. La mayoría de las organizaciones civiles, promotoras del desarrollo social, que se habían constituido durante las dos décadas anteriores, tenían la figura de Asociaciones Civiles (AC), por tanto, esta política fiscal golpeaba fuertemente al sector, así como a los intereses de los sectores sociales o las poblaciones que atienden.

tuciones; evidentemente los ciudadanos no solo desconfían de las instituciones gubernamentales sino también de las asociaciones civiles;³ esto puede ser explicado como consecuencia del viejo corporativismo —recordemos que la estructura corporativa integró durante muchos años a todo tipo de organizaciones sociales. A esto podemos añadir la opinión crítica sobre la creación de fundaciones como un recurso de las empresas para evadir impuestos.

Frente a este contexto social y político, los promotores de la LFFAROSC tradujeron las necesidades de las organizaciones en dos derechos: el acceso a los recursos públicos y a los incentivos fiscales que, ciertamente, quedaron asentados en ella. Sin embargo, algo que en el momento de la negociación resultó práctico para que las discusiones fluyeran y la aprobación no se estancara (Vega y Enríquez, s/f: 10, 11), después se convirtió en un elemento inhibitorio; esto fue el diseño de una “ley marco”, una ley que no implicaba reformas constitucionales. La LFFAROSC se encuentra al margen de otros reglamentos que también son aplicables al mismo objeto, es decir, no modifica las disposiciones existentes ni suspende la vigencia de, por ejemplo, los gravámenes fiscales que impactan en las organizaciones, o de los diversos requisitos administrativos que obstaculizan su creación, formalización u obtención de recursos en los diferentes niveles del gobierno. La LFFAROSC no obliga a los gobiernos de las diferentes entidades a reconocer todas las actividades de las organizaciones, tal como aparecen en esta ley federal; es decir, no está por encima de las legislaciones estatales y ni siquiera por encima de los reglamentos de las diferentes instancias del Gobierno Federal, incluyendo a las que integran la Comisión de Fomento: Secretaría de Hacienda, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores. Particularmente, esta característica de la LFFAROSC, hace posible que se siga reproduciendo el trato discrecional para las organizaciones y, con ello, el riesgo de que se prolongue el corporativismo; además de que, en la práctica, también amplifica el histórico problema de las organizaciones para hacerse de los recursos económicos, elemento indispensable para el cumplimiento de sus objetivos.

Frente a este escenario, existe la percepción entre los miembros de las organizaciones de que la aplicación de la ley depende de la voluntad de los representantes de la administración pública y de los legisladores, para ir introduciendo los cambios

³ De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Filantropía y la Sociedad Civil, realizada por el ITAM en 2005, la mayoría prefiere dar ayuda a una persona necesitada que a una institución (ITAM-CEMEFI, 2007).

necesarios en los marcos legales relacionados con la LFFAROSC, a fin de armonizarlos con ella u homologar los diferentes reglamentos existentes en las entidades.⁴ Entre las diferentes propuestas que han surgido en el marco de una reflexión sobre las limitaciones que tiene la ley, se considera la posibilidad de impulsar su transformación hacia una “ley general” que establezca y distribuya las competencias y responsabilidades entre los distintos ámbitos y niveles gubernamentales, así como que el fomento se dirija a las organizaciones y no a sus actividades. Ello a fin de contrarrestar la selectividad de los diferentes reglamentos.

Considerando estos elementos del diseño institucional, es importante hacer notar que la inconsistencia no solo se da entre el discurso —de la gobernanza— y la práctica —del fomento—, sino incluso en la forma de entender el propio fomento. Entre los promotores de la ley, tanto del lado gubernamental como no gubernamental, es posible encontrar diferentes formas de comprender el “fomento”; por una parte, se hace énfasis en la “asignación de apoyos gubernamentales en dinero o especie” —por medio de seminarios, foros de capacitación, asesoría técnica y legal—; mientras que, desde otra perspectiva, se pone el acento en la búsqueda de “reformas legales que sirvan para generar un contexto propicio para el surgimiento de más osc y para ampliar el universo de donaciones provenientes de la iniciativa privada”. Bajo esta óptica, las organizaciones han insistido constantemente en promover reformas hacendarias para que la totalidad de osc, incluso aquellas que no están inscritas en el Registro Federal de Organizaciones —pero mínimamente ellas—, sean exentas del pago del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto Empresarial de Tasa Única, así como también se ha insistido en la ampliación del número de donatarias autorizadas, porque no todas las actividades de las organizaciones que se reconocen en la Ley de Fomento como objeto de fomento son consideradas por el Código Fiscal Federal como elegibles a ser donatarias autorizadas.

Según este análisis, la visión que prevalece sobre fomento es la primera que podemos denominar “minimalista”, en el sentido de que es muy limitada y no resuelve la problemática real de todas las organizaciones de la sociedad civil existentes y a veces tampoco la de aquellas organizaciones registradas. No los resuelve porque pone una serie de candados, como estar inscritas en el registro, estar legalmente constituidas, contar con un sistema de contabilidad, proporcionar toda la

⁴ Esta afirmación se basa en las entrevistas con miembros de las organizaciones de la sociedad civil que participan en el Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC.

información que les sea requerida —estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento, patrimonio, operación administrativa y financiera y uso de apoyos y estímulos públicos que reciban—, entre otras (LFFAROSC, artículo 7º). Cumplir con todas estas responsabilidades, cuando los incentivos son bajos —y cuando muchas de las organizaciones no tienen la capacidad organizativa ni los recursos económicos suficientes para contratar de manera permanente a profesionistas especializados—, implica una carga muy pesada para las organizaciones, al grado de que muchas han preferido seguir operando al margen de esta ley.

Otro elemento a considerar en nuestro análisis, y que tiene que ver con la distribución de poder que conlleva una práctica basada en la gobernanza —particularmente en su acepción fuerte, es decir, la de un gobierno compartido, cogobernanza—, es la participación política de las osc. En teoría, el marco normativo reconoce su derecho a ser consultadas —conforme a lo que establece la Ley General de Planeación—⁵ e integrarse a los mecanismos institucionales de participación contruidos desde el ámbito gubernamental pero, como la consulta no es vinculante, se limitan considerablemente sus capacidades de influencia.

Desde la década de los noventa del siglo pasado, las osc han venido demandando su inclusión en el debate público para la construcción de un proyecto de nación. Estas propuestas quedaron asentadas en la “Carta de Derechos Ciudadanos”, presentada en el marco del Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas en 1995 (San Juan, 1999), pero las posteriores reformas políticas no han cubierto estas expectativas. Todavía no se han logrado construir espacios de deliberación donde las organizaciones y los representantes gubernamentales participen en condiciones de igualdad, para el diseño, seguimiento y control de los programas y políticas públicas dirigidas al desarrollo social, económico o cultural, de los amplios sectores de la población a los que las organizaciones proporcionan asistencia.

Así, entre los mismos promotores de la LFFAROSC no existe un consenso sobre cuál era la finalidad de la ley, si bien en general se abocaron a la obtención de apoyos y estímulos gubernamentales, también se pronunciaron voces críticas porque

⁵ Esta ley establece a la letra que las organizaciones sociales “participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión” (Ley de Planeación, artículo 20).

“más allá de hablar de fomento, hablaban de fortalecimiento del sector no lucrativo”, entendido este fortalecimiento como un “enriquecimiento —en términos de recursos económicos— y profesionalización como capacidad técnica y administrativa”. Con ello, las osc tendrían una posición diferente frente al gobierno, evitando ser presas fáciles del corporativismo; en particular, por no depender de los recursos que otorga el Estado. En suma, desde esta perspectiva social, fortalecer al sector no lucrativo implica estimular su crecimiento, su articulación en redes nacionales e internacionales, pero también promover la cultura de las donaciones, de la responsabilidad empresarial y de la participación ciudadana en beneficio de amplios sectores de la sociedad que se encuentran en condiciones desfavorables.

Considerando lo anterior, y sin menosprecio del esfuerzo compartido que mereció la publicación de esta ley, aquí también vale la pena reflexionar sobre la incongruencia del discurso y la práctica, sobre la imprecisión enunciativa y sobre el anacronismo del concepto. Si bien, coincidiendo con la titular del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol, 2014: 7), esta ley redundó en el reconocimiento de las osc “como de interés público”, debido a que ellas “contribuyen al desarrollo de la población en todos los campos posibles”, la ley no reconoce a estas organizaciones como pares en el juego político.

La concepción de fomento en la ley nos lleva a un terreno donde la relación gobierno-sociedad está marcada por amplios diferenciales de poder; ahí las organizaciones no son consideradas como corresponsables de la acción pública, sino como beneficiarias de las responsabilidades —¿dávivas?— gubernamentales. Ello se reproduce en el trato que el gobierno federal, en particular el encabezado por Enrique Peña Nieto, tiene frente a las osc. Esto último refiere a la percepción de algunos miembros de organizaciones sociales que, de manera coincidente, ven en el gobierno federal cierta resistencia hacia la participación ciudadana, además de una actitud negativa hacia la crítica social.⁶ En este contexto, vale la pena preguntarse si es posible considerar a las “acciones de fomento” —registro de osc y distribución de recursos públicos— como parte de una nueva forma de gobernar basada en la cogobernanza, o si es más de lo mismo: una relación jerárquica y cerrada al diálogo y la deliberación pública.

⁶ Esta percepción se recoge de una mesa de discusión realizada en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, con integrantes de osc que han participado en consejos consultivos de la administración pública federal; así como en la investigación realizada sobre el funcionamiento de tres consejos consultivos federales.

Esta interrogante cobra mayor peso si se contempla que, en el mismo contexto de la LFFAROSC, se han adoptado términos como el de “corresponsabilidad” para definir a un nuevo tipo de relaciones entre el gobierno y la sociedad civil organizada. De manera precisa, una sociedad corresponsable es una sociedad que dirige el rumbo de su historia, puesto que asume un papel activo al compartir con el gobierno la responsabilidad de buscar soluciones a los problemas que le afectan y de tomar decisiones en torno a temas que le interesan o impactan directamente en su desarrollo. La creación del CTC de la LFFAROSC fue muy aplaudida por las OSC promotoras, porque justo se pensaba en este órgano como un mecanismo de corresponsabilidad que empataría la perspectiva gubernamental y la perspectiva del sector asociativo. En la ley se definieron algunas tareas del consejo que implicarían la coordinación con la Comisión de Fomento: el seguimiento de la ley en cuestiones que tienen que ver con la operación del Registro Federal de Organizaciones y con la evaluación de las políticas de fomento.⁷ Pero, como frecuentemente sucede, hay una distancia entre el discurso que generalmente se formula desde el círculo gubernamental basado en lo que parece “políticamente correcto” para la legitimación del poder, y las interacciones que cotidianamente se desarrollan entre los actores sociales y gubernamentales, aun en espacios tan formales y delimitados como los consejos consultivos. A continuación se presenta con mayor detalle la experiencia del CTC, y se cuestiona si este espacio obedece a una lógica de cogobernanza o más bien a una de gobernanza jerárquica. Como se ha advertido, lo primero implicaría pensar en fortalecimiento y lo segundo en fomento.

EL CONSEJO TÉCNICO CONSULTIVO, ¿UNA EXPERIENCIA DE COGOBERNANZA?

Por sus características formales, y a fin de identificar si opera como una estructura de cogobernanza, el CTC fue analizado desde la “perspectiva de redes”,⁸ entre otras razones porque surge justamente cuando esta nueva forma de gobernar empieza a adquirir auge en el mundo, además de que comienza a reconfigurar el

⁷ El consejo es un órgano de interacción socioestatal que incluye a miembros de las organizaciones de la sociedad civil, a miembros del sector académico, científico y cultural, y a representantes del poder legislativo.

⁸ Adoptando el concepto de Luna y Velasco (2010), en una de las investigaciones que previamente hemos citado, se describe a las redes como sistemas con composición heterogénea y estructura mul-

discurso político del gobierno mexicano. Esta conformación reticular es similar a la de las estructuras de gobernanza que estaban emergiendo en el contexto internacional; como se dijo, se diseñó como un espacio de interacción entre agentes gubernamentales y sociales que persiguen un objetivo común. Al igual que una red que operaría bajo los principios de la cogobernanza, el consejo fue formalmente creado como una estructura de interacción horizontal, no corporativa, ni formalmente representativa y que adquiere cierta autonomía para conformar sus grupos de trabajo, expedir su programa de actividades y su manual de operación. Sin embargo, según el análisis de la información empírica, el funcionamiento del consejo, y su interacción con la Comisión de Fomento y con otras instituciones gubernamentales, no ha logrado consolidarse mediante relaciones de interdependencia; pareciéndose, por el contrario, a una estructura de gobernanza jerárquica.

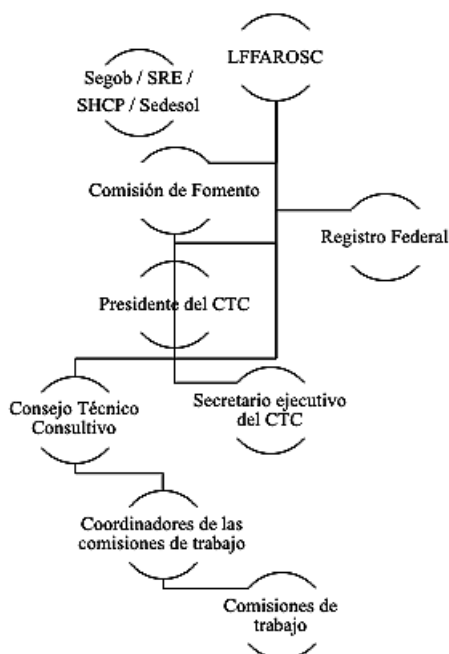
A pesar de que el CTC no es el Consejo de la Comisión de Fomento, es decir, no está dentro de la estructura organizativa de la comisión, sino que la ley lo coloca en una posición paralela (véase figura 1), existen indicios que remiten a una relación vertical entre ambos organismos, donde el CTC ocupa una posición subordinada. Los signos de esta dependencia se encuentran, primero, en lo acotado de sus atribuciones frente a las facultades de la comisión; segundo, en la ausencia de un presupuesto formalmente asignado para operar, y tercero, en que legalmente no tiene la facultad para proponer y designar a su presidente y a su secretario ejecutivo. La Comisión de Fomento asume estas decisiones, e incluso establece los mecanismos para seleccionar a los nuevos integrantes del consejo, dejando de lado la supuesta estructura horizontal en este “nuevo tipo de relaciones”.

Cabe advertir que, si los preceptos de la cogobernanza o gobernanza democrática fueran adoptados, el CTC tendría muchas más facultades de las que efectivamente tiene; por ejemplo, tendría que tomar parte, junto con la Comisión de Fomento, en la definición de las políticas de “fomento” que habrán de llevarse a cabo cada periodo —por lo menos en el ámbito federal y en el marco de la ley. No

ticéntrica, debido a que están integradas por actores autónomos, aunque establezcan relaciones de interdependencia. Dichas estructuras suelen privilegiar la búsqueda de consensos, sus reglas son flexibles y no están preestablecidas; las metas, los objetivos y las reglas de trabajo se reconstruyen y reconstruyen en forma colectiva, para construir las “dependen de la comunicación y del flujo de información entre los participantes, frecuentemente esto implica una tensión entre cooperación y conflicto y suelen existir interacciones potencialmente conflictivas”. Aquí retomamos esta idea conjugándola con la idea de la cogobernanza.

obstante, el marco normativo no contempla esta como una de sus funciones. En el contenido de la ley y su reglamento tampoco se prevén mecanismos efectivos para la coordinación entre el consejo y la comisión, porque coordinar no es consultar y esperar opiniones o puntos de vista de manera pasiva, sino establecer una agenda común.

Figura 1. Estructura institucional que implementa la LFFAROSC



Fuente: Elaboración de las autoras.

Quienes han participado en el consejo durante diferentes periodos, expresan su desencanto porque no siempre lograron estimular a la Comisión de Fomento para que adoptara y promoviera las propuestas del consejo, por más que estas se perfilaban como estratégicas para las políticas de fomento. Con muchos esfuerzos, a finales del periodo que concluyó en 2015, lograron que se definiera un programa de trabajo conjunto entre el consejo y la comisión. Se dice con muchos esfuerzos porque así lo han manifestado los consejeros que estuvieron involucra-

dos en todo ese proceso, y porque la ley tampoco establece obligaciones ni límites temporales para que los funcionarios públicos que integran la comisión respondan a las solicitudes o propuestas planteadas por los consejeros. Por ello, no es infrecuente que se prolonguen indefinidamente las discusiones sobre un mismo tema, desgastando la energía de aquellos consejeros que asumen al consejo como un mecanismo de incidencia de las osc, y que han pretendido impulsar desde ahí un proyecto de democracia participativa.

La comunicación entre los representantes del gobierno y las organizaciones ha variado de acuerdo con los distintos periodos gubernamentales; en términos reales, ha dependido del proyecto y del perfil de los funcionarios que integran la comisión o que presiden el consejo; así como de la capacidad y disposición de los actores involucrados para establecer acuerdos informales que permitan que el trabajo fluya. Cuando la comisión y la presidencia del CTC han adoptado las propuestas del consejo, impulsándolas, se han presentado avances; lo contrario ha implicado retrocesos. Un ejemplo lo encontramos en el tratamiento que se dio a los lineamientos propuestos por el consejo durante 2012, para la formulación de una política de fomento. Los representantes de la administración 2006-2012 trabajaron muy de cerca con los consejeros para la definición de un Programa Nacional de Fomento y, al final del periodo, lograron tener un documento que articulaba los resultados de las consultas a organizaciones y de los talleres realizados con el propósito de definir desde las experiencias acumuladas, cuáles serían los lineamientos que debería tener dicha política; sin embargo, este esfuerzo se diluyó con la transición política de 2012, pues los nuevos miembros de la Comisión de Fomento le restaron importancia.

Aunque en el discurso se instaló un espacio de colaboración y corresponsabilidad, en la práctica el consejo y su marco legal e institucional funcionan más bien como un “mecanismo de control gubernamental”. En este sentido, destaca que el nombramiento de figuras tan importantes, como la presidencia o la secretaría ejecutiva, recaiga en funcionarios públicos y no en miembros de las osc. La presidencia y la secretaría ejecutiva convocan y coordinan las sesiones del consejo, y esto es por demás importante, pero hay algunas funciones del presidente que se sugieren como fundamentales para el impacto político y social del CTC. Es decir, fungir como vínculo y coordinar la relación entre la comisión y el consejo; difundir información sobre las actividades del consejo en la página electrónica y en los medios impresos y electrónicos; vigilar y hacer cumplir los acuerdos del consejo; invitar a

las sesiones del consejo a los representantes del gobierno y demás sectores; además de fungir como un vínculo político importante entre el consejo y el sector público y privado.

Como parte de este “control gubernamental” sobre el CTC, cabe destacar el tema del presupuesto. Al no contar con un presupuesto propio, depende de lo asignado por cada una de las cuatro secretarías que integran la Comisión de Fomento, así que difícilmente pueden planear actividades de manera autónoma, es decir, fuera de las organizadas por la comisión. A ello se suma el hecho de que todos los consejeros son miembros honorarios que, aun así, muchas veces hacen uso de sus propios recursos para desarrollar algunas de sus tareas como consejeros.

Si bien hasta ahora se han expuesto las múltiples limitaciones que tiene el consejo con el objetivo de argumentar que —a pesar del discurso político sobre la gobernanza, la gobernabilidad democrática, la democracia participativa y demás adjetivos que ha adoptado el gobierno— teóricamente no es posible pensar en el consejo como una estructura que abre la puerta a la cogobernanza, sino como una institución cuyo funcionamiento “refuerza la percepción de un sistema que reproduce las viejas prácticas, con nuevas estrategias de control y corporativización”; también se debe reconocer que en el CTC y, previamente, durante el proceso de negociación de la LFFAROSC, muchas organizaciones han dado una dura batalla a esta visión gubernamental y se han esforzado por impulsar un proyecto político diferente, en el cual cabe la participación, la incidencia y el control ciudadano.

Durante el desarrollo de sus funciones, el Consejo Técnico, o por lo menos una parte de él,⁹ emprendió una serie de acciones destinadas a influir en el curso de las acciones de la comisión, y a generar condiciones para mejorar su desempeño y su visibilidad social (véase la tabla 1), por ejemplo, pactar con la Comisión de Fomento la designación de la secretaria ejecutiva y la creación de una página *web* propia que les permitiera transmitir información al resto de la sociedad.

En suma, la experiencia del consejo nos ha permitido verlo como un espacio potencialmente conflictivo, porque así como los consejeros iniciaron acciones destinadas a mejorar su desempeño, también las autoridades gubernamentales emprendieron otras para mantener el control del proceso participativo, no transparentar el uso del presupuesto es solo una de ellas. En las entrevistas realizadas,

⁹ Porque en el CTC también participan representantes del legislativo y estos se caracterizaron por no asistir a las sesiones.

varios consejeros emitieron una opinión adversa sobre la insistencia de la secretaria ejecutiva —y de algunos de los funcionarios de la Secretaría de Gobernación que colaboran en la coordinación de las sesiones— por conducir las sesiones con un excesivo formalismo, recurriendo a lo dispuesto en el reglamento, pero al mismo tiempo inhibiendo el debate, la reflexión, e incluso la introducción de temas importantes a las sesiones de trabajo. La forma en que operan las sesiones del consejo lleva a concluir que, a pesar de las aspiraciones de algunos de los participantes, está muy lejos de constituirse como un espacio deliberativo y, menos aún, como una estructura de cogobernanza.

Tabla 1. Propuestas de los miembros del CTC para influir en la Comisión de Fomento	
Acciones del CTC	Descripción
Acuerdos con sus interlocutores gubernamentales.	Corresponde a los consejeros designar al secretario ejecutivo. El consejo adquiere la facultad de evaluar a la secretaria ejecutiva. Otorgar una remuneración a la secretaria ejecutiva. La comisión adopta el Programa Nacional de Fomento y lo defiende como un plan conjunto. Crear una página <i>web</i> propia para difundir la información del consejo.
Acciones de los consejeros, destinadas a mejorar su funcionamiento o a obtener resultados.	Crear una comisión de exconsejeros para asesorar a los consejeros en función. Organizar sus propios talleres de capacitación.
Acciones de los consejeros destinados a defender su proyecto.	Carta de extrañamiento dirigida a la Comisión de Fomento. Carta dirigida a la Presidencia de la República para manifestar su inconformidad por las omisiones de la Comisión de Fomento.

Fuente: Elaboración de las autoras con base en entrevistas semiestructuradas a los consejeros, observación directa de las sesiones del consejo y documentación publicada por el CTC.

¿FOMENTO O FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA?

El análisis de la LFFAROSC, así como de la estructura institucional que promovió lleva a argumentar que el problema de base está en la “concepción de fomento”. Más que fomento, un discurso congruente con la práctica de la cogobernanza debería alinearse a la idea de “fortalecimiento”. Hablar de fortalecimiento tiene implicaciones muy distintas a las de fomento. En el contexto analizado significaría

colocar a las OSC en una posición semejante a la que ocupan las organizaciones gubernamentales; eso es, como actores capaces de establecer un diálogo en condiciones de igualdad. Para que las OSC puedan ubicarse en una posición horizontal con respecto a las instancias gubernamentales tendrían que no depender de los recursos ni de los incentivos que ofrece el gobierno, como frecuentemente sucede. El fortalecimiento tendría que estar encaminado a la construcción de un sector con finanzas fuertes, aunque se trate de organizaciones no lucrativas, pues es imprescindible que cuenten con recursos económicos suficientes para llevar a cabo, de manera eficaz, cada una de las actividades programadas y para hacer frente a las eventualidades que se presenten. La fortaleza de las OSC también está relacionada con el tamaño del sector; de acuerdo con el Centro Mexicano para la Filantropía, comparado con países como Chile o Estados Unidos, México tiene un número limitado de organizaciones civiles. Por su densidad poblacional, debería tener aproximadamente 500 000 organizaciones actuando en el espacio público (CemefitAM, 2007: 39).¹⁰

La profesionalización de las organizaciones, y su capacidad de autogestión, también constituyen signos claros de una sociedad civil fuerte. En este contexto, se entiende a la profesionalización como la construcción o el desarrollo de habilidades, actitudes y conocimientos para que las organizaciones puedan cumplir con sus objetivos y logren tener mayor impacto social. Hablar de fortalecimiento no está fuera del discurso gubernamental.

El Instituto para el Desarrollo Social (Indesol) del gobierno federal ya considera este concepto y lo define como:

...el desarrollo de capacidades técnicas y organizativas para que las organizaciones logren eficiencia en el uso de recursos y mecanismos de sustentabilidad económica, hacer posible el uso de tecnologías y la aplicación de procesos de evaluación y facilitar así la toma de decisiones estratégicas.¹¹

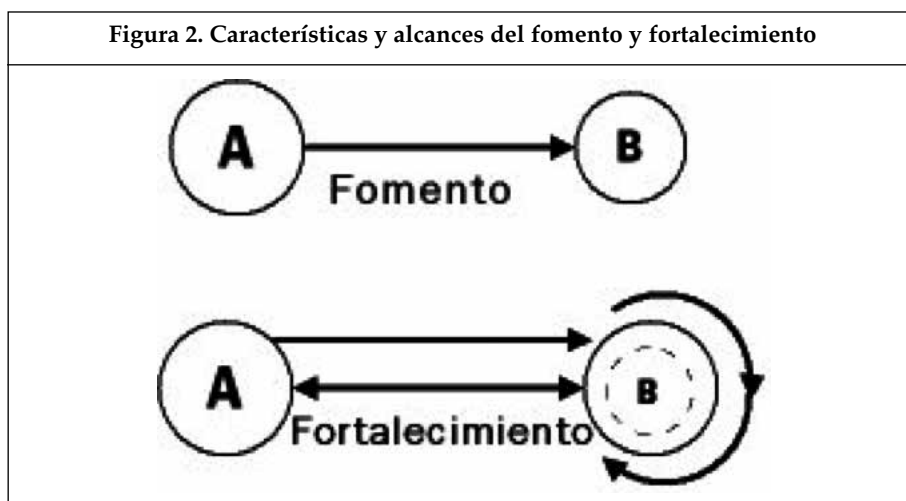
En este sentido, las políticas gubernamentales para el fortalecimiento de las actividades de las OSC tendrían que apuntar en esa dirección. Si bien, después de más

¹⁰ La cifra se desprende de un comparativo que se hizo con Chile durante 2007, del cual resultó que si México, al igual que ese país, tuviera 50 organizaciones por cada 10 000 habitantes debería contar con más de 500 000 organizaciones.

¹¹ Información tomada de <indesol.gob.mx/capacitación-y-profesionalización/>. [Fecha de consulta: 14 de abril de 2016.]

de una década de la implementación de la LFFAROSC, hay propuestas que se dirigen hacia el logro de ese objetivo, la ruta no ha sido fácil para las organizaciones; hacia este punto se orienta esta reflexión.

Porque, sin una sociedad civil fuerte, se torna imposible una gobernanza democrática, por ello es preciso afianzar su estructura y acción. Empezando, nuevamente, por el significado de las palabras, encontramos que por “fortalecer” la Real Academia Española establece que es la acción de “hacer más fuerte o vigoroso” algo (RAE, 2001: 1079). Esta acción puede nacer de un tercero —A fortalece a B—, pero también puede emerger del propio sujeto —A se fortalece a sí mismo. Esto no ocurre con la noción de “fomento”, la cual remite a una acción unidireccional de A sobre B, siendo que A tiene mayor capacidad que B. Asimismo, la acción de fortalecer puede ser bidireccional, A fortalece a B y se ve fortalecido por este. En la figura 2 se expresa esta distinción en términos de las características y los alcances de cada acción: mientras el fomento es una relación unidireccional que no repercute en los diferenciales de poder, “sino que incluso los refuerza”; el fortalecimiento impacta en estos diferenciales “disminuyéndolos”, además de que la acción puede ser unidireccional, autocentrada o bidireccional.



Fuente: Elaboración de las autoras.

Asimismo, si consideramos que la propia palabra “fuerte” remite a lo que es resistente, corpulento, robusto, firme o con buena salud, la acción de fortalecer algo o a alguien es una acción orientada a dotar de capacidades para equilibrar los diferenciales de poder que caracterizan las relaciones en una configuración social.¹² Esto, por una parte, implica el reconocimiento de los propios diferenciales de poder pero, por la otra, conduce a su disminución. Entonces, si el gobierno fortalece a la sociedad civil, está reconociendo que esta requiere un empuje para poder entablar una relación en condiciones más equitativas de poder; además de que acepta ceder capacidad de control y decisión en los asuntos públicos. Esto es más relevante si se considera que los diferenciales de poder en una sociedad global, como la nuestra, se agudizan por la presencia de agentes económicos que, muchas veces, buscan ganar el predominio en las decisiones sobre los asuntos públicos para favorecer intereses particulares.

CONCLUSIONES

Para finalizar, se puede decir que la idea de fortalecimiento está mejor sintonizada con los principios de la cogobernanza; mientras que la propuesta de fomento corresponde con una gobernanza jerárquica, con una forma de gobernar “como de costumbre”. Esto es, con decisiones unidireccionales, usualmente tomadas desde el escritorio y sin considerar la diversidad de intereses y necesidades, ni la variedad de saberes de los agentes sociales y económicos.

Si lo que se quiere es trascender esta lógica para gestar un gobierno basado en una “nueva relación con la sociedad”, es preciso no solo cambiar los discursos, sino también las prácticas. No solo es necesario hablar de una relación de gobernanza, sino hacer que esta relación se fundamente en una lógica relacional basada en la cogestión más que en la jerarquía centralizada. Un gobierno congruente con la propuesta de una gobernanza democrática o una cogobernanza ha de tomarse en serio la cesión de control, la descentralización del poder, el fortalecimiento de los agentes sociales y, en suma, una relación basada en los controles mutuos. Esto es

¹² El fundamento epistemológico de estas ideas está en Norbert Elias (1982) y Michel Foucault (1984). Con ellos aquí planteamos que las relaciones sociales están marcadas por diferenciales de poder; es decir, por la capacidad que los sujetos tienen para controlar e influir a los demás con los que interactúan. Pero, el poder no es algo que se posea, sino que es una capacidad-potencialidad que fluye por el entramado social, por los distintos sujetos que forman la configuración social.

lo que le da vida a la idea de una democracia de monitoreo (Keane, 2009), en la cual todos los que forman parte del entramado social y político tienen la capacidad de ejercer control e influencia sobre los otros y, por ende, sobre los asuntos públicos.

REFERENCIAS

- CEMEFI, ITAM, ICNL (2006). *Las organizaciones de la sociedad civil en México. Definición de una agenda social para su desarrollo*, documento preliminar para su discusión, México, ITAM.
- Consejo Técnico Consultivo (2006). *Fortalecer el rumbo con la participación; Consejo Técnico Consultivo, instancia para el fomento de las actividades de la sociedad civil organizada*, documento de trabajo, México, Consejo Técnico Consultivo/Convergencia de Organismos Civiles A.C.
- De la Vega Arévalo, Miguel A. y Heriberto Enríquez Díaz (2014). "La Ley Federal de Fomento a 10 años de su existencia: debates para su reforma", México, Alternativas y Capacidades A.C.
- Elias, Norbert (1982 [1970]). *Sociología fundamental*, Barcelona, Gedisa.
- Foucault, Michel (1984 [1975]). *Vigilar y castigar*, México, Siglo XXI.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2014). *Ley de Fomento a las Actividades realizadas por las OSC*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Keane, John (2009). *The Life and Death of Democracy*, Londres, Simon & Schuster.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*, Londres, Sage.
- Luna Ledesma, Matilde y José Luis Velasco (2010). "Mecanismos de toma de decisiones y desempeño en sistemas asociativos complejos", en *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, M. Luna y C. Puga (coords.), México, Anthropos/UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 121-153.
- Real Academia Española (2001), *Diccionario de la lengua española*, Madrid, RAE.
- San Juan Victoria, Carlos (1999). "Tendencias de la sociedad civil en México: la puja del poder y la sociedad a fin de siglo", en *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*, A. Olvera (coord.), México, El Colegio de México, pp. 157-216.
- Secretaría de Gobernación (2007). *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC*, México, Segob, Unidad para el Desarrollo Político.

COLABORADORES

Antonio Alejo Jaime

Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Santiago de Compostela, España. Es investigador asociado del Centro de Estudios de Cooperación Internacional y Gestión Pública y miembro de FLACSO-España. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Ha realizado estancias posdoctorales en el Instituto Internacional de Estudios Sociales de la Universidad Erasmus de Rotterdam; en el Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM; en el Centro de Estudios de la Identidad Colectiva de la Universidad del País Vasco; en la Universidad Arturo Jauretche (Argentina). Es autor de: *Política global y sociedad civil en las Américas. Nuevas diplomacias en Argentina y México* (Madrid, Libros de la Catarata, 2017). Sus líneas de investigación son: transformaciones diplomáticas, política global y diplomacias alternativas.

Yolanda Aguirre García

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPys) de la UNAM. Actualmente es profesora en la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM, donde imparte las asignaturas de Epistemología de las ciencias de la comunicación y Partidos políticos y movimientos sociales. Ha colaborado como asistente de investigación en el proyecto “Gobernanza regulatoria e innovaciones democráticas”, en el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UNAM. Ha participado como tutora en los diplomados en línea de la FLACSO: “Gestión de política de desarrollo social con enfoque de intersectorialidad y fortalecimiento institucional” y “Herramientas para el fortalecimiento de capacidades institucionales”. Sus líneas de investiga-

ción son: democracia participativa y organizaciones de la sociedad civil; consejos consultivos y nuevos mecanismos institucionalizados de participación ciudadana.

Laura Becerra Pozos

Es antropóloga social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) del Instituto Nacional de Antropología e Historia; maestra en Planeación y Desarrollo por el Programa Multinacional de Apoyo para América Latina de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Universidad Autónoma de Morelos. Es directora ejecutiva de DECA, Equipo Pueblo, A.C.; presidenta de Iniciativas para el desarrollo de la mujer oaxaqueña, A.C. (Idemo); directora regional de Camexca de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP); secretaria ejecutiva del Mecanismo de colaboración entre las OSC y el Gobierno Federal; representante de las organizaciones de la sociedad civil en el Mecanismo Consultivo para el Diálogo Sociedad Civil-Instituciones de Gobierno, en el marco del Acuerdo Global México-Unión Europea. Representa a la plataforma mexicana de OSC de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y El Caribe. Es autora de diversos artículos y coautora de libros y ponencias sobre sociedad civil, participación ciudadana, incidencia política, el entorno propicio y fomento de las OSC, la cooperación internacional al desarrollo, entre otros, y fue integrante del Consejo Técnico Consultivo (2011-2014) de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Jorge Cadena-Roa

Doctor en Sociología por la Universidad de Wisconsin-Madison; becario Fulbright-García Robles; estudiante de posgrado del Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, de la Universidad de Stanford; investigador titular del CEIICH de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias. Secretario ejecutivo del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales; coordinador del Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales del CEIICH. Algunas de sus publicaciones se encuentran en <www.researchgate.net/profile/Jorge_Cadena-Roa> y <unam.academia.edu/JorgeCadenaRoa>.

Brisa Ceccon Rocha

Maestra en Relaciones Internacionales por la UNAM con especialización en gobernanza global por el Instituto Alemán de Desarrollo (DIE). Ha colaborado con diferentes organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas en proyectos sobre cooperación internacional para el desarrollo, diplomacia ciudadana en agendas globales, migración y procesos de construcción de consensos y diálogo multi-actor. Asimismo, ha asistido como representante de la sociedad civil a diferentes foros y reuniones de alto nivel llevados a cabo en el marco de la Organización de Naciones Unidas y de otros organismos internacionales. Es integrante de la red “Global Diplomacy Lab” y actualmente trabaja para la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) como coordinadora técnica de la Iniciativa para Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

Miguel de la Vega

Director ejecutivo de Sustenta Ciudadanía, consultoría e investigación para el fortalecimiento de las osc. Cuenta con estudios de especialidad realizados en México y Chile. En su carrera profesional se ha dedicado de forma exclusiva al trabajo con organizaciones de la sociedad civil. Ha participado en procesos de incidencia y articulación sobre el marco fiscal federal y la primera ley estatal sobre derechos de la infancia en Puebla. Es profesor en la Universidad ORT, Ciudad de México, y coordinó para México el proyecto de investigación sobre el marco normativo para la sociedad civil en conjunto con el International Center for Non-Profit Law, en Washington DC, e investigadores de seis países de América Latina. Actualmente brinda servicios de consultoría a osc, redes, así como a fundaciones en temas diversos de fortalecimiento e incidencia en política pública.

Laura Freyermuth Joffre

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM. Formación mixta a partir de universidades públicas, privadas y las ofertas de capacitación de la misma sociedad civil organizada. Especialista en procesos de fortalecimiento de la sociedad civil para realizar procesos de transformación social organizativos. Desde 2008, ha colaborado con distintos colectivos, movimientos sociales, organizaciones sociales y redes de México y Latinoamérica como: Alternativas y Capacidades AC, Género y Desarrollo AC; Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incide-Social); Aluna Acompañamiento Psi-

cosocial AC; Tú Constituyente; Verificado19s; Ciudadanía19s; el Instituto Cooperativo Interamericano; además de ser socia de Activate Labs en Estados Unidos de América. Ha colaborado en las siguientes publicaciones: *Entre el activismo y la intervención: el trabajo de organizaciones de la sociedad civil y su incidencia para la salud de mujeres indígenas en México* (coordinadora) (2017); *Modelo de acompañamiento psicosocial Aluna* (México, Aluna, 2017), y *Ayotzinapa, a un año de los hechos una mirada sobre los impactos psicosociales en defensoras y defensores de derechos humanos* (México, Aluna, 2016).

Rosa García Chediak

Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Santiago de Compostela (España). Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Desarrolla en la actualidad el proyecto “Intersectorialidad en políticas públicas: experiencias de México y Ecuador en torno a los servicios educativos”. Ha impartido docencia a nivel de grado y posgrado en diversas universidades. Sus últimas publicaciones son: “Dos apuestas por redefinir las funciones del Estado respecto al trabajo magisterial: reformas educativas recientes en México y Ecuador” (2017); “Los sindicatos magisteriales de origen corporativo ante reformas centradas en la evaluación en México y Ecuador” (2017), y “¿Populismo petrolero? Experiencias recientes en México y Ecuador” (2016).

Felipe Hevia

Antropólogo por la Universidad de Chile y doctor en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Actualmente es profesor-investigador en el CIESAS, Unidad Golfo. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II y de la Academia Mexicana de Ciencias. Realizó una estancia posdoctoral en el Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap), São Paulo, Brasil. Sus principales líneas de investigación son relaciones sociedad-Estado, contraloría social, participación ciudadana, programas de transferencias condicionadas, educación y política social.

Alejandro Monsiváis-Carrillo

Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) y profesor-investigador en el Departamento de Estudios de Administración Pú-

blica de la misma institución. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación combinan el interés por la teoría política con el estudio de la gobernanza democrática, el cambio institucional, la rendición de cuentas y la cultura política. Es autor de diversos capítulos, artículos en revistas especializadas y de los siguientes libros: *Disputar los votos, concertar las reglas: políticas de la legislación electoral en México* (México, Instituto Mora, 2009); y *Vislumbrar ciudadanía: jóvenes y cultura política en la frontera noroeste de México* (México, El Colef, 2004). Con Diana Guillén coeditó *La representación política de cara al futuro* (México, El Colef, 2014).

Laura Montes de Oca Barrera

Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Investigadora Asociada en el IIS de la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Sus líneas de investigación son gobernanza, incidencia pública y toma de decisiones. Entre sus publicaciones destacan: “Poder económico y captura regulatoria. Legitimidad cuestionada en la confección de una Norma Oficial Mexicana”, en *La legitimidad como desafío democrático: expectativas públicas, capacidades institucionales y descontentos ciudadanos en México* (México, El Colef, 2017); “Mecanismos de concertación: una mirada prospectiva”, en *El futuro de México. Una visión prospectiva al 2035* (México, UNAM-IIS, en prensa); “Cruce de caminos entre el aislamiento y la reconfiguración. La antropología mexicana producida y difundida en la UNAM 2010-2014”, en *Tendencias recientes y nuevos abordajes metodológicos en la investigación social* (México, UNAM-FCPYS, en prensa).

Fernando Montoya

Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto, Bilbao, España, y maestro en filosofía política por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Especialista en alianzas gobierno-sociedad, consejos económicos y sociales, en mecanismos de participación ciudadana, así como en el estudio de la pobreza en el marco de los derechos humanos. Ha sido asesor de dos secretarios de Educación Pública; consultor de la Fundación Panamericana para el Desarrollo de la OEA y para UNICEF en el tema de combate a la trata de personas. Es asesor de la Presidencia del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México; subdirector de la Dirección General de Vinculación con las osc de la Secretaría de Relaciones

Exteriores (SRE), investigador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y fue subdirector de Vinculación con la Sociedad Civil del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI). Actualmente es director del Colegio de Filosofía y Letras de la Universidad del Claustro de Sor Juana. Entre sus más recientes publicaciones están *Hacia el Consejo Económico y Social de México como agente colaborador para el combate a la pobreza* (México: UNAM-IIJ, 2014); *Manual ABC de cómo crear un Consejo Económico y Social* (Jalisco, 2015).

Humberto Muñoz Grandé

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM y maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Fue secretario ejecutivo del Consejo Técnico Consultivo de la Comisión de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y coordinador de investigación y evaluación de programas sociales en Grupo Tercer Sector. Fue director ejecutivo de la Sociedad Mexicana de Salud Pública. En el sector público ha sido funcionario en las secretarías de Gobernación y de Salud, y en el Senado de la República. En el sector académico ha sido profesor de licenciatura y posgrado en universidades públicas y privadas. Miembro de consejos académicos de las universidades ORT e Iberoamericana. Cuenta con publicaciones especializadas en organizaciones de la sociedad civil. Es miembro de la International Society for Third Sector Research. En el ámbito internacional ha sido consultor para la Organización Panamericana de la Salud (OMS/OPS) y la World Federation of Public Health Associations.

Alejandro Natal

Doctor en Estudios del Desarrollo por The London School of Economics, maestro en economía por el Instituto de Estudios Latinoamericanos (Universidad de Londres) y maestro en Ciencia Política. Ha sido Fulbright Scholar en la Universidad de Texas, Austin, McNamara Fellow (Banco Mundial) y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1999. Se ha especializado en temas relacionados con sociedad civil, organizaciones ciudadanas y participación ciudadana. Actualmente es profesor del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Lerma.

Flor María Ramírez Mejía

Estudió relaciones internacionales en El Colegio de México, tiene una especialidad en Diplomacia y Asuntos Internacionales en la Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores en Madrid, España, y un máster en Patrimonio de la Humanidad y Proyectos Culturales para el desarrollo, realizado en el Centro de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, en Turín, Italia. Actualmente se desempeña como responsable de Educación en la Delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja en México.

Los Estados democráticos se caracterizan por contar con diseños institucionales capaces de integrar e incorporar las diferentes visiones y perspectivas de los grupos sociales que conforman al *demos*. De ahí que, al reconocer qué grupos sociales participan en los procesos de consulta para la toma de decisiones vinculantes, se reconoce qué aspiraciones sociales, políticas y culturales están representadas y cuáles no lo están.

El carácter democrático de un sistema político consiste no solo en el reconocimiento del pluralismo ideológico de la sociedad, sino en la existencia de mecanismos permanentes que permitan que esa pluralidad se exprese en condiciones de igualdad en la formación de la agenda pública y en la toma de decisiones. Una democracia no se agota en lo electoral, en la formación de la representación política, sino que incluye espacios para la deliberación sobre los asuntos y las decisiones públicas. Las deformaciones que la importancia de los partidos políticos y los sistemas electorales de mayoría introducen a la representación política se pueden corregir mediante el fortalecimiento de diversas formas de participación y representación social. La participación continua de las ciudadanas y ciudadanos en los asuntos públicos que los afectan debería ser una característica permanente de los regímenes democráticos, y esa participación debería ser impulsada desde la sociedad civil, desde luego, pero también reconocida y facilitada por las instituciones del Estado.

Este libro presenta un acercamiento interdisciplinario (desde la sociología, las relaciones internacionales, las ciencias de la comunicación, la ciencia política y la sociología política) y combina esas perspectivas académicas con las de algunos practicantes con la intención de recoger sus conocimientos y experiencias adquiridos en campañas para incidir en las decisiones del poder público. Este abordaje plural proporciona una perspectiva abarcante de las relaciones gobierno-sociedad civil en México que puede ser de interés para estudiantes, especialistas, practicantes y públicos extra académicos.

