

El Programa de Apoyo Financiero a Organismos de la Sociedad Civil en Tijuana: la construcción de la relación entre la sociedad civil y el gobierno municipal a partir de la alternancia política

Sheila Delhumeau Rivera*

Resumen. En el presente trabajo se analizan las relaciones entre el gobierno y la sociedad a partir del programa estatal de Apoyo Financiero a Organismos de la Sociedad Civil en Tijuana. Con esta finalidad, se presenta el proceso de descentralización de la política social a los municipios en México y el impulso que se ha dado a partir de la misma a la participación ciudadana. Posteriormente, se revisa la política social del Partido Acción Nacional en Baja California a partir de su llegada al gobierno del estado en 1989, reflexionando sobre los cambios que iniciativas como el Programa de Apoyo Financiero a Organismos de la Sociedad Civil han tenido en la relación estado-sociedad y los nuevos retos que presentan para el aparato gubernamental y las organizaciones sociales.

Palabras clave: organismos de la sociedad civil (OSC), política social, gobierno local, participación ciudadana, descentralización.

Abstract. This document analyzes the relations between society and government that took place with the Financial Aid to Civil Society Organizations Program in Tijuana. The decentralization process of social policy in Mexico is revised as the context in which new programs and initiatives are developed promoting a stronger participation of the society in the policy process. The reflection on the social policy of the National Action Party in Baja California since 1989, has lead us to see the new challenges that the Financial Aid to Civil Society Organizations Program presents to the local and state government and the social organizations.

Keywords: civil society organizations, social policy, local government, citizen participation, decentralization.

* Profesora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California. Correos electrónicos: sheila@uabc.mx y sdelhumeau@gmail.com

La participación ciudadana en el proceso de la política gubernamental es un fenómeno relativamente nuevo en México, relacionado con el proceso de transición a la democracia y la necesidad del Estado de integrar a otros actores en la puesta en marcha de acciones que, de otra manera, el gobierno no podría resolver solo.

En los tres niveles de gobierno se repiten, con sus particularidades, las iniciativas de incluir en diferentes procesos a los ciudadanos en las acciones de gobierno. Los programas derivados de la política social promovida por los gobiernos estatales y municipales en Baja California a partir de 1990, adquieren relevancia al ser ésta la región donde por primera vez se da la alternancia política en el nivel estatal en México en 1989, cuando llega al poder de manera pacífica y con gran respaldo ciudadano el Partido Acción Nacional (PAN), y se consolidan en los años posteriores gobiernos afines en los municipios más importantes del estado: Mexicali, Tijuana y Ensenada.

A continuación se analizan, a partir de la experiencia del programa estatal de Apoyo Financiero a Organismos de la Sociedad Civil en Tijuana, las relaciones entre el gobierno y la sociedad organizada local. El documento revisa en un primer apartado las generalidades del proceso de la descentralización de la política social en México y el papel de la participación ciudadana en el nuevo modelo; posteriormente, presenta algunas características de la política social panista y el caso de Baja California, para contextualizar en el tercer apartado las características del programa y sus resultados.

Para recopilar la información con la que se elaboró el presente artículo se revisaron documentos oficiales; de igual manera, se tuvo acceso a algunas reuniones de seguimiento del programa y se entrevistó a integrantes de OSC que participaron en el mismo.

El proceso de la descentralización de la política social en México

Tradicionalmente en México las políticas sociales emanaban y se concentraban en el gobierno federal, desde donde se diseñaban los objetivos a alcanzar, las poblaciones a beneficiar y los programas a ejecutar de manera sexenal. Una vez tomadas estas decisiones, estos programas se replicaban en los otros niveles de gobierno en los tiempos, formas y con los recursos determinados por el nivel central.

De acuerdo con Warman (1994), en la política social que el Estado ha desarrollado desde su reconfiguración al término de la Revolución, se distinguen tres etapas:

- I. De 1920 a 1940. En esta etapa la política social se diseña a partir de los planteamientos de las movilizaciones populares. Se va construyendo un Estado posrevolucionario interventor cuyas acciones impactaron los niveles de bienestar de algunos sectores, pero no garantizaron que esa inversión llegara a las zonas económicamente más deprimidas ni a los grupos de menores recursos (Anguiano y Ordóñez, s.f.)¹
- II. De 1940 a mediados de 1980. Surgen las primeras dependencias gubernamentales del Estado de bienestar mexicano, donde es el Estado mismo desde el centro del país el que representa la política social nacional y el que genera programas, administra, evalúa prioridades y canaliza recursos utilizando la estructura corporativa creada con las organizaciones sociales y sindicales. Son los sectores que forman parte de este sistema y principalmente sus líderes, quienes obtienen los mayores beneficios en este periodo.
- III. A partir de la década de 1980. Con la crisis económica, el crecimiento demográfico y la terciarización de la economía llega el agotamiento del modelo corporativo como mecanismo de redistribución de la riqueza. Se promueve un modelo de desarrollo liberalizador, generándose una política social que abre espacios para la participación de la sociedad fuera de los canales tradicionales, con la finalidad de buscar un mejor acceso de toda la población a un nivel básico de servicios, paliando las manifestaciones de la pobreza y limitando la intervención estatal.

¹ Hacia los años treinta surge el sistema corporativo mexicano, el cual se consolida como una forma de gobierno y control social que “tuvo como ingrediente fundamental la sustitución de la figura del ciudadano por la de las corporaciones” (Espinoza Valle, 2000a:18). Este modelo entrará posteriormente en crisis con el proyecto de modernización política y de la reforma del Estado impulsado en los años ochenta, y se verá impactado y sufrirá transformaciones con los procesos de alternancia política en los estados y municipios y, a partir del año 2000, con la alternancia política en el nivel federal.

En el largo periodo en que prevaleció el modelo del Estado de bienestar el papel de los gobiernos locales fue principalmente la creación de infraestructura social. En este contexto, el papel de los municipios fue de ejecutores de la política emanada del nivel central, sin una agenda concreta y planteada para resolver problemas en el corto plazo y limitada a la provisión de bienes y servicios básicos. En menor medida, se realizaban acciones de bienestar social comunitario, la mayor parte de las veces de tipo asistencialista, y que servían como válvula de escape a demandas sociales que no alcanzaban a cubrir los programas sociales institucionales (Ziccardi, 2002).

El proceso de descentralización de funciones al ámbito municipal es un fenómeno relativamente nuevo que aún encuentra resistencias en las arraigadas prácticas producto de un sistema político que por décadas estuvo centralizado. Han sido factores externos, como el proceso de globalización de la economía, los que de acuerdo con algunos autores han influenciado la revalorización del papel de los gobiernos locales en el diseño e implementación de las políticas públicas, en particular las políticas sociales urbanas (Brugué y Gomá, 1998).

Sin embargo, con la descentralización de funciones a los municipios surgen contradicciones, ya que la escasez de capacidades, de recursos y las limitadas facultades legales con las que aún cuentan los ayuntamientos no les permiten construir una agenda con los otros órdenes de gobierno sobre aspectos clave para el desarrollo local: la promoción económica, la política local de bienestar social y las políticas urbanas y de territorio.

Desde esta perspectiva, los gobiernos locales en México enfrentan un gran desafío: asumir un papel activo en el proceso de la política social, tradicionalmente controlada por el Estado, y convertirla en política socioeconómica; y pasar de la gestión de medios de vida limitados a la promoción del desarrollo humano sostenible y sustentable. Es decir, generar las capacidades para “pasar de una agenda simple a una compleja, realizando un rediseño relacional de políticas sociales, es decir, nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad, sustentadas en nuevos instrumentos de participación personal, comunitaria y empresarial” (Ziccardi, 2002:1).

El proceso de descentralización municipal y los espacios de participación social para los actores locales

Desde una perspectiva histórica, se ha tratado a los ayuntamientos o bien como menores de edad, sin capacidad para incidir en las condiciones socioeconómicas de su comunidad, o bien como entidades prestadoras de servicios a las órdenes de quienes toman las decisiones a escala nacional. En ambos casos, la dimensión política del gobierno local resulta irrelevante. “No se disponen de los márgenes de maniobra y, por tanto, el político se limita a representar un rol de representación simbólica o, muy frecuentemente, se inmiscuye en tareas de gestión que no le son propias” (Brugué y Gomá, 1998:15).

En México los procesos de descentralización de los últimos años y las reformas al artículo 115 constitucional han fortalecido a los ayuntamientos tanto con capacidad de acción como con margen de maniobra, respecto a sus contrapartes estatales y federales. El gobierno local está en la mira al ser el ámbito en el cual se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía.

El municipio va adquiriendo importancia por ser el que canaliza un número creciente de demandas políticas y económicas, desarrolla iniciativas a problemas de la comunidad y participa en los múltiples escenarios donde se toman las decisiones que afectarán la calidad de vida de los ciudadanos. “Los gobiernos locales se encuentran en una situación privilegiada, tanto para adaptar sus servicios a las demandas cada vez más diversificadas de sus ciudadanos integrados como para acceder a las necesidades de sus ciudadanos excluidos” (Brugué y Gomá, 1998:19).

La descentralización como dimensión de las políticas públicas es una nueva tendencia que se enfrenta al ajuste lento de las estructuras sociales, mentales y culturales. La creación de espacios representativos facilita la participación activa y el encuentro sistemático entre ciudadanos y burócratas. “Estas reivindicaciones están íntimamente ligadas a una suerte de revitalización de la participación” (Boisier, 1992:117), de manera que la matriz del modelo emergente reivindica la participación social en la escala local, con la relativa autonomía de

la sociedad civil respecto del Estado, y la posibilidad de acción directa y constante en los ámbitos de participación reconocidos.

En todo este proceso de centralización/descentralización está en juego una apuesta social a favor de un nuevo pacto social entre el Estado y la sociedad civil “en virtud del cual esta última pueda aprender sistemáticamente a asumir de nuevo las responsabilidades, que en diferentes tramos y momentos, ejerció y perdió en manos del Estado” (Boisier, 1992:118).

En este contexto, *el bienestar* ya no sólo es una reivindicación para ser atendida, sino también refleja un elenco de inquietudes de nuevo tipo, muy conectadas a la vida cotidiana. La cultura política del bienestar adquiere una nueva dimensión: “deja de ser únicamente la demanda de protección social, para ser también el resultado de armar un conjunto de relaciones sociales participativas y cohesionadoras en el ámbito local” (Brugué y Gomá, 1998:31). Los actores locales individuales y organizados ven abrirse espacios a partir de los cuales pueden hacer llegar sus demandas, las cuales van tomando posiciones sobre las agendas locales, convirtiéndose así en verdaderos actores del desarrollo de sus comunidades.

Esta acumulación de impactos obliga a que el gobierno local se redefine y adopte una posición más cualitativa y estratégica. Pero esta nueva definición del *bienestar* también implica una agenda pública local más compleja, nuevos roles públicos más sustantivos y estratégicos y nuevos estilos de gobierno local relacional con confluencias intergubernamentales y ciudadanas. En este contexto, el reto de los municipios en México consiste en incorporarse a estas nuevas dinámicas e ir acumulando el aprendizaje que le permita convertirse en un agente aglutinador y generador de bienestar para sus ciudadanos. Una estrategia importante que han seguido algunos municipios, ha sido la incorporación del capital en recursos y conocimientos que representan los ciudadanos organizados en las acciones de gobierno.

Política social y participación ciudadana

Enrique Cabrero comenta que el nuevo punto en la agenda de la reforma del Estado no se encuentra en el centro, en el nivel federal, sino

en los gobiernos locales y en la sociedad civil: “tendríamos que aceptar que es un proceso ampliado de reformas de los gobiernos locales, y de sus formas de relación con la ciudadanía, lo que generará un reacomodo necesario” (Cabrero, 1996:12). En la búsqueda de experiencias innovadoras en los municipios mexicanos,² que han roto con las tendencias que le antecedieron en un nuevo estilo de gobierno, se ha analizado el caso de los municipios panistas. En éstos se ha concebido al municipio como empresa, recurriendo a la implementación de modelos y técnicas de gestión provenientes de la administración de empresas, como elemento innovador dentro de la realidad municipal mexicana.³

La competencia política de los últimos años ha favorecido un cambio en los mecanismos de participación ciudadana en los municipios. “La participación ciudadana en general se integra a la gestión municipal como elemento de retroalimentación del funcionamiento de procesos, como elemento de dirección, y como medio para legitimar la actuación del gobierno municipal” (Cabrero, 1996:62).

Sin embargo, aun cuando la organización de la participación ciudadana desde la perspectiva administrativa e institucional es uno de los grandes logros de estos ayuntamientos, tiene serias limitaciones.

² El proceso innovador se manifiesta principalmente en un cambio en la visión de los gobernantes: la búsqueda de la eficiencia, la equidad y el servicio a la ciudadanía; la búsqueda de fortalecer la dinámica ciudadana; y fortalecer las relaciones intergubernamentales (Cabrero, 1996:64).

³ Para entender el paralelismo administración pública-empresa se han retomado conceptos como “el trabajo integrado en equipo, con una visión de mediano y largo plazo, con una orientación al cliente, buscando la eficiencia en el uso de los recursos como un prerequisite de actuación”, siendo un modelo representativo de una nueva tendencia de gestión municipal en municipios urbanos importantes del país (Cabrero, 1996:53). Otros de los conceptos comunes en las administraciones panistas son: *buen gobierno, visión compartida, misión municipal, mística de trabajo, planeación estratégica* (Cabrero, 1996:66). Identificación de la población de distintas maneras, como usuarios, electores, ciudadanos y clientes (Cabrero, 1996:67).

Un elemento más que se ha incorporado a esta nueva administración son los esfuerzos sistemáticos por incorporar la participación ciudadana en la decisión y ejecución de programas y políticas municipales, percibida ésta como un proceso de retroalimentación necesario para la dinámica del gobierno municipal (Cabrero, 1996:54).

Estos límites, considera Cabrero, “tal vez fueron más bien marcados por la propia ciudadanía del municipio que no estuvo interesada en ir más allá de la participación por obras concretas” (1996:102).

Otro de los problemas pudo ser que “el sofisticado y muy elaborado sistema de participación ciudadana, diseñado desde la perspectiva administrativa, incluyó una visión de control en el proceso de participación, con el fin de hacerlo eficaz y útil a la solución de problemas” (Cabrero, 1996:103). Pero esto también lo hizo un modelo rígido que pudiera no necesariamente haber logrado generar una cultura cívica y ciudadana de participación.

Otros análisis cuestionan la validez que puede tener hablar de una ciudadanía activa en los países democráticos o en transición, una vez que no le ha sido dotada la capacidad de juicio (Vallespín, 2000:158). Entonces, lo que debe tener gran importancia en verificarse es si los canales de mediación entre ciudadanía y clase política funcionan correctamente, ya que la responsabilidad de un mal diseño de políticas públicas o de su implementación, no cabe imputársela a los ciudadanos, como una falta a sus olvidados deberes cívicos. Existe en los organismos gubernamentales un buen número de “condicionantes sistémicas” que no favorecen precisamente la participación y competencia de los ciudadanos, como son las deficiencias de los canales formales de mediación política a través de los partidos políticos, que empaquetan las demandas sociales en soluciones corporativas que dejan de lado la pluralidad ciudadana (Vallespín, 2000).

Un reto que tienen los municipios en la actualidad es el de resolver el problema de la participación ciudadana, que requiere primeramente de la construcción de la idea de ciudadanía a la que se desea aspirar;⁴ un ejercicio reflexivo y de planeación difícil de lograr por la dinámica reactiva y de corto plazo características de los gobiernos locales.

⁴ Una posibilidad es percibir al ciudadano como poseedor de derechos individuales, con mecanismos que impulsan su libertad y capacidad de elección. Una segunda posibilidad es ver al ciudadano como miembro de una comunidad donde se reproducen relaciones de solidaridad y se desarrollan instrumentos de regulación social (Brugué y Gomá, 1998).

El caso de Baja California a partir de la alternancia política

Baja California presenta ciertas particularidades debido a las condiciones de competencia política que “en el estado se han traducido en pugnas por espacios de intervención pública entre los diferentes niveles de gobierno y grupos de poder locales, así como una lucha por el reconocimiento (o legitimidad) por las acciones que cada uno realiza” (Anguiano y Ordóñez, s.f.:9). Esto ha ocasionado que para la población surjan alternativas de elección, lo mismo que para los niveles gubernamentales en cuanto a clientela social y política.

En 1989 en Baja California, y particularmente en Tijuana, se da una movilización ciudadana sin precedente en defensa del voto, buscando precisamente garantizar la legitimidad de los resultados del proceso electoral de ese año, en el que se renovaban la gubernatura del Estado y la presidencia municipal.⁵

Rolando Cordera, parafraseando a Víctor Alejandro Espinoza Valle, señala que los resultados de las elecciones de 1989 fueron un “acto disruptivo” (Cordera, 2003:8) que más allá, fue celebrado como un signo inequívoco de la transición política mexicana. A partir de las expectativas que generó la victoria panista en la sociedad, se develaron las dificultades por el desconocimiento de cómo gobernar y la falta de preparación de sus cuadros, así como de “las limitaciones estructurales en la concepción panista de gobernar y hacer buen gobierno” (Cordera, 2003:9).

La llegada del PAN al poder, desde el primer momento, suponía cambios importantes en la forma en la que se llevaban a cabo las relaciones entre sociedad y gobierno, derivado por la confluencia entre dos vertientes: la reforma del Estado impulsada desde 1982 por el

⁵ A este fenómeno se le ha relacionado con la apertura en los medios de comunicación en ese periodo, donde por primera vez la población estuvo informada en forma amplia de los acontecimientos en el gobierno; participaba con postura a favor o en contra de unos u otros funcionarios en los periódicos y en los programas de radio con línea abierta al público, los cuales se convirtieron en tribunas en las que a diario se debatían las acciones gubernamentales. Algunos autores coinciden en señalar que en este momento “había emergido también una opinión pública expresiva y crítica” (Hernández y Negrete, 2002:12).

gobierno federal y del proyecto gubernamental del PAN que privilegiaba la iniciativa individual, en lo que algunos autores han llamado “un cambio fundamental en el sistema corporativo local” (Espinoza Valle, 2003:14).

Sin embargo, una de las críticas más frecuentes realizadas a los gobiernos panistas es la carencia de un proyecto social propio, derivada de la carencia misma de una base social:

El PAN demuestra en la práctica la ausencia de una política de interacción con la sociedad... [que puede deberse a que] el PAN se fundó y consolidó como un partido político anticorporativo; [debido a que] en gran medida, su desarrollo estuvo ligado a su oposición al PRI. De ahí su crítica frontal al autoritarismo y al sistema corporativo que sustentó a los gobiernos emanados del Revolucionario Institucional. Ante el exceso de control social mediante las organizaciones, el PAN opuso su doctrina de libertad y libre participación individual (Espinoza Valle, 2003:162).⁶

Otros estudios recientes sobre los gobiernos estatales panistas muestran que su política social o de interacción con la sociedad es no tener tal política (Espinoza Valle, 2000; Loeza, 1999). A lo más que se ha asemejado un programa social del PAN, ha sido a la generación de alternativas de organización social mediante programas concretos y para disputarse la clientela política y electoral con el PRI que maneja entonces el programa del gobierno federal Solidaridad.

⁶ La política social del Partido Acción Nacional ha sido denominada como “humanismo político” y plantea como el fundamento de su acción y el fin de sus esfuerzos la promoción, salvaguarda y plena realización de la “persona humana”. Este reconocimiento teórico y práctico de la superioridad de la “persona humana” implica que el individuo “es el centro y razón de ser, es decir, el sujeto, principio y fin de la vida social y política” (Partido Acción Nacional, 2002). En su planteamiento, la “persona humana” no existe aislada ni cerrada en sí misma, sino que es siempre con y para los demás, está abierta y naturalmente orientada al encuentro y relación con los otros, por lo mismo no sólo la indigencia de nuestra naturaleza, sino esta tendencia constitutiva hacia el encuentro y la unión, es la causa de toda comunidad humana. Está constituida por cuerpo animado y alma espiritual, una especie de microcosmos que compendia y supera las perfecciones de los demás seres que lo rodean. Sus facultades más características son la inteligencia, la voluntad y la afectividad.

Características de la propuesta social en el estado

Espinoza Valle realizó un análisis de la política social de los tres primeros gobernadores panistas a partir de la alternancia en Baja California, resaltando cómo de la personalidad del gobernante ha dependido en gran medida el rumbo a seguir:

No se trata de mala fe de los administradores panistas, es consecuencia de la falta de mecanismos institucionales para incorporar la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas. Ante la ausencia del diseño institucional, todo queda a la voluntad del gobernante en turno, que transforma en actos de gobierno sus estados de ánimo y sus animadversiones” (2003:20).

En un primer momento, la estrategia de política social que planteó el PAN a escala estatal y en los ayuntamientos ganados electoralmente fue tajante, al no reconocer a los liderazgos tradicionales de otras corrientes políticas, tratando de sustituirlos por nuevos representantes electos mediante prácticas democráticas, lo que esperaban generaría alternativas de interlocución con organizaciones sociales, sindicatos y gremios.⁷

A nivel comunitario en Tijuana esto significó una labor intensiva en las delegaciones municipales convocando a asambleas vecinales para elegir mediante el voto secreto a los integrantes de los nuevos comités vecinales. Sólo con estos nuevos representantes de las comunidades estaría dispuesto a negociar la nueva administración municipal. De esta manera, muchos líderes tradicionales “se reconvirtieron y de nuevo se posicionaron en el esquema de interlocución panista; surgieron también otros liderazgos más modernos. Pronto, el PAN en el gobierno había generado relaciones de intercambio social conoci-

⁷ Ernesto Ruffo Appel “creía firmemente en que restringiendo la acción gubernamental se propiciaría una revitalización de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Para ello, se propuso acabar con los liderazgos tradicionales, atendiendo las demandas de los peticionarios a nivel individual. Con estas medidas desplazó a toda una generación de dirigentes surgidos al amparo del sistema corporativo priísta; pero, pronto, el gobierno estatal se dio cuenta de que la estructura gubernamental no le alcanzaba para atender a individuo por individuo y recurrió a un nuevo tipo de relación con los ciudadanos con renovados intermediarios” (Espinoza Valle, 2003:132).

das como ‘corporativismo blando o corporativismo azul’” (Espinoza Valle, 2003:132).

Guillén (1992) señala que, además, en Baja California se ha transformado el esquema tradicional de relación entre la clientela de la política social y la clientela partidista, como resultado de la intervención de una pluralidad de actores e instancias institucionales, así como de una participación ciudadana no corporativizada. Abundando al respecto, Hernández (1996) hace referencia a la campaña de desarticulación de los liderazgos priístas que emprendió el PAN al llegar al poder en Baja California; para esto, generaron una estructura alternativa corporativa para negociar con los distintos sectores sociales.

Respecto a la política social, en los niveles municipales y estatales se propusieron programas con características similares en lo referente a la participación de las comunidades en la solución de sus problemas urbanos, en clara competencia con los programas federales (priístas) que se realizaban en la entidad.

En éstos, la participación ciudadana se considera como un derecho y obligación de los integrantes de la sociedad; el gobierno deja de ser el único ente ejecutor, y se transforma en promotor del desarrollo, facilitador de los recursos y de los mecanismos para que la sociedad mejore su calidad de vida; y en un gobierno gestor y fortalecedor de los órganos de representación ciudadana (Gobierno del Estado de Baja California, 2002).

De esta manera, el gobierno estatal reconoce que es rebasado por las demandas que en materia social le son planteadas, e instituye la obligación de los ciudadanos para apoyar y facilitar la realización de estas tareas mediante su participación. Para sustentar esta visión, recupera el concepto de *subsidiaridad* de la plataforma ideológica del partido, constituyéndolo en uno de los ejes sobre los cuales se construye la política social en el estado, y que el gobierno panista ha venido desarrollando en sus programas desde que accedió al poder.⁸

⁸ La *subsidiaridad* es complementariedad y ayuda escalonada de una comunidad superior a los individuos y comunidades menores; por una parte, la comunidad debe ayudar más ahí donde hay más necesidad, y por la otra, no debe suplantar o sustituir a la libre iniciativa de los particulares o de grupos, sino garantizar su funcionamiento. La ayuda debe prestarse cuando sea necesario, en la medida de lo necesario, durante el tiempo necesario, en donde sea necesaria y a quien la necesite (Partido Acción Nacional, 2002).

La subsidiaridad, junto con la solidaridad y la democracia, forman parte del conjunto de valores sociales que, desde el papel, intentan ser promovidos a través de los programas de participación ciudadana, al considerarse que mediante estos procesos pueden desarrollarse y alcanzar el cumplimiento de sus objetivos de manera más eficaz y amplia. En la práctica, esto ha significado el traslado de ciertas responsabilidades correspondientes al gobierno hacia los ciudadanos, principalmente aquellos organizados y con trayectorias reconocidas de labor social en ciertos temas estratégicos.⁹

Lo que el gobierno ha definido como “mecanismos de participación ciudadana” son entonces las estrategias que promueve a partir de los respectivos planes de desarrollo para incorporar en sus planes y programas la participación de la sociedad con trabajo y/o en dinero. Desde el discurso gubernamental esto tiene la finalidad de hacer más eficiente la realización de obra pública, creando una especie de contraloría social que participe económicamente y en la organización y verificación de la infraestructura o promoción social que se realice. Es decir, dejando que la comunidad participe en las actividades de beneficio social que le son prioritarias, de manera que sea ella misma la que verifique su realización y la aplicación de los recursos.

En Baja California estos mecanismos han tenido además de la función de involucrar a la comunidad en la solución de sus necesidades, la de incrementar la competencia política entre el PRI (apoyado en el gobierno federal) y el PAN (en el gobierno del estado y con varios gobiernos locales como Tijuana). Esto fue sumamente claro a principios de los años noventa con el programa Solidaridad, cuando surgieron programas sociales regionales alternativos como Voluntad y Manos a la Obra, durante los cuales se inició el trabajo de acercamiento con las organizaciones no gubernamentales (ONG).

El gobierno bajacaliforniano buscó a través de estos medios establecer una relación directa con las comunidades, que rompiera la dependencia de los antiguos líderes apoyados por el PRI e incrementara

⁹ Entre algunos de los rezagos en los cuales el gobierno panista en el estado ha cedido espacios importantes para la acción ciudadana podemos encontrar el tratamiento de las adicciones, la problemática ambiental y la migración, entre otros.

la clientela política panista; al mismo tiempo, hasta cierto punto delegó algunos de sus deberes a la sociedad organizada invitándolos a participar de la acción pública mediante aportaciones económicas y el incremento de la realización de obra social y asistencial gubernamental. Con esta meta, se trabajó, mediante la promoción directa en las colonias de la ciudad, para romper las formas previas de organización impulsando el surgimiento de nuevos líderes en las comunidades con ideologías afines; a su vez, se comenzó el acercamiento con las ONG con una postura diferente, pues ahora se trataba de “cooperar” y “apoyarlos”: el gobierno los necesitaba para que trabajaran juntos, en vez de luchar contra ellos.

El Programa de Apoyo Financiero a Organismos de la Sociedad Civil (PAFOSC)

El Programa de Apoyo Financiero a Organizaciones no Gubernamentales, que un par de años más tarde cambiaría su nombre a Programa de Apoyo Financiero a Organismos de la Sociedad Civil, surge a partir de las inquietudes que causan los resultados del primer censo de las ONG en la ciudad que realiza a principios de los años noventa el Ayuntamiento, encontrando la presencia de casi 500 organizaciones de distintas formas y figuras jurídicas en Tijuana.

Las acciones gubernamentales enfocadas hacia las ONG inician en 1994 durante el gobierno de Ernesto Ruffo Appel (1989-1995) como parte del programa social Voluntad, y consistió en ese momento en realizar una consulta a estos organismos sobre sus necesidades y los problemas sociales de la ciudad.

Para 1995, como parte de otro programa social estatal de amplia cobertura (Manos a la Obra), son diseñados los lineamientos generales que le dieron su forma actual al programa, otorgándose por primera vez un apoyo económico a las ONG en el estado a través de un mecanismo formal. En este caso, en concordancia con Espinoza Valle (2003) observamos que el surgimiento del programa obedeció en gran parte a las características particulares de los funcionarios de entonces, ya que entre ellos se encontraban integrantes de algunas ONG y perso-

nas que habían realizado anteriormente algún tipo de actividad de desarrollo social, teniendo contacto con algunos de estos organismos.¹⁰

A partir de 1996 el nuevo gobierno estatal instituye este programa como parte de sus acciones sociales por medio de Desarrollo Social del Estado, apoyándose en los gobiernos municipales a través de Desarrollo Social Municipal. Sin embargo, en ese momento sólo se canalizaron recursos para Tijuana por ser el único Ayuntamiento donde se contaba con una demanda social concreta y con la estructura gubernamental para realizarlo.

El PAFOSC consiste en el apoyo económico a organismos de la sociedad civil (OSC) a partir del concurso de proyectos que los mismos someten para financiamiento. El tope de los apoyos es previamente definido de acuerdo a los recursos presupuestales que el estado y el municipio convienen en aportar, siendo el más alto que se ha otorgado de 40 mil pesos.

La operación del programa está a cargo de un comité técnico evaluador ciudadano, formado por representantes de los OSC y funcionarios gubernamentales de las dependencias participantes. Para la elección de los representantes de los OSC, las dependencias públicas convocan a los OSC del municipio a una reunión en la que elegirán a aquellos ciudadanos, integrantes de alguna organización, para que los represente en el comité. Los únicos requisitos de estos representantes es que sean electos en dicha reunión y que la organización a la que pertenecen no presente proyectos para financiamiento en esa convocatoria. Las funciones del comité técnico evaluador consisten en la evaluación de los proyectos sometidos, la asignación de los recursos, el seguimiento a la aplicación del recurso y la elaboración de un informe final.

Desde el punto de vista gubernamental, este programa ha generado importantes beneficios, que van desde la esfera administrativa del ejercicio del gobierno a la esfera política. Por su parte, para los OSC, desde sus inicios, ha provocado sentimientos encontrados. Este pro-

¹⁰ En estos primeros años se puede observar un número importante de psicólogos y trabajadores sociales trabajando como promotores y mandos medios en las dependencias sociales municipales y estatales en Tijuana.

grama ha sido recibido por algunos, más críticos, con escepticismo y, en algunos casos, con reservas.

Los OSC de ideologías no panistas son sus principales detractores y cuestionan este interés gubernamental interpretándolo como otra cara de los intentos de cooptación que han vivido, en esta ocasión a través del dinero. Interpretan este acercamiento como un abuso más a la sociedad: ahora el gobierno además quiere delegar en ellos la tarea social, aumentando sus responsabilidades y apoyándolos con mínimos recursos. Así, algunos han decidido acercarse al programa y obtener los beneficios sin aceptar compromiso alguno a cambio del apoyo, salvo los de ley. Otra reacción más radical ha sido el rechazo del programa por otros OSC, que manifiestan su inconformidad no participando ni acudiendo a las reuniones a las que son convocados, o dando su apoyo a otras iniciativas político-partidistas.

Dentro de los resultados que se han dado de estos acercamientos y negociaciones entre los OSC y el gobierno local, tenemos una mayor participación activa de los organismos en los programas gubernamentales, otras negociaciones paralelas de algunos OSC para obtener recursos, y el cambio de la actitud gubernamental hacia estas organizaciones en el proceso.

La relación con los OSC durante los más de diez años del gobierno del PAN en Tijuana ha evolucionado en el sentido de que se ha institucionalizado mediante la creación de organismos de participación orgánicos a la reglamentación municipal y estatal, que han evolucionado a la par. A partir del trabajo realizado en este programa algunas de estas organizaciones sociales han encontrado caminos de acceso a las oficinas de los funcionarios municipales, a partir de los cuales han logrado incorporar a la agenda pública las demandas del sector que representan, algunas de las cuales han logrado convertirse en políticas y programas específicos.

Moreno y Arballo (2003) hacen referencia a los tipos de influencia que algunas organizaciones han tenido en la política pública estatal y los alcances de la misma, señalando que uno de los campos de acción donde han tenido logros importantes es en la elaboración de propuestas de cambios a la legislación estatal. Uno de los más trascendentes es sin duda el proceso de elaboración, negociaciones y

consensos que culminó en la publicación de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social del estado de Baja California en 1995.¹¹

A partir de la entrada en vigor de la ley (y no sin falta de conflictos y negociaciones) se forma el Consejo Estatal de OSC, en el cual las organizaciones de los cinco municipios del estado están representadas por una mayoría ciudadana compuesta de integrantes de las mismas organizaciones sociales; en Tijuana el comité evaluador de los proyectos del PAFOSC se transforma en el Consejo Municipal de OSC aprobado por el cabildo con un presupuesto fijo, un reglamento interno y un manual operativo elaborado por sus mismos integrantes.

La relación de los OSC con el gobierno municipal

Aun cuando desde el ámbito institucional se pueden observar cambios que pudieran haber causado impactos positivos en la relación entre el gobierno local y los OSC a partir de la alternancia política en el estado, de acuerdo con los resultados obtenidos en un estudio de la Universidad Iberoamericana en Tijuana (Ruiz Vargas, 1999), la mayoría de las organizaciones entrevistadas manifestaron que las opciones de política social que ofrecen las administraciones panistas, tanto estatales como municipales, son insuficientes para las necesidades de las organizaciones, e incluso algunas de ellas las consideran inexistentes. Esto concuerda con la exposición realizada previamente sobre la carencia de una visión social por parte de los gobiernos emanados del PAN. Sólo algunas de las organizaciones encuestadas mani-

¹¹ Los autores relatan desde sus inicios el proceso para la promulgación de esta ley, y señalan que sus antecedentes tienen lugar entre 1995 y 1996 “cuando el gobierno de Baja California intentó aplicar a las organizaciones civiles la vieja y caduca Ley de Beneficencia Social que hasta esa fecha estaba en vigencia” (Moreno y Arballo, 2003:87-88), con la finalidad de obtener ciertos beneficios como extensión de impuestos. Los avatares por los que transitaban las ONG participantes fructificaron después de varios años de discusión, debate y cabildeo, aprobándose y entrando en vigor con su publicación en el *Periódico Oficial* del estado de Baja California el 2 de marzo de 2001, creando un precedente a escala nacional.

festaron estar de acuerdo con la propuesta social panista, siendo las áreas con programas más exitosos la educación y el empleo.¹²

Al realizar entrevistas a distintos OSC¹³ para conocer sus percepciones sobre la importancia de los mecanismos de participación institucionales del gobierno local, observamos que, para el PAFOSC, los organismos que se involucran en las negociaciones para definir los lineamientos de participación son aquellos que regularmente ya tienen pensado solicitar apoyo gubernamental, e incluso algunos de ellos ya tienen su proyecto preparado con anticipación.

Algunos organismos afirmaron que cuentan dentro de sus mecanismos de financiamiento anual con el pequeño “donativo” que el gobierno les otorga con este programa. Para esto, los mismos organismos responden siempre de manera recíproca acercándose la mayor parte de las veces que el gobierno los convoca a cualquier tipo de reuniones o actividades, apoyando con su participación siempre que consideren que ésta pueda conseguirles algún beneficio (información, esparcimiento, apoyos).

Estas negociaciones son comunes debido a que los recursos son limitados e insuficientes. Sin embargo, observamos que el fruto de las negociaciones particulares no se da en todos los casos en función de las necesidades, sino que otros factores influyen en las decisiones, como son la habilidad de los líderes de los OSC de relacionarse con los fun-

¹² De la muestra de 32 organismos encuestados por la Universidad Iberoamericana, 68% consideró que “la política social del gobierno municipal o estatal frente a los problemas que atienden estas organizaciones es ‘insuficiente’, el 19% la considera ‘inexistente’ y sólo el 13% la observa como ‘adecuada’. En la evaluación más específica de algunos programas sociales del gobierno, los organismos encuestados señalaron en el 24% de los casos que los programas de educación y empleo eran, desde su punto de vista, los que habían tenido resultados más efectivos. El 15% señaló a los albergues, el 7% a los programas de vivienda y el 2% a los de seguridad pública [...] En la evaluación general o de conjunto sobre los programas sociales que los gobiernos de Acción Nacional (PAN) han tenido, o impulsado durante los últimos diez años, la amplia mayoría (50%) los calificó como inconsistentes, mientras que por otra parte el 39% se refirió a ellos como buenos en algunos programas y sólo 7% los calificó como muy buenos” (Ruiz Vargas, 1999:41).

¹³ Entrevistas realizadas entre los años 2001 y 2003 a cuatro OSC de Tijuana: el Movimiento Ecologista de Baja California A.C., la Casa del Migrante A.C., Fronteras Unidas Pro-Salud A.C. y el Centro de Reintegración Social El Mezón A.C.

cionarios y el beneficio político que el gobierno puede obtener de ello en imagen y prestigio.

Por esto mismo, los organismos que decidieron mantenerse al margen de ese programa sostienen su posición: no es que no necesiten dinero, sino que o bien no quieren ser utilizados con fines políticos, o esperan un mejor momento o la intervención de otra agencia gubernamental para acceder a mejores fondos. Es decir, las prioridades de los OSC son al parecer muy claras y un acercamiento con las instancias del gobierno puede ser aceptado siempre y cuando se les respete su independencia en cuanto a formas de trabajo y la libertad en la toma de decisiones. En este sentido, el gobierno ha tenido que aprender a ser uno más y dejar atrás el autoritarismo, como condición a la cooperación entre ambos.

Desde el punto de vista de estos OSC, la relación con el gobierno municipal (o para el caso, con cualquiera de los órdenes de gobierno) se da en situaciones específicas y con la finalidad de alcanzar sus metas de manera más eficiente.

Conclusiones

A partir de la década de 1980 se han podido observar los efectos de los cambios internacionales en el modelo del Estado de bienestar, así como sus repercusiones en México. Las decisiones que se toman a escala nacional tienen sus efectos en las regiones y localidades, que imponen sus características propias en el desarrollo de incitativas locales para articularse a las nuevas prioridades.

La propuesta de la estrategia neoliberal plantea el fin del intervencionismo estatal y el control de la política social por parte de la sociedad civil, con programas gubernamentales cada vez más dirigidos a ese camino. Sin embargo, el papel del Estado es aún de vital importancia, sobre todo si consideramos las grandes dificultades que tienen las organizaciones sociales para allegarse recursos económicos.

Entre las estrategias sociales desarrolladas por los gobiernos emanados del PAN a partir de la alternancia política en Tijuana, observamos una tendencia hacia la descentralización hacia la sociedad de algunas acciones sociales tradicionalmente gubernamentales. Pero tam-

bién podemos observar el gran peso que la demanda ha tenido en el diseño de las estrategias a seguir por el gobierno de alternancia que, ante la imposibilidad de contenerla, una vez que llegó al poder abrió las puertas para ejercer distintas formas de control social en las negociaciones individuales y cara a cara con los distintos actores sociales.

De igual manera, lo que se percibe es una creciente demanda de participar de las personas, de manera organizada o individual, para tomar decisiones sobre sus condiciones de vida y necesidades más importantes. Encontramos en Baja California una nueva dinámica de participación social impulsada desde el gobierno, donde los OSC y las pequeñas organizaciones comunitarias, con todas sus complejidades, son un actor principal. Por lo mismo, esta relación entre organizaciones sociales y gobierno, sumándoles los intereses partidistas, debe ser mayormente explorada. El papel de estos nuevos liderazgos afines al gobierno panista es otro aspecto que debe ser profundizado, ya que puede mostrarnos el carácter de estas organizaciones, su relación con otras instituciones y el alcance que tienen en la solución de sus demandas.

Aun cuando el espíritu contestatario y de enfrentamiento ha abandonado las acciones de algunas de estas organizaciones, desde el punto de vista de los OSCs encontramos dos aspectos fundamentales que determinan su relación con el gobierno en los tiempos de la alternancia política, y que tienen que ver específicamente con sus metas y las estrategias y del “grado de libertad” en sus acciones que consideran necesario para alcanzarlas.

Los organismos demandan una legislación más adecuada para la problemática que atacan, en la cual el gobierno (en cualquiera de sus niveles) tenga más responsabilidades y ofrezca menos controles y más libertad de acción para las mismas organizaciones. En pocos casos encontramos cierta docilidad para acatarse a mayores controles por parte del gobierno sobre la organización, siempre y cuando se ofrezcan beneficios compensatorios.

El otro aspecto que influye en el carácter de la relación entre estos actores, es el de las necesidades económicas de las organizaciones para alcanzar sus metas. Para los OSC la falta de apoyo de los agentes gubernamentales es un tema delicado y reiterativo, al considerarlo el

factor más importante que incide en la eficacia de las actividades que desempeñan.

Algunas de las organizaciones entrevistadas han encontrado en el gobierno panista municipal un ambiente propicio para desarrollarse e influir en las decisiones de gobierno. Las explicaciones a esto pudieran ser muy variadas y abarcar desde la falta de experiencia del PAN para tratar directamente con las bases sociales, hasta el interés panista por la preservación del Estado de derecho, donde la ley y la sujeción a la misma garantiza espacios de participación a la sociedad organizada en la planeación, ejecución y evaluación de políticas gubernamentales.

De cualquier manera, las diferencias en las formas de acercamiento con la sociedad han transformado estas relaciones, volviéndolas más democráticas y horizontales, donde las organizaciones alcanzan sus metas al ver sus propuestas cristalizadas en reglamentos, consejos ciudadanos y políticas, pero sin dejar de considerar al gobierno como un vehículo para alcanzar sus fines.

Bibliografía

- Anguiano, María Eugenia y Gerardo M. Ordóñez Barba (s.f.), "Política social y marginalidad. Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad en dos municipios de la frontera norte", Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Boisier, Sergio (1992), "Las relaciones entre descentralización y equidad", *Revista de la CEPAL*, núm. 46, Santiago, abril.
- Brugué, Quim y Ricard Gomá (coord.) (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, Ariel.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1996), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, CIDE.
- Cordera Campos, Rolando (2003), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, Miguel Ángel Porrúa.

- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (2003), *La transición difícil*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- _____ (2000a), *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- _____ (2000b), "Gobiernos de oposición y participación social en Baja California", en Juan Manuel Ramírez Sáiz y Jorge Regalado Santillán (coords.), *Cambio político y participación ciudadana en México*, México, Centro de Estudios en Política Comparada, Universidad de Guadalajara.
- Gobierno del Estado de Baja California (2002), *Plan Estatal de Desarrollo 2002-2005*, Mexicali.
- Guillén López, Tonatiuh (1992), "Baja California, una década de cambio político", en Tonatiuh Guillén López (comp.), *Frontera Norte, una década de política electoral*, México, El Colegio de México, El Colegio de la Frontera Norte.
- Hernández Vicencio, Tania (1996), "Los gremios de taxistas en Tijuana. Alternancia política y corporativismo cetemista", *Cuadernos*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- _____ y José Negrete Mata (coords.) (2002), *La experiencia del PAN: diez años de gobierno en Baja California*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Loaeza, Soledad (1999), *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994: oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Moreno Mena, José Ascención y Rosa Amelia Arballo Meza (2003), "Experiencias en políticas públicas de las ONGs en Baja California", *Estudios Fronterizos*, vol. 4, núm. 8, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California.
- Partido Acción Nacional (2002), *Proyección de principios de doctrina*, consultado el 25 de agosto del 2005 en <http://www.pan.org.mx/?P=269>.
- Ruiz Vargas, Benedicto (1999), "Las ONGs en Tijuana. Un perfil general", *El Bordo. Retos de Frontera*, núm. 4, vol. II, Tijuana, Universidad Iberoamericana Noroeste.

Vallespín, Fernando (2000), *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.

Warman, Arturo (1994), *La política social en México, 1970-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ziccardi, Alicia (2002), "Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo", ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, realizado en la Universidad de Quilmas, Argentina, 30 y 31 de mayo.

Recibido en mayo de 2007

Segunda versión recibida en mayo de 2008

Aprobado en agosto de 2008