

Para empezar el siglo XXI. UN DIAGNÓSTICO SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

*Marisol López Menéndez**

Introducción

Para precisar conceptualmente este trabajo hemos recurrido a los planteamientos hechos por J. Cohen y A. Arato, que recuperan la ética del discurso de J. Habermas para construir una estructura de análisis del fenómeno de la sociedad civil tal y como es vivido en el mundo contemporáneo. Hemos optado por este abordaje por considerar que las características de autonomía, pluralidad, asociación y ampliación de derechos que estos autores consideran básicas para referirnos a la sociedad civil se encuentran expresadas con claridad en los dilemas y experiencias de las organizaciones de la sociedad civil mexicana. Además, tal abordaje facilita el estudio del binomio sociedad civil-derechos humanos, por cuanto es el ejercicio de estos derechos lo que permite la constitución y consolidación de la sociedad civil, mientras que es ésta la que los protege y amplía. La primera parte del artículo abunda un poco en esos planteamientos.

La segunda hace un somero recorrido por la historia reciente de la sociedad civil en México. La lectura del trabajo debe

* Maestría en estudios políticos y sociales. Colaboradora del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, A.C.

hacerse tomando en cuenta los resultados de las elecciones del 2 de julio de 2000, cuando por primera vez en la historia contemporánea del país fue electo un presidente de un partido distinto del Partido Revolucionario Institucional y donde se también por primera vez se contó con una institución electoral confiable y que garantizó la legitimidad de los resultados.

El artículo se escribe en un momento de profundas incertidumbres. No se sabe aún qué de lo viejo quedará, qué de lo nuevo se consolidará y cómo se reacomodarán las fuerzas políticas que hoy pugnan por definir un modelo de país distinto al que prevaleció en décadas anteriores. Las escasas certezas y la redefinición de relaciones políticas han afectado profundamente a las organizaciones de la sociedad civil, particularmente a aquellas que pugnan por la consolidación y ampliación de derechos.

En el presente trabajo se abordan tres experiencias de este tipo de organizaciones de la sociedad civil: Alianza Cívica -en la defensa de derechos políticos-; la pugna por el derecho a la participación de los organismos promotores de la Ley de Fomento a las Actividades Sociales de las Organizaciones Civiles y el trabajo de los grupos de defensa de los derechos humanos en el espacio abierto en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Se incursiona también en el Consejo de la Sociedad Civil, novedosa y poco conocida experiencia de articulación entre sectores disímiles de la sociedad civil que -a decir de sus promotores- aspira a convertirse en espacio de interlocución con el gobierno federal.

Para realizar este estudio se realizaron entrevistas a varios representantes de la sociedad civil organizada: Silvia Alonso, Secretaria Ejecutiva de Alianza Cívica Nacional; Rafael Reygadas, entonces Secretario Ejecutivo de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia; Fabienne Venet,

directora de Sin Fronteras IAP; Oscar González, presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos; Sylvia Aguilera, Coordinadora de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Michael Chamberlin, hasta agosto de 2001 Secretario Técnico de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos”. Otras valiosas aportaciones fueron las de Daniel Ponce y Rocío Culebro, hoy funcionarios del Instituto Nacional de Desarrollo Social en contacto con organizaciones civiles y ayer activistas destacados de la sociedad civil organizada. Es indispensable agradecer a cada uno de ellos la minuciosidad, la paciencia y la franqueza con que se enfrentaron a una grabadora y a varias preguntas impertinentes.

1. Planteamientos conceptuales

Las últimas tres décadas del siglo XX han visto un renacimiento del concepto de sociedad civil como herramienta analítica para incursionar en el estudio de fenómenos de movilización social y del replanteamiento de lo social frente al Estado; recuérdense por ejemplo el movimiento polaco Solidaridad o las movilizaciones contra los gobiernos autoritarios del cono Sur americano. En todo caso las nuevas formulaciones del concepto aluden a la sociedad civil como otredad del Estado en tanto que sus proyectos y formas de asociación se distinguen de aquellas originadas en el aparato estatal y se orientan hacia la conformación de un espacio autónomo y diferenciado de aquel.

Como han señalado Cohen y Arato¹, el uso contemporáneo del concepto tiene su punto de partida en las crisis del marxismo, por un lado, y del pensamiento liberal clásico y los postulados del Estado de bienestar por otro. Ello ha dado pie

¹ Cohen, Jean L. y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México, 2000.

a la noción de “revolución autorregulada” que opera como eje conceptual y programático. Tal noción implica el abandono de la idea de transformaciones totalizantes de la sociedad cuyo origen puede encontrarse en la Revolución Francesa de 1789 y que había sido retomada por el marxismo.

Todos los usos conceptuales de la sociedad civil se identifican con la existencia de asociaciones, instituciones, organizaciones colectivas y formas de opinión y comunicación pública independientes, y se asemejan entre sí en la crítica al Estado y el deseo de ir más allá de la alternativa entre reforma y revolución. Ello implica el reconocimiento de una lógica propia al Estado y al mercado, ajena y distinta a la de lo social.

La reformulación contemporánea del concepto de sociedad civil se encuentra además íntimamente vinculada a los derechos humanos: la sociedad civil es ese espacio autónomo, autolimitado, que opera de manera alternativa y complementaria a los concebidos tradicionalmente por la democracia representativa. En ella se producen prácticas asociativas que defienden los derechos de los ciudadanos y constituyen la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado, y la viabilidad de la intervención ciudadana en las decisiones políticas, además de los movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios, valores y demandas sociales².

Los importantes cambios geopolíticos que se iniciaron a fines de la década de los 80, al igual que las transformaciones en los ámbitos económico y político a nivel internacional, repercutieron en nuevos modos de concebir a la sociedad civil: ya no se trata tan solo de promover reformas institucionales en el Estado que transformen a la propia sociedad civil,

² Al respecto resulta interesante el planteamiento de Olvera, Alberto J., “Cambios en los patrones de acción colectiva y el nuevo asociativismo en México”, *Cuadernos de trabajo* 4, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 1998, p. 9 y ss.

acotándola. Tampoco de que las organizaciones de la sociedad civil mantengan sus esfuerzos enfocados a la consecución de una reforma política. El uso del concepto de sociedad civil en la actualidad evoca la necesaria complementariedad entre leyes, derechos y asociaciones independientes para incidir tanto en las decisiones políticas como en el diseño, planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

El concepto de sociedad civil implica la construcción de una esfera pública donde se ejerzan derechos civiles y se interpele a la sociedad política mediante el disenso, la pluralidad y la construcción del alternativas para la cosa pública. Ello proporciona a la sociedad civil un carácter político ineludible. Cohen y Arato caracterizan a la sociedad civil como el espacio por excelencia tanto de los derechos como de la legitimidad democrática, que está compuesta de una esfera privada pero también de una esfera pública política y social donde se actúa en concierto para influir en la sociedad política.

Es difícil hablar de algo semejante a un **programa** de la sociedad civil. Sin embargo, las experiencias de los últimos treinta años del siglo XX permiten vislumbrar que tanto los movimientos como las organizaciones que la integran buscan lograr un cambio social desde la propia sociedad, limitando el poder del mercado y del Estado. Ello supone una transformación de los referentes utópicos, nuevamente la revolución autolimitada. Ya no se trata más de suprimir Estado y mercado, sino de limitar sus tendencias destructivas de las capacidades humanas.

2. La organización de la sociedad civil en la historia reciente de México

Se ha escrito mucho y bien acerca de la historia del surgimiento y desarrollo de una sociedad civil en México, en el

sentido asignado arriba al término³. Baste por lo tanto hacer algunas precisiones de orden histórico que permiten comprender las particularidades de las organizaciones mexicanas, sus programas de acción, imaginarios y formas de participación en el ámbito público y de relación con las distintas agencias de gobierno.

En la introducción a *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, Alberto J. Olvera hace una clara exposición de la historia reciente de la idea de sociedad civil en México. Tomando como punto de partida las reflexiones de Norbert Lechner, Olvera establece que la idea de sociedad civil en México apareció para crear una antinomia básica: la de sociedad civil versus Estado; la recuperación política y social del concepto emergió con la crisis del Estado de bienestar y del régimen político sustentado en el PRI. Esta idea es compartida por muchos otros estudiosos del tema.

En México, el régimen posrevolucionario se caracterizó por la concentración de poder en el Estado y por la sistemática práctica de organización de la sociedad por parte de éste en grupos de corte corporativo que monopolizaron durante seis décadas el espacio público. Con el Partido de la Revolución Mexicana (después el PRI) se estructuró un sector campesino y uno obrero, y desde 1941 un sector popular⁴. Ello hizo posible un tipo de Estado donde fueron subsumidas la economía y la sociedad.

³ Para una historia de la constitución de ciudadanía política, se recomienda el texto *Ciudadanos imaginarios*, de Fernando Escalante Gonzalbo, que analiza las vicisitudes políticas del país durante el siglo XIX. Existen muchos estudios sobre la sociedad civil contemporánea en el país que narran su historia y describen cuidadosamente los distintos nudos históricos. Entre ellos cabe mencionar el ya citado estudio de Rafael Reygadas; la serie *ONG de los sesenta*, editada por la Academia Mexicana de Derechos Humanos, en cuyos diez títulos se aborda la historia y formas de participación desarrolladas por organizaciones con distintos perfiles y objetivos; el estudio *Hacia una nueva cultura ciudadana en México*, de Vicente Arredondo; *La sociedad derrotada*, de Sergio Zermeño o diversas aportaciones que en forma de artículos y conferencias han realizado Manuel Canto, Sergio Aguayo, Mariclaire Acosta y otros.

⁴ La Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM) surgieron en 1938 cuando Lázaro Cárdenas

En concordancia con la aproximación conceptual planteada arriba, la noción de sociedad civil se desarrolló especialmente a partir de la construcción de un espacio público que permitiera el disenso y la elaboración de alternativas de orden político. La categoría de sociedad civil ha experimentado una **acotación simbólica**⁵ para designar con ella preferente o exclusivamente a las organizaciones independientes del Estado y de los partidos políticos y se incorporó al imaginario social como espacio de pugna contra el autoritarismo.

A fines de la década de los 60, un movimiento estudiantil que interpelaba al régimen y evidenciaba sus tendencias autoritarias hizo patente la ficción de una sociedad monolítica, aquella que era organizada, protegida y prohiada por el Estado. Aunque había varios movimientos previos al de los estudiantes de 1968 que habían iniciado el proceso de distinción entre sociedad civil, partido y Estado, fue éste el que con mayor claridad marcó el imaginario social⁶.

La década de los 70 se caracterizó por dos fenómenos que de distinto modo incidieron en el desarrollo de la sociedad civil. Uno de ellos fue la **guerra sucia** contra militantes de organizaciones político militares de izquierda, que dio como resultado cientos de detenidos-desaparecidos y presos por motivos políticos. Conocedores de la estructura corporativa y de la escasa eficacia de las instituciones judiciales, los familiares de las víctimas se organizaron ideando nuevos métodos de presión⁷.

reorganizó al partido de la Revolución. La Confederación Nacional de Organizaciones Populares apareció tres años después.

5 Olvera, "Cambios en los patrones...", p. 14.

6 Ello pudo deberse a las demandas específicas del movimiento (libertad de presos políticos, eliminación del delito de disolución social y disolución del cuerpo de granaderos, entre otros). También al hecho de que la cruda represión sufrida por los estudiantes el 2 de octubre se efectuó sin contemplaciones en el centro político y cultural del país.

7 Ello dio origen, en 1977, al Comité de Familiares de Presos, Exiliados y Desaparecidos por motivos políticos, fundado por Rosario Ibarra de Piedra y otras madres de víctimas, hoy Eureka.

Paralelamente se gestó y aprobó la reforma política que legalizaría a los partidos de izquierda y entronizaría en el país el estilo político partidario como forma privilegiada de hacer política e incidir en el ámbito público. Como ha mostrado Sergio Zermeno, ello originó una “fuga de la vanguardia a las alturas”, una creciente participación de los líderes de los diversos movimientos sociales independientes en estructuras partidarias, lo que a la larga derivó en el debilitamiento de las organizaciones de masas que habían logrado escapar al control corporativo del régimen⁸.

Diversos autores, entre los que destaca Rafael Reygadas⁹ han identificado la recuperación social del concepto de sociedad civil a principios de la década de los 80.

Diversos acontecimientos actuaron como catalizadores de este proceso y sentaron precedentes en cuanto al papel de la sociedad civil en el ámbito público; todos los autores coinciden en señalar el terremoto ocurrido en la Ciudad de México en septiembre de 1985 como uno de ellos. La percepción generalizada de la incapacidad de las agencias de gobierno para encarar el desastre y la espontánea organización de ciudadanos, en su mayoría jóvenes, para ayudar a las víctimas e iniciar la remoción de escombros contribuyó a construir un imaginario alternativo y netamente independiente de los diversos aparatos del gobierno.

Las elecciones de 1988, el levantamiento armado zapatista en 1994 y la creciente percepción ciudadana de la

⁸ Zermeno, Sergio, *La sociedad derrotada. El desorden mexicano de fin de siglo*, Siglo XXI editores, México, 1997.

⁹ En *Abriendo veredas*, ambicioso estudio sobre las iniciativas públicas de redes de organizaciones civiles en México, hace un cuidadoso relato sobre las diversas experiencias de la sociedad civil mexicana entre 1968 y 1996. El estudio refiere las transformaciones del imaginario social y los retos que mediante las redes de organizaciones civiles se han planteado al imaginario instituido en México. Cfr. Reygadas, Rafael, *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998.

descomposición del régimen actuaron también como catalizadores.

De manera paralela a la emergencia de una concepción de la democracia que privilegia lo procedimental, centrada en la competencia electoral y la equidad entre partidos -ya presente en la reforma de 1977-, diversas iniciativas sociales se articularon bajo el nombre de sociedad civil para llevar a debate aspectos “sustantivos” de la democracia: el Estado de derecho, los derechos humanos, la participación de las mayorías en la toma de decisiones, la transparencia y rendición de cuentas, la democracia económica, la necesidad de equidad en el intercambio económico global y la de construir alternativas incluyentes de globalización.

En el imaginario mexicano la transición a la democracia era vista como un campo de batalla en el que se enfrentaban proyectos políticos diversos y en el que la sociedad civil -que crecientemente ha sido identificada, como afirma Alberto Olvera, con las organizaciones no gubernamentales- jugó un papel privilegiado.

Como he mencionado, el 2 de julio del año 2000 se llevaron a cabo elecciones federales en México. Por primera vez en la historia del país se contaba con una institución electoral sólida y confiable que garantizaba la equidad entre partidos y el respeto al sufragio de los votantes. También por primera vez ganó la presidencia de la República el candidato de un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional (PRI). El triunfo de Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional¹⁰ y hoy presidente de México, representó una transformación notable en la historia nacional que afectó de

¹⁰ El PAN, nacido en 1939, es catalogado como un partido conservador y vinculado a sectores de la Iglesia Católica y grupos empresariales. Se considera que ha proporcionado un fuerte apoyo al PRI para legitimar los procesos electorales en México. Cfr. Levy, Daniel y Székely, Gabriel, *Estabilidad y cambio, paradojas del sistema político mexicano*, El Colegio de México, México, 1988.

manera profunda tanto la correlación de fuerzas al interior del sistema político como el imaginario social y las propias relaciones entre sociedad civil y Estado.

La relación entre las organizaciones de la sociedad civil y las sucesivas administraciones del PRI ha sido caracterizada cuidadosamente por distintos autores. Se han analizado ya las diversas facetas de la participación y se han identificado sus puntos débiles y sus fortalezas. Sin embargo, la alternancia en el poder -que en el caso mexicano hace factible la construcción de un modelo de gobierno distinto, al menos en lo que hace a las posibilidades de participación de la sociedad civil- ha abierto un escenario novedoso para las organizaciones civiles. Esta situación ha llevado a un profundo cuestionamiento de los perfiles, las tácticas y estrategias y, en algunos casos, la pertinencia de la continuidad de las organizaciones.

2.1 Los diversos tipos de sociedad civil

No se sabe con precisión el número de organizaciones civiles que existen en México. El Centro Mexicano para la Filantropía ha realizado el censo más incluyente y completo: en 1995 se contabilizaron 5,764 organizaciones, de las cuales el 19% trabajaba en alguna labor de asistencia social, 16% en salud, 16% en medio ambiente, 13% en educación, 11% en desarrollo social, 9% en derechos humanos, 2% en ciencia y tecnología, 2% en desarrollo rural, 1% en promoción del empleo, 0.35% en religión y 1% en otros rubros¹¹.

Al analizar las tendencias que ha asumido la organización de la sociedad civil en los últimos años Olvera identifica dos

¹¹ I. Córdova “Necesario reglamentar la actividad de las ONGs” en *El Nacional*, 22 de julio de 1996. Citado en Méndez, José Luis, “Problemática de las organizaciones civiles en México y Agenda de Investigación” en *De lo cívico a lo público. Una discusión de las organizaciones civiles*, Red Mexicana de Investigaciones sobre Organizaciones Civiles.

formas de desarrollo: aquella que se expresa como **movimiento** y la que lo hace como **institución**¹². En el país, los movimientos propios de la sociedad civil experimentaron un declive que puede explicarse por un trastocamiento en las identidades colectivas producto de las políticas de ajuste que se han aplicado durante los últimos veinte años. Los fundamentos económicos cambiaron abatiendo los movimientos campesinos independientes, el sindicalismo en general y el movimiento urbano popular¹³. A la par, nuevos mecanismos de negociación bilateral fueron acuñados para canalizar demandas específicas. Ello repercutió en una desmovilización de los movimientos y, en algunos casos, la disolución de actores colectivos. Durante la década de los 90 los movimientos sociales se han manifestado “...en su forma más normal y natural: como luchas ancladas en el territorio, de naturaleza sectorial o temática y sin pretensiones de generalización de derechos o de transformación política global”¹⁴.

Este proceso se ha verificado mientras aumentaba el número, la visibilidad y la capacidad de interlocución de las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG), que en algunos casos han optado por llamarse organizaciones civiles (OC).

Compuestas principalmente por personas de clase media urbana, en muchos casos vinculadas a grupos y movimientos originados en la Iglesia Católica¹⁵, las organizaciones civiles han centrado su participación en la reivindicación de valores

¹² Olvera, “Cambios en los patrones...”, p. 20.

¹³ *Ibidem*, p. 23 y ss.

¹⁴ *Ibidem*, p. 24.

¹⁵ Manuel Canto considera la cercanía que en el origen tuvieron la Iglesia Católica y estas organizaciones como uno de los factores que han hecho difícil su relación con el gobierno federal y con los gobiernos locales y, por tanto, la escasa participación en políticas públicas en la década de los 90. Cfr. “La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas” en *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Miguel Ángel Porrúa, México 1998, p. 86 y ss.

culturales distintos a los que caracterizaron a las anteriores expresiones sociales.

Las organizaciones ecologistas, feministas, de derechos humanos, de apoyo a la niñez o a los derechos de minorías sexuales y políticas, grupos de apoyo a discapacitados o a personas de la tercera edad proliferaron en México durante los últimos diez años del siglo. Olvera las caracteriza acertadamente como “...pequeños grupos relativamente cerrados que se han caracterizado por una administración personalizada y por la falta de pluralidad política a su interior, aunque como conjunto podría considerarse que abarcan o representan distintas orientaciones políticas”¹⁶. Se trata de grupos formalmente constituidos y que en su mayor parte han optado por la figura jurídica de asociación civil, a menudo profesionales y especializados y que han ejercido el derecho de asociarse con la finalidad de intervenir en la esfera pública desde un espacio distinto al de los partidos políticos.

Un tipo de distinto de organización ha sido la llamada Alianza Cívica, organismo de amplia base social que emergió como esfuerzo colectivo de varias organizaciones civiles y que consiguió aglutinar en la labor de observación electoral a un gran número de personas¹⁷, abriendo con ello las posibilidades de participación a la modalidad de observador electoral.

La mayor parte de los autores han orientado su análisis hacia este tipo de organizaciones civiles caracterizadas como **progresivas** o de promoción del desarrollo en cualquiera de

¹⁶ Olvera, “Cambios en los patrones...”, p. 27.

¹⁷ Alianza Cívica fue creada en 1994 como fruto de la unión de esfuerzos de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Acuerdo Nacional para la Democracia, el Consejo para la Democracia, la Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia, la Fundación Arturo Rosenblueth, el Instituto Superior de Cultura Democrática y el Movimiento Ciudadano por la Democracia. Su objetivo entonces era participar en las elecciones federales de ese año para observar irregularidades y violaciones a los derechos políticos. La observación se realizó por parte de voluntarios que acudieron a la convocatoria de Alianza. A principios de agosto de ese año se habían inscrito 11,287 personas (las elecciones se realizaron el 21 de ese mes).

sus vertientes. Pero, como advierten Gabriela Pérez Yarahuán y David García Junco¹⁸, la formación de organizaciones no gubernamentales se manifiesta en dos corrientes. Además de la anterior, que rechaza el régimen autoritario y pugna por la consolidación y ampliación de derechos, se distingue un sector de la sociedad civil organizada que se inclina hacia prácticas sociales de asistencia, proveyendo de servicios a segmentos de la población y supliendo las funciones del Estado.

El arzobispo Norberto Rivera definió con precisión a este sector en 1996 al dirigirse a la Reunión de Patronos y Directivos de las Instituciones de Asistencia Privada: “Con el nombre específico de obras de asistencia social hacemos referencia de una manera inmediata y explícita a las instituciones que, por el imperativo urgente de la caridad responden a las necesidades apremiantes del prójimo que no puede autovalerse con el fin de suplirlo, por lo menos parcial y temporalmente...”¹⁹.

Las organizaciones de asistencia social han tenido un tipo distinto de relación con el Estado, conflictivo por cuanto la función social del sector privado fue difícilmente reconocida: contravenía la subsunción de economía y sociedad característica del partido de Estado.

Este reconocimiento se produjo en 1983, al modificarse el artículo 25 constitucional. La reforma, tanto como las distintas modificaciones a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada y al Código Civil, permiten vislumbrar “...la rigidez y estrechez del marco normativo que regula las actividades de estas agrupaciones...”²⁰. Al reconocer la existencia de este

¹⁸ Pérez Yarahuán, Gabriela y David García Junco, “¿Una ley para las Organizaciones No Gubernamentales en México?”, en José Luis Méndez (coord.) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Miguel Ángel Porrúa editor, México, 1998, p. 461.

¹⁹ Citado por Reygadas, *Abriendo veredas...*, p. 187.

²⁰ Gordon, Sara, “Reflexiones en torno a la relación Estado-organizaciones civiles”. En *De lo cívico a lo público. Una discusión de las organizaciones civiles*. México, 2000.

sector, se tuvo buen cuidado de mantenerlo dentro de los límites de la asistencia, lo que elimina toda posibilidad de participación política en el sentido de diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas. Tan solo permanece la gestión de políticas que se desarrolla en suplencia del Estado.

El desmantelamiento del aparato estatal y la aplicación de políticas contractivas -iniciadas también en 1983- implicó el fortalecimiento de este sector que, aunque estrechamente vigilado y con escaso margen de acción, ha tendido a aumentar sus espacios de influencia y con ello a proponer un modelo de política social que contrasta con el de las organizaciones progresivas, que fincan su labor en la exigibilidad y la ampliación de derechos antes que en la asistencia a sectores vulnerables.

Tras las elecciones del 2000, se visibiliza y hace patente una pugna por la lógica que prevalecerá en la concepción de la política social y, con ello, de la sociedad civil. Organismos como Vertebra, el Club Rotario o México Unido contra la Delincuencia han mantenido presencia y participado en diversas iniciativas de orden público.

3. La participación de las organizaciones civiles en políticas públicas

Las experiencias de participación de las organizaciones civiles en políticas públicas habían sido escasas durante las sucesivas administraciones del PRI y, como afirma Manuel Canto, es preferible referirse a decisiones de orden público, en virtud de las limitaciones de su participación²¹. En general ésta se restringía a:

²¹ Canto, Manuel, *De lo cívico a lo público. Una discusión de las organizaciones civiles*. Red Mexicana de Investigaciones sobre Organizaciones Civiles y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C., Manuel Canto (Coord.), México, p. 87.

1. Actuar como licitadoras de convocatorias hechas por agencias de gobierno y, dentro de este rubro, como miembros de los comités que decidían sobre la asignación de recursos. Esta participación se dio primordialmente dentro de programas de la Secretaría de Desarrollo Social o el Instituto Nacional Indigenista.
2. Participar en organismos públicos que tenían alguna intervención sobre políticas y,
3. Actuar como instancias que proponían políticas alternativas²².

Pero en el imaginario ciudadano la participación en asuntos públicos y la politicidad del actuar de las organizaciones era ya un derecho: en agosto de 1999 se realizó el primer Encuentro de *Poder Ciudadano. Acción Ciudadana por la democracia y por la vida*. Tras realizar varios encuentros regionales en todo el país, en octubre de ese mismo año se realizó un Encuentro Nacional en el que participaron 256 organizaciones civiles de 23 Estados. Este proceso aspiraba a contribuir a “la constitución de ciudadanía con derecho y responsabilidad en las decisiones de la vida pública en México”²³ y en la Convocatoria al Encuentro Nacional señalaba expresamente “...porque no estamos dispuestos a que se considere a las ciudadanas y los ciudadanos solo como votantes”²⁴, es decir, se impugnaba la estrechez del modelo electoral-parlamentario de concebir lo político.

La Agenda de Poder Ciudadano se constituyó como una iniciativa nacional, un esfuerzo de articulación de las diversas

²² *Ibid.*, p. 88 y ss. Tales conclusiones se basan en entrevistas realizadas por el autor a organizaciones civiles: Grupo de Educación con Mujeres (GEM), Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Foro de Apoyo Mutuo, Servicios de Educación y Paz y Foro de Organizaciones Civiles en Jalisco.

²³ Poder Ciudadano. *Acción Ciudadana por la Democracia y por la Vida. Agenda Nacional de la Sociedad Civil*.

²⁴ Poder Ciudadano. “El poder es la gente”. Desplegado. *La Jornada*, 7 de octubre de 1999, p. 7.

preocupaciones de las organizaciones civiles con miras a las elecciones del año 2000 y, sobre todo, al cambio en el poder ejecutivo federal. La Agenda fue presentada a los entonces candidatos a la Presidencia como un intento de incidir en la cosa pública. Poder Ciudadano ha sido una iniciativa coordinada por Alianza Cívica, Causa Ciudadana, la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la Fundación Arturo Rosenblueth, el Movimiento Ciudadano por la Democracia y la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio.

3.1 Los derechos políticos. La experiencia de Alianza Cívica

Ya hemos explicado las peculiares características de Alianza Cívica. Hay que decir también que constituye la más exitosa de las experiencias de incidencia de la sociedad civil organizada en el ámbito público. Si bien la aportación de este esfuerzo organizativo en la transformación del Instituto Federal Electoral y en la reforma electoral de 1996 nunca ha sido explícitamente reconocida, diversas recomendaciones que Alianza formuló tras la experiencia de observación electoral de 1994 fueron recuperadas e hicieron posible la creación de autoridades electorales cuya legitimidad rebasa con mucho a las del pasado, capaces de llevar a cabo su cometido con eficacia e imparcialidad y de garantizar que el derecho al voto sea respetado.

Las recomendaciones de Alianza Cívica y la campaña de presión que se realizó a partir de ellas repercutieron en la autonomización de la autoridad electoral (IFE e institutos electorales de los estados); la depuración del padrón electoral, el monitoreo para garantizar la equidad de los partidos en los

medios masivos de información; los topes en los gastos de campaña y la prohibición del uso de recursos públicos²⁵. Además se logró la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la instauración y el perfil de los consejeros ciudadanos. El éxito de la experiencia fue determinado, en palabras de quien era coordinador nacional de Alianza, Rogelio Gómez Hermosillo, por la amplitud y pluralidad de la convocatoria, por la existencia de una causa que claramente contaba con un consenso social, la existencia de metodologías e instrumentos apropiados, de recursos suficientes y una organización adecuada²⁶. Pero la garantía del respeto al derecho al voto fue obtenida también a partir de la convergencia de partidos políticos de oposición, un sector importante del empresariado y una decidida presión internacional por parte de los mayores socios comerciales del país (tanto los Estados Unidos y Canadá los representados en la Unión Europea). El impulso de la sociedad civil organizada coincidió con las profundos cambios económicos y políticos que se derivaron por un lado del agotamiento del modelo bienestarista y por otro del fin del socialismo real y de la Guerra Fría.

Los factores mencionados proporcionaron una mayor legitimidad al trabajo de Alianza y de otras organizaciones y esfuerzos. Sin embargo, el tratamiento dado a las organizaciones las diversas agencias de gobierno ha sido ambiguo. Como afirma Silvia Alonso, el reconocimiento expreso de la participación de los esfuerzos ciudadanos en la mejoría de las instituciones electorales aún no se produce²⁷.

²⁵ Cfr. Gómez Hermosillo, Rogelio, "La observación electoral desde la sociedad civil: la experiencia de Alianza Cívica en México". En *Protagonismo e incidencia de la sociedad civil. Definición de políticas públicas y agenda democrática en México y Centroamérica*. ALFORJA/ITESO, México 2000.

²⁶ Cfr. Gómez Hermosillo, Rogelio, "Construyendo ciudadanías: campañas de movilización ciudadana por la incidencia política". En *Foros de Participación Política de la Sociedad Civil*. Sonora. Tabasco. Nacional. Alianza Cívica/Convergencia/CEAAL y CENCOS. México, 2000. pp. 69 y 70.

²⁷ Cfr. Silvia Alonso, Entrevista, 12/06/01.

Prevalece en las instituciones de gobierno y en los partidos políticos una lógica excluyente que acota la ciudadanía a la participación electoral y que difícilmente reconoce que los esfuerzos organizados puedan dar lugar a espacios institucionales de intercambio, deliberación y participación. El movimiento ciudadano ha logrado mantener un nivel aceptable de interlocución con operadores de gobierno y funcionarios públicos, pero éste ha sido posible en virtud de relaciones personales antes que de convocatorias institucionales.

Como en todos los otros aspectos, los resultados de las elecciones del 2 de julio del año 2000 han traído cambios: la nueva Coordinación presidencial para la Alianza Ciudadana tiene la encomienda de constituir espacios de interlocución con la sociedad civil. Ello implica el reconocimiento político de la misma y, tal vez, el inicio de un nuevo tipo de relación entre ésta y el Estado que garantice su autonomía. Sobre estas posibilidades se discutirá en el último apartado del trabajo.

3.2 Los derechos de participación. La lucha por el reconocimiento jurídico

En 1989 fue aprobada una reforma fiscal de orden federal que establecía el 2% de activos sobre las empresas, eliminaba exenciones de impuestos para causantes menores y aumentaba las penas para evasores. Incluso las asociaciones civiles fueron sujetos de impuesto, sin contar con la facilidad de obtener recibos que permitieran la deducibilidad para posibles donantes, con que sí contaban las instituciones de asistencia privada (IAP)²⁸. Ello dio origen a un proceso de organización

²⁸ La inmensa mayoría de las organizaciones “progresivas”, aquellas que se ocupan en la consolidación y ampliación de derechos, se encuentran registradas bajo la figura jurídica de asociación civil (AC). Esta figura deriva del derecho de asociación (art. 9 de la Constitución). La reforma de 1989 resultó profundamente lesiva por cuanto debían pagar impuestos sobre una riqueza que no generaban.

entre organizaciones de muchos signos para proponer cambios a lo que percibían como una nociva política fiscal y que concluyó identificando la importancia de que las organizaciones civiles fueran reconocidas en su especificidad, como organizaciones de interés público.

Como resultado de ello, en 1995 el Centro Mexicano para la Filantropía, la Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia, el Foro de Apoyo Mutuo, la Fundación Miguel Alemán y en la primera etapa también la Universidad Iberoamericana como apoyo académico, iniciaron trabajos para formular un marco jurídico que fomentara las actividades de las organizaciones civiles no lucrativas en el campo del desarrollo social integral. Esto originó una *Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles* que fue consensada con más de tres mil organizaciones civiles no lucrativas de todo el país²⁹, mediante consultas realizadas durante 1996 y 1997.

La Propuesta de Ley, además de contemplar cambios en el régimen impositivo y de contemplar el acceso a recursos públicos como incentivo al trabajo de las organizaciones es, como han señalado sus promotores, una batalla por la identidad de las organizaciones y por el reconocimiento estatal de que incluso las actividades centradas en la crítica, la denuncia y la pugna por la rendición de cuentas públicas y la transparencia son de interés público y deben ser fomentadas. Ello implicaba un desplazamiento de sentido donde lo **público** ya no era exclusivamente lo relativo al gobierno y donde existía una política ciudadana que pugnaba por ampliar la estrecha concepción de la democracia electoral.

²⁹ Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles.

Esto tenía implicaciones también en la relación entre organizaciones civiles, Estado y gobierno³⁰. La Propuesta afirmaba de manera especial el derecho a la participación de las organizaciones civiles en “...el diseño, operación, evaluación y seguimiento de políticas sociales, como una forma propositiva privilegiada, para dar contenido a las relaciones entre organizaciones y gobierno, y como una expresión del peso específico de esta parte de la sociedad civil, en torno a la responsabilidad de contribuir a formas democráticas de gobernabilidad”³¹.

La Propuesta encontró serias resistencias en la Presidencia de la República, en algunos representantes del Legislativo (especialmente en el Senado, según informan sus promotores) y sobre todo en la Secretaría de Hacienda, que se negaba a perder contribuciones y otorgar exenciones de impuestos para las organizaciones. En realidad, afirma Rafael Reygadas, lo fiscal era el último reducto de lo político³².

La Propuesta de Ley ha sido reconocida por distintos espacios de concertación de la sociedad civil **progresiva**. Poder Ciudadano –de quien ya se ha hablado– consideró su ampliación una de sus prioridades en la Agenda Ciudadana que fue presentada a los candidatos a la Presidencia en el año 2000. El Presidente Vicente Fox ha manifestado su acuerdo con ella y ha sido también discutida con la Coordinación de la Presidencia para la Alianza Ciudadana y con otras dependencias del Ejecutivo Federal. Ha sido también recogida como primera acción del Consejo de la Sociedad Civil (ver *infra*) y se espera su aprobación. Ello significaría el

³⁰ Para una discusión al respecto véase Ernestina Godoy y Rafael Reygadas “Reforma del Estado y organizaciones civiles” en *Alegatos* No. 49, mayo-agosto 1999, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Departamento de Derecho, México.

³¹ *Ibid.*, p. 262.

³² Cfr. Rafael Reygadas, Entrevista, 07/06/01.

reconocimiento de la participación de las organizaciones en políticas públicas y, con ello, una ampliación fundamental en las posibilidades participación política de la sociedad civil. Sin embargo, como advierte Rafael Reygadas³³, la aprobación de la propuesta de Ley elaborada por las organizaciones solo significará el comienzo, ya que deberá prestarse especial atención a la reglamentación de la misma para evitar retrocesos.

3.3 Los grupos de derechos humanos³⁴

El 16 de octubre de 1997 fue creada la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos. Era el modo en que el presidente Ernesto Zedillo respondía a las peticiones de información sobre derechos humanos y a la creciente presión internacional -no en balde era presidida por el representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores-³⁵. A principios de noviembre de 1999 diversas organizaciones civiles de promoción y defensa de los derechos humanos fueron convocadas a una reunión en esta Secretaría. La Cancillería planteó entonces la pertinencia de integrar un grupo de trabajo entre las organizaciones y representantes de la Comisión Intersecretarial para identificar puntos en una agenda de cooperación que incluyera la participación de las

³³ *Ibidem*.

³⁴ Por grupos de derechos humanos entendemos aquellos que se dedican explícitamente a la defensa y promoción de éstos. En términos generales, su práctica se orienta hacia la defensa de derechos civiles, mientras que otras organizaciones de la sociedad civil se dedican a la consolidación de derechos en un abanico más amplio.

³⁵ Poder Ejecutivo. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se constituye la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos, viernes 17 de noviembre de 1997.

organizaciones en el Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos.

Esta invitación formaba parte de un cambio en la estrategia política de la Cancillería. En agosto de 1998 había sufrido un revés al emitir la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU una resolución sobre México. En 1999 el Presidente de la Subcomisión hizo una declaración a propósito de la situación del país. A ello había que añadir las recomendaciones de Nigel Rodley, Relator Especial contra la Tortura, las de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe de 1998 y los de otros varios mecanismos de Naciones Unidas y organizaciones internacionales como Amnistía Internacional, la Comisión Internacional de Juristas y *Human Rights Watch*. Tales instancias y organizaciones eran alimentadas con información que provenía en la mayoría de los casos de organizaciones civiles mexicanas. La Cancillería -y después otras varias dependencias del Ejecutivo federal- optaron por no continuar ignorando su existencia. Así, lo que era una maniobra política confirió a las organizaciones de defensa y promoción de los derechos humanos un status de interlocución que otras organizaciones no habían logrado. Las organizaciones de esta índole fueron reconocidas por la vía de los hechos, aunque únicamente a partir de su presencia en la arena internacional.

Hasta entonces, la única interlocución frecuente que reconocía a las organizaciones de derechos humanos y su trabajo era la que se daba con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las comisiones públicas de algunos estados. Esta Comisión, creada en 1990, respondía parcialmente a los señalamientos de organizaciones civiles, que hacían patente la crítica situación de los derechos humanos en el país; también lo hacía a las críticas recibidas por el gobierno federal de organizaciones estadounidenses, que

empañaban la imagen gubernamental durante las negociaciones para establecer el Acuerdo de Libre Comercio con América del Norte.

En diciembre de 1998 la Secretaría de Relaciones Exteriores dio a conocer un Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos. Este Programa, constituido por diversas dependencias del ejecutivo federal, fue elaborado por las secretarías de Estado que integraban la Intersecretarial. Cabe decir que no hubo consulta a las organizaciones civiles ni a las comisiones públicas de protección a derechos humanos al diseñarlo; el Programa fue enviado a distintas organizaciones internacionales³⁶, aunque no se hizo del conocimiento de las organizaciones domésticas sino hasta mediados del año siguiente. Sin embargo, uno de los objetivos del Programa es “...promover la colaboración entre el sector público y la sociedad civil, a través de los mecanismos institucionales y legales existentes para fortalecer la protección de los derechos humanos”³⁷.

Este objetivo se tradujo en algunas reuniones entre representantes de la Intersecretarial y de unas cuantas organizaciones que, desde el punto de vista de éstas, tuvieron la ventaja de generar un mecanismo de intercambio de opiniones que no tuvo, sin embargo, repercusiones favorables ni favoreció la consolidación de espacios de participación de las organizaciones en el diseño de la agenda nacional³⁸. Pero esa no fue la percepción gubernamental. La SRE emitió una versión 2000 del Programa donde afirma que

En seguimiento a lo establecido en el Programa Nacional, se realizó una serie de encuentros con Organizaciones No

³⁶ Cfr. *Abuso y desamparo. Tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial en México*, Human Rights Watch, Washington, 1999, p. 34 y ss.

³⁷ Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos*, SRE y SG, México 1998, p. 5.

³⁸ Cfr. Oscar González, Presidente de la AMDH, Entrevista, Junio de 2001.

Gubernamentales (ONG), en el marco de la Comisión Intersecretarial para el Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos. Como resultado de estas reuniones, fueron presentadas propuestas consensadas enfocadas al respeto, promoción y fortalecimiento de los derechos humanos. En cumplimiento al mandato emanado de la VI Reunión de Titulares de la Comisión Intersecretarial, se presenta la edición 2000 del Programa Nacional, *enriquecido con el trabajo conjunto del Gobierno de México y la sociedad civil organizada*³⁹. (Cursivas de la autora.)

Los cambios efectuados al Programa son escasos. Sobresale el retiro de la mayor parte de los compromisos que se habían adjudicado a la Comisión Nacional de Derechos Humanos⁴⁰ y algunas alusiones al trabajo conjunto entre el gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil organizada, especialmente en lo concerniente a campañas de difusión, reuniones periódicas de intercambio de información. Se agregó también la necesidad de establecer mecanismos de protección a defensores civiles de derechos humanos -a estructurarse entre las autoridades federales y la CNDH únicamente- y diversas alusiones a los compromisos internacionales adquiridos por México y su cumplimiento. Sin embargo, las organizaciones

³⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos 2000*, versión electrónica. <http://sre.gob.mx/>.

⁴⁰ Ello se explica tras la reforma al artículo 102 B constitucional efectuada a fines de 1999 donde, entre otros cambios, se retiró al ejecutivo la facultad de nombrar al presidente y los consejeros de la CNDH para dársela al legislativo. Esta reforma fue considerada una importante ampliación de la autonomía del Ombudsman nacional, que en términos generales fue suscrita por las organizaciones civiles. Sin embargo, el intento de éstas por participar de manera activa en la designación del nuevo titular de la dependencia fracasó: la escasa interlocución con miembros del legislativo federal y la poca capacidad de generar consensos entre las propias organizaciones fueron algunos de los factores. Además, la elección del nuevo Ombudsman entró en un “paquete” de modificaciones que fueron negociadas entre los partidos con mayoría en las cámaras.

civiles entrevistadas manifestaron con claridad no sentir que sus recomendaciones habían sido recuperadas en el Programa⁴¹.

Estos cambios no tuvieron relación con los planteamientos hechos por las organizaciones en las reuniones a que se hace referencia⁴²; éstas insistían en la necesidad de establecer una agenda de discusión que contemplara casos concretos para ejemplificar el modo en que los compromisos internacionales se llevaban a la práctica. También en que el Programa tomara como base el diagnóstico que podía extraerse de los muchos informes elaborados por mecanismos intergubernmentales⁴³.

La alternancia de partido en el gobierno federal no parece haber favorecido la interlocución entre éste y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas específicamente a la defensa y promoción de los derechos humanos. Aunque Mariclaire Acosta, hoy ex presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y una de las más destacadas personalidades de las organizaciones de la sociedad civil, fue nombrada Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia⁴⁴, no existen indicios de que la interlocución haya logrado alguna institucionalidad.

⁴¹ En ello coincidieron Michael Chamberlin, Secretario Técnico de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos”, Oscar González, presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Fabienne Venet, Directora de Sin Fronteras y Sylvia Aguilera, Coordinadora General de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

⁴² Llama la atención el hecho de que se retiró del apartado titulado *Protección*, subíndice 5 (*Reforzar los mecanismos de procuración de justicia para casos de violaciones a derechos humanos*), el párrafo que aludía a realizar estudios detallados de las principales demandas de las ONG para atenderlas y darles cauce para su solución.

⁴³ Cfr. *Agenda entre ONG y el Grupo Técnico de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales en Materia de Derechos Humanos. Propuesta de la AMDH*. Academia Mexicana de Derechos Humanos, noviembre 1999.

⁴⁴ En el momento en que se escriben estas líneas la Cancillería ha anunciado que la Embajadora dejará de serlo para convertirse en subsecretaria. Ello porque el Senado de la República debe ratificar en el cargo a todo representante diplomático y no ha hecho lo propio en este caso.

Menos aún que se hayan gestado posibilidades de una participación efectiva en el diseño de políticas en materia de derechos humanos.

En concordancia con el status adquirido por la vía internacional, algunas organizaciones de protección a los derechos humanos han continuado su interlocución con el gobierno federal mediante el Acuerdo de Cooperación Técnica que el gobierno de México suscribió con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Esta interlocución se produjo gracias a la convocatoria hecha por Mary Robinson, Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas, quien decidió la formación de un comité de enlace con la oficina del Alto Comisionado en el marco del Acuerdo⁴⁵.

Las organizaciones de derechos han experimentado también una crisis de identidad⁴⁶: con mayor énfasis que las organizaciones de otra índole, habían centrado su actuar en la denuncia y la confrontación con el Estado. Aunque el tránsito hacia una mayor participación en la definición de políticas se había iniciado con algunas sugerencias de orden administrativo (especialmente en asuntos relacionados con la procuración y administración de justicia) y con la reivindicación de las recomendaciones hechas por organismos intergubernamentales a México, su identidad se definía por el carácter de instancias críticas, especializadas en el monitoreo del actuar gubernamental.

⁴⁵ El Comité de enlace está formado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria OP”, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Franciscans International México, el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro”, Centro Fronterizo de Promoción de los Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas”, la Acción de los Cristianos por la Abolición de la Tortura, Amnistía Internacional Sección Mexicana y la Secretaría técnica de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos”.

⁴⁶ La expresión fue utilizada por todos los entrevistados para referirse a la necesidad de redefinir sus formas de participación y acción en el contexto de alternancia de partido y construcción de la llamada transición democrática.

4. La crisis de la sociedad civil

Como se ha visto, la historia y la identidad de las organizaciones civiles se ha desarrollado en pugna constante con el gobierno y se ha definido a través de intentos de diversa índole de modificar al Estado. Las organizaciones se situaban como agentes opositores al partido de Estado, al corporativismo oficial, al presidencialismo.

La derrota electoral del PRI en julio del 2000 ha implicado una transformación dramática en las relaciones políticas y los imaginarios sociales. Ello ha sido un factor de crisis en las organizaciones, que en mayor o menor medida consideran necesario transformar sus programas, mecanismos de presión y formas de incidencia. Al respecto, las opiniones son variadísimas: algunas organizaciones -especialmente las de derechos humanos- afirman que los cambios son esencialmente cosméticos. Otros plantean que la apertura de espacios puede ser favorable para la realización de algunos de los proyectos de la sociedad civil, y que la alternancia de partido ha generado condiciones que eventualmente harán posible la solución de algunos conflictos, especialmente en áreas como la política social o el desarrollo sustentable.

Las diversas perspectivas, sin embargo, coinciden en que la derrota electoral del PRI no representa por sí misma una transición a la democracia, sino tan solo uno de los requisitos para que ésta se produzca. La verdadera transición, insisten, se encuentra en la apertura de espacios y en la consolidación de un régimen de participación ciudadana que incluya la transparencia, la rendición de cuentas y la aceptación y uso de formas directas de democracia -como el referéndum y el plebiscito- y de revocación de mandato.

En todo caso, las organizaciones progresivas se ven en la necesidad de redefinir su postura ante el régimen y, en algunos casos, sus estrategias y alianzas. Algunas -como la Con-

vergencia de Organismos Civiles- plantean una estrategia diferenciada “que responda a los diferentes actores sociales y políticos” y se definen como “un actor social que debe... buscar el establecimiento de relaciones con diversos sujetos, desde gobiernos municipales, estatales y federal; así como instancias legislativas locales y nacional. Todo ello desde nuestra identidad y especificidad de organizaciones civiles”⁴⁷.

Muchas organizaciones temen que el participar en iniciativas, programas o mesas de negociación con agencias de gobierno redunde en una legitimación del mismo sin beneficiar a la población y que el aval a políticas “pseudoparticipativas” sea contraproducente para la legitimidad de las propias organizaciones⁴⁸. Del mismo modo se considera el aceptar recursos públicos⁴⁹. Sin embargo, como también aceptan las organizaciones, un creciente número de agencias internacionales de cooperación ha retirado de México sus financiamientos o los ha destinado a apoyar programas de gobierno. Por otro lado, la opinión internacional sobre México ha mejorado de modo que un cambio en la relación entre las organizaciones civiles y el gobierno es esperado también.

Esta crisis de identidad, donde se enfrentan los imaginarios de oposición al régimen y de alternativas políticas heredados por las organizaciones con la necesidad de cooperar con las políticas de gobierno y dar un voto de confianza a las autoridades democráticamente electas, se añade otro factor. Como hemos mencionado, las organizaciones de la sociedad civil en México se han caracterizado por una administración

⁴⁷ Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. *Síntesis de las reflexiones y resoluciones del XI Encuentro Nacional Ordinario*, México 2000. Versión electrónica <http://www.laneta.apc.org/convergencia/>.

⁴⁸ Cfr. López-Casillas, Cuauhtémoc, *Relación Ocs / Gobierno*, México 2001.

⁴⁹ De acuerdo con Michael Chamberlin, al discutir en la Asamblea Ordinaria de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos” efectuada en mayo pasado, hubo consenso en cuanto a la inconveniencia de aceptar recursos del Instituto de Desarrollo Social, a pesar de que en éste trabajan ahora antiguos miembros de la propia Red.

personalizada, cerrada, que da cuenta de un bajo índice de institucionalidad por cuanto los liderazgos unipersonales predominan sobre las estructuras organizacionales. Como parte de los cambios que produjo el arribo del PAN a la presidencia y, en fin, el nuevo panorama político, muchos de los cuadros dirigentes de la sociedad civil han pasado a formar parte de los agentes gubernamentales. Ello ha ocurrido tanto en el gobierno federal, como en los de la Ciudad de México y Chiapas, donde candidatos del Partido de la Revolución Democrática y de una alianza PRD-PAN obtuvieron el triunfo.

Aunque esta situación se había presentado también en la Ciudad de México en 1997, el número y el tipo de cuadros que fueron **perdidos** por las organizaciones tras las elecciones del 2000 ha generado la impresión de un cisma. En palabras de Cuauhtémoc López-Casillas

... con el reciente cambio político a nivel del poder ejecutivo federal, el tema (de la relación con el gobierno y la transferencia de cuadros) cobra una mayor intensidad debido a lo inédito del hecho y al alcance que éste tiene en un país altamente centralizado... ahora la necesidad de reflexionar los pros y los contras de una u otra actitud política se vuelve urgente; la identidad y el quehacer estratégico de los organismos civiles debe ser repensado en la construcción de este nuevo escenario político. Cuanto más si constatamos una nueva y amplia *sangría* (las cursivas son de la autora) de cuadros de organismos civiles hacia instancias de gobierno municipales, estatales y federales. En un **censo** muy incompleto en una cena informal, se pudo hacer la enumeración de unos 40 ex miembros de organizaciones civiles ubicados ahora en posiciones de poder dentro de estructuras gubernamentales: desde la oficina de Rodolfo Elizondo en Los Pinos, pasando por la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), el Gobierno del DF, subsecretarías

estatales, diputaciones estatales y federales, delegaciones políticas o municipios... signo de los tiempos⁵⁰.

Esta **sangría** representa una dificultad adicional a la recomposición de las relaciones entre organizaciones civiles y gobierno, por cuanto los lazos de amistad dificultarán -previsiblemente al menos- el establecimiento de relaciones y de espacios institucionales de colaboración.

5. Las iniciativas de institucionalización de la interlocución entre sociedad civil y gobierno: el Consejo de la Sociedad Civil

El reacomodo de fuerzas y la realidad política posterior al 2 de julio han sido analizadas por las organizaciones de la sociedad civil. Como respuesta a los cambios, muchas de las organizaciones han intensificado políticas de alianzas con sectores anteriormente ajenos a los procesos en que se encontraban involucradas las organizaciones **progresivas**⁵¹. Existen opiniones divergentes a propósito de las oportunidades y riesgos de la nueva situación política y social, aunque -como se vio arriba- el hecho de que muchos de los antiguos miembros de organizaciones civiles se encuentren en puestos públicos en los gobiernos federal, de la Ciudad de México y de Chiapas parece sostener la expectativa de que sea posible redefinir el espacio público e institucionalizar la sociedad civil. El ejemplo más claro de ello es la creación del Consejo de la Sociedad Civil⁵². Esta instancia nació a fines de noviembre de

⁵⁰ López-Casillas, *Relación Oc...*, s/p.

⁵¹ Cfr. Silvia Alonso Félix, Secretaria Ejecutiva de Alianza Cívica. Entrevista. Junio de 2001.

⁵² En su inicio el Consejo fue creado por representantes de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Alianza Cívica, el Centro Mexicano para la Filantropía, el Club Rotario, la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la Coordinación de ONG por un Milenio Feminista, Diálogo México, la Federación Nacional de Colegios de Licenciados en Administración, el Movimiento Ciudadano por la Democracia, Pro Democracia y Vertebra.

2000, con el objeto de “ser un espacio de encuentro, deliberación y generación de consensos en la interlocución entre los diferentes poderes y ámbitos del gobierno y la sociedad civil acerca de los grandes temas nacionales, con el fin de fomentar una cultura de participación ciudadana a favor de la democracia, la equidad y la vigencia del Estado de Derechos con pleno respeto por los derechos humanos”⁵³.

El Consejo, tal y como fue planteado en su presentación pública, resulta novedoso porque por primera vez se hace presente un esfuerzo por consolidar un espacio plural, donde coexistan tendencias distintas e incluso antagónicas⁵⁴. El signo de los tiempos ha orillado a las organizaciones civiles a acercarse a sectores anteriormente catalogados dentro del sector asistencial y, por tanto, ajenos a la vocación de construcción de sujetos sociales autónomos que, desde la perspectiva de sus miembros, distingue a las organizaciones civiles de promoción del desarrollo.

Los promotores del Consejo sostienen que éste no tiene la finalidad de **representar** a la sociedad civil. La constitución del Consejo, sin embargo, hace evidente una de las debilidades institucionales de la sociedad civil mexicana: está formado por “...personas representativas propuestas por las redes civiles con trayectoria, presencia nacional y reconocimiento público”⁵⁵. Ello con el propósito de “salvaguardar la autonomía de las

⁵³ Gómez Hermosillo, Rogelio y Pedro Pinsón, *Hacia un Consejo de la Sociedad Civil*. Documento de trabajo. Alianza Cívica, p. 3.

⁵⁴ Aún sorprendidos por la novedad del hecho, muchos de los entrevistados manifestaron con claridad que la formación de alianzas tácticas con grupos como Vertebra, Pro Democracia y otros que se encuentran en el Consejo hubiera sido simplemente impensable hace poco tiempo. Sin embargo, hay que hacer notar que esta tendencia hacia acercamientos tácticos había comenzado a producirse ya desde que se iniciaron los trabajos para elaborar la Ley de Fomento de las Actividades de Organizaciones Civiles, donde convergieron organizaciones que tradicionalmente se habían mantenido aparte. En este sentido, el proceso de elaboración y consulta de la Ley representa un intento por consolidar la pluralidad como característica básica de la sociedad civil.

⁵⁵ Gómez Hermosillo, *Hacia un Consejo...*, p. 3.

organizaciones y evitar cualquier tendencia a su corporativización”. A primera vista tal precaución puede ser entendida como parte de un dispositivo que impida la reproducción de mecanismos de control propios del régimen hegemonizado por el PRI del que las organizaciones quieren alejarse. Sin embargo, recordemos que la administración personalizada ha sido una de las características de las organizaciones civiles en México, por lo que la asunción de la fórmula de **personas representativas** equivale a ratificar el modelo centralista y cerrado. Por otra parte, el tipo de trabajo a que el Consejo se ha avocado⁵⁶ requiere de la infraestructura de las organizaciones participantes y de la colaboración de sus miembros —especialmente por lo que se refiere a la realización de foros— con lo que se corre el riesgo de que los miembros del Consejo, líderes natos de las organizaciones, tomen en la práctica decisiones y asuman compromisos que involucrarán a las organizaciones cuya autonomía se pretende proteger.

6. Hacia la construcción de indicadores de progreso en derechos humanos en México

En el caso mexicano, cualquier progreso en materia de participación política de la sociedad civil deberá pasar por el reconocimiento jurídico y político de las organizaciones. Esos dos aspectos parecen ser fundamentales en cualquier medición de progreso en la hasta ahora difícil y ambigua relación entre gobierno y sociedad civil.

Por otro lado, la validez de su interlocución con instancias de gobierno y la eficacia de la misma parecen ser dos factores

⁵⁶ Rafael Reygadas y Silvia Alonso, dos miembros del Consejo y activos promotores de éste, refirieron que las actividades que hasta ahora se han acordado son el impulso de un marco jurídico para las organizaciones la LFADSOC a que ya nos hemos referido- y la realización de foros regionales y uno nacional para identificar y evaluar los mecanismos de interlocución que ha utilizado la sociedad civil organizada en su relación con el gobierno Cfr. Silvia Alonso, entrevista, México DF, 12/06/01.

básicos en todos los ámbitos analizados. Aunque en algunos de ellos se percibe que el cambio de partido en el gobierno ha sido favorable para el reconocimiento político, éste no se ha acompañado por el reconocimiento jurídico y, más aún, por el otorgamiento de facilidades para la realización del trabajo propio de las organizaciones.

A continuación se plantean algunos de los factores que las organizaciones de los tres tipos analizados mencionan como indicadores de una mejoría en las posibilidades de participación política de las mismas y en los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

6.1 Los derechos políticos

- a. Reconocimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil.
- b. Establecimiento de espacios institucionales de intercambio, deliberación y participación con las autoridades electorales que garanticen a la ciudadanía posibilidades reales de intervención en el diseño y la evaluación de las políticas propias de los órganos electorales.

6.2 Los derechos de participación

- a. Reconocimiento legal de las organizaciones de la sociedad civil como organismos de interés público. Ello debe darse en el marco de la aprobación de la iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles presentada por las propias organizaciones y que ha sido aceptada como propuesta por el ejecutivo federal, auspiciada por Poder Ciudadano y avalada por el Consejo de la Sociedad Civil.

- b. Otorgamiento de prerrogativas fiscales y de acceso de recursos públicos a las organizaciones en su calidad de organismos de interés público.
- c. Reconocimiento y garantía de la independencia formal y real de las organizaciones con respecto a las diversas agencias de gobierno.
- d. Establecimiento de una reglamentación coherente con el espíritu de la Ley de Fomento. La reglamentación deberá ser diseñada en colaboración con las organizaciones.

6.3 Los derechos humanos

- a. Cumplimiento de recomendaciones generales de organismos intergubernamentales de protección, especialmente en los ámbitos de procuración y administración de justicia, sin menoscabo de otras recomendaciones (en los casos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los relatores temáticos y los comités de Naciones Unidas).
- b. Cumplimiento de recomendaciones en casos específicos (especialmente los casos conocidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los que existe informe o que se encuentran en proceso de solución amistosa).
- c. Establecimiento de espacios institucionales de interlocución directa entre organismos de la sociedad civil y agencias de gobierno.
- d. Revisión y activación del Plan Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos con la participación activa de actores de la sociedad civil.