

Capítulo 4

La sociedad civil y el gobierno de la alternancia

La ciudadanía hoy implica una doble relación: de la comunidad hacia el ciudadano y del ciudadano hacia la comunidad. El ciudadano tiene derechos y la comunidad contrae deberes para con él. El ciudadano también tiene deberes respecto a la comunidad y, en consecuencia, debe asumir responsabilidades en ella y frente a ella. El ciudadano, por lo mismo, no puede ejercer su tarea y responsabilidad total como constructor de lo público mientras el Estado no le reconozca esta posibilidad, como parte de su propia condición ciudadana.

El ciudadano ha encontrado en las organizaciones de la sociedad civil un canal privilegiado para participar en la vida pública, para plantear los problemas que considera de interés colectivo, así como las medidas que el gobierno y la sociedad pueden tomar para atenderlos. Esto conlleva la necesidad de transformar las relaciones entre gobierno y sociedad para dar cauce a la participación de las organizaciones civiles en una diversidad de campos donde tradicionalmente sólo actuaba el gobierno. Este proceso no siempre ha sido fácil y, en la mayoría de los casos, ha tomado años y hasta décadas.

En México, las relaciones entre sociedad civil y gobierno han tenido que superar el esquema corporativo que, durante décadas, caracterizó las relaciones entre las organizaciones y el partido en el poder. Esto no fue un proceso sencillo, sin embargo la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, después de 70 años de control priísta, abrió la posibilidad de acelerar el proceso de un cambio en las relaciones entre estos dos actores.

En este capítulo se analiza, con detalle, como parte del desarrollo histórico de las organizaciones de la sociedad civil, la manera en que el gobierno de la alternancia comprende a la sociedad civil y se relaciona con la misma. En el cambio de las relaciones

entre sociedad civil y el gobierno se da cuenta de la forma en que la nueva administración federal cumplió las demandas que las organizaciones ciudadanas le plantearon como producto de “La Mesa de Diálogo entre la Sociedad Civil y el Equipo de Transición”, en diciembre de 2000. Finalmente se plantean los desafíos que tiene el gobierno en su relación con la sociedad civil y también los del sector en su relación con el gobierno.

La concepción del gobierno de la alternancia sobre la sociedad civil¹

El gobierno de la alternancia ha hecho referencia constante a la importancia de la sociedad civil, al papel que ésta debe jugar en la nueva realidad del país y también al tipo de relación que tiene que haber entre ciudadanía, sociedad y gobierno. Los textos gubernamentales evidencian una clara conciencia del significado de la sociedad civil y asimismo hablan de la necesidad de construir un nuevo tipo de relación entre los actores que construyen el Estado moderno: gobierno y sociedad civil. A continuación, a partir del discurso presidencial, se expone la visión que este gobierno tiene sobre esas realidades.²

¹ Rubén Aguilar, “La sociedad civil y el gobierno en el tiempo de la alternancia” en *El Estado Mexicano: Herencias y cambios, Volumen III, Sociedad Civil y Diversidad*, Alberto Aziz Nassif, y Jorge Alonso Sánchez, (Coordinadores), México, D.F., Ciesas, Miguel Ángel Porrúa Editores, 2005, pp. 15-51.

² Un elemento que contribuye a explicar la claridad conceptual que tiene el presidente Fox sobre el tema de la sociedad civil es que, desde hace muchos años, él ha estado en contacto con las organizaciones ciudadanas tanto empresariales como con las que trabajan a favor de terceros. Él mismo fundó en León, Guanajuato, un orfanato que ahora sigue ofreciendo sus servicios. Otro elemento importante es que algunos miembros del área que elabora los discursos del presidente son especialistas en el tema.

Democracia y sociedad civil

El presidente Fox afirma que “sólo a un gobierno democrático le importa impulsar a la sociedad civil; sólo un gobierno de este tipo reconoce el valor de la participación ciudadana.”³

Bajo esta perspectiva, la democracia no se agota en las elecciones; es un sistema de representación popular y, al mismo tiempo, una organización de la vida social sobre la base de la participación de todos los ciudadanos.

En este mismo sentido se manifiesta el mandatario durante la VII Reunión Anual del Centro Mexicano para la Filantropía, al señalar que la participación social sólo florece en sociedades democráticas, porque este tipo de gobierno permite que todos tengan voz y que ésta sea escuchada. “La democracia fortalece a la sociedad civil y la promueve en la misma medida en que la sociedad civil hace vigente a la democracia en los hechos.”⁴

En 2005, el Presidente Fox reitera una idea que es fundamental en su pensamiento: la indisoluble relación entre democracia y sociedad civil. Así, expresa que la “democracia mexicana se recrea y se fortalece, se consolida con la participación amplia de la ciudadanía, con el respeto a la ley, con el goce pleno de las libertades y del Estado de Derecho.”⁵

³ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega del Premio Nacional al Voluntario 2001*, México, D.F., 5 de diciembre de 2001.

⁴ Discurso del presidente Vicente Fox en la *VII Reunión anual del Centro Mexicano de la Filantropía*, México, D.F., 11 de noviembre de 2003.

⁵ Discurso del Presidente Vicente Fox Quesada en el *Foro de Diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones del Gobierno de México y la Unión Europea*, México, D.F., 28 de febrero de 2005.

Este desarrollo de la sociedad civil, producto de la democracia, es fundamental para la nación. Así lo considera el presidente al afirmar que “México avanza con pasos firmes hacia una democracia participativa, una de las grandes fortalezas del país.”⁶

Para el gobierno de la alternancia, la mejor manera de profundizar en la democracia representativa es impulsando la democracia participativa y ésta, a su vez, crece en un régimen que garantiza la democracia representativa.

Rechazo al corporativismo

El Presidente Fox afirma que las tareas del gobierno y de las organizaciones civiles son complementarias.⁷ Si en gobiernos precedentes se había buscado establecer un patrón corporativista de relación con esas organizaciones, desde el inicio de la administración se ofrecen nuevos vínculos “que no estarán basados en el sometimiento o la complicidad. Lo digo con todas sus letras: las tareas y la vida interna de las organizaciones de la sociedad serán decididas con absoluta libertad por ellas mismas y no encontrarán interferencia alguna de parte del Ejecutivo Federal.”⁸ En diversas ocasiones, el presidente subraya la autonomía de las organizaciones y el respeto absoluto de su gobierno hacia ellas y, lejos de buscar cooptarlas, habla de la necesidad de trabajar juntos en favor de los mexicanos.

En la firma del decreto de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, el presidente confronta la relación que los gobiernos del pasado tenían con la sociedad civil con la que ha construido la nueva administración:

⁶ *Idem.*

⁷ Discurso del presidente Vicente Fox en el *97 Aniversario de la fundación del Rotary Club*, México, D.F., 15 de febrero de 2002.

⁸ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega de resultados de la mesa de trabajo de ONGs durante el periodo de transición*, 28 de febrero de 2001.

“El cambio ha traído una nueva manera de hacer gobierno. En el pasado se vio con recelo la participación ciudadana; nosotros le dimos la bienvenida y la incorporamos a nuestros proyectos y programas. En el pasado, el poder ciudadano vivió atado por el viejo corporativismo; este gobierno garantiza la más plena libertad de asociación a la sociedad civil y confía en su capacidad de autorregulación. Antes se pretendía identificar lo público con las acciones de gobierno; hoy las políticas públicas asumen su verdadera dimensión ciudadana. Ayer existía un gobierno intervencionista y controlador; hoy el gobierno hace alianza con la sociedad civil para promover el bien común. Aquí está el cambio; aquí hay una nueva forma de hacer gobierno.”⁹

En la entrega del Premio Nacional al Voluntariado 2004, el presidente insiste sobre este tema. “En el pasado el poder ciudadano no sólo fue visto con desprecio y con recelo, también fue relegado por el corporativismo, el paternalismo y el populismo. La movilización social únicamente importaba cuando defendía los intereses del grupo dominante. En mi gobierno, hemos luchado a brazo partido contra esas viejas prácticas, que sólo generaron dependencia, debilidad y sumisión. (...) hoy las organizaciones de la sociedad civil operan con absoluta libertad y autonomía. Confiamos plenamente en su capacidad de autorregulación. Nosotros no hablamos el lenguaje del clientelismo, sino el de la corresponsabilidad.”¹⁰

⁹ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Firma del Decreto de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*. México, D.F., 30 de enero de 2004.

¹⁰ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega del Premio Nacional al Voluntario 2004*, México, D.F., 6 de diciembre de 2004.

Relación entre gobierno y sociedad civil

En el discurso que el presidente pronuncia con motivo de la entrega de los resultados de la Mesa de Trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el cual puede considerarse como el fundacional de las nuevas relaciones entre ellas y el gobierno, sostiene que “la democracia del siglo XXI tiene que conjuntar armónicamente los mecanismos de elección representativa con los de una participación social permanente. Ese es el reto de los estados ante este nuevo siglo y ese es nuestro reto también: alcanzar una nueva articulación entre sociedad civil y el gobierno; una articulación donde, respetando el espacio de cada cual, se genere una nueva sinergia para el desarrollo y la gobernabilidad democrática; un gran círculo virtuoso que proyecte a nuestra nación hacia el futuro.”¹¹

En esta concepción, el gobierno y la sociedad requieren trabajar coordinadamente respetando, eso sí, su ámbito de acción propio, para alcanzar un fin superior: el desarrollo de la comunidad y la nación. Ni el gobierno puede encarar por sí solo los grandes retos del país, ni las organizaciones de la sociedad civil deben trabajar aisladamente si quieren potenciar sus resultados. El gobierno no puede ni debe hacer todo; la sociedad organizada tiene que realizar su parte.

Ambos constituyen dos palancas para promover la justicia social y el bien común. “Estas dos palancas se alimentan la una a la otra, pero la palanca de la sociedad civil, esta

¹¹ Discurso del presidente Fox en la *Entrega de resultados de la mesa de trabajo ONGs durante el periodo de transición*, México, D.F., 28 de febrero de 2001.

asociación estratégica que hemos hecho es lo que verdaderamente aceita estos engranes y lo que hace a estas palancas poderosas.”¹²

Una sociedad democrática es una sociedad de todos y para todos. La noción de comunidad conlleva así la de corresponsabilidad, y la de ciudadanía la de poder participar activamente en la solución de sus necesidades y en la consecución de sus derechos. Los ciudadanos tienen el derecho a resolver los problemas por sí mismos. Participar es un derecho fundamental de la persona y éste encierra la obligación de asumir sus responsabilidades. Bajo esta perspectiva, dice el presidente, el “Estado moderno exige de la acción concertada y corresponsable de las agrupaciones civiles y de las autoridades.”¹³

La tesis de que gobierno y sociedad civil deben trabajar juntos, de manera corresponsable para alcanzar el bien común, la expresa el presidente con diversos matices a lo largo de su gestión. De aquí su insistencia en el trabajo en equipo, “hombro con hombro”, y de aquí también la noción de corresponsabilidad o responsabilidad compartida, que es uno de los ejes del discurso presidencial y coincide con el de las organizaciones de la sociedad civil.

La participación de la sociedad civil es crucial para alcanzar las metas trazadas, como expresó el presidente en la ceremonia del *Premio Nacional al Voluntario 2001*, y por eso se compromete con el trabajo en equipo y exhorta a las organizaciones a participar. En la entrega de ese reconocimiento correspondiente al año siguiente, insiste en que difícilmente solucionaremos nuestros problemas si actuamos de manera aislada. La fórmula más eficaz,

¹² Discurso del presidente Vicente Fox en el evento *La nueva relación sociedad civil y gobierno*, México, D.F., 14 de junio de 2005.

¹³ Discurso del presidente Vicente Fox en la *XVIII Asamblea ordinaria de la Fundación Mexicana para la Salud*, México, D. F., 29 de octubre de 2003.

dice, es la responsabilidad compartida porque “nadie puede más que todos juntos”¹⁴ o, con otras palabras: “Juntos es la única manera de hacer que las cosas ocurran.”¹⁵

En este mismo sentido se pronunció el mandatario en el foro *El Senado de la República y la sociedad civil*, efectuado en junio de 2002, al afirmar que “México requiere hoy de la participación activa, plural de todos los actores; requiere la convergencia de las distintas voces y de la suma de todas nuestras voluntades para avanzar con éxito por la ruta de la prosperidad.”¹⁶ Por ello, exhorta a las organizaciones ciudadanas a seguir acompañando el proceso de cambio democrático y a participar en “el diseño del rumbo político y social del país.”¹⁷

En el *Foro internacional de participación social*, el presidente vincula la participación ciudadana a la democracia y al buen gobierno.¹⁸ Posteriormente, en octubre de 2003, reconoce que la labor de las organizaciones de la sociedad civil “complementa, fortalece y enriquece la acción pública” y señala la necesidad de impulsarlas porque “un Estado fuerte sólo es posible si hay un gobierno fuerte y una sociedad civil fuerte.”¹⁹

Las organizaciones tienen el derecho y la responsabilidad de participar en la vida pública. El sector no lucrativo o tercer sector –expresa el presidente en la reunión *El impacto social y económico de la acción solidaria*– “debe ser reconocido hoy como un ámbito tan legítimo

¹⁴ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega del Premio Nacional al Voluntario 2002*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002.

¹⁵ Discurso del presidente Vicente Fox en el *I Foro internacional de participación social*, Cancún, Quintana Roo, 12 de septiembre de 2002.

¹⁶ Discurso del presidente Vicente Fox en el Foro *El Senado de la República y la sociedad civil*, México, D.F., 21 de junio de 2002.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Discurso del presidente Vicente Fox en el *I Foro internacional de participación social*, Cancún, Quintana Roo, 12 de septiembre de 2002.

¹⁹ Discurso del presidente Vicente Fox, en la *XVIII Asamblea ordinaria de la Fundación Mexicana para la Salud*, México, D.F., 29 de octubre de 2003.

como lo son el sector público y el sector privado.”²⁰ En sintonía con el discurso de las organizaciones ciudadanas, el presidente menciona la existencia de una tercera fuerza, además de la del mercado y la del sector público. En ellas, más que oposición, el gobierno ve complementariedad.²¹ Adicionalmente, el presidente hace un llamado a las empresas a convertirse en organizaciones socialmente responsables que, como ocurre en otros lugares del mundo, pueden asumir no sólo los valores del mercado, sino también la solidaridad que caracteriza a las organizaciones de la sociedad civil.

Estas organizaciones operan conforme a una dinámica que no es ni la del sector público ni la del privado. Se sitúan entre el Estado y el mercado. Son privadas pero realizan un servicio público; sin embargo, tampoco se asimilan a lo gubernamental porque son autónomas. Las organizaciones civiles no se identifican con el mercado, ya que tienen otros criterios distintos al beneficio económico; no obstante, realizan aportaciones fundamentales a la economía social de los países.

Así, el gobierno de la alternancia reconoce que la cercanía de las organizaciones con la gente puede aportar mucho a la solución de los problemas en, prácticamente, todos los ámbitos: social, económico, ecológico, de derechos humanos, de apoyo a todos los grupos sociales y, en particular, a los más necesitados. Por eso, las organizaciones ciudadanas son “uno de los principales activos, patrimonios de la nación” y “la esperanza de un México mejor.”²²

²⁰ Discurso del presidente Vicente Fox en la reunión *El impacto social y económico de la acción solidaria*, México, D.F., 12 de noviembre de 2001.

²¹ Discurso del presidente Vicente Fox en el *97 Aniversario de la fundación del Rotary Club*, México, D.F., 15 de febrero de 2002.

²² Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega de resultados de la mesa de trabajo ONGs durante el periodo de transición*, México, D.F., 28 de febrero de 2001.

En su discurso en la reunión *El impacto social y económico de la acción solidaria*,²³ el presidente señala que las nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad civil deben comenzar por la transparencia de la gestión gubernamental, y anuncia la próxima presentación al Congreso de la Unión de la iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.²⁴ Asimismo, en el *I Foro internacional de participación social*, vincula el compromiso de su gobierno con la participación ciudadana, con el impulso a la transparencia y la rendición de cuentas.

A este respecto, menciona la existencia de una ley en la materia, aprobada por el Congreso de la Unión, así como del *Manual ciudadano "SEDESOL a los ojos de todos"*, el cual permite un mayor control de los ciudadanos y de sus organizaciones sobre la manera en que se ejecuta la política social. Refiere también la publicación del Padrón General del Programa *Oportunidades* y del Padrón de Procampo, y señala que todos los programas de la estrategia *Contigo* trabajan con las organizaciones de la sociedad civil, con las universidades y cámaras empresariales.²⁵

En su importante discurso en el *Foro de diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones del gobierno de México y la Unión Europea*, el presidente retoma algunos de los más importantes aspectos de la relación de su administración con la sociedad civil. Afirma que "México coincide con diversos organismos multilaterales en que la acción

²³ Discurso del presidente Vicente Fox en la reunión *El impacto social y económico de la acción solidaria*, México, D.F., 12 de noviembre de 2001.

²⁴ La iniciativa de esta ley fue enviada al Congreso el 30 de noviembre de 2001 y aprobada por éste el 30 de abril del año siguiente.

²⁵ Discurso del presidente Vicente Fox en el *I Foro internacional de participación social*, Cancún, Quintana Roo, 12 de septiembre de 2002.

ciudadana ha generado cambios de gran trascendencia y amplitud. Así lo hizo en México la sociedad civil para el cambio democrático que hoy se consolida.”²⁶

La participación de la sociedad civil fue determinante en la lucha contra el autoritarismo y para lograr la transparencia en los procesos electorales. A la llegada del gobierno de la alternancia, éste abrió de par en par las puertas a las iniciativas y a la colaboración de las organizaciones. En unos cuantos años, la alianza entre gobierno y sociedad ha permitido avances en todos los campos. Ahora es claro que sólo “con la incorporación de la sociedad civil se pueden impulsar los cambios que demanda el mundo contemporáneo. Sólo trabajando de manera corresponsable, sociedad y gobierno, podemos hacer más eficaz y exitoso el combate a la pobreza, el fortalecimiento de una educación equitativa y de calidad, la ampliación de la seguridad social y el impulso a las actividades productivas.”²⁷

Las políticas públicas

El reconocimiento del gobierno a las organizaciones de la sociedad civil no significa, sin embargo, que se desentienda de sus obligaciones fundamentales. Simplemente quiere decir que la sociedad civil ha de asumir sus funciones de vigilar que el gobierno cumpla sus responsabilidades y compromisos. Debe participar, también, en el planteamiento de los problemas, así como en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. No se trata de una excusa del gobierno para dejar de actuar y transferir la responsabilidad a otros. Por el contrario, es un reconocimiento de que muchos problemas se generan en el seno de

²⁶ Discurso del presidente Vicente Fox en el *Foro de Diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones del Gobierno de México y la Unión Europea*, México, D.F., 28 de febrero de 2005.

²⁷ *Idem*.

la sociedad y de que sus organizaciones están más cerca para hacerles frente;²⁸ de que, muchas veces, el gobierno no se puede movilizar con la celeridad con que lo hace la sociedad civil. Es un reconocimiento, también, a las atribuciones y derechos inherentes a la condición de ciudadano y a las formas de una vida democrática participativa.

Dadas las contribuciones de la sociedad civil y su importancia creciente, el presidente Fox declara que su inclusión en la definición, aplicación, seguimiento y evaluación de los planes y programas públicos es “una de las prioridades de mi gobierno.”²⁹ Las organizaciones “se han erigido en una verdadera conciencia para el país, en una especie de pulso social, que nos alerta de los problemas más apremiantes y nos propone soluciones adecuadas.”³⁰ Asimismo, reconoce que, gracias a la acción responsable de los ciudadanos y de los diversos actores políticos y sociales, “México vive hoy un clima de plenas libertades y respeto a las garantías individuales, un clima de legalidad y de Estado de derecho.”³¹

Si años atrás las organizaciones ciudadanas habían sido vistas con sospecha por el gobierno, la actual administración las considera aliadas indispensables, no sólo del gobierno, sino, sobre todo, de la sociedad que busca superar sus rezagos y enfrentar con éxito los retos del mundo crecientemente globalizado. Así, en la entrega del *Premio Nacional al Voluntario 2002*, el presidente afirma: “Reconocemos en la participación social un elemento fundamental de la política de Estado para el México del siglo XXI. Somos un

²⁸ Discurso del presidente Vicente Fox en la reunión *El impacto social y económico de la acción solidaria*, México, D.F., 12 de noviembre de 2001.

²⁹ Discurso del presidente Vicente Fox en el Foro *El Senado de la República y la sociedad civil*, México, D.F., 21 de junio de 2002.

³⁰ *Idem.*

³¹ Discurso del presidente Vicente Fox en el *I Foro Internacional de Participación Social*, Cancún, Quintana Roo, 12 de septiembre de 2002.

gobierno que ve en ella una clave para poner al día las formas de gobernar y de administrar las tareas públicas.”³²

Si bien dar voz a los ciudadanos y escucharlos es un paso importante, no es suficiente. Participar es poder incidir en las decisiones; es colaborar en el diseño de la sociedad. Para ello es indispensable la información. En la presentación del *Manual ciudadano: “SEDESOL a los ojos de todos”*, el presidente menciona que se trataba de un esfuerzo por poner la información al alcance de los ciudadanos, compartir con la sociedad la toma de decisiones y aprovechar la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil “en la defensa de la democracia y el cumplimiento de la ley, para formar una contraloría ciudadana en permanente comunicación con el gobierno.”³³ De este modo, el gobierno de la alternancia considera a las organizaciones civiles como aliados fundamentales en la batalla contra la corrupción.

En la entrega del *Premio Nacional al Voluntario 2002*, Fox abordó, una vez más, el tema de los desafíos. Ahí reconoció la necesidad de crear canales institucionales para impulsar de mejor manera las políticas públicas, avanzando con profesionalismo y con una mejor organización para el trabajo. En 2005 expresa el presidente que, no obstante, los avances, “nos queda, entonces, una gran tarea integradora que hacer, una gran tarea de crecimiento y fortaleza de las organizaciones, de la sociedad civil, porque ahí está el gran potencial de este país y, en buena medida, ahí está el futuro de nuestro país, y ahí está el bienestar de las

³² Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega del Premio Nacional al Voluntario 2002*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002.

³³ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Presentación del Manual Ciudadano “SEDEDOL a los ojos de todos”*, México, D.F., 30 de agosto de 2002.

siguientes generaciones; en la fortaleza de este tejido social, en la capacidad de estas asociaciones y de estas organizaciones no gubernamentales.”³⁴

Es preciso contar con organizaciones sociales que tengan una mayor solidez institucional para reforzar su capacidad de gestión. Por parte del gobierno, el reto es aprovechar la enorme riqueza que representan esas organizaciones y el trabajo voluntario.

El voluntariado

En el marco de reconocimiento a la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, el presidente Fox también insistió en la importancia que tiene para el desarrollo de la sociedad, de una sociedad más humana y solidaria, el trabajo voluntario. Define a los voluntarios como “promotores del cambio,”³⁵ como líderes capaces de convocar esfuerzos y voluntades para mejorar las cosas, para lograr el bien común. El voluntario propone un cambio a partir de su trabajo solidario; un cambio para mejorar la sociedad y el mundo: impulsa también el cambio en los otros, en las personas que ayuda, de modo que ellas adquieran las capacidades y recursos para tomar el control de su vida. Por eso, dice que su trabajo no es asistencialista sino de promoción humana. El voluntario es un agente del cambio social; el fin de su trabajo es la transformación social para hacer posible el bien común. Para ello, trabaja en equipo, en una organización. No sólo ayuda a los demás, sino que además lo hace junto con otros, inserto en la sociedad.

³⁴ Discurso del presidente Vicente Fox en el evento *Construcción de la nueva relación sociedad civil y gobierno*, México, D.F., 14 de junio de 2005.

³⁵ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega del Premio Nacional al Voluntario 2002*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002.

El voluntariado, expresa el mandatario, es una forma de vida caracterizada por dar tiempo, recursos, trabajo, apoyo; por poner a las personas en el centro de sus intereses,³⁶ sin distinción, respetando su dignidad, identidad y valores, sin buscar remuneración alguna; es una forma de vida que se define por hacer algo por los demás, sin esperar nada a cambio. Es una modalidad de la participación ciudadana que se rige por la ética y los valores del humanismo. El voluntario es una persona con una clara conciencia solidaria, sensible ante las necesidades de los demás.

El presidente insiste en la necesidad de promover una más amplia cultura del trabajo voluntario, el cual representa un gran capital social, y en otros países significa una inversión que equivale a millones de pesos y de horas-hombre. En México, “todavía tenemos mucho que avanzar para arraigar una verdadera cultura del trabajo voluntario.”³⁷

La entrega del Premio Nacional al Voluntario 2003 da al presidente ocasión para exponer, de manera más amplia, su concepto del voluntario y el valor que otorga a su trabajo.”El voluntario es, por definición, un anticonformista que pone todo su esfuerzo para cambiar su calle, su colonia, su comunidad; para desarrollar su barrio, su pueblo o ciudad, o su país. Tiene en mente siempre un país mejor, un mundo mejor. (...) El voluntario cree en una utopía y trabaja con entusiasmo para hacerla realidad. No espera a que otros resuelvan los problemas, sino que toma la iniciativa y siempre da el primer paso para buscar la solución. Por eso, el voluntario es un poderoso motor de cambio y ejemplo para todos.”³⁸

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

³⁸ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega del Premio Nacional al Voluntario 2003*, México, D.F., 5 de diciembre de 2003.

En ocasión del Centenario del Club Rotario Internacional, el presidente define así la actitud de los voluntarios: “Ser para los demás, sin duda, es el camino directo a la realización personal; servir para servir es una filosofía de vida que ustedes llevan en su corazón y en su mente y que nosotros lo hemos convertido en un propósito y un compromiso de gobierno.”³⁹

El discurso del presidente es explícito y también claro en el reconocimiento que hace de la sociedad civil y también de la importancia que tiene la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas. Plantea asimismo la necesidad de una nueva y más intensa relación entre gobierno y sociedad civil, a la cual considera un elemento fundamental de la política de Estado del siglo XXI.

Los planteamientos que hace el gobierno de la alternancia en torno a estos temas presentan grandes coincidencias con las ideas que también sostienen las organizaciones.

Las acciones del gobierno de la alternancia

La claridad conceptual que tiene el gobierno de la alternancia sobre la sociedad civil y el lugar que ésta ocupa en la construcción del Estado se tradujo en una serie de acciones que pretendían cambiar no sólo la manera en la que había venido teniendo lugar la relación entre el gobierno y la sociedad civil, sino también abrir nuevos espacios de colaboración con sus organizaciones y asimismo pretendió ensanchar el ámbito de la acción de las mismas.

³⁹ Discurso del Presidente Vicente Fox en el *Centenario del Club Rotario Internacional*, México, D.F., 22 de febrero de 2005.

Aquí se destaca, en primer lugar, el trabajo conjunto entre el equipo del presidente electo y las organizaciones de la sociedad civil en el periodo de transición administrativa.⁴⁰ En un segundo momento se presenta el funcionamiento de la Coordinación para la Alianza Ciudadana. El punto tercero da cuenta de la manera en que el gobierno cumplió con los tres compromisos que el presidente asumió como resultado de la Mesa de Diálogo. En cuarto lugar se destacan los cambios en la Oficina de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República.

La relación con las organizaciones de la sociedad civil durante la transición

A lo largo de los meses de campaña, el entonces candidato a la presidencia Vicente Fox habló en múltiples ocasiones de la importancia que tenía la sociedad civil organizada para la democratización y fortalecimiento de la vida pública. Una vez que fue declarado presidente electo, en cumplimiento de promesas de campaña, tomó la decisión de convocar a las organizaciones de la sociedad civil para elaborar “conjuntamente la agenda relativa al fortalecimiento institucional de estas organizaciones y delinear las acciones necesarias a realizar en cada uno de los campos en los que participan, siempre en la preocupación de impulsar acciones que permitan superar de manera eficaz, la pobreza y la exclusión social.”⁴¹

Un amplio número de organizaciones respondió a la convocatoria que no tenía precedentes en México. El trabajo se organizó en torno a veintiuna mesas de trabajo en las cuales se

⁴⁰ Es el período que va del 2 de julio al 30 de noviembre de 2000.

⁴¹ *Reporte final: Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*, México, D.F., diciembre de 2000.

abordaron temas relacionados con el fortalecimiento institucional de las organizaciones y los problemas de desarrollo económico y social en los que éstas habían venido trabajando.⁴²

Cada una de las mesas tenía como objetivos: a) establecer un diagnóstico de la problemática económica y social, a fin de definir propuestas de políticas públicas; b) proponer al nuevo gobierno programas y acciones específicas; c) establecer condiciones que facilitaran la puesta en marcha de mecanismos e instrumentos de participación y corresponsabilidad social.⁴³

A lo largo de los tres meses que duraron los trabajos en las distintas mesas temáticas, se incorporaron 400 organizaciones de la sociedad civil, estudiantes y académicos de 20 universidades y 5 agrupaciones políticas nacionales. En diciembre de 2000, se hizo público el documento *Reporte final: Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada*.

El más importante de los resultados del encuentro fue haber podido llegar a un consenso, primero entre las propias organizaciones y, después, de éstas con el gobierno con relación a las acciones estratégicas “necesarias para que la participación de las organizaciones de la sociedad civil pueda brindar todo su potencial, talento y recursos a la sociedad como un actor corresponsable del desarrollo social y que requiere del apoyo del Poder Ejecutivo

⁴²Las mesas temáticas fueron: Hacia un marco legal de fomento y corresponsabilidad; Movilización de recursos y fundaciones comunitarias; Oficina Presidencial de Enlaces con la Sociedad Civil; Capacitación, profesionalización y desarrollo institucional; Comunicación social, democracia y sociedad civil; Educación cívica y participación social; Niñas, niños y adolescentes; Jóvenes; Adultos mayores; Mujeres; Escuelas públicas de educación básica con horario prolongado; Personas con discapacidad; VIH / Sida; Medio ambiente; Indígenas; Asuntos migratorios; Diversidad sexual; Derechos humanos; Población afectada por desastres; Adicciones y empleo, empresas sociales, micro empresas y proyectos productivos.

⁴³*Reporte final: Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada*, México, D.F., diciembre de 2000.

Federal.”⁴⁴ Las estrategias que se acordaron fueron tres: a) establecer un nuevo marco legal para el reconocimiento y regulación de las organizaciones de la sociedad civil; b) crear fondos y mecanismos financieros que apoyen la operación y los proyectos de las organizaciones de la sociedad civil; c) diseñar mecanismos e instrumentos para su participación en las políticas públicas.⁴⁵

En el informe que presenta las conclusiones y propuestas se dice que la Mesa de Diálogo “presupone una disposición positiva del gobierno, sector privado y organizaciones de la sociedad civil, para crear y recrear espacios de innovación y experimentación social que permitan a las familias, los ciudadanos, las organizaciones de barrio, la comunidad y a la sociedad en general, asumir responsabilidades, generar valores cívicos, confianza en las instituciones, aprendizajes para el diálogo y la negociación, y se logre una planeación participativa en todos los ámbitos y espacios de la vida social”. Y también que “al presentar estos documentos fruto del trabajo de un primer diálogo entre el nuevo gobierno y más de 400 organizaciones, se inicia una nueva forma de participación y corresponsabilidad sociales que será cada vez más provechosa en la medida en que se vayan instrumentando las propuestas presentadas.”⁴⁶

El trabajo conjunto que en la Mesa de Diálogo realizaron las organizaciones y el equipo de transición puso de manifiesto que se estaba en presencia de una nueva realidad política, y que había también una distinta comprensión y valoración del nuevo gobierno con relación a la sociedad civil.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

En los años de los gobiernos priístas había una gran incompreensión e incluso un evidente rechazo a las organizaciones de la sociedad civil realmente independientes y autónomas. El partido de Estado podía relacionarse con la sociedad civil, a excepción de unos cuantos funcionarios, sólo en la lógica de los patrones corporativistas.

La Mesa de Diálogo fue un espacio plural –estaban presentes todas las corrientes de las organizaciones de la sociedad civil– que resultó fundamental para la elaboración de una agenda pública de la sociedad civil. El nuevo gobierno no sólo entendió la necesidad de abrir canales de expresión y de desarrollo para las organizaciones ciudadanas, sino que incluso las vio como aliadas, para hacer frente a un gran número de temas de interés público. El gobierno de la alternancia asumió la agenda de la sociedad civil, a partir de la adopción de las tres líneas estratégicas surgidas del encuentro con las organizaciones.⁴⁷

Coordinación para la Alianza Ciudadana

Uno de los grupos temáticos de la Mesa de Diálogo trabajó en elaborar una propuesta para que se creara una oficina presidencial de enlace con la sociedad civil.⁴⁸ Esta nueva instancia debería tener los siguientes objetivos: a) promover la articulación entre el presidente y la sociedad civil organizada; b) promover la participación ciudadana en los asuntos públicos y promover los derechos y responsabilidades ciudadanas; c) generar entornos políticos, jurídicos e institucionales que favorecieran la participación ciudadana y el desarrollo de la

⁴⁷ Entrevista con Sergio García García, Secretario Técnico de las Mesas de Diálogo, México, D.F., julio 30 de 2006.

⁴⁸ La mesa temática “Oficina presidencial de enlace con la sociedad civil” fue una de las veinte en las que se organizaron los trabajos de la Mesa de Diálogo.

sociedad civil; d) contribuir a la gobernabilidad democrática, la generación de consensos y la corresponsabilidad.⁴⁹

El nuevo gobierno asumió la propuesta y estableció la Coordinación para la Alianza Ciudadana.⁵⁰ La nueva estructura se inscribió en el marco de la creación de una serie de oficinas especializadas, que dependían directamente del presidente de la República. La idea era que la Presidencia diera un impulso más decidido a temas que históricamente habían estado relegados o no recibían la atención necesaria por parte de los anteriores gobiernos. Tal fue el caso de la Oficina de Integración Social de Discapacitados, la Oficina para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y la Oficina para Mexicanos en el Exterior, entre otras.⁵¹

La Coordinación para la Alianza Ciudadana se definió como “una oficina que responde al interés del presidente de impulsar una nueva relación gobierno-sociedad civil, a favor de las prioridades nacionales ... (que) favorezca la alianza entre los ciudadanos y el presidente de

⁴⁹ *Reporte final: Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada.* México, D.F., diciembre de 2000.

⁵⁰ Al frente de ella se nombró a Rodolfo Elizondo, quien había venido trabajando en el área política del equipo de transición.

⁵¹ Durante su campaña a la Presidencia de la República, Vicente Fox se comprometió a crear oficinas que atendieran –con la representación presidencial– diversos temas y grupos que requerían un esfuerzo extraordinario por parte del gobierno. A lo largo de los tres primeros años, estas oficinas presidenciales trabajaron junto con las organizaciones y comunidades vinculadas con su actividad. Gracias a este esfuerzo conjunto, se obtuvieron algunos logros significativos. La Oficina de Integración Social de Discapacitados avanzó en la elaboración de una Ley de Derechos de las Personas con Discapacidad y también en un programa de eliminación de barreras físicas en calles y edificios. La Oficina Presidencial para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas posibilitó la transformación del INI y de la propia oficina en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. La Oficina para Mexicanos en el Exterior, que después pasó a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), resultó clave para la creación del Consejo de Mexicanos en el Exterior, el cual forma parte del Instituto de Mexicanos en el Exterior.

la República, a fin de alentar y facilitar la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas.”⁵²

La Coordinación, en un principio, entiende que su aportación más importante es la de “...fortalecer la relación entre el gobierno y la sociedad, por lo que estará atenta para recoger de manera permanente las propuestas y aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, abrirá dentro de la estructura del gobierno, todos los espacios posibles para garantizar su participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.”⁵³ En el marco de estas definiciones, la coordinación hizo su presentación pública el 28 de febrero de 2001, tres meses después de que el nuevo gobierno asumió la presidencia de la República.⁵⁴

La creación de la Coordinación respondió, pues, a la idea de contar con una estructura de gobierno capaz de promover, como un ente rector, el diseño y ejecución de una política capaz de acercar a la Presidencia y a todas las instancias de la administración federal a las organizaciones de la sociedad civil, y al mismo tiempo intentar abrir los espacios para la participación de los ciudadanos y sus organizaciones en las decisiones del gobierno.

El equipo de transición y las organizaciones en la Mesa de Diálogo establecieron las estrategias de acción, que el presidente de la República hizo suyas. A partir de este compromiso, la oficina presidencial inició un trabajo articulado por dos grandes ejes: a) apoyo a las organizaciones ciudadanas para impulsar la propuesta de ley que desde hacía

⁵² Tríptico de presentación de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana. México, D. F., febrero 28 de 2001.

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ La Coordinación estuvo integrada por una veintena de personas y tuvo un presupuesto anual de 16 millones de pesos.

diez años venía promoviendo; b) elaboración del Programa de Participación Ciudadana en Políticas Públicas.

Ante la novedad que representaba una relación institucional entre los dos sectores, el programa se planteó como un proceso de aprendizaje de ambas partes, estableciendo objetivos, metas e indicadores para evaluar su evolución. Para su integración, se organizaron mesas de trabajo con más de una treintena de dependencias del gobierno federal, a fin de asegurar que la estrategia de participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de las políticas públicas fuera adoptada por toda la administración.⁵⁵ Muchos de los consejos ciudadanos que se crearon en diversas instancias de la administración pública federal fueron producto de esa estrategia, a partir de la cual se estableció la red de consejos que abarcó prácticamente toda la administración pública federal.

La Coordinación impulsó por un poco más de un año sus programas de acción. Lo hizo en medio de las dificultades propias que entraña crear una nueva estructura, en el marco de la complejidad que implicaba establecer el primer gobierno que no surgía del partido de Estado. El trabajo de la Coordinación se vio también afectado por lo reducido de su estructura y el monto de su presupuesto.⁵⁶

⁵⁵ Producto de este esfuerzo se creó el Sistema de Evaluación de la Participación y la Transparencia (Sepat) como un mecanismo para generar y estandarizar los criterios de participación y transparencia de los tres órdenes de gobierno. El sistema, en su primera etapa, se aplica ahora en los que se conoce como “Los cien municipios por la transparencia” y está a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

⁵⁶ El coordinador presidencial de la Alianza Ciudadana rindió un primer informe de trabajo el 14 de junio de 2001, a los seis meses de haber iniciado sus actividades. Ahí expuso que “existe un reconocimiento innegable y un gran interés por la sociedad civil como un espacio público independiente, diferenciado del Estado y del mercado, que propicia la realización de una vida de mayor civilidad” y que para “el presidente y su gobierno, la sociedad civil organizada es un actor clave en la construcción del Estado moderno...” y también que “la emergencia de la sociedad civil organizada es una de las grandes fortalezas que hoy tiene el país”. En ese momento dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil comentaron que resultaba relevante que el

Un problema mayor que los anteriores fue el modelo mismo de las oficinas o coordinaciones presidenciales. La idea era buena y respondía a la intención de dejar asentado ante la opinión pública y también dentro del gobierno, la importancia que el presidente daba a ciertos sectores de la población y a determinados problemas. Sin embargo, esa idea se enfrentó a la realidad de la estructura institucional y a la normatividad del gobierno federal. Esas estructuras no tenían ningún sustento jurídico y normativo y, por lo mismo, el margen de maniobra era estrecho y, muy pronto, estas nuevas instancias se enfrentaron al espacio de acción ya asignado, por ley, a las propias secretarías de Estado.

A estos problemas hay que añadir también la reacción crítica que este modelo, en sí mismo innovador, provocó en los partidos políticos de oposición y también en los medios de comunicación que cuestionaban el estatuto jurídico de estas instancias y los recursos asignados a las mismas.

A finales de 2001, se decidió eliminar esta Coordinación, cosa que se hizo realidad a principios de 2002. En el tiempo que operó la oficina, cumplió las tareas que le habían sido encomendadas, las cuales, como ya se dijo, se centraron en dos grandes actividades:

funcionario establezca como punto de partida el reconocimiento pleno de la importancia de la ciudadanía organizada. “La sociedad civil es un espacio privilegiado en el que actúan varias formas de movilización, de acciones y de organizaciones de las fuerzas del país, es el lugar donde se producen y jerarquizan, tanto la discusión, como el acuerdo entre los ciudadanos; ahí se definen las demandas a las que las esferas del poder están obligadas a dar respuesta”. La misión de la Alianza Ciudadana, dijo el coordinador, es: “colaborar para que se establezca y asegure la relación de la Presidencia de la República con la ciudadanía y sus organizaciones, y para que se lleve a cabo una reforma del Estado que fortalezca a la sociedad civil, y así consolidar los principios de legitimidad y la gobernabilidad democrática propias de la modernidad desarrollada”. Planteó también que la coordinación quiere ser vista “por la ciudadanía y sus organizaciones como un aliado confiable, que al mismo tiempo sea generador permanente de confianza y un enlace eficaz y eficiente con el presidente y su gobierno” y “por las distintas dependencias del gobierno federal como una instancia que en todo momento lo puede relacionar con la ciudadanía y sus organizaciones”. En el informe se dice que una de las acciones más importantes entre la coordinación y las organizaciones de la sociedad civil está en el trabajo hecho a favor de que se apruebe una ley que reconozca y fomente la acción de las organizaciones. El coordinador dijo estar convencido que “ahora debemos avanzar en la comprensión y el desarrollo de las relaciones fronterizas entre las esferas civiles y las esferas de poder, para lograr juntos que el concepto de democracia participativa adquiera toda la fuerza que ustedes ya le han dado a la noción de sociedad civil”.

cabildar en favor de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y, dentro del gobierno, crear conciencia sobre la importancia de la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas y la necesidad de generar mecanismos que la hicieran posible. El cierre de la Coordinación fue recibido con desconcierto y malestar por las organizaciones ciudadanas.⁵⁷

Las funciones que desempeñaba esta oficina presidencial fueron asumidas, en el marco de sus propias atribuciones, por la Secretaría de Gobernación (Segob) y por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). El cierre de la oficina no implicó un cambio en la importancia que el gobierno concedía a las organizaciones de la sociedad civil, y tampoco en la relevancia que otorgaba a la construcción de un nuevo tipo de relación con ese gran actor social. Las organizaciones, con todo, no vieron con buenos ojos que parte de las responsabilidades se derivaran a la Secretaría de Gobernación (Segob), aunque estuvieron de acuerdo en seguir su colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).⁵⁸

El cumplimiento de los acuerdos de la Mesa de Diálogo

El Presidente de la República, Vicente Fox, en el acto de instalación de la Coordinación de la Alianza Ciudadana, el 28 de febrero de 2001, se comprometió a hacer suyas las estrategias acordadas en la Mesa de Diálogo. Asumió, entonces, que su gobierno habría de impulsar un nuevo marco jurídico para las organizaciones de la sociedad civil, garantizar que cada secretaría y dependencia del gobierno federal contara con mecanismos para la

⁵⁷ Entrevista con Sergio García García, Secretario Técnico de la Mesa de Diálogo, México, D.F., julio 30 de 2006.

⁵⁸ *Idem.*

participación ciudadana y también generar nuevas aportaciones económicas en apoyo a las organizaciones ciudadanas.

El gobierno de la alternancia adquirió, entonces, una responsabilidad que resultaba histórica y ponía de manifiesto la existencia de un nuevo tipo de relación entre el gobierno y la sociedad civil. Era evidente que había un corte con el pasado. A continuación se analiza el grado de cumplimiento que tuvieron esos compromisos.

La Ley de Fomento

En 1993, un primer grupo de organizaciones ciudadanas se propuso sacar adelante una ley que las reconociera como órganos de interés público y también garantizara que el Estado se comprometía no sólo a respetar sus actividades, sino además a fomentarlas y apoyarlas. Un muy reducido grupo de funcionarios del gobierno federal y también de diputados y senadores vieron con simpatía esta iniciativa. En la gran mayoría de los casos o fueron indiferentes o incluso se opusieron a esta propuesta ciudadana.

Desde ese entonces, fueron cuatro las organizaciones que se dieron a la tarea de liderar el movimiento ciudadano en reclamo de esa ley: el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), la Convergencia de Organismos Civiles (Convergencia), el Foro de Apoyo Mutuos (FAM) y la Fundación “Miguel Alemán”. Ellas promovieron foros regionales y nacionales de consulta entre las organizaciones, con el propósito de alcanzar un acuerdo sobre el contenido de la ley.⁵⁹

⁵⁹ La historia detallada de la ley puede verse en Mónica Tapia Álvarez y Gisela Robles Aguilar, *Retos institucionales del marco legal y del financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*, México, Indesol y Alternativas y Capacidades, A.C., 2006, pp.25-36.

En diversas intervenciones, el presidente Fox siempre se pronunció en favor de esa ley. Así, durante su presencia en la Cámara de Senadores, con motivo de la reunión *El Senado de la República y la sociedad civil*, pidió a los legisladores el apoyo a la Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social “que es un reclamo de ese importante sector y que ciertamente representará un gran logro ciudadano.”⁶⁰

Las organizaciones de la sociedad civil, en particular las cuatro a que se ha hecho referencia, siempre mantuvieron la iniciativa en el trabajo por alcanzar la aprobación. Sostuvieron una constante e intensa relación con las diversas legislaturas de las Cámaras de Diputados y Senadores que se sucedieron en esos diez años. El gobierno de la alternancia hizo suya esta causa ciudadana y apoyó a las organizaciones en su trabajo de cabildeo con el Poder Legislativo.

En esta relación, en más de una vez, hubo puntos de vista distintos, que por momentos provocaron tensiones en el contacto entre gobierno y sociedad civil; sin embargo, ya nunca se perdió la relación, y ambos actores empujaron para que diputados y senadores discutieran y aprobaran la ley. De parte del gobierno federal fueron la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría de Gobernación (Segob) las que apoyaron a las organizaciones.

El apoyo que dieron estas dependencias del gobierno federal se centró en sensibilizar y convencer a los funcionarios públicos para que las secretarías no pusieran objeciones a la aprobación de la ley y tomaran un papel activo en su aprobación. Al principio había algunos funcionarios del más alto nivel que no estaban de acuerdo con la ley. Otro trabajo

⁶⁰ Discurso del presidente Vicente Fox en la reunión *El Senado de la República y la sociedad civil*, México, D.F., 21 de junio de 2002.

que realizaron fue explicar el contenido de la propuesta, para convencer a los diputados y senadores, de las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso, de la conveniencia de que se aprobara esa ley, por la que tantos años habían luchado las organizaciones ciudadanas.⁶¹

El esfuerzo de las organizaciones, después de diez años, fue coronado con el éxito. La iniciativa de ley fue aprobada en diciembre de 2003, y el presidente firmó el decreto de expedición el 30 de enero de 2004. En esa ocasión afirmó que “el decreto que acabo de firmar significa un enorme triunfo para las organizaciones de la sociedad civil, un histórico triunfo ciudadano y, con él, del Estado mexicano. Al reconocerlas como entidades de interés social, la democracia da un paso más y se amplían los horizontes de la relación de los ciudadanos entre sí y con el gobierno. El esfuerzo sostenido de una década ha dado frutos en el gobierno del cambio.”⁶² Así se cumplía uno de los compromisos fundamentales del presidente con la sociedad civil. Celebremos todos este histórico avance, expresó el presidente en la ceremonia, “Sigamos construyendo ciudadanía. Es un imperativo del siglo XXI. Sigamos fortaleciendo a la sociedad civil. Es un imperativo de la democracia.”⁶³

Las organizaciones de la sociedad civil reconocieron, entonces, que el apoyo del gobierno del presidente Fox resultó fundamental para que, por fin, la ley se hiciera realidad. Lo verdaderamente importante para las organizaciones era que, a partir de ese momento, se reconocía el carácter público y de interés general que tenían estas estructuras institucionales. Se lograba –era parte de la demanda histórica– que el Estado se viera

⁶¹ Entrevista con Sergio García García, Secretario Técnico de la Mesa de Diálogo, México, D.F., julio 30 de 2006.

⁶² Discurso del presidente Vicente Fox en la *Firma del Decreto de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, D.F., 30 de enero de 2004.

⁶³ *Idem*.

obligado no sólo a reconocerlas sino además a apoyarlas. El Estado mexicano daba certidumbre jurídica a las organizaciones y sus actividades.⁶⁴

La participación social en el gobierno de Vicente Fox

Desde los primeros meses de su gobierno, el presidente promovió la formación de nuevos consejos consultivos y el fortalecimiento de los consejos ya existentes en las diversas secretarías y dependencias federales. El 12 de noviembre de 2001, anunciaba que la Oficina de Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana estaba trabajando ya en la formación de nuevos consejos ciudadanos.⁶⁵ En noviembre de 2003, el presidente expresaba: “Hoy en México, la participación de la sociedad civil amplía su campo de acción (...) Hoy las dependencias del Gobierno federal cuentan con consejos consultivos, prácticamente todas ellas, en las que, bajo un principio de corresponsabilidad, las y los ciudadanos participan en la selección de los problemas comunitarios.”⁶⁶

En la inauguración de la *VI Reunión anual de CEMEFI*, el presidente mencionó que el gobierno debía impulsar la definición de una estructura que facilitara la articulación con las organizaciones de la sociedad civil; la creación de un área de promoción de la participación ciudadana en cada secretaria de Estado y propiciar esa participación que es un “catalizador de cambio.”⁶⁷

⁶⁴ Entrevista con Sergio García García, Secretario Técnico de la Mesa de Diálogo, México, D.F., julio 30 de 2006.

⁶⁵ Discurso del presidente Vicente Fox en la reunión *El impacto social y económico de la acción solidaria*, México, D.F., 12 de noviembre de 2001.

⁶⁶ Discurso del presidente Vicente Fox, en la *Inauguración de la VII Reunión anual del Centro Mexicano para la Filantropía*, México, D.F., 26 de noviembre de 2003.

⁶⁷ Discurso del presidente Vicente Fox en la *VI Reunión anual del Centro Mexicano para la Filantropía*, México, D.F., 26 de noviembre de 2003.

El gobierno de la alternancia fortaleció las figuras de colaboración ciudadana que ya existían y promovió la apertura de otras nuevas. Así, la participación social se extendió prácticamente a todas las esferas del quehacer público. La mayoría de las secretarías de Estado y organismos sectorizados contaron con mecanismos de participación ciudadana.

Entre estos esquemas destacan los consejos consultivos, los consejos de participación, los comités técnicos y las comisiones de trabajo. En ellos generalmente tenían cabida ciudadanos, grupos sociales, organizaciones civiles, instituciones académicas, empresariales, científicas y profesionales, entre otras. (Ver el Apéndice 1).

La estructura de los consejos ciudadanos o de participación social dependía directamente de la secretaría u organismo en la que se desarrollaban, cumpliendo objetivos como el de dar seguimiento a las acciones de gobierno o participar en la elaboración de propuestas de políticas públicas.

Los consejos consultivos se distinguieron por su participación en el diseño, operación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Éste es el caso del Consejo Consultivo de Desarrollo Social (Sedesol), del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (Semarnat) y del Consejo Consultivo de Población (Conapo).

Las comisiones intersecretariales respondían a una estrategia de coordinación y vinculación multisectorial, para asegurar el cumplimiento de tareas de alcance nacional, como la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, en las que también participaban ciudadanos.

Por su parte, los consejos de participación ciudadana colaboraban en el diseño, operación, seguimiento y evaluación de programas. Es el caso del Consejo de Participación Ciudadana del Programa Escuelas de Calidad (SEP), del Consejo de Participación Ciudadana del Programa de Desarrollo Cultural Municipal (Conaculta) y de los Consejos de Participación Ciudadana operados por la Procuraduría General de la República (PGR).

Los comités técnicos y las comisiones de trabajo, por lo general, efectuaban tareas muy específicas, en las que intervenían ciudadanos con nivel de especialistas en el tema de consulta. Por ejemplo, el Comité Técnico de Energía (Sener).

También se crearon foros y espacios de participación ciudadana en los que los grupos sociales tenían características y funciones particulares, dependiendo de la secretaría u organismo de que se tratara. En la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de la República (PGR), por ejemplo, se involucraba a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la promoción de la participación y coordinación con las autoridades en materia de seguridad y procuración de justicia. En la Secretaría de la Función Pública (SFP), los ciudadanos tenían la misión de colaborar en el combate a la corrupción. En el caso del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), las organizaciones, ciudadanos promotores independientes de la cultura y la propia estructura del Consejo llevaban a cabo acciones conjuntas para detonar procesos culturales y su promoción.

Cabe destacar también la creación de figuras que no existían previamente o que operaban sólo en el ámbito estatal, como Ojo Ciudadano (PGR), Aval Ciudadano (SSA), el Consejo de Mexicanos en el Exterior (SRE) y la iniciativa ciudadana 3 X 1 (Sedesol). Asimismo, es importante señalar que se promovió la formación de consejos consultivos en los organismos

de nueva creación, como el Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

El intercambio de ideas y opiniones en el seno de todos estos mecanismos de participación social se tradujo en mejoras prácticas de gobierno. Gracias al trabajo coordinado de las autoridades federales y los diferentes actores sociales, se enriqueció la agenda de trabajo gubernamental, se evitó la duplicidad de funciones, se efectuaron ejercicios más transparentes del gasto, se avanzó en la mejora regulatoria, se hizo un mejor uso de la tecnología y, en suma, se hizo más eficiente la gestión pública.

En el gobierno del presidente Fox, se multiplicaron las instancias de participación ciudadana y también se ampliaron las atribuciones de los consejos y comités ciudadanos en las secretarías y dependencias federales. De manera general, se puede decir que el gobierno de la alternancia cumplió con el compromiso de generar nuevos mecanismos de participación. Lo que está por hacerse es una evaluación profunda de cómo operaron esos consejos; si la participación ciudadana logró cambiar o no la lógica de las decisiones gubernamentales. Hay muchos puntos que requieren de una valoración seria y precisa. En todo caso, se puede afirmar que se avanzó, aunque es todavía mucho lo que se puede hacer para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno.

Las organizaciones de la sociedad civil reconocen los avances, aunque son críticas de lo que no se logró en algunas áreas del gobierno. Los consejos funcionaron bien en las dependencias de carácter social, pero no en las áreas económicas y de seguridad pública. La valoración que se hace sobre el área de gobernabilidad es de claros y oscuros. Hubo

logros, pero no se pudo avanzar en profundidad. De acuerdo a las organizaciones, las áreas duras del diseño de la gran política no se abrieron a la consulta ciudadana.⁶⁸

El que fuera secretario técnico de las mesas del diálogo y uno de los promotores de la ley de fomento, Sergio García, plantea algunos ejemplos para sustentar la posición crítica de las organizaciones. Sostiene, “que en la Semarnat donde existía una estructura amplia de participación ciudadana, al cambio del secretario y por una visión del nuevo responsable que no valoró la participación ciudadana, los consejos se debilitan. De la misma manera después del notable impulso que el gobierno del presidente Fox da a las organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos y que es a petición del mismo gobierno que se realiza un estudio único a nivel internacional sobre los derechos humanos en México (Diagnóstico Nacional Sobre los Derechos Humanos) a cargo de las Naciones Unidas, otra vez, por cambios en la administración de las instancias responsables, de dar seguimiento a las recomendaciones éstas pasan a un segundo plano. Se abre, entonces, un espacio de tensión entre el gobierno y las organizaciones.”⁶⁹

Estos ejemplos, dice García, muestran que si bien hubo claridad conceptual sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas, el que se hicieran realidad era sólo patrimonio de un determinado grupo de funcionarios públicos, pero no era una visión compartida por la totalidad de los mismos. Sobre todo ellos hablan de que no se logró construir las estructuras institucionales que garantizaran, al cambio de los funcionarios, que se hiciera valer una política de Estado en la

⁶⁸ Entrevista con Sergio García García, Secretario Técnico de la Mesa de Diálogo, México, D.F., julio 30 de 2006.

⁶⁹ *Idem.*

cual se materializara la participación ciudadana en todos los niveles de la administración pública federal.⁷⁰

Los recursos públicos para las organizaciones de la sociedad civil

Como lo plantean algunos estudiosos del sector “para las organizaciones privadas, no lucrativas y de servicios a terceros, el financiamiento es uno de los aspectos más importantes ya que tiene que ver con la sostenibilidad de la institución, la permanencia en el tiempo de sus proyectos, así como con su independencia y autonomía de las esferas políticas, religiosas y de mercado.”⁷¹ El financiamiento es para muchas de las organizaciones un problema fundamental, o incluso el central.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) reconoce a las instituciones privadas sin fines de lucro como sujeto de recepción de fondos públicos. Las define como un grupo formado principalmente por sindicatos, beneficencias, patronatos y asociaciones civiles que prestan servicios gratuitos a la comunidad, o a precios de venta inferiores o iguales a sus costos de producción.

El gobierno de la alternancia dio pasos en el cumplimiento del compromiso contraído en la Mesa de Diálogo, a través de las dependencias que tienen como parte de sus atribuciones legales otorgar fondos públicos a las organizaciones ciudadanas.

En términos generales, siempre con excepciones, se pueden establecer algunas características que comparten los distintos fondos públicos en apoyo a las organizaciones de la sociedad civil.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Sergio García y Emma González, *Los fondos federales en el 2003 para apoyar proyectos de las organizaciones de la sociedad civil*, México, Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), diciembre 2003.

Se otorgan a organizaciones formales y legalizadas; las convocatorias son públicas y abiertas; los proyectos tienen una duración de un año, determinado por el calendario del ejercicio fiscal; las solicitudes están mediadas por la presentación del proyecto en formatos específicos; el dictamen de los proyectos se realiza por equipos interinstitucionales de expertos; la aprobación de los proyectos se formaliza con la firma de un convenio que establece obligaciones y responsabilidades.

El gobierno federal ha fortalecido y diversificado los programas de apoyo a las organizaciones y sus programas de trabajo. A continuación se presentan las más importantes aportaciones del gobierno federal.⁷²

En el caso del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), que depende de la Sedesol, se transparentaron los mecanismos para otorgar los apoyos financieros y se terminó con la discrecionalidad y el favoritismo que caracterizó a los gobiernos anteriores. En todos los casos, los donativos se dieron en el marco del Programa de “Coinversión Social”, que implica que los donatarios también aporten recursos para el proyecto que recibe apoyo.

Se respaldaron las siguientes vertientes: social: proyectos de asistencia, promoción humana y desarrollo comunitario; económica: proyectos productivos, de comercialización, empleo y que fortalezcan el patrimonio de la población objetivo; fortalecimiento institucional: proyectos dirigidos a mejorar las capacidades de servicio de los participantes, y la articulación entre diversos agentes sociales; capacitación: proyectos de formación y capacitación que generen o fortalezcan habilidades, conocimientos y valores; investigación:

⁷² El trabajo que se utiliza como la fuente para desarrollar este apartado es el de Sergio García y Emma González, *Op. cit.*

proyectos o estudios que generen instrumentos, propuestas y recomendaciones para fortalecer las políticas de desarrollo social.

El Indesol, en 2001, dio apoyos por 130 millones; en 2002, por 160 millones, al año siguiente, por 245 millones y 265 millones en 2004. El crecimiento en esos cuatro años fue de 100%.

Petróleos Mexicanos otorga donativos para organizaciones educativas, científicas, tecnológicas y de investigación, fundaciones y patronatos con fines no lucrativos. El Consejo de Administración de PEMEX es el único órgano facultado para autorizar la entrega de los donativos y donaciones, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal existente y las disposiciones normativas. En el presupuesto 2003, se incluyeron donativos por 400 millones de pesos, de los cuales un poco más de la mitad corresponde a organizaciones de la sociedad civil y el resto a gobiernos estatales y municipales.

La Secretaría de Educación Pública (SEP) apoya a organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la investigación y en la enseñanza. En 2003, el monto de los donativos ascendió a 255 millones de pesos. La gran mayoría va a instituciones públicas como la ANUIES y el CENEVAL.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ofrece apoyo a colegios y academias de profesionales de la salud. El monto de los donativos alcanzó, en 2003, 150 millones de pesos.

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) apoya a organizaciones de la sociedad civil que trabajan en favor de la protección y conservación

del medio ambiente. En 2003, el monto de los donativos ascendió a 22 millones de pesos, incluidos los apoyos a organizaciones gubernamentales.

El Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) hace donativos a grupos y organizaciones ciudadanas que promueven las artes y la cultura. En 2003, el monto de los apoyos fue de 12 millones de pesos, cantidad que incluye los que se entregan a instancias gubernamentales de cultura en algunos estados.

Existen otras secretarías y dependencias del gobierno federal que también otorgan apoyos a las organizaciones de la sociedad civil. La totalidad de los apoyos que el gobierno otorgó en 2003 se puede calcular en una cantidad que fluctúa entre los mil quinientos y los dos mil millones de pesos, aunque es posible que esta cantidad pueda alcanzar hasta los tres mil millones de pesos.

El gobierno del presidente Fox hizo crecer de manera significativa el monto de los recursos que el gobierno entrega a las organizaciones de la sociedad civil con respecto a las anteriores administraciones.⁷³ Se trata de un recurso importante, aunque resulta todavía pequeño, en relación a las necesidades de las organizaciones y al número de las mismas. Se está aún muy lejos de alcanzar los estándares de los países desarrollados, donde el gobierno contribuye de manera sustantiva, en más del 60%, al sostenimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones mexicanas quieren revertir esa situación, para situarse en los niveles internacionales. Por eso, sus dirigentes, con relación a los fondos federales, dicen que desde

⁷³ Entrevista con Sergio García García, Secretario Técnico de la Mesa de Diálogo, México, D.F., julio 30 2006.

hace muchos años han estado exigiendo el aumento de éstos y tratado de dilucidar su composición y los criterios con los cuales se asigna el presupuesto federal dirigido al sector.

Las organizaciones más conscientes y con mayor visión de futuro reconocen que los fondos públicos, ocurre así en los propios países desarrollados, nunca van a ser suficientes para cubrir la totalidad de la demanda. Si las organizaciones sólo dependieran de los fondos públicos, en los hechos, se convertirían en empresas paraestatales, con la pérdida de su independencia y autonomía. Hay que incrementar los fondos públicos, pero también generar una nueva conciencia en diversos sectores de la sociedad para apoyar el trabajo, que en su beneficio, realizan otros ciudadanos.⁷⁴

Es necesario, plantean también las organizaciones, que exista un mayor equilibrio en la asignación de los fondos públicos por parte de las distintas dependencias del gobierno federal. A partir de la asignación de fondos públicos se debe fomentar el desarrollo de nuevas áreas de acción por parte de las organizaciones que atiendan temas y a poblaciones o a sectores que tienen una especial significación social. Ejemplo de estos nuevos temas son el impulso a la promoción del empleo, los que hacen relación a la seguridad pública y también a la investigación y el desarrollo tecnológico.⁷⁵

En el gobierno del presidente Fox hubo avances importantes en institucionalizar y transparentar los apoyos que las dependencias del gobierno federal hicieron a las organizaciones. No obstante estos logros, hay todavía mucho que avanzar. Las organizaciones consideran que donde podría haber, de manera inmediata, un avance muy

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ *Idem.*

importante es en el diseño de las políticas de manejo de los donativos que hace el gobierno federal (capítulo 7000 del Presupuesto de Egresos de la Federación). Esto en la línea de evitar cualquier tipo de manejo discrecional en el otorgamiento de los donativos.⁷⁶

Las organizaciones reconocen que ahora tienen un buen instrumento tanto en la Ley de Transparencia como en el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para acceder a datos que antes no se conocía. Ahora todas las secretarías y organismos colocan esta información en las páginas que tienen en Internet.

Estos mecanismos permiten, entre otras cosas, que ahora las organizaciones puedan contar con datos e información dura acerca de los apoyos que cada año otorga el gobierno federal y, a partir de ella, hacer señalamientos y propuestas para que se incrementen los recursos, para que éstos se distribuyan de manera más racional y equilibrada y también para evitar el otorgamiento discrecional de los mismos.⁷⁷

La atención ciudadana

El ámbito de la atención ciudadana es distinto al propio de la participación ciudadana. El primero hace referencia a la obligación que tiene el gobierno de atender a la demanda y el reclamo ciudadanos, mientras que el segundo habla del espacio que deben tener los ciudadanos y sus organizaciones para intervenir en la elaboración de las políticas públicas y en la construcción del Estado.

⁷⁶ Sergio García y Cristina Cobos, “Entre la virtud y la incongruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil” en Alejandro Monsiváis (Compilador), *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, IFAI y Cemefi, 2005.

⁷⁷ Sobre este tema en particular conviene ver Alejandro Monsiváis (Compilador), *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, IFAI y Cemefi, 2005.

El artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el derecho de petición, y el artículo 9° el de asociación y reunión. Todas las dependencias del gobierno, en sus diferentes niveles y órdenes, tienen la obligación de dar cumplimiento a lo que se estipula en estos artículos. De manera particular, la Presidencia de la República cuenta con una oficina encargada de garantizar estos derechos ciudadanos.

La alternancia en el Ejecutivo Federal y los cambios de las condiciones políticas del país han determinado el surgimiento de nuevos actores y referentes sociales. Empieza a madurar lo que se podría considerar como una ciudadanía real. El gobierno de la alternancia ha abierto un espacio que ha permitido que exista una mayor presión social sobre las instituciones públicas y se ha incrementado la exigencia de que los servicios públicos funcionen y tengan buena calidad. Así, el ciudadano que demanda ser escuchado y atendido se ha convertido en un verdadero nuevo frente de acción del quehacer público.

Desde el inicio del gobierno de Fox, la entonces denominada Coordinación de Atención Ciudadana enfrentó nuevos retos, en virtud, entre otras razones, del aumento de las expectativas generadas por el cambio, la exigencia de la sociedad de ser escuchada y atendida en forma más directa, rápida, cálida y personal, así como por la búsqueda de solución de las demandas históricas no cumplidas.

Esto trajo consigo el aumento de las cartas y solicitudes dirigidas al Presidente de la República. Un estudio comparativo respecto del sexenio anterior revela que, durante los primeros seis meses del nuevo gobierno, el incremento de cartas recibidas fue del orden de 1,200 por ciento. Es decir, al inicio del sexenio del Presidente Zedillo, se recibieron en

promedio 200 cartas al día, mientras que al inicio del mandato del Presidente Fox llegaron entre 2,000 y 2,500 diarias. Es un cambio drástico.

El enfoque de la atención ciudadana del gobierno del presidente Fox es muy distinto al de las anteriores administraciones federales. En el primero, el ciudadano y sus demandas estuvieron en el centro de la acción gubernamental. Así, la Oficina de Atención Ciudadana, a través de la cual el presidente recibe y atiende las peticiones, sugerencias o quejas planteadas por la ciudadanía, se convirtió en parte importante de la estrategia de redefinición de la administración pública federal.

En el marco de una nueva cultura de atención ciudadana y en la decisión de crear los mecanismos que permitieran responder con mayor eficacia y eficiencia a los derechos de petición y manifestación, en 2003, la Oficina de Atención Ciudadana tuvo cambios relevantes al transformarse en la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.⁷⁸

En los gobiernos anteriores, esta estructura actuaba sólo como una oficina de quejas y, de la misma manera, operaban las oficinas correspondientes, establecidas en las distintas secretarías y dependencias de la administración pública federal. El instrumento privilegiado eran los “buzones de quejas” para recoger las denuncias y comentarios de la ciudadanía.

Al llegar el gobierno del presidente Fox, el trabajo se inicia a partir de una nueva concepción. Ésta se inscribe en la línea de escuchar y aprender de los ciudadanos y también de que las dependencias de la administración pública federal opere y responda de manera efectiva a las demandas que se le presentan. La estructura deja de operar como una oficialía

⁷⁸ Esta red fue establecida mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de agosto de 2003.

de partes de las quejas ciudadanas. En un determinado momento, y al cambio del funcionario responsable, no se pudo garantizar la continuidad del esquema inicial lo que revela, una vez más, que hace falta homogenizar las visiones y las prácticas de los funcionarios y, sobre todo, establecer mecanismos institucionales que garanticen la continuidad de las políticas en el tema de la nueva relación entre gobierno y ciudadanía.

El balance y los retos de la cooperación entre sociedad y gobierno

En la nueva relación entre el gobierno y la sociedad civil hay cambios que resultan evidentes, que fueron un acierto; no obstante, también existen problemas que todavía no se han podido superar y que vienen de las etapas anteriores del sistema político mexicano. Éstos deben de ser resueltos para que la sociedad civil y sus organizaciones puedan desplegar toda su potencialidad. Falta todavía mucho camino por recorrer para que los funcionarios públicos, aquí sólo consideramos los del nivel federal, y los miembros de las organizaciones superen desconfianzas mutuas y así la relación entre gobierno y sociedad civil rinda todo lo que puede dar.

Los cambios

El gobierno de la alternancia logró establecer una relación diferente con las organizaciones de la sociedad civil, a partir de la comprensión y reconocimiento de la importancia que hoy tiene la sociedad civil organizada en la construcción del Estado. A continuación incluimos algunos de los cambios más relevantes:

1) Un cambio fundamental es que el gobierno está legitimado. Surge de un proceso electoral plenamente democrático. Isunza Vera y Hevia de la Jara reconocen que, a partir de

la llegada de Vicente Fox a la Presidencia, se advierten cambios que modifican el contexto de la relación sociedad civil-Estado. Un primer cambio y no menor es que “El poder del Estado, entendido como uno de los dos interlocutores de la relación, se basa en la legitimidad surgida del proceso electoral. La ‘fuerza de las urnas’ hace menos urgente que en otros gobiernos crear mecanismos que lo legitimen a través de la evolución positiva de su desempeño.”⁷⁹

2) El nuevo gobierno manifestó en todo momento una gran claridad conceptual sobre lo que es la sociedad civil y el aporte que ésta puede brindar. Siempre tuvo claro, por lo menos en el discurso, la importancia de las organizaciones de la sociedad civil y su campo de acción en la construcción del Estado. Ningún gobierno anterior había manifestado tanta claridad teórica sobre la realidad de la sociedad civil y tampoco en sus discursos había estado tan presente el tema.

3) Además de la claridad conceptual, hay que reconocer también que ningún gobierno había manifestado tanta simpatía por el aporte que hacen las organizaciones de la sociedad civil y tampoco se había expresado tan positivamente de los profesionales y voluntarios que las integran.

4) El gobierno impulsó cambios legales fundamentales que cambian de manera radical la relación del gobierno y la sociedad. Isunza Vera y Hevia de la Jara plantean que “en términos de innovación institucional se han llevado a cabo leyes de innegable importancia en lo que se refiere a las relaciones sociedad civil-Estado, entre ellas se encuentra la Ley

⁷⁹ Ernesto Isunza Vera y Felipe Hevia de la Jara, *Relaciones Sociedad Civil-Estado en México: Un Ensayo de Interpretación*, México, 2005, mimeo, pp. 9-10.

Federal de Fortalecimiento a las OSC, la de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la de Desarrollo Social.”⁸⁰

5) Otro cambio es que “algunos cuadros centrales (...) en espacios clave (...) tienen sus orígenes en la militancia en organizaciones de la sociedad civil, lo cual les aporta otra sensibilidad hacia el sector asociativo (...).”⁸¹ En ningún gobierno anterior se había dado esto.

6) Resulta también claro que, a través de los consejos ciudadanos, se incentivó la participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Ahora “hay más oferta de participación y más cauces institucionales para hacerlo...”⁸²

7) A esto se puede añadir que la política del gobierno hacia el sector pretendió contribuir a su fortalecimiento, brindándole apoyos institucionales, estímulos y acceso a recursos públicos. Esto en una proporción que no tiene comparación con los gobiernos anteriores.

Las dificultades

A pesar de los cambios, que son relevantes y significativos, continúan presentes dificultades derivadas del viejo sistema político, y también otras que revelan que todavía falta homogenizar visiones dentro de la administración pública federal y trabajar más intensamente en el proceso de institucionalización de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Algunas de las dificultades más importantes son:

⁸⁰ *Ibid.*, p. 10.

⁸¹ *Idem.*

⁸² *Idem.*

1) Una primera dificultad con la que se enfrentó el gobierno fue el peso de la estructura organizativa que recibió, con inercias de muchos años, y también lo anquilosado de una normatividad y reglamentación hecha para otros tiempos y, en particular, para otra realidad política. La estructura y la normatividad no posibilitaban la participación ciudadana sino más bien la dificultan.

2) La claridad conceptual en torno a la sociedad civil y el papel de sus organizaciones no se acompañó en todos los casos de mecanismos que tradujeran esa visión en hechos. Este desencuentro no se resolvió de manera satisfactoria. Se intentó hacerlo, con la creación de la Coordinación de la Alianza Ciudadana, sin embargo, ésta nunca pudo jugar su papel. Desde un principio, su diseño no fue el adecuado y cuando se eliminó no se procuró establecer algún otro mecanismo que pudiera hacerse cargo de traducir la claridad teórica en acciones concretas.

3) El nuevo gobierno aumentó la oferta de participación, no obstante no buscó generar demanda. Así lo plantean Isunza Vera y Hevia de la Jara, quienes añaden que esto se puede deber a que “se mantiene el monopolio de la decisión en la sociedad política (partidos políticos).” Aunque también reconocen que la “debilidad puede estar en los actores sociales...”⁸³

4) Entre los altos funcionarios del gobierno no hubo una visión homogénea sobre el significado y la importancia de la sociedad civil y tampoco sobre el papel de sus organizaciones. Esto provocó que cada uno de los funcionarios entendiera de manera

⁸³ *Idem.*

distinta cómo deberían abrirse los espacios para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas.

5) De manera particular, a un grupo de funcionarios de alto nivel no le queda todavía claro que la construcción de lo público es también responsabilidad de la sociedad civil. Debería ser evidente que la construcción de lo público es responsabilidad compartida de gobierno y sociedad.

6) La falta de visión compartida provocó, a su vez, que cuando hubo cambios en las secretarías también los hubo en la valoración de la importancia que tenían los consejos ciudadanos en el diseño de las políticas. Esto puso de relieve otro problema, y es que no se ha logrado -es cierto que el tiempo transcurrido ha sido corto- construir y consolidar una estructura institucional que permita la continuidad de la política pública en la materia, para que ésta no dependa sólo de las decisiones personales de los responsables de las dependencias.

7) A pesar de que se avanzó en la promulgación de leyes que favorecen una nueva actitud y abren nuevos espacios a las organizaciones de la sociedad civil, es necesario ir más allá. Faltan nuevas leyes, normas y reglamentos que den lugar a la participación ciudadana en la decisión de los asuntos del gobierno, relacionados con el ámbito de las políticas públicas. También se requiere de nuevos y mejores mecanismos para incentivar la acción de las organizaciones. Entre ellos están los financieros y los fiscales.

8) Los fondos públicos que se otorgan a las organizaciones siguen siendo limitados. Debe quedar claro que la asignación de fondos no sólo corresponde al Poder Ejecutivo sino que

también es tarea y función de los legisladores y, por lo mismo, tendría que ser compromiso de los partidos políticos. Esto todavía no ocurre así.

9) Es necesario reconocer que además de los problemas propios del gobierno hay otros derivados de las organizaciones que dificultan la participación de las mismas en el diseño de las políticas públicas. Existen dificultades objetivas para que esto ocurra, derivado de dos realidades. De un lado, la falta de profesionalización del personal de las organizaciones y con eso también de la carencia de propuestas viables de política pública. De otro lado, que con frecuencia la participación de las organizaciones se hace sólo como oposición al gobierno y no como una instancia crítica o de colaboración. En ocasiones —ésta es otra de las dificultades— quieren imponer sus propuestas como si fueran las únicas que existen.

Los retos

La solución a las dificultades planteadas pone de manifiesto cuáles son los retos que tienen el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, en la línea de institucionalizar su relación, y ofrece también una ruta crítica para determinar cuáles son los que merecen una mayor atención. Éstos se proponen a continuación:

1) Es necesario construir una nueva y sólida cultura cívico-política, para que se pueda establecer una relación distinta y más profunda entre la sociedad civil y el gobierno. Esta cultura tiene que promover un mayor involucramiento del ciudadano en la solución de los asuntos públicos, de manera que se sienta corresponsable de los problemas y de las soluciones. El gobierno, por su parte, tiene que generar más espacios para que esto pueda tener lugar. Ambos actores sociales deben superar la inercia de la relación y los prejuicios de unos y otros.

2) El gobierno debe asumir como una obligación el fomento de la participación ciudadana en los asuntos públicos. En el nuevo concepto de ciudadanía social, el ciudadano no puede ejercer su tarea y responsabilidad total como constructor de lo público, mientras el gobierno no le reconozca esta posibilidad como parte de su propia ciudadanía, y mientras no genere los incentivos para hacerlo.

3) Los funcionarios deben tomar conciencia de que apoyar los proyectos de la sociedad civil con más recursos económicos es una de las maneras más eficientes de generar capital social y de aumentar la cohesión social. Por eso, el gobierno debe otorgar más recursos a los esfuerzos de las organizaciones, bajo la premisa de que ese financiamiento opera no en beneficio de las organizaciones de la sociedad civil, sino de la sociedad en su conjunto y del propio gobierno.

4) En la estrategia de negociación para incrementar los recursos dirigidos hacia las organizaciones de la sociedad civil se debe incluir no sólo al Ejecutivo Federal sino también a los dirigentes de partidos y legisladores. Esto, de manera particular, a los que trabajan en comisiones parlamentarias *ad hoc*, a efecto de que se asignen y aprueben mayores recursos para apoyar el trabajo de las organizaciones.⁸⁴

5) Es necesario que se aprueben nuevas leyes para promover el desarrollo e incentivar la actividad de las organizaciones. El gobierno, el Legislativo y la sociedad deben trabajar de manera conjunta y coordinada para que esto ocurra. Las leyes que ahora existen suponen un avance, sin embargo, es todavía mucho lo que falta por caminar.

⁸⁴ Una amplia relación de los retos puntuales y específicos que había que resolver en materia de financiamiento público en apoyo a las organizaciones se encuentra en Mónica Tapia Álvarez y Gisela Robles Aguilar, *Op. cit.*, pp.107-112.

6) Las distintas dependencias de la administración pública federal deben actualizar su normatividad y reglamentación para, de un lado, facilitar la participación de las organizaciones en el diseño de las políticas públicas y, de otro lado, para facilitar que los recursos públicos lleguen a las organizaciones.

7) Las organizaciones tienen que construir ellas mismas sus propios canales institucionales, con el fin de participar más activamente en el proceso de elaboración de la política pública. Para eso tienen que seguir avanzando en la profesionalización del sector. El país necesita contar con organizaciones civiles que tengan una mayor solidez institucional, lo cual reforzará la capacidad de gestión para asumir nuevas tareas.

8) Las organizaciones de la sociedad civil requieren ser más transparentes y rendir mejores cuentas para alcanzar la confianza y el reconocimiento del gobierno y de la sociedad en general. Un punto importante, también, es que las organizaciones deben mostrar mejores resultados y elevar el impacto de su acción en la comunidad. Hay todavía muchos funcionarios, políticos e incluso ciudadanos que no ven con claridad que se les deba otorgar fondos públicos, y tampoco están convencidos de la importancia de la sociedad civil como un factor de gobernabilidad y agente que impulsa la cohesión social. Dudan de la eficacia de su acción.

Una reflexión final

La relación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil ha ido cambiando, aunque falta todavía mucho por hacer por parte de unos y otros. Históricamente, las relaciones entre ambos se habían mantenido en el campo de la discrecionalidad. Esto fomentó un trato clientelar y patrimonialista, en el más viejo estilo corporativo. Esto ha

cambiado. Además, hace falta fortalecer una cultura de respeto mutuo entre las organizaciones y el gobierno; una cultura de colaboración y apoyo. En términos de la relación con el gobierno, si bien durante la administración del presidente Fox se dio un giro radical, falta todavía desterrar las desconfianzas entre una parte importante de las organizaciones hacia cualquier nivel de gobierno, y viceversa. Es necesario cambiar el concepto cultural de la relación entre estos dos actores, y desterrar las desconfianzas históricas que se arrastran en ambas partes.

Los dos son actores fundamentales en la construcción del Estado. Los dos se necesitan. El espacio de lo público es ámbito de construcción de ambas instancias. No se trata de que las organizaciones de la sociedad civil sustituyan al gobierno, y tampoco que éste desconozca a aquéllas. El gobierno no puede renunciar a la formulación de la gran política y tampoco a las labores de coordinación de la acción pública. Sin embargo, eso no impide que las organizaciones puedan incrementar su participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno debe fundarse en el carácter autónomo e independiente de las primeras. En el futuro próximo, es necesario encontrar mecanismos ágiles que permitan elevar los niveles de encuentro y cooperación entre estos actores, sin que ninguno pierda su identidad. Las organizaciones como instituciones, en todos los casos, deben garantizar su carácter apartidista, que es una condición para poder cumplir su misión. La vocación de las organizaciones ciudadanas no es la toma del poder, esa es tarea de los partidos y de otro tipo de entidades políticas. La tarea de las organizaciones es servir a terceros y también influir en la política y en la acción de gobierno, sin importar el partido, para que siempre estén al servicio de los ciudadanos.

La democracia del siglo XXI tiene que conjuntar armónicamente los mecanismos de elección representativa con los de una participación social permanente. Ése es el reto de los Estados ante el nuevo siglo, y ése es también el reto de las organizaciones: alcanzar una nueva articulación entre sociedad civil y el gobierno; una articulación donde, respetando el espacio de cada cual, se genere una nueva sinergia para el desarrollo y la gobernabilidad democrática; un gran círculo virtuoso que proyecte a nuestra nación hacia el futuro.

Si reconocemos que la sociedad civil y sus organizaciones son un contrapeso de los poderes gubernamentales y dan vida a la verdadera democracia, el gobierno debe fomentar su consolidación, su crecimiento, su independencia y su autonomía y establecer las condiciones políticas para su reconocimiento.

Por su parte, las organizaciones deben ser capaces de establecer pactos institucionales más permanentes con el gobierno, para alcanzar objetivos de interés mutuo. Un sector sociedad civil cambiante, volátil e inasible es un actor con el que difícilmente se puede contar para establecer alianzas y, por tanto, incapaz de ganarse la confianza plena por parte del gobierno.

En el siguiente capítulo se aborda, de manera detallada, el desarrollo institucional de las organizaciones, a partir de una serie de temas que resultan de interés para entender sus propósitos, su estructura organizativa y la dinámica de su funcionamiento. Se da cuenta de los últimos cincuenta años, que es precisamente cuando las organizaciones empiezan a multiplicarse y a jugar un papel cada vez más importante en la construcción de lo público.