

Organizaciones civiles y gobierno: un eslabón estratégico en la transición

Guillermina Lizárraga*

Resumen. La relación entre organizaciones civiles (OC) y gobierno es un tema estratégico para el análisis del devenir político, social y económico que ha tenido lugar de las dos últimas décadas a la fecha en el contexto tanto nacional como internacional. En este caso, la exposición del tema gira en torno a la reedición de la política social en el marco de la reforma del Estado como eje del encuentro en terrenos de acción comunes de estos dos actores sociales hasta hace poco contrapuestos. El objetivo principal de este trabajo es arrojar una visión pragmática acerca del curso que ha seguido la relación entre OC y gobierno en los términos discursivo y operativo. Es decir, se busca trascender el idealismo con el que suele tratarse el tema de las OC, así como el prejuicio político de su relación con el gobierno al proponer que de dicho encuentro emerge un ente particular, inédito, cuya identidad propia rebasa, mas no necesariamente elimina, los modelos civiles y gubernamentales de participación social y acción política de los que emana.

Palabras clave: Organizaciones civiles, gobierno, política social, reforma del Estado, encuentro.

Abstract. The relationship between civil organizations and government is an strategic subject for the analysis of political, social and economic outcome which has taken place in the past two decades both nationally and internationally. In this case, the exposition of the subject revolves around the social politics reedition, taking the state reform as a point of encounter in common action fields of this two social actors counterposed not so long ago. The main purpose of this work is to show a pragmatic vision about the course that has been followed in the relation between government and civil organizations, both in the discursive and operational terms. It seeks to transcend the idealism with which is usually used on the subject of civil organizations as well as the politic prejudice of its relation with the government, proposing that from such encounter, a particular, unedited entity emerges and which its own identity goes beyond; though not necessarily eliminates the civil and governmental models of social participation, and political action from which it comes from.

Keywords: Civil organizations, government, social politics, State reform, encounter.

* Maestra en Sociología con atención al desarrollo regional. Docente en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Autónoma de Baja California. Correo electrónico: interhumanas@yahoo.com.mx

Introducción

Las discusiones, acciones, reflexiones y polémicas que confluyen en el tema de la relación entre organizaciones civiles (oc) y gobierno lo sitúan como un eje estratégico para el análisis del devenir político, social y económico que ha tenido lugar en la historia reciente del contexto tanto nacional como internacional. Dicho tema representa una síntesis provisional de la compleja interrelación de diferentes procesos que han marcado, a lo largo de las dos últimas décadas, el estado actual de las cosas. Entre los procesos aludidos se encuentran: los lineamientos internacionales de desarrollo, la reforma del Estado mexicano, la reorientación de la política social, el auge tanto del discurso como de la renovada participación de la sociedad civil y el agravamiento o aparición de problemáticas generalizadas de índole ecológica, de salud y de supervivencia.

Este trabajo delimita el abordaje del tema de la relación oc y gobierno a nivel nacional y local en donde el reto principal es, sobre todo, de exposición, ya que se trata de describir por partes un solo fenómeno, producto de un Estado y su sociedad, que ha venido siguiendo la ruta de la historia con base en las lecturas, los accidentes y las exigencias percibidas en cada momento de la misma.

Para enfrentar el reto anterior, aunque no nada más para eso, el hilo conductor de la exposición será la discusión en torno a la política social. Dicha discusión atraviesa todos los procesos arriba mencionados dada la centralidad de su existencia, en tanto que el establecimiento de la política social expresa la razón misma de la organización política de cualquier sociedad así como la viabilidad de los sistemas económicos, políticos y sociales que en ellas se erijan.

El objetivo principal de este trabajo es arrojar una visión pragmática acerca del curso que ha seguido la relación entre las oc y el gobierno en los términos normativo y operativo. Es decir, se busca trascender el idealismo con que suele tratarse el tema de las oc, así como el prejuicio político de su relación con el gobierno. Un idealismo y un prejuicio político válidos, en función del antagonismo que ha caracterizado la relación entre ambos actores. Sin embargo, la repetitividad en el dis-

curso del idealismo y prejuicio aludidos entorpece la apreciación objetiva del impacto y la justificación social de las acciones de estas organizaciones en particular y del resultado de la relación que se establece con el gobierno en general.

En el primer apartado se exponen los principales factores que llevaron a la entrada en contacto de dos actores sociales tradicionalmente antagónicos, es decir, las oc (antes mejor conocidas de manera general como organizaciones no gubernamentales [ONG]) y el gobierno. Dicho acercamiento es mucho más complejo de lo que a simple vista pudiera parecer, por lo que su análisis resulta una tarea indispensable para el entendimiento de los procesos que subyacen a la construcción de una nueva relación entre Estado y sociedad.

La mención de tales procesos busca también dimensionar la complejidad de esta entrada en relación de una entidad pública (gobierno) y otra privada (organizaciones) en el marco de la transición hacia el modelo de Estado neoliberal y los ajustes sociales, políticos y económicos que esto conlleva.

Es importante destacar que si bien la relación entre oc y gobierno ha ocupado gran parte de la discusión acerca de la identidad y naturaleza de tales organizaciones, en este trabajo se parte de la idea de que el análisis de dicha relación no agota la definición de las mismas.

En el segundo apartado se ahonda en el tema de la política social como el eje del encuentro inevitable entre oc y gobierno dentro de la lógica del devenir de los diferentes procesos. La acepción de 'política social' puede llegar a sonar vacía o demasiado amplia, confusa por su multidimensionalidad (jurídica, económica, social, etc.), sin embargo es una pieza clave en el eslabonamiento de esto que es sociedad y Estado al mismo tiempo.

En el escenario de la transición de un modelo de Estado a otro, los temas de asistencia y desarrollo se desplazan hacia nuevas instancias de responsabilidad social en donde las demandas de la sociedad civil y las estrategias del Estado confluyen en la necesidad de un acuerdo mutuo que deja fuera otras rutas de transformación política, económica y social.

En el tercer apartado se abordan los rasgos particulares que caracterizan la relación entre oc y gobierno, tanto en el discurso como en los hechos, en donde se puede apreciar la orientación hacia la participación creciente de estas organizaciones en materia de política social. Valga subrayar que, en este trabajo, la atención otorgada a las oc y al gobierno se circunscribe al marco de la relación que se va estableciendo entre ellos, con lo que quedan fuera todos los casos en donde no es así.

Por último, se plantea una serie de rasgos específicos de la relación así como las implicaciones que tiene tanto en la discusión sobre la identidad de las oc como en la del gobierno. Dicha discusión enhebra los terrenos de lo público y lo privado de donde emerge, según el planteamiento de este artículo, un ente particular, inédito, cuya identidad propia trasciende, más no necesariamente elimina, los modelos civiles y gubernamentales de participación social y acción política de los que emana.

Para la realización de este trabajo se tomó como base el documento "Organizaciones civiles y gobierno: la experiencia de su relación en el ámbito oaxaqueño, 1995-2002", tesis de grado en Sociología de la que escribe. En dicho documento se hace un amplio análisis de la relación entre estos dos actores que, por supuesto, no queda circunscrito al lugar y periodo de tiempo señalados, sobre todo en lo respectivo al nivel federal de gobierno. Asimismo, en lo que al estado del arte se refiere, en la tesis se consultan estudios sobre el tema provenientes de los sectores académico, gubernamental, multilateral (Banco Interamericano de Desarrollo) y de las organizaciones civiles. Las entrevistas con organizaciones y personal de gobierno también arrojan información general de la que se hace uso en este artículo. Un aspecto por resaltar es que si bien el trabajo de investigación permitió una aproximación al conocimiento acerca de la relación en cuestión, la reflexión que motiva el presente artículo busca trascender las primeras conclusiones con la posibilidad de extrapolarlas al caso de Baja California. La relación entre oc y gobierno en el caso de Baja California se ha incluido en la reflexión a partir de la observación directa, la consulta de la *Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California* y el reglamento que de ella se desprende, el conocimiento

de los convenios entre el gobierno del estado y las oc, así como en el trabajo de María Antonieta Robles Barjas (2002).

De lo público a lo privado

La relación actual entre oc y gobierno comienza a tomar rasgos particulares a partir de 1980. Este recorte en el tiempo, señala Guillermo Farfán, se hace evidente por dos principales razones:

Los años 80 significaron el comienzo de una transformación en el rol y las funciones del Estado a través de dos objetivos generales: a) se buscaba un Estado más eficiente, reducido, vía reestructuración del sector estatal y paraestatal y de una reorientación del gasto público; y b) en cuanto al bienestar social, se desplazaría parte de la responsabilidad del Estado (Pérez Alvarado, 2001:146).

Lo anterior, según continúa el documento, se manifestaba en la necesidad e intención del gobierno federal en turno (1983-1988) de des-

Figura 1.



Fuente: Sistema de Información de Organismos Sociales Trabajo conjunto del Fondo de Apoyo Mutuo A.C., la Universidad Autónoma Metropolitana e Indesol, 2000.

centralizar las políticas sociales y concentrar los esfuerzos de manera específica en las zonas consideradas como más rezagadas del país.

Asimismo, es alrededor de esta década cuando comienza el repunte de antiguas y nuevas OC (antes ONG) en el escenario público relacionadas con acciones de asistencia y desarrollo social.

Otras razones asociadas a la aparición de las OC en escena son: la crisis económica desatada al inicio de la década de 1980; el terremoto de 1985 en la ciudad de México y las elecciones de 1988. Debido a estos y otros factores “así como a la creciente vitalidad de la sociedad civil y, hasta cierto punto, el interés de las agencias internacionales de desarrollo en financiar a las OC’s, un nuevo grupo de éstas que venía desarrollándose desde los años sesenta aceleró su ritmo de crecimiento en los ochentas...” (Méndez, 1998:26).

La simultaneidad de estos procesos, a saber, el de la transición de un modelo de Estado a otro, con sus respectivos ajustes en los ámbitos político, económico y social, así como el de la emergencia de una sociedad civil organizada que conquista y descubre nuevos espacios de participación, da cuenta de la intrínseca relación entre las entidades Estado (esfera pública) y sociedad civil (esfera privada).

Desde un punto de vista sistémico (Bobbio, 1999), la relación entre el conjunto de las instituciones políticas que conforman el Estado y el sistema social en general se entiende como una relación de demanda-respuesta. La función de las instituciones políticas es dar respuesta a las demandas provenientes del ámbito de la sociedad civil, es decir, convertir las demandas en respuestas. Cada demanda convertida en respuesta ingresa al ambiente social transformándolo y generando a su vez nuevas demandas en un proceso de cambio continuo. Cuando las instituciones políticas vigentes no son capaces de dar respuestas satisfactorias a las respectivas demandas sociales experimentan un proceso de transformación ya sea, por ejemplo, a través del adelgazamiento de su planta laboral, a través del replanteamiento de los procedimientos para la gestión social o a través del cambio de la representación política en el poder, etc. En una situación como ésta la sociedad civil se convierte en el espacio donde se forman los poderes de relegitimación aun en detrimento de los poderes antes legítimos: “de aquí la frecuente afirmación de que la solución de una crisis grave

que amenaza la sobrevivencia de un sistema político debe buscarse ante todo en la sociedad civil, donde se pueden encontrar nuevas fuentes de legitimación, y por tanto, nuevos espacios de consensos” (Bobbio, 1999:45). Ahí donde lo “público” comienza a perder primacía (en cuanto a la incapacidad para responder a la sobrecarga de demandas provenientes de la sociedad civil), lo “privado”, su primacía, aparece como una medida necesaria. Si bien “lo privado” se parece a “privatización” no quiere decir lo mismo, sobre todo en la actual redefinición de las competencias políticas y sociales de nuevos actores privados en el terreno de lo público.

La discusión sobre lo público y lo privado nos lleva a poner atención sobre el proceso actual de privatización de lo público en el cual el Estado reduce su competencia de acción en asuntos que hasta hace poco tiempo eran cubiertos prácticamente de manera exclusiva por el sector público, como la salud, la educación, la pensión para el retiro, etc., asuntos que ahora tienden a ser retomados desde la esfera privada con sus variantes lucrativa (empresas) y altruista (organizaciones de la sociedad civil).

“En este escenario las iniciativas socio-civiles serán alternativas a lo privado y el Estado será un complemento para asegurar bienestar social a los sectores de la población sin capacidad de consumo en el cuasi-mercado social” (Evangelista, 2001:166). Desde este enfoque la participación social de las oc estaría condicionada por aquello que al mercado no le reeditúa y que al Estado no le conviene descuidar pero no le alcanza para atender. No obstante, el discurso y empuje de las organizaciones en cuestión amplía los niveles de la discusión al manifestar su derecho

a hacer política ciudadana de bienestar social, política pública, promoción de los derechos constitucionales, de los derechos humanos, de mejores relaciones con la naturaleza y el medio ambiente, de educar para la democracia... la política no partidaria y lo público son terrenos específicos constitutivos de la sociedad civil (Robles Barja, 2002:388).

El empuje de las oc en cuanto a su reconocimiento social y participación pública se ha visto estimulado en el marco de la reforma del

Estado a partir de dos aspectos principales: *a)* el recorte del aparato burocrático y presupuestal en áreas de desarrollo social; y *b)* la reorientación de la política social. Estos dos aspectos han tenido una influencia directa en el fomento de la relación que se establece sobre todo de parte del gobierno hacia las oc, ya que han derivado en la necesaria transferencia de funciones y responsabilidades en materia de atención a diversas problemáticas sociales donde las oc aparecen como un eslabón idóneo.

Detrás de la tendencia actual tanto del gobierno como de las oc hacia el establecimiento de una relación entre ellos, hay además un impulso desde diferentes ámbitos para que dicha relación ocurra. Por ejemplo, en un análisis emanado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se dice al respecto:

En el contexto de la disminuida capacidad del Estado para proporcionar servicios básicos y de la creciente capacidad de las osc [organizaciones de la sociedad civil] para actuar en respaldo de los necesitados, no es sorprendente que se muestre un interés creciente en generar asociaciones efectivas entre los dos sectores. Tal asociación tiene el potencial de asegurar con más efectividad el diseño y la entrega de bienes y servicios a la población si se complementan las fuerzas de cada sector en las actividades conjuntas (Valencia y Winder, 1997:17-18).

Por otro lado, pero en el mismo sentido, la demanda de interacción por parte de las oc hacia el gobierno se vio estimulada a partir de las tentativas de este último de regular el funcionamiento de las organizaciones por medio de legislaciones estatales impositivas ante las cuales las organizaciones sociales y civiles de diferentes estados del país se aglutinaron y llevaron a cabo una importante reflexión política de alcance nacional acerca de su papel en la sociedad. Sobre esto, y en el caso de Baja California, miembros del sector de las oc comentan que si bien se buscó detener el control y la fiscalización de sus acciones, más allá se encontraba el combate a la intencionalidad del Estado de transferir la responsabilidad social a las oc. Con la discusión acerca de la *Ley de Fomento* “no se trataba de privatizar el desarrollo social, sino de abrir espacios para la participación responsable de las organizaciones

de la sociedad [...] pero, ciertamente con una nueva definición de lo público como responsabilidad conjunta de gobierno y ciudadanía” (Robles Barja, 2002:389).¹

La confluencia de estos dos actores en terrenos de acción comunes ha llevado a la creación de instancias de gobierno *ad hoc* para el establecimiento de la relación con las organizaciones (Direcciones, Consejos, etc.), dando lugar a una fusión donde se desdibujan los rasgos primeros de las organizaciones (su carácter contestatario y antigubernamental, principalmente). El empuje ha sido simbiótico al momento, por ejemplo, de que la aprobación de la *Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo en Baja California* –primera legislación estatal en su género– antecede la creación en la entidad de un organismo público como la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (Robles Barja, 2002).

Este tipo de confluencias ha fomentado que el discurso tanto del gobierno como de las oc en torno al desarrollo social se mimetice convirtiéndose en un puente que confunde la frontera entre un sector y el otro, lo mismo que tiende a encubrir las discrepancias políticas que subyacen a la relación que se establece entre ambos actores. De los procesos como los anteriormente mencionados y a partir de los ajustes de la relación entre oc y gobierno emerge un solo ente que se va creando a sí mismo en dirección a la atención social. En el camino se quedan las versiones de lo que pudo ser.

La política social: eje del encuentro

La política social se traduce en el conjunto articulado de lineamientos, decisiones, acciones y proyecciones estratégicas, explícitas y sistemáticas instrumentadas por un Estado, que

además de servir como mecanismo de reproducción, asistencia, hegemonía, control y cohesión social, puede servir, de acuerdo al contexto determinado donde se desarrolle, como

¹ Para mayor información sobre el tema de la legislación y sus avatares consultar los trabajos de Robles Barja (2002) *op cit.* y Reygadas Robles Gil, *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, 1998. Salazar, “Anteproyecto de Ley de Fomento a las Acciones de Bienestar y Desarrollo social”, en Canto, 1998.

medio y fin para elevar las condiciones sociales de la población, a partir no solamente del acceso a servicios o beneficios sociales ofertados a sectores en desventaja social, sino a partir de medios organizativos indispensables para el reconocimiento y ejercicio de sus derechos sociales universales (Evangelista, 2001:155).

En otras palabras, la política social establece los términos de la administración y aplicación pública de los bienes existentes y los servicios necesarios en una colectividad interactuante dentro de una sociedad jurídicamente delimitada.

En la transición de un modelo de Estado a otro, el estilo de la política social ha ido reorientándose de la aplicación masiva hacia amplios sectores sociales (empleados, obreros, campesinos, etc.) a una aplicación restringida a los sectores de población con mayores índices de pobreza mediante criterios microeconómicos (como la competencia por recursos a través de proyectos específicos). Asimismo, el estilo de esta política ha estado marcado por el privilegio de lo económico sobre lo social y de la acumulación de la riqueza sobre su distribución

La confluencia entre oc y gobierno en particular (por medio de foros, legislaciones, consultas y gestión de recursos públicos), así como el curso de la relación Estado-sociedad civil en general, eslabona el endeble acuerdo social en los procesos de ajuste estructural y reforma del Estado:

Las estrategias del gobierno federal en los últimos dieciocho años en México han presentado un cambio de paradigmas en la concepción de las políticas sociales. Se ha intentado pasar de la política social de cobertura universalista a la focalización de las acciones, es decir, hacerlas selectivas y temporales [...]. Se ha intentado que el diseño e instrumentación de las políticas sociales pasen del monopolio estatal a la participación de una pluralidad de actores: asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, grupos informales (Pérez Alvarado, 2001:149).

Si bien la administración pública de los bienes y servicios que una sociedad requiere para mantener cierto orden que le permita beneficiarse por la pertenencia a una comunidad política determinada (con

todas sus leyes y regulaciones de las relaciones civiles, judiciales, laborales, etc.) no implica el financiamiento y la dotación total por parte del Estado, si implica mantener, por medio de la actividad política, la mayor congruencia posible entre los bienes y las demandas sociales existentes y los servicios públicos requeridos, ya sean llevados a cabo por la iniciativa privada o altruista o alguna mutación de la organización civil y política.

La participación de los actores socio-civiles en la atención social se ha formalizado por medio de diversos programas (de alcance nacional, estatal y municipal) diseñados para la aplicación de recursos públicos mediante la selección de proyectos específicos. El Programa de Coinversión Social (PCS) promovido por la Secretaría de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) representa el modelo más acabado de este ejercicio. Es importante señalar que el PCS ha operado bajo diversas modalidades (promoción general; promoción específica; vertiente de investigación; inclusión social y participación ciudadana en el desarrollo social, etc.). Dichas modalidades presentan algunas variaciones entre sí en cuanto al tipo de proyecto, el alcance del mismo, sus vertientes de acción, etc. Asimismo, se trata de un programa que ha diversificado y especializado crecientemente sus líneas de convocatoria y atención.²

La participación a nivel nacional de OC en este programa (aún vigente), que opera desde 1995, hasta el año 2000 ha sido la siguiente:

Cuadro 1. Proyectos apoyados por el PCS 1995-2000.

Año	Proyectos	Monto total (en pesos)
1995	581	28 361 017
1996	656	43 952 938
1997	592	42 183 874
1998	610	66 161 448
1999	841	102 086 231
2000	877	127 700 000
Total	4 157	410 445 508

Fuente: Publicación de los resultados del PCS 2001. Indesol.

² Para información detallada consultar la página electrónica: www.indesol.gob.mx

En la mayoría de los estados del país, el monto total con que son financiados los proyectos procede de una coinversión del gobierno federal, estatal y de las propias organizaciones. En el cuadro 1 puede apreciarse el incremento de la participación de OC en el PCS y la respectiva movilización de recursos económicos hacia este modelo de atención social. En la publicación de los resultados de este programa, en su emisión del 2001, se menciona: “la transferencia de recursos a OC es un asunto probado en todo el mundo. Constituye una de las vertientes más promisorias para la innovación en programas sociales”.

En cuanto al tema de los recursos podría suscitarse una contradicción en función de que, por el lado gubernamental, se considera necesario entrar en relación con las OC, entre otras razones, por los recortes presupuestales y de personal, es decir, por la falta de recursos tanto económicos como humanos; y por parte de las OC, se considera necesario entrar en relación con el gobierno en razón de la búsqueda de recursos, que han comenzado a escasear, vía instancias extranjeras de financiamiento para el desarrollo; entonces ¿quién tiene los recursos?

La posible contradicción se resuelve al tomar en cuenta que una de las ventajas que resaltan del trabajo de las OC es precisamente la maximización de recursos ya que éstos son directamente aplicados a los grupos de población que más lo necesitan, debido a su vez al conocimiento con que cuentan las OC al respecto de la problemática así como el menor costo burocrático de su trabajo, la carga de apoyo voluntario con que cuentan y la posibilidad que tienen de cerciorarse de los resultados de sus acciones al trabajar de manera cercana con la población. De este modo, las “ventajas comparativas” de las OC arrojan un saldo positivo al momento de administrar los recursos escasos destinados a la gestión gubernamental en materia de desarrollo social.

Sobre este mismo aspecto, el Banco Interamericano de Desarrollo menciona que

Los programas del Banco para la Sociedad Civil, aunados con los que lleva a cabo para la modernización del Estado, requieren una sucesión de actividades [...] El aspecto medular de esta estrategia consiste en procurar el consenso a favor de la colaboración entre el Estado y la Sociedad Civil, el mejora-

miento de la capacidad institucional y las aptitudes de las osc, y la creación de sendas que conduzcan a la participación de estas últimas en programas gubernamentales financiados por los préstamos del Banco para el sector social (Valencia y Winder, 1997:41).

Así, encontramos que de manera general se ha promovido la participación de organizaciones civiles en programas diseñados *ad hoc* con acceso a recursos públicos (contando con un presupuesto específico, y hasta cierto punto discrecional). En el trayecto, las oc se descubren ejecutoras de lineamientos gubernamentales y administradoras de los recursos públicos, con un margen de acción y decisión limitado. Dentro de este escenario y desde un punto de vista pragmático, en el entendimiento de que la política social es un asunto impostergable (y en definitiva corresponsabilidad de gobierno y sociedad), las oc participantes en este tipo de relación buscarían adiestrarse en el manejo fiscal y operativo de los recursos necesarios para la realización de proyectos sin descuidar la reflexión y audacia política para negociar las prerrogativas necesarias y la movilización de recursos existentes en beneficio del desarrollo social y de su propia administración institucional.

Este aspecto de la relación muestra la tendencia que sigue la reedición de la atención social donde Estado, participación e historia se desplazan hacia territorios predeterminados por la lógica económica y política actual. No obstante, entre la economía y la política media la acción social depositaria en última instancia del sentido que vaya tomando esta historia en cuanto a la posibilidad de generar un desarrollo social autónomo más allá de resultados o ineficacias predecibles.

Un eslabonamiento problemático

El progresivo acercamiento entre las oc y el gobierno del que hemos venido hablando, ha suscitado puntos de vista contrapuestos en torno, por ejemplo, al estilo de acción y negociación de estas organizaciones respecto al gobierno, en donde se destaca su corte conciliador más que contestario. Así, por un lado, existe el enfoque que resalta

aspectos como el compromiso y el consenso en la base de la nueva estrategia de negociación entre oc y gobierno, en donde las y los activistas e intelectuales de las décadas de 1970 y 1980 reformulan sus perspectivas y estrategias de acción dando paso a una nueva modalidad de organizaciones: voluntarias, autogeneradoras, relativamente autónomas, respetuosas del orden y que se relacionan con el gobierno de diferentes formas buscando obtener de él concesiones, beneficios, cambios en las políticas, ayuda o confiabilidad (Diamond, 1997). Este tipo de enfoque no ignora el tradicional antagonismo entre gobernantes y gobernados(as), sin embargo, considera que la sociedad civil organizada tendrá más posibilidades de que la democracia se imponga y perdure “cuanto más eficientemente logre equilibrar las tensiones en sus relaciones con el Estado –entre autonomía y cooperación, vigilancia y lealtad, escepticismo y confianza, agresividad y civilidad–” (Diamond, 1997:277).

Ahora, por otro lado, autores como Vilas (1997) o Petras (2000) consideran que el enfoque anterior se inscribe, respectivamente, en las versiones posmodernista y postmarxista de la sociedad civil, mismas que han sido criticadas por sus planteamientos “autolimitantes” y por el voluntario abandono de los “sueños revolucionarios de reforma radical”. La contraposición de los dos enfoques arriba expuestos no es un asunto de poca importancia ya que abriga las connotaciones políticas del encuentro de dos actores sociales tradicionalmente antagónicos, en la arena de la atención y desarrollo social y en el marco de una relación que va creciendo entre ellos.

Uno de los principales escenarios en donde se negocia el carácter de esta relación es el del nivel normativo, mismo que ha sido base de la discusión y formalización de las competencias y obligaciones de un actor con otro y de ambos con la sociedad en el ánimo de la corresponsabilidad. El avance en este escenario se ha traducido en el establecimiento de acuerdos explícitos, dada la aprobación, en el caso de Baja California, de la *Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social* (2001), sin embargo queda pendiente fortalecer otros procesos que permitan poner en claro, por ejemplo: el porcentaje para la asignación de la partida presupuestal para las acciones de desarro-

llo y bienestar social, una mayor definición sociopolítica de las oc como instituciones de interés público y el establecimiento explícito de las prerrogativas a las asociaciones civiles, entre otros asuntos (Robles Barja, 2002).

Por otro lado, el uso estratégico de la *Ley de Fomento*, su puesta al servicio del desarrollo social, “depende de los sujetos creativos e instituyentes que tomen a cargo la defensa del nuevo canal de interlocución” (Robles Barja, 2002:448) para evitar que quede en un mero ejercicio declarativo.

Ahora bien, la relación entre oc y gobierno varía de país a país, a través del tiempo y en función de las áreas de interés tanto de los gobiernos como de las mismas organizaciones (Torres, 1998). El caso de la relación entre las oc y el gobierno de México reviste singular complejidad al tomar en cuenta que se trata de un Estado-nación y de una sociedad civil cuya estructura y dinámica estuvo marcada por un solo y duradero régimen político de carácter clientelar y corporativista. En el caso de Baja California, la relación entre oc y gobierno adquiere rasgos específicos al tomar en cuenta la situación geográfica, histórica y política de su sociedad. Es decir, la lejanía del centro del país así como la cercanía con los Estados Unidos de América, además de la relativamente reciente conformación de una sociedad civil local y un gobierno de alternancia a finales de los años ochenta.

Las OC como actores oficiales del desarrollo social

De manera general puede decirse que el discurso gubernamental actual, a nivel federal, exalta la presencia social de las OC, OSC u ONG (como suele llamársele a estas organizaciones). En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), se habla de las diferentes transiciones por las que ha atravesado el país y es en el punto referente a la *transición social* donde se aborda concretamente el asunto de las *organizaciones de la sociedad civil*. Para agilizar la exposición del contenido de este documento se recurre a las comillas, a las letras cursivas y se presenta, en ciertos momentos oportunos, la referencia de la página de donde son retomadas las citas textuales.

El Plan Nacional de Desarrollo en cuestión comienza el tema de la participación de la sociedad civil remitiéndose a los años sesenta y menciona que las expresiones organizativas se encontraban restringidas fundamentalmente a sindicatos o agrupaciones de carácter sectorial (burócratas, obreros, campesinos, empresarios, etc.) “reconocidas o fundadas por el Estado”; no obstante, a partir de esas mismas fechas han surgido y proliferado “organizaciones para la defensa de intereses particulares, de carácter reivindicativo y de ayuda mutua. Entre ellas, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel de importancia creciente en asuntos de interés público” (PND:25). Los objetivos de estas organizaciones, continúa el documento, “ponen de manifiesto la fuerza con que se busca reivindicar viejos y nuevos derechos de la sociedad y de las personas”. De este modo, y en lo concerniente al desarrollo social, se plantea conveniente impulsar las actividades de las osc “para atender las necesidades sociales más sentidas en el país”. Asimismo, se resalta la ventaja comparativa de las organizaciones que consiste en conocer de cerca la problemática de los diferentes grupos de población, hecho que permite agilizar y maximizar los resultados.

También, es importante destacar que al referirse a la política social, en este plan se menciona que dicha política habrá de “sentar las bases para la autosuficiencia individual y global [...] eliminando los tutelajes, paternalismos...”, etc. Sobre este tema, agrega el documento que al incluir, entre otros actores, a las “organizaciones civiles y asociaciones privadas en los asuntos públicos, la administración pública federal libera la energía y creatividad de la sociedad mexicana...” (PND:48) permitiendo así que el Ejecutivo federal concentre sus esfuerzos “en las tareas y responsabilidades que sólo él puede hacer y que sólo a él le competen”.

Por último, entre los ejes de la “*política de desarrollo social y humano*” y en relación a lo anterior, en el mismo documento se señala que el Estado reducirá su presencia “en los aspectos y áreas en los que las organizaciones no gubernamentales pueden tener una contribución efectiva” (PND:52).

Conclusión

Lo mencionado a lo largo de este artículo nos ofrece el antecedente y los asegunes que permanecen detrás del establecimiento de la relación actual entre oc y gobierno. Por su puesto, no se trata de un asunto resuelto, si no que, por el contrario, representa la etapa inicial de un fenómeno que va ajustándose a la par de las exigencias de participación en el desarrollo social.

A continuación se exponen de manera muy específica diversos aspectos que caracterizan la relación entre oc y gobierno. Dichos aspectos fueron puestos de relieve por informantes tanto del sector de las oc como del sector de gobierno (en sus tres niveles).³ El ejercicio de extraer de primera fuente la opinión de los actores que han experimentado la relación que nos ocupa, corrobora la información presente en el nivel discursivo y nos invita a partir de lo ya reconocido sin titubeos revisionistas.

Vuelvo a mencionar que esta discusión no agota la identidad, las modalidades de acción y las posturas ideológicas presentes en el amplio sector de la sociedad civil organizada, si no que se enfoca a aquellos casos donde la relación con el gobierno se ha establecido de manera explícita.

Cuadro 2.

Factores que han propiciado el acercamiento entre las oc y el gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> a) Cambios políticos y sociales en el país. b) Redefinición de identidades/cambio de actitudes. c) Reorientación de la política social. d) Incorporación de personal de un sector a otro.
Continúa...	

³ Si bien se trata de informantes en el contexto de Oaxaca, muchas de estas opiniones se plantearon sobre todo en el nivel federal de la relación. Asimismo, después del análisis de la información existente en los diferentes documentos consultados, los aspectos puestos de relieve en esta conclusión tienen cierto carácter generalizable.

(...continuación)

Cuadro 2.

<p>Razones que hacen necesaria la relación entre las oc y el gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Exigencia de atención a los problemas sociales. b) Persecución de objetivos comunes por parte de ambos actores. c) La complementariedad de sus acciones. d) Los recortes tanto presupuestales como de personal en el sector gubernamental. e) La búsqueda de recursos por parte de las oc.
<p>Funciones que desempeñan las oc, de acuerdo a la visión del gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Detectan necesidades sociales que se están reclamando. b) Exigen respuestas al desarrollo social. c) Son el reclamo de lo que se ha dejado de hacer. d) Incorporan temas a la agenda política y muestran la manera de atenderlos. e) Empiezan a participar en áreas antes exclusivas del gobierno. f) Ayudan a la gobernabilidad. g) Ofrecen credibilidad de la que los partidos políticos u otras instancias oficiales carecen.
<p>Características de las oc que son bien apreciadas por el gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) La relación que tienen con las comunidades es estratégica. b) Manejan información muy específica. c) Trabajan desde un punto de vista integral. d) Tienen líneas de acción bien definidas. e) Tienen vocación de servicio. f) Cuentan con personal capacitado. g) Hacen llegar los recursos a los grupos de población que más los necesitan h) Tienen planes de trabajo de los que se pueden extraer datos muy concretos. i) Cuentan con recursos de los que el gobierno adolece.

Continúa...

(...continuación)

Cuadro 2.

<p>¿Qué es lo que el gobierno aporta al trabajo de las oc?</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Respaldo institucional. b) Seguimiento a los compromisos adquiridos. c) Acceso al uso de recursos varios con los que ya cuenta el gobierno. d) Servicios de asesoría sobre diversos temas. e) Espacios de vinculación. f) Recursos económicos a través de proyectos específicos.
<p>Factores que tensan la relación</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) La historia de estas organizaciones en cuanto a su postura frente al gobierno. b) La particularidad del sistema político mexicano. c) La incompatibilidad de visiones sobre los problemas y la manera de atenderlos. d) Lo rígido de la estructura gubernamental. e) La discusión de la autonomía de estas organizaciones.
<p>Factores que facilitarían la relación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Que las oc estén legalmente constituidas. b) La creación y/o pertenencia a redes. c) Contar con más información de ambas partes. d) Coordinar más las acciones y competencias de los tres niveles de gobierno.

Fuente: "Organizaciones civiles y gobierno. La experiencia de su relación en el ámbito oaxaqueño, 1995-2002".

Los puntos anteriores ponen de relieve la intrínseca relación que se ha establecido, por diversas vías, entre las oc, la sociedad, el gobierno, la posibilidad del desarrollo social y el futuro mediano.

La relación entre oc y gobierno es un tema oportuno de abordar, dado que es ahora cuando dicha relación existe, cuando comienza a tomar forma a través de términos explícitos (legislaciones, convenios,

reglamentos) e interacciones específicas. Los ajustes y debates políticos e ideológicos –pertinentes sin lugar a dudas– se han visto rebasados por el establecimiento operativo de la relación dada la exigencia de atención a diversas problemáticas sociales entre las que se incluye la sobrevivencia de las propias organizaciones.

El discurso del gobierno, al respecto de las oc, se circunscribe al aprovechamiento del empuje y de las ventajas comparativas de estas organizaciones en función de las directrices de la nueva política social (focalizada hacia los sectores más vulnerables de la población). Estas directrices, habría que señalar, coinciden con los planteamientos, objetivos y estrategias implementadas por las oc desde décadas atrás. Lo anterior permite, de una manera aparentemente aproblemática, el traslado de funciones y responsabilidades de un sector a otro. La atención a diversas problemáticas sociales, aunque no deja de reconocerse como una de las responsabilidades del sector gubernamental, busca ser compartida o incluso trasladada a otros sectores de la sociedad de entre los que sobresale el sector de las oc.

Cabe apuntar que para asumir o negar el papel que se les ha venido asignando a estas organizaciones y al propio gobierno en materia de desarrollo social, así como para justipreciar los resultados de su interacción, hace falta sistematizar las experiencias de colaboración entre ambos actores y medir los impactos del trabajo de las oc en diversas áreas como, por ejemplo, en la de la satisfacción de necesidades concretas de los diferentes grupos de población atendidos; en la de la cultura política y democrática de las sociedades locales en las que se inscribe la actuación de estas organizaciones; en la de la administración pública y las modificaciones que en ella se realicen a causa de su interacción con las oc; en la jurídica indagando el impacto e incorporación de las demandas y opiniones del sector de las oc en torno a diversas problemáticas tanto sociales como de su propia regulación legal; etcétera.

A estas alturas de la discusión, y en medio del desplazamiento y debate de identidades y responsabilidades tanto gubernamentales como civiles en materia de desarrollo social, a este trabajo le interesó dejar de lado por un momento el tema de la definición de oc, la crítica a la ineficiencia del Estado o los asuntos pendientes de la *Ley de Fomen-*

to a las Actividades de Bienestar y Desarrollo (aunque su discusión continúa vigente), para acercarnos a la pregunta: ¿quién y cómo se está haciendo la política social mientras se establecen los acuerdos?

Bibliografía

- Diamond, Larry. 1997. "Repensar la sociedad civil". En revista *Metapolítica*, núm. 2, vol. 1, abril-junio, México.
- Directorio del Sistema de Información sobre Organizaciones Sociales (SIOS)* página electrónica del Indesol, www.indesol.gob.mx
- Evangelista Martínez, Eli. 2001. "Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México". En Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente (coords.). *La política social en la transición*. México, UNAM, Plaza y Valdés.
- Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California*, Periódico Oficial, Mexicali, B.C., 2 de marzo de 2001.
- Méndez, José Luis. 1998. "Problemática de las organizaciones civiles en México y agenda de investigación". En Manuel Canto (coord.). *De lo cívico a lo público*. México, Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos.
- Pérez Alvarado, Tomás. 2001. "Las estrategias del gobierno federal". En Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente (coords.). *La política social en la transición*. México, UNAM, Plaza y Valdés.
- Petras, James. "El postmarxismo rampante: una crítica a los intelectuales y a las ONG". En la página electrónica de Petras: <http://www.rebellion.org/petras.htm>. 14 de enero de 2000.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Poder Ejecutivo Federal.
- Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California*. Periódico Oficial, Mexicali, B.C. 9 de mayo de 2003.
- Reygadas Robles Gil, Rafael. 1998. *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México, Convergencia de Organismos Civiles por la democracia.

- Robles Barja, María Antonieta. 2002. "Experiencia sobre la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social de Baja California". En Zarco Mera y Gil Reygadas Robles. *Incidencia pública de las organizaciones civiles en México*, México, Consejo de Educación de Adultos de América Latina, A.C.
- Salazar, Ana María. 1998. "Anteproyecto de Ley de Fomento a las Acciones de Bienestar y Desarrollo Social". En Manuel Canto (coord.). *Las organizaciones civiles en la transición*. México, SIPRO.
- Torres, Blanca. 1998. "Las Organizaciones No Gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación". En José Luis Méndez (coord.). *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Valencia, Enrique y David Winder (coords.). 1997. *El desarrollo. Una tarea común*. México, Amaroma Ediciones.
- Vilas, Carlos. "La hora de la sociedad civil". En *Política social y participación ciudadana* (s/d).

Artículo recibido en agosto de 2003.

Artículo aprobado en octubre de 2003.