

La participación ciudadana en la transición democrática: una mirada desde el Poder Legislativo

Diputado Ricardo Cantú Garza*

I. LA COYUNTURA EN EL MUNDO Y EN MÉXICO

Los últimos tres lustros han sido testigos de vertiginosos cambios en todos los ámbitos de la vida. Cambios tecnológicos con la expansión del *microchip*, los nuevos materiales, los superconductores y las comunicaciones. Cambios culturales en el modo de vida de los pueblos y en las ideas fundamentales de la modernidad, los discursos trascendentes de la historia no convocan ya a la intelectualidad mundial: ha cambiado nuestra idea de la Razón, del Deber, de la Ciencia, de la Historia, de la Nación, incluso las creencias religiosas.

Los cambios más notorios, sin duda, han sido los políticos. Desde los tanques en la Plaza de Tien AnMen, desde la caída del Muro de Berlín, simbólico derrumbe del llamado socialismo real y marca el fin de la guerra fría, el contexto internacional ha pasado de una bipolaridad entre el occidente capitalista y el socialismo allende la Cortina de Hierro, a una bipolaridad, siempre presente pero hoy mucho más

cruda, entre el Norte desarrollado y el Sur empobrecido y expoliado. Junto con el Muro de Berlín, cayeron algunos de los grandes paradigmas políticos que signaron el siglo XX, pero no desaparecieron, antes se ensancharon, las diferencias económicas y sociales entre unos pocos que lo tienen todo y muchos que nada tienen.

Vivimos, pues, en un mundo con un nuevo orden tecnoeconómico global. Nuevo orden que es producto de la renovada estrategia de reproducción ampliada del capital, el neoliberalismo, impuesto desde fines de la década de los setenta. Pero no es un mundo que desconozca los grandes males que le precedieron, por el contrario, los exacerba. Cuáles sean el carácter y el alcance de la globalización es algo que aún se encuentra a discusión. Por lo pronto, dos cosas son ciertas: la una, que algunas tendencias mundiales repercuten en los espacios nacionales, pero, la otra, que no debemos admitir las desigualdades del neoliberalismo como un sino fatal de la globalización.

Los profundos cambios mundiales han tenido como un factor constante la presencia

* Diputado Federal, coordinador del grupo parlamentario del PT y presidente de la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana de la LVII Legislatura.

activa de la sociedad civil. Las movilizaciones de Budapest, las plazas llenas de Praga, los mazos en las manos de los habitantes de los dos Berlín demoliendo el Muro... más, por igual, las protestas que llevaron al fin del *apartheid* en Sudáfrica, el plebiscito en Chile que puso término a la ignominiosa dictadura de Pinochet, las recientes protestas contra los organismos del gobierno económico mundial en Seattle, en Davos, en Washington... Por todo el mundo, el dinamismo de la sociedad hace aparecer miles de organizaciones con los más diversos fines, no siempre compatibles.

México no ha sido ajeno al empuje de su propio dinamismo social. Las dos décadas pasadas han visto algunas de las mayores muestras de solidaridad fraterna entre los mexicanos, unidos ante los desastres; a la par, han visto el crecimiento de nuevas formas de organización como respuesta a los cambios económicos y sociales. Y, sobre todo, han participado de los mayores cambios en el contexto político partidista y electoral desde la consumación de la Revolución de 1910-1921.

En la actualidad, el cambio es una constante mundial. ¿Cuáles signos definen ese cambio?

En México, el nuevo contexto político está marcado por un proceso de transición democrática, un proceso en marcha, lento e inacabado, pero constante. No es todavía un proceso irreversible en lo político; bien sabemos que persiste la tentación autoritaria en grupos de poder económico y político. Por eso y para alcanzar el estado de civilidad plena que merecemos los mexicanos, es indispensable la conclusión de este proceso.

Este periodo de transición tiene entre sus causas el cambio en la estructura social operado en nuestro país (la profundización de problemáticas urbanas y ecológicas, la defensa de los

derechos humanos, el cambio en la composición demográfica de la población, la influencia de los medios masivos de comunicación, etc.), la transformación en la correlación de fuerzas políticas y los espacios ganados por partidos de oposición y, claro está, el impulso que han proporcionado los partidos democráticos y las Organizaciones de la Sociedad Civil¹ (osc) involucradas en este proceso.

No es una transición dirigida desde el Gobierno, sino de un proceso político amplio y plural que involucra tanto a los partidos de oposición como al Gobierno, a la sociedad política como a la sociedad civil. Es la denominada Reforma Política del Estado.

La sociedad civil mexicana ha abandonado su papel pasivo que venía sosteniendo y ha inaugurado una etapa activa respecto de la vida pública, exigiendo procesos políticos transparentes y equitativos, así como el establecimiento de puentes institucionales permanentes para la consulta en la toma de decisiones. En una palabra, la ciudadanía demanda que la política esté a su servicio y le sea útil.

El mandato popular en esta nación es ahora plural, ya no es terminal ni definitivo, las mayorías son cambiantes y relativas, el voto se mueve en cada ejercicio electoral, la población exige y vigila a sus representantes debiendo éstos volver con el electorado para consultarle, terminando con ello los tiempos de la unilateralidad, autoritarismo y exclusión, para dar paso a los tiempos de la pluralidad y los consensos.

Son, pues, tiempos de transformación política y social. Hablar de participación ciudadana es hablar de la relación entre Estado y sociedad, de las formas que ha vivido esta relación y de las nuevas formas que debe vivir.

Las actuales estructuras políticas deben abrir paso a nuevas formas de participación ciudadana, es decir, el proceso de Reforma Políti-

ca del Estado, habrá de tomar en cuenta a los ciudadanos como actores centrales en el proceso de las decisiones políticas que conformen la conducción de la vida pública del país. No se trata de una conveniencia de los actores políticos para persuadir a los electores, eso corresponde al pasado. Se trata de reconstituir democráticamente la República.

Qué debiera de ser el Estado en el futuro es algo incierto. En este momento, debemos pugnar porque el Estado cumpla su compromiso de árbitro y guardián de la soberanía popular. Es cierto que la globalización nos obliga a replantear los modos en que se expresa la soberanía, pero nunca a renunciar a los principios establecidos incluso por los clásicos, desde Bodino y Hobbes hasta Rousseau: la soberanía reside en el pueblo.

Rescatar el sentido pleno de la soberanía significa la expansión de los mecanismos de ejercicio democrático al alcance de la ciudadanía. No podrá haber una verdadera participación ciudadana si ella, esta ciudadanía no elige libremente a sus representantes y tiene la posibilidad de revocarles el mandato cuando no cumplan con los intereses nacionales. Al mismo tiempo, se deben romper las restricciones que el sistema únicamente representativo impone a los ciudadanos: éstos deben tener la oportunidad de decidir sobre las leyes que los rigen y las políticas que se ejecutan.

Si la participación ciudadana es un componente del Estado futuro, lo será con una legislación electoral diáfana para todos los mexicanos. A la par, el sistema político mexicano, desde su Constitución Política, debe ser representativo tanto como participativo, en el entendido de que estas dos formas jurídicas no son opuestas sino complementarias.

El recto sentido de la república, de la *res publicæ*, el espacio de lo público exige que los

ciudadanos puedan concurrir al ágora del debate tanto como de la decisión. Y esto en los tres poderes y en los tres niveles de Gobierno.

Es indispensable que la participación ciudadana organizada penetre en los ámbitos de la administración pública, rebasando el gastado esquema de los 'foros de consulta'.

Uno de los grandes atrasos en la eficiencia de infinidad de programas públicos, ha sido y es, la falta de mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación que permitan revisar si se están obteniendo los resultados esperados, corregir los errores a los propios programas cuando estos no funcionan. Resulta necesario dotar a la ciudadanía de instrumentos de verificación, evaluación y en su caso, de rechazo a las decisiones de gobierno.

El desarrollo de la sociedad constituye una condición fundamental para el ejercicio de la democracia, de las libertades individuales y colectivas y para las posibilidades de realización personal. El desarrollo participativo de la sociedad debe ser una estrategia, donde se generen los instrumentos para potenciar el conjunto de capacidades y terminar con la exclusión de amplios sectores sociales en la conducción política y económica del país.

En este sentido, frente al crecimiento de las osc., no sólo en número, sino en diversidad y fines, se ha hecho patente la necesidad de reformar los marcos jurídicos que amparen su participación, no para limitarlas, sino para ofrecerles garantías jurídicas que permitan su desarrollo y que promuevan su coadyuvancia en la vida pública y en la representación de los intereses ciudadanos. Se trata no ya de eventos de carácter temporal o coyuntural, sino el desencadenamiento de procesos permanentes de organización ciudadana en la elaboración de las políticas públicas, en la planeación y en la programación. Esto es algo que los vientos democrati-



zadores que cruzan nuestro país, debieran incluir.

Por su parte, las osc no sustituyen ni deben invadir campos que están reservados a otras figuras políticas y sociales, entre ellas de manera muy importante a los partidos políticos y a las asociaciones políticas nacionales. A las osc les corresponde, entre otras actividades, la participación en la conformación de un tejido social indispensable para la estabilidad y progreso de la nación y dentro de ello, para elevar la cultura política de los ciudadanos.

Sobre las osc pesa la responsabilidad de agruparse, de la manera que lo decidan, para proponer políticas públicas sectoriales, orgánicas y de largo alcance, para superar el nivel de la crítica coyuntural. Algunas iniciativas se han tomado a este respecto, es necesario profundizarlas.

Hoy resulta necesario rescatar el sentido original del papel del Estado y adecuarlo a las condiciones presentes del país. El Estado es la sociedad y su gobierno, por más que los promotores a ultranza del "libre" mercado pretendan que aquél es un concepto superado. Es fundamental que se definan los consensos políticos básicos en torno a los espacios institucionales específicos de participación ciudadana.

La democracia es más que mecanismos de elección, de toma de decisiones y ejecución. Es más que un sistema político. Es una forma de vida y organización de las sociedades modernas.

La nueva relación entre Estado y sociedad representa un cambio en el ejercicio de gobierno, e implica además, el reconocimiento por parte del Estado de valorar la capacidad de la población organizada para expresar sus diferentes puntos de vista e intereses sobre la vida pública nacional. El desarrollo de la sociedad civil, no es sólo tarea de gobernantes, legisla-

dores u organizaciones. Es fundamentalmente una tarea de toda la sociedad, cuyo resultado principal debe ser reactivar una relación positiva, para todos los actores, entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

2. PARTICIPACION CIUDADANA: ANTECEDENTES, DESPLIEGUE Y CONSOLIDACION

La ciudadanía siempre ha participado en ciertos ámbitos de la vida política del país. Sin embargo, los alcances y tipos de participación eran diferentes.

El Estado mexicano consolidado a partir de la Revolución de 1910-1921 desarrolló una política, primero, de control político a través de la figura del "hombre fuerte" en la presidencia. A partir del ejercicio del general Calles, se pasa de un "régimen de caudillos a un régimen de instituciones". Las instituciones del nacionalismo revolucionario irían acompañadas por el control de las masas, reforzada con la fundación del Partido Nacional Mexicano en 1929. Este partido (antecedente del PRI) logró conjuntar a la mayoría de las fuerzas partidistas nacionales y regionales, anulando el caudillismo y convirtiéndose en el centro político real, el fiel de la balanza política tanto para las disputas como para los consensos, en suma, el principal factor de legitimidad para el Gobierno.

Estado y partido de Estado desplegaron políticas complementarias. En la década de los treinta, el partido de Estado absorbe la mayoría de los movimientos populares en sus "sectores" (campesino, obrero y militar, primero, y después popular). Esto facilitó un populismo económico político: los sectores afiliados al PNM-PRM-PRI recibían subvenciones estatales di-

rectas e indirectas (por ejemplo, el subsidio al consumo a través de prestaciones laborales de sindicatos que pertenecían a las centrales obreras priistas); en contraparte, los sectores aseguraban el triunfo de los candidatos priistas en las elecciones y su posterior legitimidad.

El populismo político no puede entenderse sin su contenido económico. Del mismo modo, el populismo era una política orgánicamente vinculada con el centralismo, el corporativismo y el paternalismo. Esta fue la forma específica que adoptó en México la construcción del Estado de Bienestar.

El modelo económico desarrollista de sustitución de importaciones, estableció el tipo de relación que habría con el capital transnacional, importó el fordismo (orden tecnoeconómico básico para el Estado de Bienestar, como ocurrió también en el *New Deal* de Roosevelt) y forjó el compromiso del proteccionismo.

El Estado postrevolucionario prácticamente creó una sociedad civil a su medida en el terreno fértil de la descomposición social causada por la Revolución. Por medio de los mecanismos mencionados (corporativismo, populismo, etc.) y con la institucionalización *ex profeso* de los organismos descentralizados de gobierno, el Estado asumió funciones típicas de la sociedad civil: no sólo la injerencia económica productiva, sino también los organismos encargados de la infancia, la familia, medios de comunicación en manos del gobierno y un largo etcétera. Era lo que con una óptica gramsciana se conoce como el Estado ampliado.

Este contexto condicionaba la participación ciudadana. Por una parte, la participación se restringía en gran medida a la elección política. Los ciudadanos elegían a un representante popular (legislador o titular del Ejecutivo) y no podían intervenir en la toma de decisiones de

este representante, ni en la planeación ni en la elaboración de políticas públicas.

La relación entre los electores y el representante elegido era casi siempre una relación corporativa y clientelar, lo que generaba una reacción de apatía e incredulidad ciudadana.

La relación general entre el Estado y la sociedad era una relación vertical y monolítica; la participación no tenía cauces internos (gubernamentales, estatales) de expresión y se manifestaba como protesta y movilización. Toda una etapa de la participación social en México estuvo caracterizada por la predominancia de mítines, plantones, manifestaciones y formas similares de protesta.

La relación vertical, asimétrica, entre el Estado y la sociedad reproducía una actitud impositiva del Gobierno hacia la sociedad: el gobierno imponía decisiones y formas institucionales. La participación ciudadana o estaba canalizada o era de protesta. La reacción social tenía que ser igualmente de fuerza.

La participación social y ciudadana o se daba en los estrechos márgenes de los sectores del partido de Estado y el gobierno, o se daba completamente contra estas instituciones. Esta situación no ha cambiado del todo pero se mueve con rumbo. Es un proceso en el que la transformación del viejo sistema político conlleva un cambio de la cultura política y viceversa.

Es falsa la percepción de una apatía generalizada que aleja a los ciudadanos de las tareas políticas o del proceso de construcción cotidiana de la Nación. Hay apatía ciertamente para participar en ciertos actos o hacerlo de manera manipulada. Es lógico pues existe una gran reticencia a las formas de participación del pasado, pero no hay reservas en participar cuando son los mismos ciudadanos quienes deciden qué, cómo y cuándo hacerlo.



La participación social siempre se ha dado. Los mexicanos no podemos ni debemos olvidar que cuando una catástrofe ha afectado a los compatriotas de alguna región, la sociedad se moviliza en su ayuda.

Además, siempre ha habido pequeños resquicios en el sistema político mexicano que han permitido otras formas de participación, aunque fueran minoritarias. A pesar del corporativismo, las fundaciones e instituciones de asistencia privada han participado en aliviar, en la medida de sus posibilidades, alguna carencia. Ha habido y hay organizaciones colectivistas de producción y cooperativistas de vivienda, consumo y ahorro; una de las principales instituciones agrarias de la Revolución, el ejido, desmembrado por las políticas neoliberales durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, mantuvo siempre una relación ambigua con el Gobierno.

En este sentido, a continuación se expondrán algunos referentes históricos de participación social y ciudadana organizada, de la tan en boga emergencia de la sociedad civil.

El antecedente de lo que hoy denominamos "tercer sector" se remonta a las misiones, hospitales y colegios fundados al inicio del periodo colonial por diversas órdenes religiosas.

Entre la Independencia y la Reforma, el conflicto entre Estado e Iglesia disminuyó el peso de las iniciativas de origen religioso, abriendo paso a diversas experiencias sociales basadas en interpretaciones locales de las utopías sociales del siglo XIX.

En el plano de la política social, salvo el caso de la educación pública y la asistencia social, los paradigmas de reforma social no lograron permear el quehacer gubernamental del porfiriato. Sin embargo, fue notable la expansión de instituciones de beneficencia que operaron con donativos privados y fondos pú-

blicos derivados de la lotería nacional. La nota dominante durante este período fueron las iniciativas conjuntas de asistencia emprendidas por filántropos, acaudalados y el gobierno.

Durante el período de la Revolución Mexicana, coincidieron iniciativas de origen eclesial y filantrópico dando lugar al desarrollo del movimiento cooperativo, iniciativas de laicos y religiosos en el mundo del trabajo y la promoción de obras en el terreno de la educación y la acción social.

La profundidad del conflicto revolucionario, el nuevo papel protagónico del estado emergente, su manifiesta hostilidad con la oposición política y la Iglesia Católica, mantuvo siempre en las márgenes este rico proceso, que vendrá a confluir mas tarde con el mundo contemporáneo de los organismos civiles en México.

En México, cuando se estudia su génesis, evolución e influencia pública regularmente se confunde la larga tradición hispana de filantropía con la expresión postrevolucionaria que empezó a expresarse a fines de los treinta durante el régimen cardenista.

El sector popular del partido de Estado se integró con dificultades entre 1937 y 1942. La necesidad de atraer las expresiones de organización urbana llevaron al gobierno de Manuel Ávila Camacho en 1943 a definir la estructura formal de esa organización de organizaciones denominada Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

En los años posteriores el gobierno buscó atender las necesidades de la población, sobre todo en oferta de servicios. Ello podría explicar porqué no se fomentaron opciones de organización civil diferentes a las que marcan un auge del movimiento obrero.

La iniciativa de Ley de Instituciones de Asistencia Privada (IAP) para el Distrito Federal,

de 1943, con sus sucesivas reformas, reconoció a las *MAP* personalidad moral, derecho a poseer bienes, recibir donativos y establecer fundaciones con el fin de efectuar obras de asistencia social a terceros. Incluyó diversas disposiciones de exención hacendaria y dio marco de referencia a la expansión del sector filantrópico y asistencial en la época de bonanza económica de la postguerra.

En algunas otras entidades federativas con grandes ciudades en expansión se decretaron también leyes similares. Característico de este esquema fue su administración a través de las Juntas de Asistencia Privada, cuyos consejeros siguen siendo designados por el Gobernador en turno, a partir de proposiciones de las instituciones de beneficencia participantes y las Juntas anteriores.

Diversas obras de asistencia social con gran solidez, como hospicios, casas de ancianos, hospitales, financiadas con donativos empresariales y fondos gubernamentales, siguen desarrollándose desde un marco asistencialista y de beneficencia.

Con una perspectiva más abierta tanto al público como a la interlocución internacional, se comienzan también a desarrollar los servicios de emergencia y atención de la Cruz Roja Mexicana. El antiguo Monte de Piedad, con mecanismo de financiamiento autosostenible, también se actualiza en el marco de este nuevo esquema jurídico.

En el terreno de la asistencia social, el protagonismo estatal se expresó también en lo que a partir de los setenta se conoció como el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia, en el cual, las primeras damas del Ejecutivo, los presupuestos y lineamientos gubernamentales garantizaron una presencia preponderante al gobierno, frente a las iniciativas civiles, filantrópicas y religiosas. Este sistema ha sido opera-

do preponderantemente por sucesivos gobiernos, muchas veces prestando servicios directos u operando programas de abasto subsidiados en programas de integración familiar, niños y ancianos.

A diferencia de los sistemas desarrollados desde el siglo XIX en los países más industrializados, aquí cabe destacar la presencia del Estado en las actividades de asistencia y filantropía, el peso relativamente menor de los sectores empresariales en la vida nacional, así como la participación activa, mas no reconocida, de la institución católica, de religiosos y de laicos católicos en muchas de las iniciativas.

Luis Lópezllera Méndez afirma en su estudio *Las organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo en México* que entre los años cincuenta y sesenta la iglesia católica fue la principal fuente de inspiración para el surgimiento de organizaciones sociales regidas por los principios cristianos de solidaridad. En los cincuenta "se crea el movimiento de cooperativas de ahorro y crédito en muchas poblaciones del país, sobre todo en la zona del Bajío, con la colaboración, las más de las veces, de sacerdotes". También se impulsó "un apostolado proletario en ambientes obreros y campesinos tanto de jóvenes como de adultos".

Dentro de ese esquema, en los sesenta se fundan importantes organizaciones laicas en la ciudad de México y en algunas entidades federativas, muchas de ellas como asociaciones civiles.

Sin embargo es hasta 1950 que se acuña el concepto de "organización no gubernamental" (ONG) en la naciente Organización de las Naciones Unidas, para designar un grupo especial de participantes que no tenían representación oficial en sus países de origen, pero actuaban con algún organismo de ese espacio de concertación internacional.

La Carta de las Naciones Unidas, capítulo X, artículo 71, faculta al Consejo Económico y Social para entablar relaciones de consulta y cooperación con las ONG que se ocupasen en asuntos de su competencia.

La resolución 288 (X) de 27 de febrero de 1950 conceptualiza a las ONG como toda organización internacional cuya constitución no fuera consecuencia de un tratado intergubernamental. Su función sería dar voz a los pueblos en la ONU, a través de instituciones independientes de sus gobiernos.

La definición de ONG mantiene una connotación negativa frente a la dimensión gubernamental e incluye sólo al conjunto de organizaciones orientadas a promover el desarrollo desde la sociedad civil, pero sigue siendo un término en uso.

El vertiginoso desarrollo mundial de este tipo específico de organización ha llevado a que en América Latina las designaciones hayan transitado desde 'organizaciones no gubernamentales para el desarrollo' hasta 'organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo' pasando por 'organizaciones civiles' y 'organizaciones del tercer sector', entre otras.²

El investigador Rubén Aguilar destaca que el Estado nunca inhibió la creación de esas agrupaciones civiles. Después de la matanza estudiantil de 1968, explica, anidó en varios frentes de la clase media la preocupación por "construir un nuevo país". Lo significativo es que con el surgimiento de nuevos actores sociales la Iglesia católica quedó rebasada, pues se crearon organizaciones desvinculadas por completo de su jerarquía. Estas fueron denominadas por el gobierno como organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo. No se ha escrito mucho al respecto, pero Rubén Aguilar refiere que durante el régimen de Luis

Echeverría resintieron la presión de las dependencias estatales creadas para impulsar la organización popular.

En los sesenta y setenta surgieron organizaciones sociales de autosubsistencia, autoalfabetización y comercialización de productos primarios entre segmentos de población a los que no cobijaban los programas asistenciales del Estado.

La sociedad mexicana conoció un gran periodo de movilización en la década de los setenta, con la organización de Frentes de Lucha y Populares y las Coordinadoras que aglutinaban movimientos sociales de distinto signo. La reforma política de 1977 fue en parte una respuesta a la demanda de apertura de la sociedad mexicana.

Los movimientos ecologistas de los setenta llamaron la atención del Estado para recriminarle su desinterés por los problemas ambientales. Y fue, ésta, la década de expansión del feminismo y la diversidad de género en México.

Gradualmente se fue llenando el panorama de osc con demandas específicas. Las demandas crecieron conforme se redujo el tamaño, el presupuesto y los objetivos de las políticas sociales impulsadas por el Gobierno.

No es coincidencia que las osc adquirieran fuerza y sentido al tiempo que el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) inició la desincorporación de paraestatales y canalizó mayores recursos a los intereses de la deuda externa.

Los terremotos de 1985 en la ciudad de México son por eso considerados punto de quiebre entre el gobierno federal y las osc: Para muchos constituyen la génesis de estas organizaciones ante la decisión del aparato de Estado de disminuir su oferta de servicios básicos o de impulsar programas de contenido social.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari la expansión de las osc tuvo varias respuestas.

Con el Pronasol se creó una red paralela a partir del modelo de organización que tienen las osc.

3. UN ACERCAMIENTO A LA DEFINICIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El proceso histórico relatado en el apartado anterior es parte y causa de la transición democrática que hoy vivimos. Este proceso implica la aparición y crecimiento de las osc al mismo tiempo que un cambio en las modalidades de la participación ciudadana, una transformación generada desde abajo, desde la ciudadanía misma. Por ello, no debemos perder su impulso.

Las osc han sido en parte la respuesta civil a las políticas de Estado, especialmente a la concepción misma del Estado y la relación que guarda con la ciudadanía. Durante el proceso histórico de crecimiento de las osc puede decirse que el Estado no frenó su proliferación y, más aún, en ocasiones se retroalimentó con el planteamiento programático y discursivo de muchas de ellas. Si bien el Estado no las reconocía (ni las reconoce aún) como actores sociales e interlocutores legítimos, es evidente que ha obtenido beneficios de su actividad.

Ahora bien, la globalización económica, la pérdida de peso de los estados nacionales, (presionados desde afuera por los organismos encargados del gobierno económico mundial y los intereses de las potencias, e impugnados en su legitimidad desde adentro), el desmantelamiento progresivo del Estado de Bienestar, la retirada de las dictaduras militares, la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría, entre otros acontecimientos, han llevado al reordenamiento profundo del orden mundial y al replanteamiento de la discusión en torno a los paradigmas del desarrollo contemporáneo.

Las políticas neoliberales exigen el control de los indicadores macroeconómicos más que el sostenimiento de un nivel digno de vida; la reducción (adelgazamiento) del Estado, tanto en tamaño institucional como en intervención económica y en capacidad presupuestal.

La implantación del reajuste estructural en México ha implicado un creciente deterioro de las condiciones de vida de la inmensa mayoría de la población desde 1982. Al deterioro generalizado del empleo y el ingreso, se ha sumado el desmantelamiento de las políticas sociales impulsadas durante el desarrollismo.

Lo que queda de la antigua política social, ha sido subsumido a la lógica de la acumulación financiera (salud y vivienda, por ejemplo). Muchos organismos de política social han sido contruidos más bien como paliativos provisionales frente a fuertes presiones sociales y políticas, y muchos subsidios públicos que de algún modo llegaban a la población, ahora se transfieren al sector financiero.

Por otra parte, sabemos bien que el mercado no es el espacio idóneo para el planteamiento y resolución de los grandes problemas nacionales. Al mercado le son ajenas las cuestiones de ecología, de calidad de vida y de cultura, para mencionar algunas.

La polarización social, el desarrollo regional cada vez más diferenciado, la generalización de la inseguridad, el afloramiento de casos escandalosos de impunidad y corrupción, sobre todo la generación de situaciones de miseria y amenaza de exclusión social definitiva de enormes grupos de población, son parte de la cotidianidad de nuestra transición iniciada, pero aún inconclusa entre el viejo régimen y una sociedad moderna, democrática, justa y sustentable.

Las áreas desatendidas por el mercado y la acción gubernamental tradicional, han abier-

to un espacio a iniciativas sociales inéditas que implican el replanteamiento de los términos de la discusión en torno al proyecto de desarrollo nacional, el desenvolvimiento de un amplio espectro de actores sociales emergentes y una mayor interlocución con los foros internacionales y la sociedad civil mundial.

A partir de la rica experiencia acumulada hasta los años ochenta se transita hacia un nuevo paradigma y posicionamiento de la sociedad civil frente al gobierno y el mercado, donde las osc juegan un papel articulador, pero en modo alguno exclusivo.

En el plano social, el desarrollo con rostro humano, la equidad y la participación activa de cada vez más diversos actores emergentes se concibe como condición esencial. El rediseño cogestionario de nuevas políticas sociales y de un desarrollo económico menos polarizador son planos de actuación igualmente importantes.

Junto con la globalización económica, se da un proceso paralelo de globalización de la sociedad civil, que vinculando lo local con lo global, da una nueva plataforma de acción hacia el desarrollo a nuevos actores sociales emergentes y a las propias osc en los diversos espacios nacionales.

En términos generales, la década perdida del desarrollo, ha significado en el mundo de la sociedad civil, una progresiva pérdida de sentido de la anterior discusión entre los parámetros de participación social y participación política. Hoy este espectro se concibe más como una rica gama complementaria de actividades sociales pertinentes que como un antagonismo.

Existen en México más de 10 000 osc, según diferentes fuentes. Prácticamente, no existe campo de acción social o región del país en donde no tengan presencia.

En un plano de actividad, las osc desarrollan trabajo con grupos campesinos e indígenas, proyectos de comunicación alternativa, defensa y promoción de derechos humanos, proyectos de salud y educación cívica popular, medio ambiente, género, vivienda y hábitat, proyectos con niños y jóvenes, discapacitados, tercera edad, farmacodependencia, refugiados, sexo-servidoras, arte y cultura, así como también desarrollo local, gobernabilidad y democracia.

Es notable también el surgimiento de fundaciones de origen nacional que independientemente de su origen filantrópico, eclesial o social convergen en revalorar su trabajo más hacia iniciativas de desarrollo replicables con participación social activa, que hacia la mitigación de los efectos visibles de la miseria y la exclusión.

Un segundo plano de actividad que cobró fuerza durante la última década, y ha potenciado enormemente la presencia y peso de las organizaciones civiles, ha sido la construcción de redes.

Algunas redes se han construido temáticamente en torno a promoción de servicios de salud y educación popular, promoción y defensa de los derechos humanos, alimentación, frente al tratado de libre comercio, de apoyo a la niñez, género, hábitat y medio ambiente, entre otras.

Otras redes más amplias como Convergencia, Foro de Apoyo Mutuo y Centro Mexicano por la Filantropía, se han constituido con propósitos expresos de fortalecer la presencia de la sociedad civil mexicana, buscar nuevas formas de interlocución con el gobierno y en general, propiciar un desarrollo social económico y político justo e incluyente para todos los mexicanos, sin distinción.

Cabe mencionar la importancia creciente de las osc en diversos foros internacionales,

como ha sido el caso en torno a medio ambiente (1992), género (1994), desarrollo social (1995) y hábitat (1996), participación que ha dado cauce a nuevos planteamientos de políticas sociales y la formación de nuevas redes.

En el plano de la reforma de Estado, las confluencias más contundentes se han dado en torno a la democratización de los procesos electorales de 1988, 1991, 1994 y 1997 y la progresiva ciudadanización de los organismos de calificación electoral, a partir de la conformación de Alianza Cívica.

Uno de los aspectos relevantes de la situación presente sobre participación ciudadana organizada es el debate legislativo en curso. En 1994, se abre una nueva etapa en el proceso de establecimiento de un marco regulatorio de las relaciones gobierno-sociedad civil.

Un grupo de trabajo integrado por representantes de redes de OSC comenzó a trabajar un nuevo proyecto de marco legal para el sector no lucrativo, adecuado a las nuevas circunstancias de México.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 recogió explícitamente la necesidad de establecer un nuevo marco regulatorio que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de la sociedad civil.

La idea de sociedad civil frente a los poderes económico y político dominantes, se concibe hoy como amplísimo espectro de actores tradicionales y emergentes, en un marco de diálogo, negociación, consensos y construcción colectiva de alternativas futuras.

No se trata ya de enfrentar a los sectores populares contra el gobierno y el mercado, sino de involucrarlos en un proyecto de transición con gobernabilidad que apunte hacia un modelo de sociedad incluyente y justa.

En este proceso de socialización de la política y politización de la sociedad, se transita de

la oposición a la proposición incluyente y factible, vinculando lo local, lo nacional y lo global, y trabajando simultáneamente los planos de los proyectos de desarrollo local y sectorial, el replanteamiento cogestionario de las políticas públicas y la reforma democrática del régimen político.

Las políticas sociales, son hoy un campo privilegiado de trabajo en materia de participación ciudadana. No es posible ni deseable volver al estado benefactor, ni arribar a un estado neoliberal de mercado con mínima e ineficaces políticas compensatorias.

Todos los foros y organismos internacionales así como las construcciones propositivas desarrolladas desde la sociedad civil, recomiendan el diseño y puesta en marcha de nuevas políticas sociales. Éstas deben partir de la idea fundamental de la participación ciudadana como factor esencial del desarrollo y la gobernabilidad democrática. Deben ser facilitadores de la iniciativa social, participativas en su diseño, operación y evaluación.

Deben también involucrar en espacios comunes de diálogo y elaboración, actores sociales y civiles, gobiernos locales e instituciones de educación superior. Un alto potencial de reproducibilidad, contenido cultural y educativo es también recomendable, así como el respeto y la inclusión, de la diversidad de situaciones culturales y geográficas.

Seguramente, este será un ámbito intenso de discusión sociedad-gobierno y de elaboración legislativa durante los próximos años.

En el desenlace de estos debates e iniciativas futuras, los valores de la sociedad democrática, justa y participativa, tienen la palabra.

¿Qué debemos entender hoy por participación ciudadana? ¿Cuáles son sus expectativas, sus ámbitos?

4. ESTADO Y OSC: CUANDO SUS PROYECTOS LOS ALCANCEN

Con la declaración de Derechos del Hombre y de los Ciudadanos (de 1789, precedida de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, en la cual, en desde su primera cláusula se consagraba la igualdad ciudadana), toda persona nacida en un territorio nacional era, a partir de cierta edad, ciudadano, independientemente de que fuera propietario o no, y en tanto igual a los demás ante la ley y con derecho a elegir a sus representantes. Desde entonces, el Estado moderno es inimaginable sin el concepto de ciudadanos iguales —y no de súbditos—, así como las formas políticas de gobierno, como la democracia representativa. Una de las principales luchas de toda la humanidad ha sido hacer reales, efectivos y plenos esos conceptos e instituciones.

Sin embargo, ante la igualdad jurídica ha prevalecido la desigualdad económica. Y es que el ciudadano “natural”, individual no existe. Nótese que el término ciudadanía puede significar tanto la cualidad de uso pleno de los derechos de una nacionalidad (como cuando se dice ser ciudadano mexicano) como el conjunto de individuos ciudadanos, muchos ciudadanos forman “la ciudadanía”.

Pues bien, este último significado de ciudadanía es la forma ideológicamente invertida de concebirla. El ciudadano no existe aislado, existe siempre en el seno de una sociedad. El reflejo duplicado y deformado de una sociedad civil es la ciudadanía. Y, en este sentido, ni la ciudadanía ni el ciudadano pueden ser sujetos históricos de un cambio social sino sólo como el medio de expresión jurídico político del verdadero sujeto que se encuentra en la sociedad civil.

Al margen de mistificaciones que pretenden ver en la ciudadanía o en la sociedad civil los únicos sujetos capaces de redimirnos, la sociedad civil al organizarse rompe con la tendencia a la masificación; y el ciudadano, al reconocerse en esas organizaciones y luchar por espacios sociales, rompe el individualismo de la democracia del mercado.

La ciudadanía, si bien no puede ser en sí misma el sujeto de la transformación histórica, se constituye en el actor social real imprescindible de esa transformación concreta.

Sirvan estas reflexiones para ponderar el papel transformador de la sociedad civil organizada.

Comencemos por una definición provisional de participación ciudadana. Participar es ser o hacerse parte; la participación ciudadana es la acción que le corresponde a los individuos en la decisiones de Gobierno en tanto son parte del Estado. La participación ciudadana es una forma de intervención que posibilita y potencializa a los ciudadanos reconocerse como actores, identificándose por sus intereses, demandas y propuestas en relación con el Gobierno. La participación ciudadana es un proceso de transformación social en sí misma.

La participación es un derecho de la ciudadanía. Eso no está a discusión, lo que se discute es, primero, como garantizar el libre ejercicio de ese derecho y, segundo, las modalidades concretas que puede adoptar.

Algunos de los principales ejes de discusión sobre la participación ciudadana son los ámbitos de lo público y lo privado y los tipos de participación.

Respecto del primer eje, anteriormente el espacio de lo público se identificaba automáticamente con lo gubernamental y lo privado con lo individual. Hoy los paradigmas han cam-

biado. Existen espacios sociales públicos que no son competencia gubernamental.

Se deben reconocer los rangos de autonomía de estos espacios sociales y de los actores que en ellos participan.

Respecto del segundo, la participación conoce un espectro muy amplio. Como una clasificación meramente operativa, puede tratarse de una participación social o colectiva de los ciudadanos frente a la empresa privada o frente a otros grupos sociales para diversos fines que no competen al Gobierno.

Puede ser una participación ciudadana en sentido estricto cuando se actúa precisamente en su carácter de ciudadano, es decir, como miembro de un Estado. Esta participación sí está indisolublemente ligada a los actos de Gobierno.

En consonancia con los principios rectores expuestos en el primer apartado de este artículo y algunos de los problemas antes insinuados, queremos presentar lo que han sido las líneas políticas de conducción de la Comisión de Participación Ciudadana durante esta LVII Legislatura. Estas líneas fungen también como ejes de pensamiento sobre lo que puede ser el futuro de la relación entre Estado y sociedad, sus perspectivas y su posible agenda.

- 1) El Estado debe abrir mayores espacios a la participación ciudadana y al debate público.
 - Debe darse una reforma constitucional y democrática del Estado que contemple la incorporación de las figuras de democracia semidirecta o participativa en el ámbito federal: el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato y la consulta popular, entre otras.
 - Debe existir un mejor sistema de información de actividades de los represen-

tantes populares y los servidores públicos, al alcance de los ciudadanos y, de preferencia, por medios masivos de comunicación.

Al mismo tiempo, la información generada por el sector público, en sus tres poderes y los tres niveles de gobierno, debe poder ser consultada por grupos ciudadanos.

Esta información es básica para que la ciudadanía forme su juicio y tome decisiones sustentadas. En particular, es indispensable para que la ciudadanía participe en la elaboración de políticas públicas.

- 2) Participación ciudadana y Gobierno.
 - Debe buscarse una relación horizontal, ya no vertical en la que el Gobierno quedaba en la cima de la pirámide. El gobierno, además, debe reconocer ámbitos autónomos de lo público en donde no interviene. La tolerancia, la pluralidad, el respeto y escucha de las minorías son esenciales.
 - El Gobierno es el responsable de crear las condiciones para una efectiva participación social y ciudadana, pues de lo contrario el derecho a la participación es letra muerta. Por supuesto, la creación de estas condiciones debe darse conjuntamente y de manera participativa con la ciudadanía.
 - La participación ciudadana debe fomentarse en todos los niveles de Gobierno y en los tres Poderes, aunque en cada caso adopte modalidades distintas.
 - El Gobierno debe informar veraz y oportunamente a la ciudadanía y abrir más canales de comunicación y acceso a la información; igualmente, para vigilar que otros agentes sociales informen cuando su acción es de competencia pública.

- En el orden de las decisiones políticas más altas, la participación ciudadana debe contar con un marco jurídico que la ampare y norme. La participación está dirigida a ser parte en la toma de decisiones políticas fundamentales, desde las electorales hasta reformas constitucionales.
 - En el orden de las decisiones administrativas y su ejecución, se debe informar y consultar realmente a la ciudadanía, que ésta participe activamente en la planeación, programación, ejecución y evaluación, sobre todo para el último caso, debe ser el de la cogestión y la corresponsabilidad.
 - Por otra parte, la sociedad civil organizada debe tener la voluntad política de participación y querer ser corresponsable de las políticas establecidas así como elevar al máximo su capacidad de proposición política y técnica.
- 4) Es necesaria la actualización del marco jurídico normativo sobre las osc.
- Mediante una ley de reconocimiento y fomento de las actividades de las osc.
 - Revisando el conjunto de disposiciones legales que atañen a la actividad de las osc.
 - La ciudadanía organizada debe poder participar en la planeación, programación, ejecución y supervisión de las políticas públicas, desde los planes de desarrollo en todos sus niveles hasta los informes gubernamentales.
 - Iniciando por abrir auténticos foros de consulta.
 - Pero avanzando más allá, a través de consultas populares, foros electrónicos, etcétera.
- 5) Debe promoverse una cultura de participación no sólo entre gobierno y osc, sino que incluya la iniciativa privada como sector productivo.
- Las empresas privadas deben mantener una línea abierta a la participación de los ciudadanos, sus inquietudes ecológicas, sus preocupaciones sobre salud.
 - Las empresas deben ser conscientes de que, independientemente de su eficiencia y resultados de mercado, tienen una responsabilidad social a la que la ciudadanía los puede convocar.
- 6) En todo este contexto, la Comisión de Participación Ciudadana de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, no tiene fórmulas fijas y busca permanentemente las orientaciones y criterios adecuados a través del diálogo. Sin pretender interferir en las decisiones autónomas y a título de mera reflexión, percibe tres grandes retos de las Organizaciones de la Sociedad Civil y su actuar:
- La problemática de la identidad de las osc, las cuales deben definir mejor sus propios ámbitos de trabajo, sus formas y estilos, sus relaciones con partidos, instituciones educativas, iglesias, y Gobierno y hasta su propia denominación.
 - El aglutinamiento de las osc entre sí. Se requieren espacios y mecanismos que faciliten los intercambios de osc comunes, la formación de redes, directorios actualizados y canales más fluidos de relaciones con el exterior, tanto de oscs de otros países como de agencias financiadoras o foros internacionales.
 - Una mejor formación y participación de las osc en la formulación de planes, proyectos y programas. Las osc se en-

cuentran en el espacio privilegiado de no caer en criterios mercantilistas o gerenciales, con una visión distinta de la sociedad pueden elaborar objetivos de verdadera política social, opuestos a los criterios tecnocráticos, si están a mayor altura técnica para la resolución de problemas.

7) Formas de participación.

- Las formas de participación deben ser múltiples e imaginativas y no limitar la creatividad de los grupos sociales en este aspecto, siempre y cuando no vulneren derechos de terceros y se dirijan al interés público o bien común.

- La participación ciudadana en relación con el Gobierno debe darse:

Primero, en la información recíproca, cabal y oportuna para poder establecer procesos de consulta reales para la toma de decisiones.

Segundo, no basta con tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos, deben crearse espacios donde el ciudadano proponga y la autoridad responda.

Tercero, que los ciudadanos decidan conjuntamente con las instancias gubernamentales y sean capaces efectivamente de ejecutar y evaluar programas y acciones de manera cogestiva.

Por supuesto, estas formas de participación ciudadana deben reglamentarse para discernir cuándo pueden ser individuales y cuándo colectivas, cuándo una consulta atiende a ciudadanos personalmente y cuándo a organizaciones, qué medios son los mejores y más adecuados para proporcionar información, qué instancias de participación intervienen en que procesos, cuáles serían los requisitos para la presentación de un propuesta o iniciativa popular, etc.

8) La relación de los ciudadanos con los órganos legislativos.

- En el marco institucional del pasado, era difícil que el ciudadano o las organizaciones civiles tuvieran acceso a los órganos de gobierno, incluyendo la Cámara de Diputados.
- Aunque formalmente existían vías y canales de contacto y diálogo entre la ciudadanía y los órganos legislativos, estos canales no eran muy adecuados y no se aplicaban plenamente, eran espacios restringidos.
- Si se quería más democracia era absolutamente necesario reformar el estilo vertical de relación primero porque es parte del ideal de Gobierno de nuestra nación; segundo, porque permite una mayor legitimidad y gobernabilidad; tercero, porque es el camino civil de resolución de conflictos de intereses públicos.
- Este modo de gobernar está cambiando inexorablemente y cada día hay más vínculos entre la ciudadanía participativa y una nueva forma de gobernar, aunque todavía falta por hacer.

Se busca, así, más sociedad frente al aparato gubernamental; si deseamos una mejor socialidad, de justicia, paz, participación, fraternidad a pesar y aun gracias a las diferencias, democracia, respeto, libertad e igualdad; si esos son algunos de los valores de la sociedad futura que deseamos para nosotros y nuestros hijos, el Estado debe construir espacios de mayor participación de la sociedad civil y ésta debe saber abrirlos.

Las osc son espacios de interés público que se crea la sociedad para construir una nueva cultura política. Además de un régimen polí-

tico plenamente democrático, la sociedad mexicana merece un régimen que permita desarrollar todas las iniciativas de sus ciudadanos y organizaciones intermedias.

La participación ciudadana, la espontánea y la organizada, la individual y la colectiva, nos ha dejado profundas enseñanzas ante las cuales las instancias del Gobierno mexicano son hoy mucho más sensibles que en el pasado.

La revaloración histórica es responsabilidad tanto de las instancias gubernamentales como de la sociedad civil. Tal perspectiva no debe ser tomada como una nueva adecuación para ver en qué condiciones distintas podemos seguir ejerciendo la función pública como en el pasado; nada de eso, debemos pensar de una forma distinta para transformar de manera radical la atávica cultura política de nuestro país.

En este sentido, son varios los retos que se enfrentan actualmente. Mencionaremos sólo los más importantes:

Debemos tener una concepción diferente e innovadora de la relación entre Gobierno y sociedad civil; es preciso reconocer ya que la participación ciudadana y como una forma de lucha del pueblo mexicano ha hecho la historia de nuestro país.

Un gran reto político es la gobernabilidad. La participación ciudadana genera legitimidad y confianza a un régimen, siempre y cuando este régimen gobierne conciliando intereses y no para un pequeño grupo privilegiado. Es decir, la participación legítima y permite una gobernabilidad más fluida no de un gobernante en lo personal sino del Estado en sus funciones sustantivas.

Una gobernabilidad de este tipo implica un pacto de civilidad y confianza plena en la democracia. Implica un contrato entre los actores y sujetos políticos y sociales en donde todos tengan cabida en un esquema de derecho justo.

A partir de los avances de hecho y jurídicos que se están dando, sería sensato prever las consecuencias: una mayor apertura para la participación ciudadana: ¿están preparadas para fomentar la participación y trabajar cogestivamente en varios ámbitos?

Serán necesarias adecuaciones jurídicas que concreten el derecho de participación. Además de leyes generales federales y estatales, será necesario reformar, sobre todo, la Ley General de Planeación.

Un punto derivado es pensar cuáles pueden ser las formas de participación ciudadana en el Poder Judicial; hasta ahora se ha avanzado más en la participación legislativa y en dependencias del Poder Ejecutivo.

Es necesario que la participación social y ciudadana crezca cualitativamente. El reto de este momento de transición es un reto común. Se requieren más organizaciones de la sociedad civil de tercer nivel, que elaboren propuestas estratégicas.

Quizá la siguiente gran cuestión a debatir una vez consolidado el marco jurídico general sea el de la formulación de políticas públicas y sociales. Tanto la participación ciudadana en esta formulación cuando compete a instancias gubernamentales como la formulación autónoma de estrategias y políticas por parte de la sociedad civil, llegando incluso a la discusión, aprobación y ejercicio de los presupuestos.

Los dos puntos anteriores son un pilar esencial para la construcción de la democracia social. El otro pilar es definitivamente la posibilidad de que las políticas sociales emanadas de la sociedad civil se dirijan también a la acción de la empresa privada. Los movimientos de protesta contra las políticas bancarias son una forma de participación social igualmente válida; otro tanto puede decirse de algunos movimientos ecologistas.

Por último, nunca deben perderse de vista los principios de la participación ciudadana. No debe ser una idea coyuntural o utilitarista de beneficio inmediato. Los problemas operativos o de eficiencia no son los principales.

Es posible que la democracia y la cogestión no sean más eficientes que un régimen autoritario o dictatorial, pero sí es mucho más eficaz políticamente. Las cuestiones operativas se irán perfeccionando con la práctica; por otra parte, uno de los aspectos operativos que más llaman la atención es el costo de la participación ciudadana: ¿cuánto cuesta la participación ciudadana? No lo sabemos, pero los costos sociales y políticos de la no participación son muchos más altos que los de la participación.

Nada deberá hacerse ya al margen de la ciudadanía, este es el contenido sustantivo de la Reforma del Estado en la presente coyuntura.

NOTAS

¹ A reserva de definir más adelante lo que se entiende por Organizaciones de la Sociedad Civil, es un concepto en parte sinónimo de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Organismos Civiles (OC), Organizaciones No Lucrativas (NPO, por sus siglas en inglés) y otras similares. Para evitar confusiones, se utilizará el término OSC a lo largo de este artículo. Se trata de las organizaciones que concretamente conforman el *tercer sector social*.

² Respecto de las denominaciones, véase la nota 1.

1995



Adriano Paggi Lucchi