

Relaciones osc-gobiernos de alternancia

María Isabel Blanco Velasco
Universidad de Guadalajara

En el nuevo contexto abierto por la alternancia política en México, un tema está presente en el debate entre las organizaciones de la sociedad civil (osc), evaluadores, promotores, instituciones gubernamentales, y académicos: el análisis de la relación de las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos. En este trabajo nos concentramos en la relación vista desde las osc.

Cada vez más organizaciones, fundaciones e instituciones están interesadas en

analizar los espacios de intervención de las organizaciones civiles en relación y en oposición a los campos de competencia de las instituciones políticas. Se preguntan si ¿las organizaciones civiles buscan sustituir, complementar, colaborar, negociar, demandar, opinar y/o participar con los programas sociales que desarrolla el Estado?¹

Un especialista del tema de sociedad civil afirma que: "el estudio de las relaciones entre actores civiles y sociales y la sociedad política aparece como una necesidad apremiante".² La idea de participación ciudadana ronda en las discusiones como una especie de referencia universal que designa la práctica de relación entre sociedad civil y gobiernos.³ Esta relación sociedad civil y gobierno se está convirtiendo en el tema privilegiado de algunos proyectos de investigación y de numerosos foros, encuentros y evaluaciones. Sin embargo, este objeto de estudio revela rápidamente su complejidad.

1. Patricia Safa y Cristina Safa, "Las organizaciones civiles en México: un análisis comparativo por regiones y áreas de intervención". 2002. (Documento de trabajo).
2. Resumen preparado por: Alberto J. Olvera, "La sociedad civil en el proceso de democratización". *Reflexiones desde los talleres de los Cuadernos de la Sociedad Civil*. Jalapa, Ver., diciembre de 2001, p. 14. (Documento de trabajo).
3. *Ibid.*, p. 8.

4. La preocupación por ubicar el universo de las organizaciones se refleja en los esfuerzos que se han hecho por construir directorios de las organizaciones sociales, entre ellos el directorio del CEMEF con el registro de más de 4000 instituciones filantrópicas y organizaciones civiles, publicado en CD en 2002, y que actualizan periódicamente; el de Sedesol con 1 652. Y el de la Secretaría de Gobernación de 1994 con 1 325 organizaciones. Podemos encontrar también varios regionales como el publicado por el Foro de Organismos Civiles de Oaxaca en 2000 con 121 organizaciones (ver Patricia Safa, *op. cit.*) o el realizado en Jalisco por el Cifs-Ileso, el de la Subsecretaría de Participación Social del gobierno de Jalisco del 2000 que contiene 1 732 organizaciones. Ver Jorge Alonso e Isabel Blanco, "Organizaciones de la sociedad civil y gobierno. Una visión regional desde Jalisco" J. Preciado, H. Rivière d'Arc *et al.* (coords.), *Territorios, actores y poder. Regionalismos emergentes en México*, México: Universidad de Guadalajara-Universidad Autónoma de Yucatán, 2003, p. 311. Y el de la Fundación del Empresariado Chihuahuense, entre otros muchos esfuerzos.

La heterogeneidad de las organizaciones civiles en su definición frente a esta problemática, explica la pertinencia del esfuerzo por encontrar los diferentes paradigmas que inspiran este abanico de posiciones.

Frente a la alternancia y sus avatares, sectores de los movimientos sociales y ciudadanos, partícipes activos en los años 90 en un consenso real dirigido hacia el proceso de democratización, experimentan, por una parte, una especie de incomodidad frente a los resultados de la alternancia, y por otra, se movilizan frente a las reformas económicas de mercado o a los programas económicos del gobierno, en especial ante el Tratado de Libre Comercio, el Área de Libre Comercio de las Américas, el Plan Puebla Panamá y las políticas gubernamentales en el campo mexicano.

Esa "incomodidad" se debe a las diversas interpretaciones que han surgido frente al cambio político, para algunos una continuidad sin transformaciones significativas (el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional son lo mismo, o el nuevo resultó peor), para unos casi una derrota de los movimientos populares (ganó la derecha o ganó un candidato empresarial) y para otros un triunfo en el largo proceso de la democratización (la alternancia como un logro electoral y ciudadano, que debe consolidarse). La continuidad del modelo económico y la defensa de éste asumida por el nuevo gobierno, favorece la postura de desencanto frente a la posibilidad de la consolidación democrática. Ante esto, los movimientos sociales y ciudadanos se posicionan de manera muy diversa frente a la alternancia y frente al gobierno de alternancia.

En este marco, trataré de exponer cuáles son las posiciones que, ante la nueva coyuntura de la alternancia, toman diferentes organizaciones, a partir de sus discursos. Ante el amplio universo de organizaciones,⁴ trabajaré con una selección de diferentes regiones del país y de diferentes tipos de organizaciones (por su actividad o "agendas" según su

propio lenguaje), selección que da cuenta de la pluralidad de un sector de las osc.⁵

*Discursos de osc sobre su
relación con los gobiernos*

Expongo a continuación opiniones de varias organizaciones de 6 entidades del país: dos de Chiapas, una de Veracruz, dos del Distrito Federal, dos de Oaxaca, una de Chihuahua y una de Michoacán; además de puntos de vista de organizaciones de Sonora y de Jalisco sistematizados por investigadores.⁶ Entre ellas, cuatro casos recogen las opiniones personales a través de entrevistas a miembros de organizaciones sociales (de desarrollo regional, feminista, educativas) con preguntas sobre la relación de las organizaciones con programas sociales del gobierno. Otros cinco casos corresponden a propuestas más elaboradas sobre posiciones de las organizaciones frente al gobierno de alternancia.⁷ El ejemplo de Jalisco analiza las experiencias de una red de organismos que generan agendas municipales, y el de Sonora sintetiza los resultados de un taller de discusión entre académicos y miembros de osc. El resultado de este recorrido regional es un mosaico multicolor de las diversas posturas de las organizaciones sociales y cívicas; muestro algunos pedazos de este rompecabezas que requiere ser completado y armado con mejor precisión. Se trata de notas preliminares de una investigación en curso.

1.- Una organización que trabaja en educación ciudadana, con sede en el Distrito Federal, se pronuncia por una interlocución amplia con el gobierno y define sus líneas de acción de la siguiente manera:

Interlocución con los tres poderes de gobierno e incidencia a partir de propuestas concretas. Intensificar el trabajo alrededor de la transparencia del ejercicio de gobierno en los tres ámbitos... Continuar los procesos de educación ciudadana en la acción. Promover la democracia participativa e impulsar el reconocimiento constitucional de los mecanismos de participación ciudadana... Articular el trabajo con

5. En este trabajo no abordamos las percepciones de las asociaciones filantrópicas.

6. Utilizo la información generada en los lugares de discusión colectiva, donde me fue posible estar presente o tener acceso a los documentos, y la obtenida a través de entrevistas a integrantes de las organizaciones.

7. Información obtenida en: "Memoria" del Seminario Nacional, Desarrollo y Paz, 26-29 de noviembre 2002, Oaxaca, Oax., en el que participaron integrantes de 26 organizaciones de nueve estados del país.

organizaciones civiles, sociales, empresariales, de iglesia, académicas y medios de comunicación.

2.- Para otra organización de educación ciudadana, en Chiapas, su planteamiento sobre la relación de los movimientos ciudadanos con los gobiernos tiene matices diferentes:

En general hay descrédito y desconfianza ante la carencia de un nuevo proyecto.

La relación se da en lo individual (no en lo institucional) y esta relación se da con líderes sociales que están en el gobierno. La salida de algunos líderes fue decisión personal, no es un mandato de los movimientos u organizaciones sociales. En términos generales no implicó un descabezamiento de las organizaciones, ya que existen fortalezas en las mismas.

Sin embargo, cuando describen cómo ha sido la evolución de su trabajo, nos damos cuenta de que participan activamente en las instancias municipales de su localidad:

De comenzar a dar talleres sobre observación electoral, los tres niveles de gobierno y funciones, división de poderes, de cada nivel de gobierno, etc., se inició otro espacio en donde se tiene como eje temático el tema municipal, que cada vez tiene mayor interés por parte de las organizaciones y grupos de ciudadanos, y los talleres poco a poco se han ido incrementando. Asegura que... en este nuevo gobierno municipal se nos han abierto algunas puertas, siempre desde la óptica ciudadana que nos permite opinar directamente y de alguna forma, incidir en decisiones o proyectos de gobierno. Así, como organización, somos miembros de Comisiones Consultivas Municipales.

3.- Por su parte, una organización de Derechos Humanos, en Oaxaca, plantea que la relación de los movimientos y organizaciones sociales y civiles con el gobierno se vive como represión. En cuanto a líderes sociales que se integraron a dependencias de gobierno o a puestos de elección, piensan que el fenómeno creó más bien

Confusión en la ciudadanía, porque ahora el gobierno maneja nuestros discursos y esto ayuda a desarticular movimientos, redes y desacreditar nuestro trabajo. Fueron coartados y absorbidos por el gobierno y se comprueba que nuestras esperanzas de lograr cambios desde puestos públicos no son garantizadas sino debilitadas.

4.- Una organización de desarrollo regional, también de Chiapas, expresa lo que ha significado la alternancia nacional y las locales-regionales para el proceso de transición a la democracia:

El gobierno entiende y difunde como democracia la posibilidad de la participación de las diferentes fuerzas y los distintos partidos, no es la participación popular... también demostró que el proceso de reconversión del poder legislativo mexicano, ha consistido hasta ahora en pasar de un congreso de la unión sometido, a través del PRI, al ejecutivo federal, a otro que representa a los partidos políticos y no al pueblo.

El poder legislativo no está salvaguardando los derechos de los mexicanos, sino los de las empresas multinacionales... se convirtieron en cómplices del capital transnacional, pues establecieron las bases para la implantación del Plan Puebla Panamá.

La relación es de conflicto con el gobierno a nivel de la defensa de los derechos humanos en el plano regional y nacional.

La alternancia es de un sector en el poder, representa un retroceso, se continúa con el concepto de democracia igual a triunfos electorales y no se respetan los derechos humanos. El combate a la corrupción y a la impunidad es convenenciera y distractiva. Se crean más policías. Los paramilitares siguen operando.

Se convoca a la ciudadanía a participar en los proyectos para legitimar, no se reconocen las aportaciones. La propuesta del desarrollo social viene desde el gobierno y no reconoce las demandas civiles. En el nivel local el PRI se ha vuelto a reposicionar, continúa la paramilitarización, el poder judicial no cambia, no hay diálogo y sigue el clientelismo.

En cuanto a las relaciones de los movimientos sociales-ciudadanos con los gobiernos, expone que "hay organizaciones que negocian y las que se oponen a

cualquier relación con el gobierno y exigen el reconocimiento de sus derechos como pueblos indios.”

5.- En los talleres organizados en dos ciudades de Sonora donde participaron activistas de organizaciones y académicos de la universidad, afirmaban que

El propio gobierno de Sonora ha organizado numerosas Ong's, la mayoría de las cuales han tendido a perder su autonomía política en aras de garantizar su subsistencia económica. Esto ha dado lugar a contradicciones internas en el campo de las Ong's y a una disputa por el monopolio de la interlocución con el gobierno”.⁸

Expresan también que existen “algunas posiciones puristas marcadas por un no absoluto a la relación con el gobierno”.

6.- Una organización de mujeres de Michoacán, se expresa sobre la relación de las organizaciones sociales y el gobierno de la siguiente manera:

La alternancia en los distintos niveles de gobierno la percibimos como una oportunidad para el ejercicio de la ciudadanía, más no como una garantía para el respeto y ejercicio de los derechos humanos.

En relación al combate a la corrupción y a la impunidad si bien se han creado diversos espacios ciudadanos —como la comisión de transparencia de la SEDESOL— aún estamos muy lejos de que los y las ciudadanas puedan ‘certificar’ el buen uso de los recursos gubernamentales, pues en el fondo todavía nadie, ni el gobierno mismo ni la ciudadanía, sabe cómo hacer que esos mecanismos sean efectivos. En este punto las organizaciones civiles estamos ante un dilema: si participamos en estos espacios ciudadanos convocados por el propio gobierno en sus distintos niveles podemos prestarnos al juego de avalar sus acciones, pero si no participamos se puede dar la participación oportunista de otras organizaciones que más bien se propongan obtener algún beneficio para sí o respaldar acciones de gobierno reaccionarias. Esto es especialmente importante en el caso de las mujeres, por la fuerte presencia de los grupos civiles de ultra derecha muy cercanas a las acciones de los gobiernos.

8. Alberto J. Olvera, (coord.), *Sociedad Civil y Gobernabilidad en México*. Relatoría de los Talleres de Discusión celebrados en el marco de las presentaciones de los Cuadernos de la Sociedad Civil. Jalapa. Universidad Veracruzana-Fundación Ford, 2001, p. 18.

7.- Las respuestas que nos han dado diferentes miembros de organizaciones sociales y civiles sobre el tema de la relación de las organizaciones con el gobierno son variadas. A una integrante de una organización feminista con sede en la ciudad de México y con experiencia de trabajo con mujeres desde hace varios años se le preguntó: ¿Y tú crees, en general, que las acciones de las organizaciones civiles podrían relacionarse con acciones de combate a la pobreza gubernamental?

Yo creo que sí, sinceramente yo creo que sí. ¿Que te enfrentas a muchas cosas en esas relaciones? pues sí, a que la foto, que el gobernador y póngase el moño y todo eso, pues sí, es parte de eso, ¿que no te gusta mucho? ¡Pues no! Pero ni modo, el lugar, llegas y todo está lleno de flores, es sopesar lo que se puede hacer y privilegiar y decir 'esto vale más', a decir 'es mejor que no vaya porque me chocha'...

8.- A un miembro de una organización de desarrollo regional en Veracruz se le preguntó: ¿tú crees que las osc podrían participar en las acciones de los programas de política social del gobierno?

Sí, claro que eso debería de hacerlo mucho más abierto porque las organizaciones civiles y sociales pues están en la región, tienen experiencias, tienen una opinión, tienen una historia, un trabajo ya de varios años y sí tienen posibilidades de generar una propuesta, estar allí metidos, decir qué se puede mejorar, qué no, pero que salga obviamente de la gente. En parte si no se reconoce eso, sí tendrían que buscar una forma mucho más, no sé, mucho más efectiva, donde puedan dar opiniones, donde puedan dar inclusive desde el diseño de los programas... la ejecución, el seguimiento, y sí, las asociaciones pueden actuar y pueden ser parte importante buscando su independencia...

La posibilidad de participar, sin embargo, está en la Ley pero no está en la práctica, si algo tendría que hacerse quizás en la política social sería una Ley que permita... participar de los diseños, difusión y demás y que las mismas organizaciones puedan dar su propuesta y que la misma Ley permita que las organizaciones tengan recursos para no estar sujetas al presupuesto de la dependencia.

9.- Le preguntamos a la responsable de una organización que brinda apoyo a mujeres jóvenes indígenas para que puedan estudiar en la ciudad de Oaxaca: ¿cómo se puede relacionar organizaciones civiles y programas de política pública?

A ver si te entiendo, te voy a decir algo que he vivido... mira, en la casa antes nosotros buscábamos donaciones para que nos dieran el apoyo para la alimentación y todos los servicios de hospedaje y de capacitación. Llegó un momento en que estas organizaciones y fundaciones dijeron ya no, porque eso es asistencialista. Entonces, estuvo a punto de cerrarse, que fue cuando yo entré: un año estuvimos caminando con donativos pero a la fuerza, así de amigos. En ese año aprendí lo más importante: o nos poníamos a trabajar nosotros para sustentar el proyecto o desaparecía, porque ya no había de otra, y en ese momento apareció un amigo, que él también llevaba una organización civil. El fue el que hizo el proyecto y dijo: 'Oye, pues vamos hacerlo, vamos a intentarlo'. Yo tenía mucho miedo, sinceramente, de tomar las riendas y decir 'Ok, ponemos un negocio', hñjoles, pero un negocio que va a manejar la asociación civil, quién sabe como lo tome la gente ¿no?, para empezar. En segundo lugar, trabajar con jóvenes y al mismo tiempo mantener el trabajo, para mí iba a ser muy difícil, pero bueno está bien, como ya no tenemos dinero y como tenemos que trabajar, pues órale, le entramos. Fonaes" nos dio el proyecto pero lo teníamos que pagar, lo teníamos que pagar en cuatro años, entonces afortunadamente con este amigo, que está muy bien preparado y que ha hecho muy bien el proyecto, el proyecto ha funcionado y nosotros le hemos dado el seguimiento que necesita y nos estamos capacitando constantemente.

9. Fondo Nacional para la Educación Superior.

10.- Una organización de desarrollo regional en Chihuahua, plantea cuál es el tipo de participación que las organizaciones sociales podrían tener en relación con los programas del gobierno:

Una participación importante es señalar primero en qué instancias, en qué momentos, en qué aspectos de la vida a la gente se le sigue expropiando, se le sigue quitando, el primer paso para quitar la pobreza es que ya no le sigas quitando, ¡vigilar esto! Ya cuando menos les dejan más recursos, también

podemos ayudar a eso, y tercero yo creo que las organizaciones sociales en convenio con el gobierno pueden implementar algunos programas que entren dentro de este sector, por ejemplo al gobierno le interesa que haya más producción de alimentos de traspatio, esto ayuda a combatir la pobreza, fomentando el mercado local, eso puede hacerse en convenios con la organización social, lo que pasa es que el gobierno a veces es tan complicado, son tan difíciles los proyectos, las reglas de operación, que se genera un chorro de burocracia.

11.- Por su parte, José Bautista¹⁰ recupera la experiencia de las iniciativas ciudadanas en torno a la construcción de las agendas municipales y analiza la relación con los gobiernos locales en dos municipios de Jalisco. Se propone dar cuenta de las concepciones y prácticas de la autoridad con respecto a la participación ciudadana.

En México, según Bautista, hemos tenido más políticas gubernamentales que públicas, la centralización de las decisiones políticas por parte de los agentes del gobierno ha contribuido a ello, pero también la aún débil (y parcial) presencia de las organizaciones de la sociedad civil con capacidad de incidir en políticas públicas. Para ello analiza de qué manera aplican las claves normativas de la participación política en la integración de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun). Y afirma que las actividades emprendidas por Poder Ciudadano Jalisco en los municipios de Sayula y Tapalpa (la transparencia en la gestión de créditos para obra pública y la gestión del programa de separación de basura), están contribuyendo a abrir nuevas formas de participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público, más allá de los partidos, de las coyunturas electorales y de las limitadas formas de participación promovidas desde los gobiernos locales.

Pero este proceso es muy incipiente aún como para sacar conclusiones firmes en este campo en pro de la ampliación del espacio público. En este sentido, nada garantiza que se mantenga un trabajo consistente y ascendente en la defensa del derecho a participar en los asuntos que incumben a todos en estos municipios,

10. José Bautista. "Iniciativas ciudadanas y relación con los gobiernos locales: el caso de poder ciudadano en Sayula y Tapalpa", Borrador de tesis, cap. 3. 18 de marzo de 2004 (texto inédito).

mientras no se modifiquen las prácticas verticales, autoritarias y excluyentes en el ejercicio del poder.

Concluye este autor que la integración y funcionamiento de los Coplademun y la forma en que se elaboran y ejercen actualmente los presupuestos en estos municipios, obstaculizan la participación de los ciudadanos y se favorece la toma de decisiones discrecionales por parte de la autoridad en detrimento del interés público.

Paradigmas de la relación de las organizaciones de la sociedad civil-gobiernos: una propuesta

En los casos presentados anteriormente nos percatamos de las diferencias de las osc al definir su relación con los gobiernos. En estos discursos encontramos elementos que formarían parte de diversos paradigmas de las relaciones de las organizaciones ciudadanas y los movimientos sociales con los gobiernos en el marco del proceso de alternancia:

La lógica contestataria de la “resistencia”. Existen grupos que se sitúan en un paradigma fundamentalmente contestatario, de rechazo sistemático a todo lo que provenga de los gobiernos. Esta lógica no contempla la construcción de alternativas ni mucho menos la participación en políticas públicas, porque la acción fundamental es el “no” (por diversas razones) a las iniciativas que surgen de la autoridad. Pareciera que su lema es “Nada que venga del gobierno, nosotros vamos en paralelo”.

La lógica contestataria frente a las debilidades (ausencia) de la democracia. Existen grupos desencantados con los resultados del proceso de alternancia, sea porque no aceptan las ineficiencias del nuevo gobierno o porque simplemente se sitúan en la oposición ideológica ante el gobierno de alternancia.

La lógica de la “resistencia” con propuestas. Existen grupos que asocian las actividades de “resistencia” a la generación de propuestas. Dependiendo de la coyuntura, se inclinarán en ocasiones a las acciones de “resistencia” o en otras a las de propuesta.

La lógica de la propuesta desde la crítica: la búsqueda de alternativas. Existen grupos que pueden estar en la oposición ideológica frente al nuevo gobierno o que no aceptan sus ineficiencias, pero que promueven procesos de construcción de alternativas o propuestas. Estas posiciones podrían agruparse así:

- a) Las alternativas desde los movimientos, como los proyectos de economía solidaria, educación y capacitación, salud, servicios comunitarios.
- b) Las alternativas desde la participación en las políticas públicas. Acciones de participación en el diseño, ejecución y evaluación de programas sociales, en planes de desarrollo regional o municipal, contraloría social de procesos administrativos, electorales, capacitación ciudadana y otros.

La lógica de la confusión organizaciones civiles-gobierno. Existen organizaciones muy cercanas al gobierno actual federal u otras cercanas a los gobiernos estatales o municipales, que comparten la misma ideología de las autoridades en turno o los mismos proyectos de desarrollo, que pierden la autonomía como organizaciones ciudadanas o movimientos y que generan una confusión de roles. Un ejemplo extremo de esta postura es la Fundación Vamos México.

En este y otros ejes están mezclados los diversos paradigmas; es decir, hay movimientos y organizaciones que acentúan la resistencia y otros que ponen énfasis en la construcción de propuestas alternativas. También se combinan estos paradigmas de acuerdo con la coyuntura y con las posiciones de diferentes gobiernos y funcionarios respecto a las relaciones con las osc. Esto podría constituir el objeto de estudio de investigaciones futuras.