

IV SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN

COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS

En el Plan de Acción acordado en Québec, los gobiernos establecen que:

El papel de la participación de la sociedad civil es de suma importancia en la consolidación de la democracia; dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo; considerando que los hombres y las mujeres tienen derecho a participar en condiciones de igualdad y equidad en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y bienestar, y tomando en cuenta que la diversidad de opiniones, de experiencias y de conocimientos técnicos de la sociedad civil constituyen un recurso importante y valioso para iniciativas y respuestas de los gobiernos e instituciones democráticas, el Plan de Acción de Québec establece los compromisos para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales.

En este sentido, el Plan de Acción compromete a los gobiernos a contribuir al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales a través de:

El establecimiento de instrumentos de financiamiento público y privado destinados a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para hacer más visible el trabajo y el aporte de las mismas, así como promover la responsabilidad social.

La elaboración de estrategias -a nivel nacional, a través de la OEA, otras organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales- con el fin de aumentar la capacidad de la sociedad civil para incrementar su participación en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países, fomentando la representatividad y facilitando la participación de todos los sectores de la sociedad; incrementar la capacidad institucional de los gobiernos para recibir, integrar e incorporar los aportes y las causas de la sociedad civil, especialmente a través de la utilización de tecnologías de información y comunicación.

La promoción de la participación de todos los grupos minoritarios en la conformación de una sociedad civil más fuerte.

El desarrollo de programas educativos -en cooperación con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil, expertos académicos y otros, cuando sea apropiado- para impartir educación en materia de democracia y derechos humanos y la promoción de la introducción de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas como parte del programa escolar de enseñanza primaria y secundaria.

DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, seis son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema: 1) leyes destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil; 2) leyes y políticas destinadas al apoyo de grupos minoritarios o discriminados; 3) uso de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas; 4) prácticas de relación entre Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil; 5) críticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las políticas de gobierno o instancias/foros internacionales oficiales; 6) acceso efectivo a la información pública por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil.

ANTECEDENTES

Uno de los proyectos con los que arrancó la actual administración (2000-2006), consistió en la constitución de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana (2001), instancia que, entre otras de sus tareas, tenía la comisión de elaborar un nuevo marco legal para el establecimiento de una nueva relación entre la sociedad civil organizada y el Estado. La base de esa nueva relación, se decía, estaría orientada a la conformación de un marco legal efectivo que respondiese a las necesidades de la sociedad civil y sirviera como un instrumento para proyectar una nueva dinámica de interacción social, la cual sería reconocida y promovida ampliamente por el gobierno de la República.¹

Aparte del objetivo jurídico-administrativo para regular las actividades de las OSC, con esta base legal se pretendía estimular el desarrollo del trabajo comunitario y promover la participación de la ciudadanía para integrar un sector diligente y fortalecido en el impulso de la libertad de expresión, el pluralismo y la tolerancia; así como en la promoción de la estabilidad social, el Estado de Derecho y la elaboración y aplicación de las políticas y servicios públicos.

¹ Nuevo marco legal regirá a las ONG". *Informador*. 14 de Junio de 2001. En: INFOLATINA.

Con tales propósitos la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, mientras estuvo vigente, llevó a cabo una serie de reuniones intersecretariales y con algunas organizaciones civiles de las cuales se desprendieron los siguientes retos estratégicos, tanto de la sociedad civil como del gobierno para la consolidación de dicho proyecto:

1.- Una nueva conciencia y concepción

- Las OSC se enfrentan al reto de replantear su concepción y su tarea ante las exigencias del país sin perder su autonomía e independencia.
- El gobierno tiene el reto de propiciar la discusión, promover la obtención y el intercambio de información y ayudar a generar un marco teórico coherente, sin ambigüedades, que permita las distinciones pertinentes y respete los principios democráticos sobre los que debe darse la nueva participación ciudadana.

2.- Generar nuevas ideas y propuestas

- Las OSC tienen el reto de recuperar su capacidad de hacer propuestas conceptuales y metodológicas nuevas para enfrentar la problemática social.
- El gobierno tiene el reto de promover la reflexión de la ciudadanía y sus organizaciones, no solo sobre el desempeño de las propias organizaciones, sino sobre el quehacer del gobierno.

3.- El carácter público de las OSC

- Las OSC deben encaminar sus esfuerzos a aprovechar los nuevos espacios que se abren no solo en el ámbito Federal sino también en los Estatales y Municipales.
- La Administración Pública Federal tiene el reto de organizarse para aprovechar la participación de la ciudadanía y sus organizaciones.

4.- Elevar los niveles de articulación y representación

- Las OSC deben aprender a articularse y organizarse mejor para encontrar maneras de actuar conjuntamente.
- El gobierno tiene el reto de fomentar las redes de las OSC para impedir la dispersión de las acciones sociales.

5.- Formas de financiamiento más complejas

- Las OSC tienen el reto de diversificar sus formas de financiamiento y lograr que sean más eficientes.
- El gobierno tiene el reto de propiciar que las dependencias y entidades de la administración Pública Federal financien programas nacidos de la ciudadanía y sus organizaciones.

6.- Profesionalización del sector

- Las OSC tienen el reto de elevar su capacidad técnica y profesional.
- El gobierno tiene el reto de fomentar programas que informen sobre el funcionamiento del gobierno y sobre la interacción con la sociedad civil.

7.- Productividad de las organizaciones

- Las OSC deben elevar su capacidad de respuesta en los proyectos que emprenden.
- El gobierno tiene el reto de promover la reflexión de la ciudadanía y sus organizaciones sobre sus propias acciones.

8.- Estrategias de comunicación

- Las OSC requieren una estrategia de comunicación.
- El gobierno tiene el reto de propiciar la generación de mecanismos mediante los cuales fluya la información completa, verdadera, pertinente y oportuna, presentada de manera utilizable por la ciudadanía.
- El gobierno tiene el reto de establecer una relación de cooperación con la ciudadanía y sus organizaciones para difundir la participación ciudadana en las políticas públicas.

9.- Cambio de la relación con el gobierno

- La relación entre las OSC y el gobierno debe volverse mas estrecha, imaginativa e innovadora.
- El gobierno tiene el reto de generar en la ciudadanía y sus organizaciones, el conocimiento sobre el funcionamiento del gobierno y la confianza en la voluntad de un dialogo constante y participativo.²

No obstante, este diagnóstico y/o enumeración de principios, sólo llego hasta ahí, pues el 31 de octubre de 2002 dicha instancia desapareció del escenario gubernamental y con ello se esfumó la promesa presidencial de establecer una relación directa entre el nuevo gobierno y la sociedad civil.³

RESULTADOS OBTENIDOS

Dimensión 1. Leyes destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil

A pesar de que en términos constitucionales está reconocido el derecho de libre asociación, la obligación de las autoridades de atender de forma expedita a los ciudadanos, así como la obligación del Estado a organizar un sistema de planeación democrático del desarrollo nacional, en realidad no existe ningún instrumento jurídico destinado a las organizaciones civiles en México, ni mucho menos a su fortalecimiento.

La normatividad legal existente sólo prevé dos figuras asociativas: Instituciones de Asistencia Privada (IAP)⁴ y Asociaciones Civiles (A.C)⁵ no

² Ávalos Casillas, Bernardo (Encargado del Despacho de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana). "La sociedad civil organizada, su participación y relación con el Estado" 1er Foro Internacional de Participación Social. 11, 12 y 13 de septiembre 2002, México.

³ Pastrana, Daniela. "Donde quedo la `sociedad civil`. La `nueva relación` con el gobierno nunca llego". *Masiosare* 259. Domingo 8 de diciembre de 2002. En: <http://www.jornada.unam.mx/2002/sep02/020908/mas-pastrana.html>.

⁴ Instituciones de Asistencia Privada (IAP), son entidades legales que desempeñan actividades de asistencia humanitaria, utilizando bienes privados. El gobierno federal no interviene en la regulación de estas instituciones, son las leyes estatales las que las regulan. Hasta ahora, el Distrito Federal y diecisiete estados han aprobado dichas leyes. La ley que regula estas instituciones en el Distrito federal fue publicada el 2 de enero de 1943. Aunque las IAPs están más controladas por el gobierno que cualquier otro tipo de organización, gozan de exención inmediata de impuestos y sus donaciones son deducibles. Las IAPs pueden tomar la forma de

obstante, ambos marcos jurídicos son muy limitados y actualmente obsoletos. Además, en opinión de los entrevistados, dichas disposiciones legales al no reconocer a las OSC como instituciones de interés público, han generado un tipo de relación bastante discrecional entre gobierno y las propias OSC, pues ante tal vacío jurídico, el desarrollo, funcionamiento y financiamiento de estas organizaciones depende más de la voluntad política de las autoridades gubernamentales en turno, que de un conjunto de reglas claras y equitativas que fomenten su consolidación y fortalecimiento. Esta situación se ha visto agravada por las disposiciones fiscales que en 1990 homologaron a las organizaciones civiles con trabajo en el desarrollo integral como personas morales de carácter lucrativo, semejante a las sociedades mercantiles.

Por otra parte, en opinión de los entrevistados, la ausencia de este marco legal se refleja igualmente en la inexistencia de canales formales o institucionales de interlocución entre gobierno y OCS. Y es que, aún cuando distintas secretarías de gobierno, así como en otros ámbitos del sistema político cuentan con una oficina y/o responsable para la interlocución con la OCS, en realidad su disposición y funcionamiento dependen de la voluntad y criterios discrecionales de cada dependencia de gobierno. En este sentido, al no existir una norma jurídica específica, ni estar reconocidas las OCS como instancias de interés público, los espacios de interlocución de Gobierno y Sociedad Civil son coyunturales y reducidos exclusivamente a la realización de procesos consultivos o, en el mejor de los casos, al desarrollo operativo de programas antes que a la formulación, definición y evaluación de las políticas públicas.

Dentro de este contexto, desde hace una década, diversas organizaciones se han preocupado por impulsar un marco jurídico que fomente su fortalecimiento y establezca una nueva relación entre estado y sociedad civil.

fundaciones o asociaciones. Fundaciones se definen como entidades legales que utilizan bienes privados para desempeñar actos sociales o humanitarios. Las asociaciones son entidades compuestas por individuos o voluntarios quienes periódicamente contribuyen a la institución y proporcionan servicios personales. Cfr. <http://200.57.34.36/AlianzaCiudadana/html/mexico.html>

⁵ Asociaciones Civiles.- una asociación civil es un grupo de individuos que se asocian permanentemente por un propósito común que no sea ilegal ni con carácter primordialmente económico. Estas asociaciones son reguladas por el Código Civil de cada uno de los diferentes estados de la República. El Código Civil Federal, data de 1928. En términos generales las asociaciones gozan de mayor independencia que las IAPs pero están sujetas a los criterios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recibir privilegios de tipo fiscal. Cfr. <http://200.57.34.36/AlianzaCiudadana/html/mexico.html>.

1.1. Iniciativa de un Marco legal de Fomento al Trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Desde finales de 1993 el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Convergencia de Organismos Civiles, Foro de Apoyo Mutuo (FAM) y la Fundación Miguel Alemán, se conformaron como el grupo promotor responsable de elaborar, colocar y darle seguimiento a una propuesta de ley específica para el fomento de las actividades de la OCS. Para ello se dieron a la tarea de celebrar un conjunto de foros de consulta públicos y, desde octubre de 1995, han presentado distintas iniciativas y propuestas de ley al respecto.

Después de casi una década de trabajo, la propuesta de ley, intitulada: Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de Sociedades Civiles, ha sido dictaminada favorablemente en la Cámara de Diputados. No obstante, hasta el momento, todavía se encuentra en discusión en las diversas comisiones de la Cámara de Senadores, instancia de la que finalmente depende su aprobación definitiva.⁶

Particularmente, la propuesta de ley presentada tiene como rasgos básicos:

- Abrir y hacer efectivos algunos espacios de participación ciudadana en la formulación conjunta de proyectos y políticas relacionadas con el desarrollo.
- Exigir un tratamiento fiscal adecuado a las OCS, que reconozca su aporte en materia de desarrollo social.
- Estimular para el futuro del país, la participación organizada y responsable de los ciudadanos en la atención de los problemas sociales para fomentar un desarrollo integral y armonioso.
- Reconocer la existencia de las organizaciones civiles como un amplio sector no lucrativo y fomentar su acción comprometida con el desarrollo integral.
- Establecer los marcos legales que sustentan la participación ciudadana como eje de desarrollo sostenible de nuestra nación.
- Estimular la expresión de profundos valores humanos como la solidaridad, la responsabilidad social, la filantropía y el servicio a quienes se encuentran en situación de necesidad.
- La propuesta se funda en la responsabilidad y en la justicia social. El Estado tiene la obligación de promover la solidaridad social, pública y privada y de apoyar,

⁶ *Ser y Quehacer de la Convergencia de Organismos Civiles y sus Campos*. Convergencia de Organismos Civiles A.C. Agosto de 2003. México. p. 15 y ss.

con los recursos que la sociedad le confía, las actividades que voluntariamente y sin ánimo de lucro realizan los grupos para prestar servicios de utilidad social.⁷

Por último, conviene señalar que esta iniciativa de ley, está fundada en el respeto de la autonomía de las organizaciones civiles, ya que no pretende regular las formas asociativas, de operación y funcionamiento interno de las mismas OCS, sino que sólo pretende establecer una plataforma jurídica en donde se reconozcan como instancias de interés público con derecho a participar de los recursos del Estado y en el diseño, ejecución seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social y en la formulación de políticas públicas.

1.2. Financiamiento de las OCS

Como ya se ha mencionado, en México no existen leyes, normas o programas que específicamente constituyan instrumentos de financiamiento público o privado para las OCS. Sin embargo, varias dependencias o secretarías de gobierno cuentan con programas específicos para destinar o dotar de recursos a algunas organizaciones civiles.

Como caso ejemplar se puede mencionar el Programa de Coinversión Social (PCS), operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), que con el objetivo de:

- Impulsar la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y los agentes corresponsales –es decir, las OCS– para fomentar el desarrollo social integral de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación y desigualdad por género o vulnerabilidad social;
- Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario y;
- Generar conocimientos con diferentes agentes corresponsales para mejorar las acciones públicas de política social.⁸

Ha creado un sistema de financiamiento para una distribución equitativa de sus recursos destinados al desarrollo de programas sociales. El PCS consiste específicamente en la participación de las OCS mediante la aportación de recursos humanos, materiales y financieros en complemento a los recursos federales aportados por el Indesol para ejecución de los proyectos convenidos. Además, de que el Indesol, eventualmente, puede

⁷ Cfr. Salazar, Ana María. “La búsqueda de un Marco Legal de Fomento al Trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Convergencia de Organismos Civiles, A. C. Documento. s/f. México.

⁸ Cfr.. *Manual Ciudadano 2003. SEDESOL a los ojos de todos*. Secretaría de Desarrollo Social. Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción. Transparencia Mexicana. A.C. México 2003, p. 127

brindar a los agentes corresponsables servicios de formación, capacitación, asesoría e información. Los porcentajes de participación en el esquema de coinversión, así como las características específicas de los proyectos que apoya el PCS se detallan específicamente en las convocatorias que para tales efectos emite dicha institución pública a través de su página web (www.indesol.gob.mx).⁹

Los requisitos para acceder a estos recursos, además de los estipulados en las convocatorias del caso publicadas, son:

Para las OSC:

- Estar legalmente constituidas
- No tener fines de lucro
- Que su objeto social esté vinculado a las tareas de desarrollo social y se apegue al objetivo del proyecto que presentan
- Que no tengan entre sus directivos o representantes a funcionarios públicos con nivel de mando medio y superior en el Poder Ejecutivo en cualesquiera de los tres órdenes de gobierno, legisladores locales o federales o funcionarios públicos con nivel de mando medio y superior en el Poder Judicial federal o estatal. Esto no aplica para las asociaciones municipales.¹⁰

Bajo este esquema el Indesol, ha impulsado un conjunto de programas de desarrollo social (véase Tabla 1), que, sin duda, ha generado un gran acercamiento de las OCS y una distribución transparente y equitativa y no discrecional de los recursos públicos.

Tabla 1
Programa de Coinversión Social 2002*

| Año | Proyectos apoyados | Aportación de Indesol | Aportaciones de los Estados | Aportación de la OSC | Total de inversión |
|------------|---------------------------|------------------------------|------------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| 2001 | 783 | 119,669,901.98 | 10,734,505.67 | 186,577,982.27 | 316,982,389.92 |
| 2002** | 735 | 119,500,000.00 | 6,329,687.00 | 158,431,055.00 | 284,260,742.00 |

Fuente: Instituto Nacional de Desarrollo Social

* Montos totales destinados a las distintas modalidades y agentes corresponsables del PCS

** Cifras preliminares

Sin embargo, aún cuando dicha institución ha gestado experiencias de financiamiento ejemplares, varias organizaciones civiles han señalado la

⁹ Ídem. p. 127 y ss.

¹⁰ Ídem. p. 129.

existencia de ciertos problemas que dificultan el acceso y manejo eficaz de tales recursos, entre las cuales destacan las siguientes:¹¹

- 1) De acuerdo con los requisitos estipulados por el PCS, existe una discriminación técnico-financiera, pues con tales requisitos se excluye, de entrada, a todas aquellas organizaciones que no cuentan con reconocimiento legal, ni con fondos para participar como coinversionistas. En este sentido, se afirma que el PCS, no es una estrategia de creación y fomento de nuevas organizaciones, sino de acercamiento y colaboración con las existentes.
- 2) Si bien es cierto que existe un respeto a la autonomía interna de las OCS para operar los programas, la dinámica y funcionamiento interno de las organizaciones sociales, tiene que adecuarse a los tiempos de la convocatoria y reglas de operación definidos exclusivamente por el PCS, con lo cual, afirman, no deja de correrse el riesgo de que las OCS se tornen en meros mecanismos operativos de una estrategia o política social que les es ajena.
- 3) En términos de operación los tiempos del PCS no contribuyen a fortalecer procesos de desarrollo local de mediano y largo plazo, mucho menos cuando los recursos –es una constante– son entregados un mes antes de que termine el proyecto, lo cual limita la ejecución adecuada de los recursos, alcances, metas y objetivos programados.
- 4) De acuerdo con las características del PCS, éste debería implicar también el diseño del programa y la política en la que se inscriben la aplicación de estos fondos. Esto es si las OCS son coinversionistas, deberían entonces participar en el diseño de las políticas, de las convocatorias y reglas de operación de cada una de las modalidades establecidas en el PCS.
- 5) El PCS, tal como está diseñado, no reconoce las historias organizativas y trayectorias institucionales (plusvalía social) de las propias OCS. Lo mismo da una organización que tiene 25 años con una gran experiencia, que otra recién creada que empieza a hacer sus primeros proyectos.

¹¹ Los planteamientos aquí reseñados son parte del documento de trabajo: "Reflexión sobre la Política Social del Gobierno Federal". Texto elaborado colectivamente por el Grupo de Trabajo sobre Política Social. Centro de Estudios Ecueménicos. Centro de Encuentros y Diálogos. Red de Desarrollo sostenible. Sendas. Equipo Pueblo. Enlace, Comunicación y Capacitación. México. D.F. Agosto 2002.

- 6) En las actuales estrategias y discursos oficiales de la política social se resalta la importancia de la OCS con respecto al trabajo comunitario y el tejido social, sin embargo, los promotores de las OCS que realizan cotidianamente este tipo de trabajos son el eslabón más débil: no tienen seguridad laboral, ni oportunidades de mayor capacitación y desarrollo.
- 7) Es necesario pensar, en recursos para la sostenibilidad de los promotores sociales a largo plazo, ya que los recursos provenientes de PCS presupuestan salarios y pierden de vista la relevancia del trabajo de promoción social que implica el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas sociales proyectados.
- 8) En un marco de retiro de la cooperación internacional es importante que los esquemas de coinversión destinen mayores recursos para apoyar la sustentabilidad de los promotores y promotoras, y de sus propias organizaciones.

Con base en lo anterior, las organizaciones civiles y sociales responsables de este diagnóstico, proponen la conformación y articulación de un sistema de registro, un sistema de profesionalización y uno más de sostenibilidad. El sistema de registro se daría en mutuo acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (institución de la que depende Indesol), estableciendo conjuntamente una serie de indicadores muy precisos de calidad para la "certificación" y evaluación de las propias OCS. Es decir, se propone la creación de un Sistema de Información de las Organizaciones Sociales de Indesol, como el actual pero con criterios de validación, calificación específicos para ponderar el trabajo y trayectoria de las OCS, así como de sus propios promotores y promotoras.

Además, se propone ligar este sistema de información con los dos sistemas señalados: 1) El sistema de profesionalización implicaría la posibilidad de acceder a becas, cursos, capacitación y formación; así como la posibilidad de que los promotores y promotoras obtuvieran un reconocimiento académico de sus experiencias y conocimientos adquiridos a lo largo de su trayectoria de trabajo social y un planteamiento curricular establecido previamente de manera conjunta. 2) El sistema de sostenibilidad consistiría en un tipo de fondo financiero de coinversión al salario, el cual mediante aportaciones equitativas de Indesol y las OCS, permitiría impulsar la profesionalización, seguridad laboral y, sobre todo, la consolidación de un equipo de promotores dentro de las propias organizaciones sociales y civiles.¹²

¹² Ídem.

Por tanto, plantean, establecer una nueva relación entre las OCS y el gobierno, que implique encontrar el correcto equilibrio entre autonomía de las organizaciones, registro público para el acceso a fondos públicos y participación en la definición de políticas públicas, esto, debería ser parte esencial de la política de relación entre Gobierno y Sociedad. Incluso este esquema de participación podría pensarse por sector: por ejemplo, las OCS de Derechos Humanos podrían coordinarse con la Secretaría de Gobernación, las OCS educativas con la Secretaría de Educación Pública, las ecológicas con la Semarnap, etc. Es decir, se trata de fundar una nueva relación del estado con su sociedad civil organizada.¹³

Dimensión 2. Leyes y políticas destinadas a apoyar grupos minoritarios o discriminados

2.1. Normas que garantizan la representación de grupos minoritarios o discriminados en las instancias de decisión política, social o económica

En México existen diversos organismos e instancias gubernamentales, creados por ley y que tienen como misión atender y apoyar a grupos marginados, como ejemplo se pueden mencionar las siguientes:

- Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)– Instituto inscrito a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) orientado a estimular la participación y la organización comunitaria para el desarrollo social, así como a labores de capacitación a favor, principalmente, de organizaciones civiles y gobiernos locales.¹⁴
- Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) - Órgano responsable de establecer la política de vivienda en el país y de coordinar su instrumentación. Su misión es la de diseñar la política habitacional, así como el promover, dirigir y coordinar su aplicación.
- Diconsa - Distribuye y regula el mercado de productos básicos en cantidad, calidad y a precios socialmente competitivos en beneficio de la población que habita en zonas de marginación.
- Financiera Rural - Su objetivo es consolidar un sistema de financiamiento y canalización de recursos financieros, asistencia técnica, capacitación y asesoría en el sector rural así como propiciar condiciones para la recuperación del nivel de vida en el medio rural mediante la oferta de financiamiento, asesoría y capacitación, en beneficio de los productores rurales.
- LICONSA SA de CV - Es una empresa de carácter social cuya misión es proporcionar leche de alta calidad y a precio subsidiado a los niños mexicanos menores de 12 años en condiciones de pobreza.

¹³ Ídem.

¹⁴ <http://www.indesol.gob.mx>

- Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas – Institución perteneciente al Poder Ejecutivo, cuyos objetivos consisten en propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, lograr que las comunidades indígenas interactúen con todos los sectores de la sociedad y contribuir a combatir los rezagos y causas de su marginación.
- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) - Institución de Banca de Desarrollo que tiene por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social.¹⁵

Asimismo existen una serie de instancias destinadas, entre otras cuestiones, a representar, y/o promover los intereses de ciertos grupos minoritarios o discriminados, tal es el caso de instituciones como:

- Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad - Organismo perteneciente al Poder Ejecutivo, destinada a impulsar, promover, orientar y asesorar, todas aquellas acciones que se deban desarrollar en el tema de la discapacidad, buscando la equiparación de oportunidades y la promoción a la integración social de las personas con discapacidad.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (antes, Instituto Nacional Indigenista INI). Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, que tiene por objetivo orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el Artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶
- Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas –Institución perteneciente al Poder Ejecutivo, cuyos objetivos consisten en propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, lograr que las comunidades indígenas interactúen con todos los sectores de la sociedad y contribuir a combatir los rezagos y causas de su marginación
- Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) - Es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como propósito definir y aplicar una política nacional de juventud e incorporarlos plenamente al desarrollo del país, de manera enfática en cuanto a organización, salud, empleo y capacitación, prevención de adicciones y otras.¹⁷
- Instituto Nacional de las Mujeres - Es un organismo público autónomo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión. Esta institución tiene por

¹⁵ <http://www.shf.gob.mx>

¹⁶ <http://www.cdi.gob.mx>

¹⁷ <http://www.imjuventud.gob.mx>

objetivo promover y fomentar a través de los criterios de transversalidad, federalismo y vinculación con los poderes legislativo y judicial, las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres.¹⁸

En opinión de los entrevistados, a pesar de contar con este conjunto de organizaciones, no se puede afirmar que los grupos minoritarios o discriminados se encuentren cabalmente representados. Esto es, si bien a partir de junio de 2003 contamos con un cierto andamiaje jurídico contra la discriminación (Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED)¹⁹ no disponemos de un modelo de representación explícito en el sistema político mexicano, ni con una política social y económica suficientemente fundamentada en el ámbito gubernamental que promueva medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades de los grupos vulnerables y que fortalezcan la cultura de la no democratización.

De acuerdo con el diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, la situación de los grupos sociales, víctimas de la discriminación –niños y adolescentes, mujeres, indígenas, adultos mayores, refugiados, jornaleros agrícolas, migrantes, usuarios de servicios de salud, personas infectadas con el virus del sida y enfermos mentales– es alarmante. Por ejemplo, en este informe se señala que las víctimas de la violencia intrafamiliar (presente en una de tres familias mexicanas), en su mayoría son mujeres, niños y adultos mayores. Asimismo, según datos de la Encuesta Nacional entre Usuarios de Servicio de Salud citados en este diagnóstico, el 36% de las mujeres ha vivido algún tipo de agresión psicológica, física o sexual. Por otra parte, según el Instituto Nacional de las Personas Mayores (Inapam), del total de personas mayores de 60 años en México, sólo 25% cuenta con recursos suficientes para enfrentar su vejez. Lo mismo sucede con otros grupos (migrantes, jornaleros agrícolas, usuarios de los servicios de salud y portadores del virus del sida) los cuales son también blanco de la discriminación.²⁰

2.2. Normas que defiendan la discriminación por razones de raza, etnia, religión o género.

Desde agosto de 2001, mediante una reforma hecha al Artículo 1 constitucional, se estableció claramente que:

¹⁸ <http://www.inmujeres.gob.mx>

¹⁹ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. *Diario Oficial de la Federación*. México. 11 de junio de 2003

²⁰ Cfr. Raúl Monge "Derechos humanos: Carencias dramáticas" Proceso. 8 de Diciembre de 2003. Véase también. Entrevista Sergio Aguayo. Preocupa Cultura De La Intolerancia. Reforma. 8 de Diciembre de 2003. Fuente: INFOLATINA

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Además de este reciente mandato de la Carta Magna, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 133 de la Constitución –donde se establece que los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el Presidente y aprobados por el Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión– el gobierno mexicano ha suscrito diversas convenciones e instrumentos internacionales en materia de no discriminación tanto en el marco de las Naciones Unidas como en el de la Organización de Estados Americanos, entre las que destacan:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea;
- Convención Americana de Derechos Humanos;
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial;
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.²¹

Además, como ya se ha mencionado anteriormente, el 11 de junio de 2003, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. En dicha ley se establece lo que es una conducta discriminatoria y prohíbe de manera explícita los actos de discriminación contra cualquier persona. De acuerdo con la ley, nadie podrá ser discriminado por su estado de salud, tipo de religión o preferencia sexual. También introduce una serie de medidas positivas orientadas a la compensación y promoción de grupos que han sido tradicionalmente relegados como las mujeres, los indígenas, las personas con discapacidad, las niñas y los niños y los adultos mayores.²²

De conformidad con los preceptos de esta nueva legislación, se plantea igualmente la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el cual se define como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, para regir las políticas públicas

²¹ Secretaría de Relaciones Exteriores. Fuente: <http://tratados.sre.gob.mx/>

²² Cfr. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. op.cit. Cap. II y III.

en materia de combate a la discriminación y vigilar el cumplimiento de la ley. Dicho organismo, por tanto, tendrá como objeto: contribuir al desarrollo cultural y social del país; llevar a cabo, en los términos previstos en esta ley, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación; formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional; y el de coordinar las acciones de las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.²³

En opinión de los entrevistados, sin duda, esta nueva plataforma jurídica, así como la apertura y creación de espacios para la defensa de los derechos de los grupos vulnerables y contra la discriminación, son hechos loables y dignos de mencionarse aunque aún falta mucho por hacer. En este sentido, si bien consideran que dichas bases legales son condiciones imprescindibles para bregar contra este tipo de fenómenos tan indeseables, reconocen que no basta con la emisión de esta ley para modificar conductas y alentar valores contra las diversas formas de discriminación que prevalecen en el país.

En este mismo sentido, para otros estudiosos en la materia, como el Dr. Raymundo Gil Rendón, aun cuando resulta positivo que el legislador ordinario haya expedido la ley reglamentaria del Artículo 1º constitucional, definiendo los conceptos y alcances de la discriminación, la ley está incompleta pues carece de sanciones penales y administrativas que obliguen jurídicamente a su obediencia y cumplimiento. Según, Gil Rendón, la LFPEP es una ley sin consecuencias jurídicas, que al no estipular sanciones administrativas y penales expresas por violar la ley, difícilmente logrará su cumplimiento atendiendo a la idiosincrasia y cultura de los mexicanos y de las propias instituciones políticas y gubernamentales.²⁴

Por otra parte, argumenta que es elogioso que la LFPEP promueva una nueva cultura de reconocimiento, de combate a la discriminación y de respeto irrestricto y universal de los Derechos Humanos; pero en contrapartida, plantea que se retrocede al establecer el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación como un organismo descentralizado de la administración pública federal y sectorizado a la Secretaría de

²³ Ídem. Cap. IV.

²⁴ Cfr. Dr. Raymundo Gil Rendón, Coordinador de la Comisión de Derechos Humanos de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados. A. C. "Comentarios a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación". Seminario sobre el marco jurídico y la problemática social en materia de equidad y género en México. Barra Mexicana, Colegio de Abogados. A. C. Instituto Poblano de la Mujer, 19 de Septiembre 2003, Puebla. México. En: <http://www.lex-doctor.com.mx/publica/derecho/leyfederal.htm>

Gobernación y por tanto en detrimento a la autonomía que deben de tener los organismos protectores de los derechos humanos.²⁵

2.3. Políticas de apoyo a grupos minoritarios o discriminados

En términos generales se puede decir que sí existen políticas de apoyo a grupos minoritarios o discriminados. Diversas instituciones gubernamentales o vinculadas directamente con el sistema político mexicano contemplan y desarrollan una serie de programas dirigidos al desarrollo social, el fortalecimiento de las expresiones culturales, asociativas y de reconocimiento a otras lenguas. Por ejemplo, podríamos citar los siguientes casos:

Institución: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, impulsa el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, en el cual se plantean a grandes rasgos los ejes y/o objetivos de la política estatal con respecto a las comunidades indígenas en México, que en este caso son:

- Establecer los lineamientos que fundamenten la nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad y que, con base en las demandas y la participación de los pueblos, organizaciones y comunidades indígenas, le otorguen un sentido integral a los programas y acciones que realiza el gobierno en su beneficio.
- Impulsar en forma decidida una mejora en la calidad de vida de los pueblos indígenas, así como el desarrollo sustentable en sus regiones.
- Garantizar el efectivo acceso de los pueblos, comunidades, organizaciones e individuos indígenas a la jurisdicción del Estado en el marco del reconocimiento de su diversidad cultural.
- Impulsar –bajo un sistema de cooperación, una lógica de consenso y un diálogo en la diversidad– los cambios institucionales y jurídicos que promuevan el trabajo conjunto y la suma de capacidades, así como la construcción de espacios formales que sienten las bases de la nueva relación.

Institución: Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad, tiene a su cargo el desarrollo del Programa de Integración Laboral para Personas con Discapacidad 2001-2006, el cual persigue los siguientes objetivos:

- Lograr a nivel nacional la integración o la reintegración de las personas con discapacidad en actividades productivas, a través de la coordinación de las diferentes instancias de los sectores público, privado y social que participan en todas las etapas del proceso, a fin de lograr de manera más eficiente su incorporación al mundo del trabajo, su desarrollo y proyección dentro de él.

²⁵ Ídem.

Institución: Instituto Nacional de las Mujeres, que impulsa el Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres 2001 -2006, cuyos objetivos generales son:

- Potenciar el papel de las mujeres mediante su participación en condiciones de igualdad con los hombres, en todas las esferas de la sociedad, y la eliminación de todas las formas de discriminación en su contra, a fin de alcanzar un desarrollo humano con calidad y equidad.

Por su parte, el Instituto Nacional de Desarrollo Social, impulsa el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 y, en particular, el Programa de Conversión Social, el cual está dirigido a fomentar la alianza entre gobierno y sociedad civil mediante la corresponsabilidad, el respeto, la autonomía y la confianza, en beneficio de los grupos de población más pobres y vulnerables. Además de apoyar con recursos públicos proyectos de alto impacto en el ámbito del desarrollo social, por medio de organizaciones de la sociedad civil (OSC) e instituciones legalmente constituidas, sin fines de lucro y que no realizan proselitismo político o religioso.

No obstante, si bien no se puede desconocer la presencia de esta serie de programas generales y específicos, tampoco se puede afirmar categóricamente su existencia. En palabras de los entrevistados, la política sobre desarrollo social, la mayoría de las veces, se queda en un nivel exclusivamente discursivo o simplemente es insuficiente.

Por ejemplo, Según datos del Consejo Nacional de Población, en términos objetivos, las entidades con mayor proporción de población indígena, como Puebla, Veracruz, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, se ubican en los últimos cinco lugares de la clasificación del Índice de Desarrollo Humano a nivel nacional (2000).²⁶ Asimismo, de los 386 municipios de alta marginación en el país, 209 son de población indígena.

Por otra parte, en todas las entidades federativas del país, el índice de Desarrollo relativo a la equidad de género es inferior al índice de Desarrollo Humano general. Lo que significa que en promedio, las mujeres muestran un rezago de 25 años con respecto al desarrollo alcanzado por los varones en lo que concierne a aspectos como esperanza de vida, nivel educativo e ingreso per cápita.²⁷

²⁶ *Índices de Desarrollo Humano, 2000*. Consejo Nacional de Población. México. 2000. En: http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html. Véase también Memoria Foro Internacional por la No Discriminación. Secretaría de Relaciones Exteriores. Marzo 2003, México. Y Comisión Ciudadana de Estudios Contra la discriminación. *La Discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*. México 2001.

²⁷ Memoria Foro Internacional por la No Discriminación. Introducción. p. 9 y ss

Como expresión de formas multiplicadas o agravadas de discriminación está el de las mujeres indígenas. Esta población es triplemente vulnerable, en razón de su género, de su origen étnico y de su condición socioeconómica. El 11% de los varones indígenas es monolingüe, mientras que en el caso de las mujeres, lo es el 23% (el doble). En cuanto al acceso a la educación, el 28% de los indígenas varones no ha ingresado a la educación primaria, y en el caso de las mujeres este porcentaje se eleva a un 45.8%. Por lo que hace a su participación en la PEA, el 75.6% de los hombres indígenas está integrado, contra solamente un 11% en el caso de las mujeres.²⁸

Lo que estos ejemplos revelan, es que en nuestro país amplios grupos, en razón de sus singularidades, son afectados y agredidos por acciones discriminatorias multidimensionales y que operan de manera más o menos abierta. Esto es, del total de la población del país, 90% es o ha sido blanco del algún tipo de discriminación, siendo los grupos más afectados la población femenina (51%); las personas con algún tipo de discapacidad (10%); la población indígena (10%); y el 20% restante corresponde a otros sectores que sufren discriminaciones por sus preferencias sexuales, confesión religiosa, condición migratoria, por su estado de salud, su edad, apariencia o identidad de género.²⁹

En este sentido, aun cuando contamos con ciertas condiciones jurídicas y programas contra la discriminación, en realidad, tenemos un amplísimo territorio donde se producen y reproducen relaciones ilegítimas e injustas.

Dimensión 3. Uso de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas

En México los sistemas de enseñanza básica y media contemplan en su currículum ciertos tópicos temáticos que reflejan la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas, sin embargo, no existe un tratamiento acabado de este tema.

²⁸ Ídem

²⁹ Ídem

Dimensión 4. Prácticas de relación entre Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil

4.1. Antecedentes

En la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran definidos, a grandes rasgos, las bases jurídicas mediante las que se garantiza o acota el sentido de la participación ciudadana y de las OCS en los distintos ámbitos y niveles de la gestión gubernamental.

Particularmente, podemos subrayar, en primer lugar, los Artículos 8 y 9, en donde se establece la obligación de la autoridad para atender las peticiones de los ciudadanos, así como el derecho de éstos para asociarse libremente y tomar parte en los asuntos públicos y políticos del país. En un segundo momento, en los Artículos 25 y 26 constitucionales, relativos al desarrollo nacional y al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional respectivamente, establecen tanto la necesidad del desarrollo de mecanismos que faciliten *la organización y la expansión de la actividad económica de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios*, así como el carácter obligatorio de que el Estado (y las diversas instancias y niveles de gobierno que lo integran) organice un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, mediante la participación de los diversos sectores sociales, a partir de los cuales, el Estado, *recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los distintos programas de desarrollo*.

En este sentido, se puede decir que en México existen diversas políticas y programas que incorporan la participación ciudadana en algunas de sus etapas (sobre todo de consulta y operación). De hecho, en la formulación de los planes nacionales de gobierno, se elaboran mediante "amplios procesos de consulta ciudadana", en donde se involucran de manera más o menos definida un conjunto de OCS.

Pero, a pesar de estas consideraciones jurídicas generales y buenos propósitos de los programas nacionales, hay una serie de datos y objetivos que ponen de manifiesto el papel secundario que en realidad tiene la participación ciudadana en México. En primer lugar, por ejemplo, podríamos mencionar que en ninguna de las constituciones políticas locales está contemplado cabalmente el derecho ciudadano y político de intervenir en la formulación y ejecución de políticas públicas (aunque,

contradictoriamente, en algunos casos, este derecho sí esté incluido en Ley Orgánica Municipal).³⁰

Además, diversos estudios realizados sobre estos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana (consejos, comités, juntas o comisiones de participación ciudadana) previstos en algunos de los reglamentos orgánicos locales) han puesto de manifiesto el carácter exclusivamente operativo y/o de gestión al que se encuentran limitados y, por tanto, su nula participación en la vigilancia, evaluación y elaboración de las políticas públicas.³¹

4.2. Opinión de la sociedad Civil

a) Instancias de interlocución

Como ya se ha documentado anteriormente, se puede afirmar que sí existen oficinas encargadas de la interlocución con OCS en los distintos ámbitos y espacios gubernamentales, sin embargo, no tienen un carácter institucional, son coyunturales y dependen de la voluntad de los agentes políticos y/o de gobierno en turno.

Además, dichas instancias de interlocución regularmente:

- Están representadas por funcionarios que, en general, son de nivel bajo y con muy poco o nulo conocimiento sobre las OCS. Por tanto,
- Se convierten en nuevas ventanillas de gestión, pues carecen de capacidades de mediación y representación.
- Al carecer de normativa legal y peso institucional claros, la interlocución entre dichas instancias y las OCS, depende de la sensibilidad de los agentes gubernamentales y, por ende, adquiere un sesgo bastante discrecional o político.

Un ejemplo claro de esta situación la constituye la Coordinación para la Alianza Ciudadana –presentada como gran novedad de la actual administración– y que a los dos años de su creación, pese a la agenda y trabajos realizados con las OCS, dejó de funcionar. Así como de la misma forma se han creado una serie de mesas ciudadanas (vrg, Mesa de Diálogo para la reforma de Estado en materia de comunicación) que sin

³⁰ Cfr. Hurtado, Javier. *Derechos políticos en el orden municipal*. Col. Cuadernos de Debate, Agenda de la Reforma Municipal en México, 1999.

³¹ Cfr. Morales Garza, Martagloria. *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales*. Serie Ciencias Sociales. Universidad de Querétaro. 2000. México. Véase también. Alianza Cívica. A.C. *Participación Ciudadana en la Vigilancia de Gobiernos Locales*. México. 2003., y de la misma organización, *Foros Regionales: Participación Ciudadana, Gestión Pública y Descentralización*. México. 2003.

más, de un día para otro, han cancelado sus funciones, soslayando totalmente las responsabilidades contraídas y el compromiso gubernamental de establecer una relación directa con la sociedad civil.³²

b) Utilización de nuevas tecnologías para la vinculación con las OCS

No existe un particular modelo basado en la utilización de nuevas tecnologías de información y comunicación para recibir, integrar e incorporar los aportes y las causas de la sociedad civil. Como ya se ha mencionado, existen una serie de dispositivos que pueden ser usados por las OCS, pero que no son de uso exclusivo para éstas: Los mecanismos más comúnmente utilizados para la vinculación del gobierno con la ciudadanía son: las audiencias públicas (garantizadas por ley, Art. 8), las páginas web (recientemente reglamentadas en la Ley de Acceso a la Información Pública), las ventanillas únicas (presentes tradicionalmente en los reglamentos orgánicos de las dependencias) y con menor frecuencia, los seminarios y consultas a través de teléfono abierto. Estos dos dispositivos, son esporádicos y/o dependen de cada una de las instancias gubernamentales. Sin duda, existe la posibilidad de acceder, vía telefónica y en cualquier momento, a las distintas autoridades, pero este medio no es abierto, depende del trabajo individual de las propias OCS.

Ahora bien, en cuanto a las principales características de las páginas web del sector público, las OCS opinaron, en general que contienen información pertinente, actualizada y oportuna, pero aunque puedan disponer de mecanismos de consulta, rara vez o casi nunca recogen comentarios de la OCS ó permiten la comunicación con la autoridad.

c) Instancias de participación en el desarrollo político, económico y social del país

Como ya se ha mencionado, a nivel constitucional (Art. 8, 9, 25 y 26), existen una serie de disposiciones jurídicas destinadas a fomentar la participación de las OCS en el desarrollo nacional, pero se carece una reglamentación específica que, primero, reconozca el carácter público de éstas y, en un segundo momento, de normas que regulen su incidencia específica en el diseño, ejecución y evaluación de los distintos planes y programas de desarrollo político, económico y social.

A pesar de lo anterior, no se puede negar la existencia de prácticas y experiencias de relación entre las OCS y el gobierno en temas de

³² Pastrana. op. cit.

desarrollo nacional. Efectivamente, la actual administración federal, así como otras tantas administraciones locales, se han preocupado por extender los vínculos para recoger, sistematizar y aprovechar la potencialidad de la sociedad civil en la hechura de las políticas públicas. Por ejemplo, muchas de las dependencias gubernamentales cuentan con Consejos Consultivos en los cuales existen espacios formales para la representación de la sociedad civil. Asimismo, existen diversas experiencias tanto en el ámbito estatal, como en el municipal, basados en amplios procesos organizativos desarrollados en conjunto con las OCS, sin embargo, al carecer de objetivos claros e institucionales, dichos espacios de interlocución se reducen en la función de la sociedad civil a la de un ente consultor o de operación de programas gubernamentales y así la participación de las OCS sólo sirven para avalar decisiones que están previamente tomadas por los gobiernos. Dos son las formas que adquiere esta participación: la primera, a través de reuniones donde se invitan a las OSC para informarles o consultarles sobre determinados temas y, la segunda, a través del desarrollo de políticas públicas que impulsa el gobierno pero que transfiere a las OSC para que ellas las ejecuten.

En este sentido, los ámbitos en los que se desarrolla la participación de las OCS, ocurre principalmente en el ámbito social; de forma menos significativa en el ámbito político y disminuye drásticamente en el nivel económico.

d) Instancias de participación en decisiones presupuestarias

La situación de la participación de las OSC en decisiones presupuestarias o de inversión es aún más extrema que en los casos anteriores. En este tema la participación se limita exclusivamente a organizar procesos consultivos o asistir a consejos de políticas, programas o proyectos como invitados y con derechos limitados. Los espacios donde pueden participar las OSC se caracterizan por ser posteriores a la toma de decisiones, por lo que no existe ninguna posibilidad de influir o ejercer presiones sobre la toma de decisiones en materias presupuestarias. Éste es un ámbito que aparece como vedado para las OSC.

El factor común de todas las restricciones a las que se ven enfrentadas las OSC es la falta de voluntad del Estado de incorporarlas como agentes activos del desarrollo del país.

e) Educación en valores de democracia, derechos humanos y diversidad

En México existe un conjunto de experiencias de cooperación entre las OCS, entidades gubernamentales y grupos académicos orientadas al

desarrollo de programas educativos para la democracia y derechos humanos, sin embargo, su presencia en el escenario nacional es circunstancial. En otras palabras, no forma parte integral de la política de desarrollo gubernamental. No obstante, se pueden mencionar como experiencias exitosas las siguientes:

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, la cual es un espacio académico de reflexión, análisis, docencia, elaboración y definición de líneas de investigación desde un enfoque interdisciplinario que vincula los aportes de investigadores, académicos y miembros de Organizaciones No Gubernamentales, nacionales e internacionales, dedicadas a la investigación y educación en derechos humanos.³³

Así como los programas de fomento a iniciativas ciudadanas en materia de educación y promoción de los derechos humanos en el Distrito Federal, desarrollados por el Indesol (véase tabla 2).

Tabla 2
Programa de Coinversión Social 2002 – 2003 INDESOL

| PROGRAMAS 2002 | | |
|---|--|------------------|
| Organización | Programa | Entidad |
| Fundación Mexicana para la Lucha Contra el Sida, A.C. | Modelo de intervención educativa en materia de derechos humanos dirigido a personas con VIH/SIDA y personal de salud | Distrito Federal |
| Asociación Mexicana para las Naciones Unidas | Formación del personal de instituciones educativas en Derechos Humanos | Distrito Federal |
| Comisión Mexicana De Defensa Y Promoción de los Derechos Humanos A.C. | Capacitación en Derechos Humanos: Una Tarea Necesaria en México | Distrito Federal |
| Colectivo de Hombres por Relaciones Iguualitarias, A.C. | Sensibilización a profesores y profesoras para la prevención y resolución no violenta de conflictos entre alumnos y alumnas de primaria y secundaria | Distrito Federal |
| Amnistía Internacional Sección Mexicana A.C. | Promotores Juveniles De Derechos Humanos del Distrito Federal: Por una Cultura de Respeto a la Diversidad y la Participación | Distrito Federal |
| Centro Transitorio De Capacitación Y Educación Recreativa El Caracol Ac | ¿CÓMO ME DEFIENDO? Proceso de vigilancia y defensoría de los derechos de niños, niñas y adolescentes | Distrito Federal |
| Acriat, A.C. | Capacitación a Defensores de Oficio del D.F. en Materia De Derechos Humanos | Distrito Federal |

³³ <http://catedradh.unesco.unam.mx/ver2000/catedra.htm>

| PROGRAMAS 2003 | | |
|--|---|------------------|
| Organización | Programa | Entidad |
| Fundación Mexicana para la lucha contra el SIDA, A.C. | Modelo de capacitación en derechos humanos,VIH/SIDA/ITS a hombres que tienen sexo con hombres (HSH), personas viviendo con VIH (PVV) y servidores públicos. | Distrito Federal |
| Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, A.C. | Por una cultura de denuncia a favor de la infancia | Distrito Federal |
| Caritas Hermanos Indígenas y Migrantes, A.C. | Promoción y defensa de los derechos humanos de población indígena y migrante de la Ciudad de México | Distrito Federal |
| Asociación Mexicana de Transformación Rural y Urbana, A.C. | Rompiendo el Temor a la Denuncia | Distrito Federal |
| Comunicación e Información de la Mujer, A.C. | Haciéndonos Visibles | Distrito Federal |
| Fotzi Ñahñö, A.C. | Difusión y promoción de los derechos de la mujer indígena | Distrito Federal |
| Amnistía Internacional Sección Mexicana, A.C. | Jóvenes por la Paz y los Derechos Humanos: construyendo la utopía | Distrito Federal |
| Colectivo de Hombres por Relaciones Iguitarias, A.C. | Formación de promotores y promotoras de educación para la paz y los derechos humanos. | Distrito Federal |
| Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. | Derechos de las mujeres: una herramienta contra la discriminación | Distrito Federal |

Fuente: <http://www.indesol.gob.mx>

Por otra parte, existe un conjunto de instancias gubernamentales y oficiales que cuentan con sus propios programas educativos para el fomento de una cultura democrática y pro de los Derechos Humanos. La propia Secretaría de Educación Pública, desde la administración anterior 1994-2000, incluyó en los Planes y Programas de la Educación Básica (en el área de Educación Cívica, particularmente), los temas de democracia, derechos humanos y derechos de los niños.³⁴

Por otro lado, instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), cuenta con un área específica para la Promoción y Divulgación de los derechos humanos. Dicha oficina, es la encargada del desarrollo de programas de capacitación y formación en derechos

³⁴ Tanto los planes de estudio para la educación primaria, como los destinados al nivel de secundaria, incluyen, en el área de civismo el "Conocimiento y comprensión de los derechos y deberes", aspecto en el cual incluyen el tratamiento de los derechos humanos y la democracia. Cfr. Planes de estudio para educación Básica. Primaria y Secundaria. Secretaría de Educación Pública. 2000.

humanos, dirigidos tanto a especialistas, como a servidores públicos y todo público interesado. Como ejemplos de este trabajo, podría mencionarse el Programa de capacitación en Derechos Humanos para la Educación Básica y el Diplomado en Derechos Humanos.³⁵ En el campo de la investigación en Derechos Humanos, es importante señalar la iniciativa que ha tenido la CNDH en crear un centro especializado en su área (julio, 2002): El Centro Nacional de Derechos de los Humanos (CENADEH). Este instituto se dedica exclusivamente a realizar estudios e investigaciones académicas en el campo de los derechos humanos, fomentar el intercambio académico e interinstitucional y formar investigadores.³⁶

En este mismo tenor, está el trabajo del Instituto Federal Electoral (IFE), el cual cuenta con la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, que se encarga, entre otras funciones de difundir y desarrollar una serie de programas y materiales didácticos orientados al fortalecimiento de la democracia y a la formación de ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales. Como ejemplo de este trabajo se puede mencionar: El Foro de Educación Cívica y Cultura Política Democrática (abril 2000) y la Semana Nacional de la Ciudadanía y la Democracia (septiembre 2003).³⁷

Dimensión 5: Críticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las políticas de gobierno o instancias/foros internacionales oficiales

Las principales críticas (tradicionales) que las OCS realizan en torno a las políticas de los gobiernos o instancias/foros internacionales oficiales, son:

- a) El trato discrecional y coyuntural de los canales y políticas de interlocución gubernamental con las OCS
- b) La falta de mecanismos de participación para la ciudadanía y la sociedad civil
- c) Limitaciones institucionales y/o jurídicas para la incidencia de las OCS y ciudadanía en general en la toma, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas
- d) Omisión por parte del Estado de la relevancia de las OCS como instituciones de interés público, así como de su trabajo en materias

³⁵ <http://www.cndh.org.mx/index.html>.

³⁶ <http://cenadeh.org.mx>

³⁷ <http://deceyec.ife.org.mx/>

como educación, salud, vivienda, alimentación, organización social, proyectos productivos y otros tópicos vinculados con el desarrollo social.

Ahora bien, en cuanto a las críticas contra la expansión global del modelo neoliberal, en México existen un conjunto de organizaciones civiles que en diversas ocasiones y foros se han manifestado en contra de las políticas globales de desigualdad social; desinterés por la justicia; depredación del medio ambiente; privatización de los servicios públicos y, en general, sobre el creciente abandono del Estado en el cumplimiento de sus deberes públicos.³⁸

En este sentido, la crítica de las organizaciones sociales, más que centrarse en los procesos de globalización –el cual se reconoce, como un fenómeno mundial con una tendencia creciente e ineludible– se abocan a proponer un conjunto de alternativas posibles para el desarrollo social y democrático de los pueblos. Específicamente, plantean una nueva propuesta de organización productiva, basada en modelos de desarrollo sustentable (producción de alimentos orgánicos, cooperativas de producción, organizaciones de comercio justo, etc.) y políticas públicas alternativas que contemplen los derechos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales que impulsen la construcción de una democracia social y participativa para el desarrollo integral de los pueblos.

La aceptación de este conjunto de críticas y propuestas, depende de quien habla y de quien escucha. Es decir, se puede decir que un gran conjunto de organizaciones sociales en México comparten, en lo general, cada uno de dichos pronunciamientos. No obstante, otro tipo de sectores (la iniciativa privada, los actores gubernamentales) tienen una clara

³⁸ La reunión y expresión más reciente de estas organizaciones tuvo lugar en el Foro: "El Sureste Resiste: Construyendo caminos con justicia y dignidad", realizado el 2 y 3 de agosto del 2003, en la ciudad de Mérida, con motivo de la Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio a celebrarse en la ciudad de Cancún en septiembre del mismo año. En este foro, participaron, entre otras organizaciones, las siguientes: Coordinadora de Movimientos Sociales de Yucatán (COMOSYO), Equipo Indignación A.C., Comité Indígena de Derechos Humanos "Digna Ochoa", Misioneros A.C., Sección 29 del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana UNT, Centro Cultural Amaro, Educación, Cultura y Ecología A.C. (EDUCE), Red Tabasqueña ante el neoliberalismo (RTAN), Comité de Bienvenida de Cancún, Cooperativa Chac Lol, Comisión de Derechos Humanos de Tabasco (CODEHUTAB), Buenas Intenciones A.C., Chan Tza Can, Centro Quintanarroense de Desarrollo A.C. (CEORODAC), Mujeres en Lucha por la Democracia, Unión de Jubilados y Pensionados de Cordemex, APIS A.C., Campesinos Ecológicos de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Benítez, Radio Aajen Kaj, Colectivo de Trabajadores de la Educación, Compartimos Bienestar y Salud para los Niños Mayas A.C., Frente Nacional de Personas Afectadas por el VIH/Sida (FRENPAVIH), Universidad Marista, AREKO, K et Ximbal, Asociación Ecológica Santo Tomás, Comité de Derechos Humanos de Comalcalco (CODEHUCOM), Indimedia Chiapas, Puente Cancún, Global Exchange Chiapas, CIEPAC, Populares por la Autonomía, Grupo Plural de Mujeres en el Estado de Quintana Roo A.C., Centro de Información e Investigación Municipal A.C. Juventud, Colectivo Hojas de Hierba; Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), Red "Todos los Derechos para Todos", Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), Red de Género y Economía, Red de Género y Comercio, Espacio de Mujeres hacia Cancún 2003, Espacio Mexicano Alternativo frente a la OMC Cancún 2003, Red "Nuestro mundo no está en venta".

resistencia a los mismos. La obstinación sin duda, se ve reflejada en el tratamiento de “nota roja” con el que regularmente se resalta este tipo de información o encuentros de la sociedad civil en los medios masivos de comunicación. Es decir, los medios resaltan exclusivamente los disturbios o desmanes, antes que las propuestas o las críticas de dichas organizaciones sociales.

En este sentido, las organizaciones difunden su información y propuestas a través de sus propias estrategias de comunicación: mítines, marchas, reuniones, folletos, boletines, encuentros, foros, etc., pero no (forzosamente) tienen acceso a medios de comunicación o a dispositivos institucionales para hacer llegar sus propuestas y sus críticas.

Dimensión 6: Acceso efectivo a la información pública por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil

En términos generales, se puede decir que el acceso a la información pública por parte de las organizaciones sociales se ha visto favorecido por las nuevas disposiciones jurídicas aprobadas recientemente (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental), así como por la utilización de las nuevas tecnologías electrónicas. No obstante, en opinión de los entrevistados, aun cuando no se puede negar que actualmente se cuenta con mayores herramientas y bases para exigir la transparencia de información y la acción gubernamental, esto es una práctica muy reciente que aún sigue viciada por ciertas actitudes discrecionales y autoritarias. Esto es, no todo mundo tiene acceso a la misma información y su publicidad depende, en gran medida, de la sensibilidad política de las instituciones o agentes gubernamentales de que se trate.

Además, plantean que si bien es posible el acceso a la información pública en el ámbito de las dependencias federales, no sucede lo mismo cuando se trata de las oficinas estatales y, mucho menos, cuando se trata de aquellas ubicadas en los gobiernos municipales.

PRINCIPALES RESULTADOS

A pesar de que en términos constitucionales, está reconocido el derecho de libre asociación; la obligación de las autoridades a atender de forma expedita a los ciudadanos, así como la obligación del Estado a organizar un sistema de planeación democrático del desarrollo nacional, hasta el momento no existen canales institucionales específicos, ni espacios

institucionales concretos destinados a la atención de las organizaciones civiles en México, ni mucho menos a su fortalecimiento.

Hasta el momento los espacios de interlocución de Gobierno y Sociedad Civil son coyunturales y reducidos exclusivamente a la realización de procesos consultivos o, en el mejor de los casos, al desarrollo operativo de programas antes que a la formulación, definición y evaluación de las políticas públicas.

Aun cuando en México existen diversas instancias dedicadas al desarrollo de políticas de desarrollo orientadas a apoyar a los grupos minoritarios y, que desde junio del 2003 contamos con un cierto andamiaje jurídico contra la discriminación (Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), en realidad hasta no existe un modelo de representación explícito en el sistema político mexicano, así como tampoco una política social y económica suficientemente fundamentada en el ámbito gubernamental que promueva mediadas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades de los grupos vulnerables y que fortalezcan la cultura de la no democratización.

En este sentido, aún cuando contamos con ciertas condiciones jurídicas y programas contra la discriminación, en realidad, tenemos un amplísimo territorio donde se producen y reproducen relaciones ilegítimas e injustas. Hasta el momento, del total de la población del país, 90% es o ha sido blanco del algún tipo de discriminación, siendo los grupos más afectados la población femenina (51%); las personas con algún tipo de discapacidad (10%); la población indígena (10%); y el 20% restante corresponde a otros sectores que sufren discriminaciones por sus preferencias sexuales, confesión religiosa, condición migratoria, por su estado de salud, su edad, apariencia o identidad de género.

Aún cuando se puede afirmar que sí existen un conjunto de disposiciones jurídicas generales, así como oficinas encargadas de la interlocución con OCS en los distintos ámbitos y espacios gubernamentales, éstas tienen no un carácter institucional, son coyunturales y dependen de la voluntad de los agentes políticos y/o de gobierno en turno.

Se cuentan con un conjunto de instancias que promueven el desarrollo de programas educativos dirigidos al fomento y difusión de los derechos humanos y la democracia, pero se deben redoblar los esfuerzos para la consolidación de nueva cultura política.

Actualmente se puede afirmar que se cuenta con mayores herramientas y bases para exigir la transparencia de la información y de la acción

gubernamental, pero esto es una práctica muy reciente que aún sigue viciada por ciertas actitudes discrecionales y autoritarias

PROPUESTAS Y TAREAS PENDIENTES

- Establecimiento de un marco jurídico claro donde se reconozca claramente la existencia de las organizaciones civiles como un amplio sector no lucrativo y fomentar su acción comprometida con el desarrollo integral.
- Establecimiento de instrumentos de financiamiento público y privado destinados a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para hacer más visible el trabajo y el aporte de las mismas y promover la responsabilidad social.
- Generar programas y proyectos de desarrollo social e impulsar políticas públicas dirigidas a la fomentar la igualdad de oportunidades y la erradicación de todo tipo de discriminación.
- Fortalecer la cultura de la no democratización a través políticas de desarrollo específicas dirigidas a la creación de medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades de los grupos vulnerables.
- Impulsar el desarrollo de más programas educativos para la promoción y desarrollo de una cultura de los derechos humanos y fortalecimiento de la democracia.
- Apertura e institucionalización de mayores espacios de participación ciudadana y de interlocución con la sociedad civil.
- Apertura de espacios de interlocución gubernamentales en donde la opinión de la sociedad civil tenga un carácter vinculante.
- Establecer marcos legales que sustenten la importancia de la participación ciudadana y la incidencia y trabajo de las OCS como ejes fundamentales para la planeación y elaboración de modelos de desarrollo sustentable.
- Establecer marcos legales y dispositivos específicos que posibiliten la participación ciudadana y la incidencia de las OCS en la monitoreo y evaluación de la gestión pública.

- Establecer una nueva relación entre OCS y gobierno, basada en un correcto equilibrio entre autonomía de las organizaciones, registro público para acceso a fondos del Estado y participación en la definición de las políticas públicas.
- Garantizar la difusión frecuente y el acceso equitativo a información amplia, pertinente, actualizada, ordenada y comprensible a la ciudadanía.

NOTA: En el momento que se termina de sistematizar este informe, el 15 de diciembre del 2003, el pleno de la Cámara de Diputados, después de más de una década de lucha constante de las OCS, aprobó por 443 (de 500) votos la minuta por la que se crea la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, con la cual, se regula jurídicamente la relación entre la administración pública federal y las organizaciones civiles. No obstante, aun cuando sean bienvenidos estas nuevas disposiciones legales, los planteamientos vertidos en este informe siguen teniendo vigencia mientras que la norma no se constituya en una práctica social cotidiana que permita la creación de escenarios de corresponsabilidad democráticos entre la las OCS y las diversas instituciones gubernamentales.