

EL PROCESO DE CONSULTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

Enrique Valencia Lomeli

Centro de Investigación Observatorio Social, Universidad de Guadalajara

Luis Ignacio Román Morales¹

Centro de Investigación y Formación Social, ITESO

La Consulta para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil en México fue preparada a nivel nacional durante 1995 y presentada en un Foro nacional en Guadalajara el 18 de enero de 1996. Los objetivos de esta Consulta fueron *impulsar mecanismos de fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y detectar los ámbitos de colaboración entre el BID, los gobiernos (nacional, regionales y municipales) y las OSC, con el fin último de contribuir a la elevación de los niveles de bienestar de la población y al desarrollo sustentable.*

En el presente documento examinamos los resultados de la Consulta, enmarcándola en el contexto histórico de articulación entre los agentes participantes, así como en el de la participación de las OSC en decisiones y acciones públicas a nivel internacional.

En la primera parte del documento presentamos la evolución en las formas de organización de la Sociedad Civil mexicana, así como la incidencia que sobre ellas han tenido las estructuras político-económicas.

En la segunda se describirá el proceso de la Consulta mexicana, señalando el papel de cada uno de los interlocutores (BID, Gobierno mexicano y OSC).

¹ Los autores agradecen la colaboración de Germán Dabat M. en la preparación y síntesis de materiales, y los comentarios de Juan Manuel Ramírez Sáiz, de Charles Reilly y de David Winder. Por supuesto, los autores son los únicos responsables de este texto.

En la tercera se indicarán el seguimiento y los resultados de la Consulta durante 1996 así como las recomendaciones derivadas en la misma.

En la cuarta se analizarán los alcances y límites que tuvo este proceso, así como el tipo de relaciones que se presentaron entre los agentes participantes.

Por último, expondremos un balance de las enseñanzas del proceso de consulta, de las perspectivas de relación BID-Gobierno-OSC derivadas de la Consulta, así como de los retos que surgen para fortalecer a las OSC y para generar una articulación entre estos tres sectores.

Organizaciones de la Sociedad Civil mexicana: de la contestación a la proposición

El objetivo de este capítulo es el de contextualizar conceptual e históricamente el desarrollo de las OSC mexicanas. Para ello, comenzamos delimitando conceptualmente el universo al que nos referiremos a lo largo del estudio, ubicando sus características más significativas. Enseguida examinamos el marco sociopolítico en que estas organizaciones se han creado y desenvuelto, particularmente nos referimos a la configuración del esquema corporativo que predomina en el sistema político mexicano. En el tercer inciso hacemos un recuento sobre la evolución de las OSC en México y del tipo de relaciones que han establecido con el Estado.

1.¿ Qué son las organizaciones de la Sociedad Civil?

En la Consulta se adoptaron conceptos operativos de Sociedad Civil y de OSC a partir de los estudios que diversos miembros de ellas han realizado². Tal es el caso del libro *Organismos No Gubernamentales:*

² El objetivo de la Consulta no era la discusión conceptual, pero era importante delimitar de qué se estaba hablando. El término *Sociedad Civil* se ha utilizado frecuentemente de forma confusa, abarcando a veces todo tipo de agrupaciones distintas al Gobierno y los partidos políticos (estableciéndose la dicotomía Sociedad Política-Sociedad Civil), a veces definiéndola sólo en un sentido económico (son organizaciones sin fines lucrativos) y en ocasiones distinguiendo sus objetivos – públicos – y el origen

*Definición, presencia y perspectivas*³, que presenta a estos organismos como “Instituciones privadas, sin fines de lucro, legalmente constituidas la mayoría de ellas, más bien pequeñas y que dependen de fuentes de financiamiento interno y externo dado que, debido a los servicios que proporcionan, generalmente no es posible su reproducción económica”⁴.

En general, los conceptos operativos de OSC integran los siguientes elementos:

La *Sociedad Civil* es un sector diferente a los gobiernos y las empresas, pero mantiene relación con ellos. Es el sector que desde espacios privados, no lucrativos, propone acciones e intereses públicos⁵. En un sentido amplio, este concepto comprende al universo de ciudadanos que forman parte de una sociedad, frente al Estado⁶. Sin embargo, en el plano operativo, la concepción que se empleará se restringe a la del sector *organizado* de la Sociedad Civil, el cual representa una gran pluralidad de instituciones que constituyen alternativas de organización social. Tales son los casos de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), redes de ONG, organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones de productores y fundaciones. Por sus objetivos y áreas de

–privado– y sus formas de organización. Por ejemplo, Norbert Lechner llama la atención ante la posibilidad de utilizar este concepto y quedarse con una “fórmula vacía”, no obstante que “existen fundadas razones que explican el persistente llamado a fortalecer la Sociedad Civil”. Lechner, N., “La (problemática) invocación de la Sociedad Civil” en *Perfiles Latinoamericanos*, No. 5, México, diciembre de 1994, págs. 135.

- 3 Editado por el Foro de Apoyo Mutuo, en 1995, organismo convocante de la Consulta. En este libro colaboraron, pocos meses antes de que iniciara el proceso de la Consulta, 9 miembros de ONG, varios de los cuales fueron participantes muy activos en ella.
- 4 Ibidem, pág. 28.
- 5 Ver Mesa Iturbide, R., “Mecanismos financieros de Consenso Social” en *Memorias. Fortalecimiento de la Sociedad Civil: una propuesta de las organizaciones civiles mexicanas*, IJAS, Guadalajara, 1996, págs. 33-41. Las referencias que se hacen en este capítulo, respecto a las posturas expresadas en el Foro de Guadalajara, se encuentran en estas *Memorias*. Por facilidad en el manejo de las mismas sólo se indicará a uno de los autores de la ponencia (en general, el que la presentó) o la institución que la coordinó.
- 6 Cf Fernandes, R.C., “Privado y público a la vez: el tercer sector en América Latina” en *Ciudadanos en construcción de la Sociedad Civil mundial*, Civicus, México 1994, pág. 88. Puede consultarse también el texto de Charles Reilly en este mismo libro.

influencia, en la mayor parte de los casos se trata de organismos que sin estar subordinados a dependencias u organizaciones del sector público:

- Participan en la defensa de intereses colectivos de productores o consumidores.
- Promueven la satisfacción de necesidades básicas (alimentación, salud, educación, vivienda, capacitación, etc.), por la vía de la asistencia, de las acciones filantrópicas o de la generación de proyectos de desarrollo.
- Efectúan actividades de investigación asociadas, directa o indirectamente, al mejoramiento en las condiciones de vida de la población.
- Constituyen fondos financieros o fundaciones para el impulso de proyectos de asistencia, desarrollo y acciones cívicas.
- Defienden derechos laborales, humanos y ciudadanos en general.
- Fomentan la protección de la naturaleza.
- Luchan contra todo tipo de discriminación.

Lo anterior no niega que existan grupos civiles que se organicen en torno a principios excluyentes con los aquí enumerados, como es el caso de asociaciones ultraconservadoras, xenófobas, racistas o que enarbolan fanatismos políticos, culturales o religiosos. Sin embargo, dado el espíritu de la Consulta, hubiera sido inaceptable para los participantes, tanto de la Sociedad Civil como del BID y del Gobierno, la presencia de estos grupos. En consecuencia, se asume una definición operativa que integra a las organizaciones abiertas al diálogo y a la confluencia de intereses en torno a la búsqueda del bienestar social, aunque sus principios ideológicos más particulares o formas de organización difieran sustancialmente.

Debe destacarse que los participantes en la Consulta no consideran, al menos explícitamente, a los organismos pertenecientes a los partidos políticos como OSC, dado que por definición se trata de entidades que luchan por el poder público desde el ámbito estatal.

En México, las OSC se aglutinan cada vez más en foros y redes, donde coinciden organizaciones de diferente ideología y tipo. La conciencia de la diversidad es uno de los elementos esenciales de esta Sociedad Civil organizada. Por consiguiente, convergen en las OSC una gran heterogeneidad de intereses y de formas de acción.⁷

En lo que respecta al universo de referencia, la delimitación de las OSC se encuentra en proceso de definición y de cuantificación por las vías normativa y positiva. Es decir, además de proseguir con la búsqueda de una definición *comprehensiva* (en el sentido del conjunto de características que definen un concepto),⁸ las propias OSC se proponen el desarrollo de investigaciones y construcción de directorios, a fin de lograr una definición *extensiva* (en el sentido del grupo de elementos que conforman un conjunto), que en este caso reunirá al conjunto de organizaciones que se reivindican como tales⁹. Por esto, resulta de especial interés la descripción que pueden ofrecer los directorios y la reflexión teórica que se puede elaborar a partir de ellos. Puede decirse que entre las OSC existe una preocupación generalizada por la investigación sobre sí mismas, con la intención *de superar las autoevaluaciones que caen fácilmente en posturas autocomplacientes (sin auto-crítica) y poder definir aún más su propia identidad*. En este sentido, Rubén Aguilar señalaba en la Consulta:

⁷ Rubén Aguilar Valenzuela, ponente en la Consulta ("Cambio o futuro: el sector organizado de la Sociedad Civil" en IJAS, op. cit., pág. 107) escribió: "La pluralidad y diversidad que se traducen en puntos de vista diferentes son características propias del sector. Existe siempre la posibilidad de encontrar puntos comunes de convergencia, que en determinado momento interesan al conjunto de las organizaciones, pero siempre está referido a acciones puntuales en tiempos precisos como son los propios de una campaña a favor o en contra de algo".

⁸ Algunas instituciones no gubernamentales, activas en la Consulta, promueven la discusión teórica del concepto Sociedad Civil en la nueva revista *Sociedad Civil*, No. 1.

⁹ La ponencia presentada en la Consulta por Manuel Canto y otros ("Investigación para el desarrollo" en IJAS, op. cit., pág. 48) señalaba: se "requiere inventariar las dimensiones y la contribución efectiva de las organizaciones civiles en la distribución de bienes y servicios sociales y de empleos; su presencia por regiones y por renglones de bienestar, su actitud para asumir eficaz y eficientemente los eslabones de bienestar social; así como su capacidad de transformar no lucrativamente y más eficientemente recursos públicos y privados, nacionales e internacionales en bienes colectivos".

“El sector debe tener un conocimiento más amplio de sí mismo (...), para ello es necesario tener información precisa en términos de: cuántos son, dónde están, a quiénes llegan, cuál es el monto de su acción y cuál la cantidad de sus recursos.”

“Las organizaciones requieren definición más precisa de la materia de su trabajo y más altos niveles de especialización en el desempeño de sus tareas. Los años de la acción general en los que era posible hacer de todo un poco, han quedado atrás”¹⁰.

2. La Sociedad Civil mexicana en el marco de una estructura social corporativizada

La construcción de OSC ajenas a los espacios de control ejercidos por esferas de predominio político ha sido históricamente complicada en México.

Desde el estallido de la Revolución Mexicana (1910), las organizaciones de trabajadores han sido utilizadas para validar y funcionalizar el sistema político y los grupos de poder. Más adelante ocurriría lo mismo con las organizaciones patronales. Por su parte, la formación de grupos populares de carácter vecinal, comunitario, de productores o consumidores, se ha favorecido o entorpecido en función de los nexos establecidos con autoridades locales, regionales o nacionales.

En efecto, ya en 1915 el *Ejército Constitucionalista* ofreció al principal sindicato de la época (la Casa del Obrero Mundial), el respeto a los sindicatos obreros, a cambio de que sus miembros enfrentaran militarmente a los campesinos que demandaban reforma agraria. Dos años más tarde, el nuevo Estado, salido de los líderes *Constitucionalistas*, da lugar al nacimiento, como sus organismos de consulta, de las federaciones nacionales de cámaras industriales y de comercio (CONCAMIN y CONCANACO), que hasta hoy constituyen dos pilares de la

¹⁰ Rubén Aguilar, op. cit., págs. 105-106.

organización empresarial, y a las que hasta 1996 las empresas formales fueron obligadas a afiliarse en virtud de la llamada Ley de Cámaras.

En los años 20, el control público sobre las organizaciones económicas y sociales se intensifica. En 1929 se crea el Partido Nacional Revolucionario (PNR) sobre dos bases, militares y sindicales. El apoyo de la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM) a los militares le permitió obtener subvenciones gubernamentales y puestos públicos. A cambio, los sindicatos de este cuño impedían el desarrollo de otro tipo de sindicatos.

Nos encontramos entonces con una mayor participación de los dirigentes sindicales en el Gobierno y, simultáneamente, un alejamiento entre éstos y sus bases. Este mecanismo impidió la formación de una vida sindical y de una organización social pluralistas e independientes del Estado.

La cooptación de trabajadores se aceleró en los años 30 y 40 a través de la protección y el control social. A nivel sindical se establecen amplios derechos a los trabajadores, pero el mecanismo para hacerlos valer es el de un sindicato con afiliación forzosa (y por consiguiente no puede darse independencia ni competencia sindical), además de que la libertad para ejercer los derechos depende de las autorizaciones administrativas que otorgue el Estado.

En 1936 el PNR se convierte en Partido de la Revolución Mexicana, constituyéndose sobre la base de cuatro sectores:

- *El campesino*, con la Confederación Nacional Campesina (CNC), a través de la cual se realizó la mayor parte del reparto de tierras derivado de la reforma agraria.
- *El obrero*, mediante la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) que afilia la mayor parte de los trabajadores sindicalizados del Sector Privado y la CROM. Uno de los dirigentes iniciales de la CTM, Fidel Velázquez, asumió la dirección en los años 40 y fue sucesivamente reelecto por las cúpulas de ese mismo sindicato. Cumplía su gestión 1994-1998, a los 97 años de edad, y murió en 1997.

—*El popular*, a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), basada en comerciantes a los que se les otorgan facilidades, trabajadores del sector servicios y los trabajadores al servicio del Estado.

—*El ejército*.

La estructura corporativa impide que un sindicato, una federación, una confederación o aun todo un sector, puedan adquirir la dirección del partido y del país. Al revés, será el Gobierno el que asuma la dirección del partido y de las organizaciones sindicales que lo constituyen.

En 1946 desapareció el sector militar del partido oficial y éste volvió a cambiar de nombre. Desde entonces se llama Partido Revolucionario Institucional (PRI). Las corporaciones tienen desde ese momento un carácter eminentemente civil.

Los sindicatos corporativos tendrán una doble función en favor de los trabajadores: proteger la estabilidad en el empleo y distribuir favores entre ellos. Es decir, el sindicato aparece como una correa de transmisión entre gasto social del Gobierno y el consumo de los campesinos, obreros y empleados. La protección y promoción social deviene, entonces, no en un derecho de la población y una obligación del Estado, sino un *favor* de las organizaciones públicas y el partido en el poder hacia la sociedad. En cambio, las relaciones laborales no pasan más que indirectamente por la negociación empresa-trabajadores, en tanto que su determinación básica se da por las relaciones empresa-Estado. Ello se muestra más claramente, a partir de 1987, cuando las principales definiciones de política económica en general y de política salarial en lo particular, se definen en *pactos* donde los interlocutores son el Gobierno, las cúpulas empresariales y los sindicatos corporativizados. A manera de ejemplo, los incrementos salariales definidos en los pactos son sistemáticamente avalados por el órgano tripartita responsable de estudiar y proponer su monto: la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

El control público sobre las organizaciones no sólo se dio a nivel jurídico y de organizaciones de representación obrero-patronal, sino a través del otorgamiento de concesiones a particulares, de exoneración de impuestos y de las relaciones privilegiadas que se han establecido entre miembros de los sectores público y privado.

Nos encontramos, entonces, ante la construcción de una estructura de poder corporativa, es decir: “de un sistema de representación de intereses, en el que las unidades se encuentran organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o legitimadas por el Estado (o creadas por él). Se les otorga un determinado monopolio representativo en sus respectivas categorías a cambio de que practiquen cierto control en la selección de sus dirigentes y en la articulación de sus demandas y de los apoyos a los sindicatos”¹¹. En este sistema, los sindicatos adquieren una función de protección y control social más importante que su propia función laboral.

En este sentido, la participación de organizaciones autónomas civiles se vuelve disfuncional con el poder público. Si las corporaciones tienen un papel central en el control, las organizaciones que promuevan la autonomía pueden ser consideradas fácilmente como un cuerpo peligroso o al menos extraño. La relación entre el Estado postrevolucionario y estas organizaciones autónomas no será fácil y estará atravesada por múltiples conflictos.

En este contexto histórico, las OSC han madurado y han sido aceptadas paulatinamente después de un largo proceso¹². Desde los años 40

11 P. Schmitter, “Still the century of corporatism” en *Review of Politics*, No. 36, 1974. Para la discusión sobre la estructura corporativa mexicana véanse los siguientes textos: Alberto Aziz Nassif, *El Estado Mexicano y la CTM*, Casa Chata, México, 1989, y Enrique de la Garza Toledo, “La reestructuración del corporativismo en México” en M. L. Cook et alii, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Cal y Arena, México, 1996, págs. 403-432.

12 En la descripción de las etapas de desarrollo y crecimiento de las OSC, nos referiremos notablemente a la información disponible acerca de las ONG. Respecto a otros tipo de organizaciones sindicales, vecinales, de comerciantes y campesinas, la gran dificultad para su análisis en cuanto OSC está en la historia de organización corporativa promovida desde los años 30.

(y aun antes) han existido organizaciones de asistencia social, las más antiguas del mosaico de las OSC mexicanas, las cuales se han orientado a la atención de situaciones de emergencia¹³ y en diversas ocasiones se han articulado con el Estado. A partir de las transformaciones civiles que se presentan en los años 60, como fue el caso de la movilización estudiantil de 1968, se presentan conflictos entre las nuevas OSC que van surgiendo y el Estado. En los setenta y ochenta las diversas formas de OSC se multiplican, especialmente a raíz del terremoto que asoló la ciudad de México y Ciudad Guzmán, Jalisco, en 1985; a partir de los años 70 surgen también los movimientos sociales alternativos que, precisamente, destacarán su *independencia* respecto del Estado y del partido en el poder¹⁴. Al final de los años 80 y en la primera mitad de los 90 se forman y fortalecen redes de ONG, fundaciones, grupos filantrópicos y organizaciones sociales, donde se combinan posiciones críticas y opositoras con planteamientos alternativos y negociadores¹⁵.

3. Evolución de las OSC mexicanas

3.1 Etapas de desarrollo de las OSC

Los periodos mencionados no pueden dejar de enmarcarse en los fenómenos socioeconómicos y culturales de la época, es decir, corresponden también a etapas del proceso social mexicano y al predominio

¹³ Nos referimos a la alimentación de los pobres extremos, a los programas de salud infantil, a la atención a los discapacitados y a los ancianos, y a la movilización social frente a catástrofes naturales.

¹⁴ La bibliografía sobre el desarrollo de estos movimientos sociales en México es enorme. Pueden consultarse las visiones sintéticas de J. Ramírez Sáiz sobre el movimiento urbano popular (*El movimiento urbano popular en México, Siglo XXI*, México, 1986, y *Los movimientos sociales y la política*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1995) y de varios autores sobre los movimientos sociales en el campo (*Revista Mexicana de Sociología*, Año LVI, No. 2, abril-junio de 1994 y Jorge Zepeda, editor, *Las Sociedades Rurales Hoy*, El Colegio de Michoacán-CONACYT, Zamora, 1988).

¹⁵ Coincide esta periodización del *boom* de las OSC mexicanas con la propuesta de algunos estudios latinoamericanos. Según R.C. Fernandes (op. cit., pág. 78), sobre 32 directorios de ONG acerca de 24 países, de un total de 4,327 instituciones y otros 5,860 grupos no lucrativos, poco más de dos terceras partes surgieron con posterioridad a 1975.

de una u otra concepción teórica. El papel de las OSC se ha ido modificando en este contexto.

El inicio de las ONG de educación, desarrollo y comunicación coincide, en los años 60, con las propuestas modernizadoras de la Iglesia Católica expresadas en el Concilio Vaticano II y con la difusión de las teorías desarrollistas. Se iniciaron en estos años proyectos sociales y económicos (vivienda, educación comunitaria, comunicación social). La función buscada por las OSC era incorporar al desarrollo a la población marginada. La relación con los gobiernos era incipiente, aunque algunos miembros de OSC ofrecieron su experiencia en proyectos gubernamentales.

El impacto del movimiento estudiantil de 1968 y su represión, el pensamiento de izquierda y el auge de las dictaduras en América Latina, influyeron en los años 70 y en la primera mitad de los 80 para dar pie al periodo más contestatario. Uno de los conceptos centrales de esta época fue el de los *movimientos sociales* (y organizaciones populares independientes). El papel que buscaban las OSC era especialmente educar-concientizar de la necesidad de un cambio radical de las estructuras y apoyar a los movimientos sociales autónomos generadores del cambio social. La relación con los gobiernos era, en general, conflictiva.

Los grandes cambios sociopolíticos de los años 80, tanto nacionales como internacionales, y la agudización de las crisis económicas coinciden con una nueva época de las OSC. El terremoto de 1985 y el surgimiento de organizaciones sociales y no gubernamentales que enfrentaron la emergencia urbana, las crisis económicas, la crisis del partido en el poder en 1988, la caída del Muro de Berlín y la ratificación de la crisis del marxismo clásico, fueron el contexto en el que se desarrollaron las *Organizaciones No Gubernamentales*. Los conceptos fuertes de esta época han sido *Sociedad Civil y democracia*.

El papel de las OSC, en este periodo, ha ido transitando poco a poco de la protesta hacia la proposición de políticas públicas alternativas y de transición a la democracia. Buena parte de las OSC considera que las políticas públicas son insuficientes o ineficientes ante la situa-

ción socioeconómica del país. Pero de una posición sobre todo crítica, las OSC van pasando a la generación de propuestas concretas locales, regionales y nacionales. Este fue el consenso de los ponentes que participaron en la Consulta¹⁶. Rubén Aguilar lo expresó así:

“Se pasa de un nivel que sólo critica o protesta al de construcción de alternativas viables y fundadas que ofrezcan nuevas visiones y caminos de solución al conjunto social de cómo hacer las cosas y enfrentar los problemas que se quieren resolver, para contribuir a la construcción de un país mejor”¹⁷.

En esta nueva etapa, las OSC buscan un nuevo papel: el de ser generadoras de alternativas para problemas locales, regionales y nacionales. Por sus características, las OSC desean participar cada vez más en las políticas públicas, superando una concepción meramente contestaria y desarrollando elementos propositivos; se conciben con capacidad de influir, desde su práctica —generalmente de pequeños proyectos— en política pública. Tales son los casos de los proyectos llevados a cabo por ANADEGES, las fundaciones DEMOS, Mexicana para el Desarrollo Rural (FMDR), Miguel Alemán y Vamos, el Foro de Apoyo Mutuo (FAM) y Convergencia de Organismos Civiles, entre otros. *La relación con los gobiernos en esta etapa se ha complejizado*. Se mantienen aún de ambas partes los reflejos conflictivos, pero se buscan diálogos y acciones comunes en los más variados proyectos. La Consulta objeto de este artículo es un claro ejemplo de ello.

¹⁶ En diferentes publicaciones de las OSC puede encontrarse este consenso con toda claridad: se está entrando a la etapa de propuestas, con lo que esto implica de necesidad de profesionalización y cambio institucional. Cf Lucía Becerra Pozos, “Las ONG’s: entre la *protesta* y la *propuesta*” en *Rostros y Voces de la Sociedad Civil*, No. 3, México, abril - mayo de 1996, págs. 17-28, en el que sintetiza la discusión del Foro Sociedad Civil, Actor de Gobernabilidad, celebrado en febrero de 1996. Ver también el capítulo “De la contestación a la proposición” de FAM, op. cit., págs. 49-51. Pueden también consultarse las *Memorias* de esta Consulta, IJAS, op.cit., 1996.

¹⁷ Rubén Aguilar, op. cit., pág. 104.

3.2 El desarrollo creciente de la OSC mexicanas

Luego de la importante expansión de las OSC en la presente década, existen diversas aproximaciones acerca del universo que representan. Al igual que en otros países de América Latina, han comenzado a proliferar los directorios de OSC, sin que exista uno que sea considerado como la autoridad en la materia. Tanto las mismas OSC como organismos gubernamentales se han abocado a esta tarea. Por ejemplo, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Promoción del Desarrollo Popular (PDP), el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) y el FAM han elaborado estudios al respecto; sus resultados han dependido de los criterios operativos de definición, la disponibilidad de información y los objetivos de las investigaciones. Por ejemplo, el FAM reseña diversas estimaciones:

“Según el directorio del Centro Mexicano de Filantropía, hay más de 2,600 organismos. El directorio de SEDESOL marca 3,500, aunque, incluye clubes deportivos y otros organismos no relacionados con el desarrollo (entendido en el sentido económico-social de comunidades, regiones y naciones). Lo más probable es que existan alrededor de 5,000 organismos de asistencia y desarrollo a lo largo y ancho del país. El más reciente directorio, elaborado por el Foro de Apoyo Mutuo (FAM) en abril de 1995, cuenta con aproximadamente 2,800 instituciones”¹⁸.

Estos directorios se basan en las informaciones recibidas por: redes de ONG, organizaciones con presencia a nivel nacional o regional y aquellas que han establecido mayores vínculos con el Estado o con el resto de la Sociedad Civil. Sin embargo, existe una multiplicidad de pequeñas agrupaciones que laboran a nivel local que no se integran con el resto ni tienen forma alguna de constitución jurídica. El consi-

¹⁸ Foro de Apoyo Mutuo, op. cit. pág. 35. El cálculo más reciente de la Fundación Murrieta, en 1996, habla de 5,000 instituciones (ver la *Tipología de la Sociedad Civil*, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, México, en prensa).

derarlas llevaría a estimaciones más amplias, como la mencionada en una ponencia presentada en el Foro de Guadalajara:

“Los directorios de ONG’s que comienzan a desarrollarse dan cuenta de alrededor de 10,000 organizaciones, cuyos años de constitución oscilan desde hace un año hasta la época colonial, pero cuyo mayor número data de fechas muy recientes. Las áreas en que participan son múltiples, así como sus intereses y orientaciones. Desde la lucha por la democracia y defensa de derechos humanos, hasta la promoción de las artes y la cultura”¹⁹.

En la actualidad, se están elaborando nuevos directorios más precisos, con carácter temático, por parte de varias ONG. Cabe mencionar que estas organizaciones, cuentan con objetivos y formas de organización muy diversas. Por ejemplo, el FAM las clasifica en campesinas e indígenas, de comunicación, salud, educación, medio ambiente, género, vivienda, hábitat, grupos y proyectos específicos (niños, jóvenes, discapacitados, tercera edad, farmacodependencia, refugiados y cultura) y financiamiento. Además de las organizaciones, en la actualidad se han establecido acuerdos y frentes comunes entre las ONG, lo que ha permitido una gran expansión de las redes en la actual década. Esta nueva forma de organización ha permitido desarrollar acciones conjuntas para enfrentar problemas nacionales y tratar de establecer políticas comunes en las áreas mencionadas. Estas *redes* de ONG pueden ser clasificadas en especializadas por tema, generales (o amplias) y coyunturales. Presentamos algunas de la redes importantes²⁰.

¹⁹ Mesa Iturbide, R.: “Mecanismos Financieros de Consenso Social”, en IJAS, op. cit., pág. 33-41.

²⁰ Seguimos, en términos generales, la propuesta clasificatoria del libro citado del FAM. En el cuadro realizado, en algunos casos no se indica la cobertura porque no se cuenta con la información. Por otra parte, en el caso de Alianza Cívica al menos existe una red de organismos y ciudadanos por entidad federativa (32) que participan en este esfuerzo ciudadano.

TEMA	RED	ORGANIZACIONES	COBERTURA (No. de entidades)
Salud	Promoción de Servicios de Salud y Educación Popular (PRODUSSEP)	40	9
Promoción de la Filantropía	Centro Mexicano para la Filantropía	Asociadas 38 Afiladas 181	6 24
Asistencia Social	Junta de Asistencia Privada ²¹		
Derechos Humanos	Red Mexicana de Derechos Humanos	42	21
Alimentación	Frente por el Derecho a la Alimentación	130	16
Desarrollo y Crédito	ANADEGES Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural	20	
Niñez	Colectivo mexicano de apoyo a la niñez	80	13
Ecología	<ul style="list-style-type: none"> ● Pacto de Grupos Ecologistas ● Unión Grupos Ambientalistas de México ● Federación Conservacionista Mexicana ● Foro México Para Río 92 	510	30
Género	Coordinadora Nacional Feminista por el Cambio Social	250	
Política y acuerdos económicos	Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)	50	
Consultas cívicas, vigilancia de acción gubernamental y democracia	Alianza Cívica	32	32
Promoción de la Paz	Espacio Civil por la PAZ	11	
Relación con Instituciones Financieras Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Transparencia ● Red Mexicana de Cabildeo para el Desarrollo 	10	
Espacios Nacionales de Intercambio	Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas	700	31
Amplias nacionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia ● Foro de Apoyo Mutuo 	140 250	20 22

²¹ Las Juntas de Asistencia Privada no son necesariamente redes autónomas. Por la Ley de Asistencia Privada debe instituirse una junta en cada entidad; el titular de cada junta es el gobernador quien designa a un director (ver Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, op. cit.).

3.3 Las relaciones entre OSC y Gobierno en México

A partir de 1985 empezaron a manifestarse y desarrollarse entre las OSC y los distintos niveles de Gobierno (nacional, estatal y municipal) experiencias de colaboración más institucionalizadas que las existentes antes de los terremotos de ese año. Hoy en día varias secretarías de Estado cuentan ya con instancias especializadas en la *vinculación* con la Sociedad Civil (por ejemplo, la Secretaría de Gobernación, la SEDESOL y la Secretaría de Recursos Naturales, Medio Ambiente y Pesca, SEMARNAP).

En este sentido, existen experiencias de colaboración con el Gobierno entre las que destacan la de la FMDR en el manejo de fondos de descuento, tipo FIRA²², para proyectos de pequeños grupos organizados en diferentes zonas del agro mexicano (en este caso se inició también una colaboración con el BID en los años 80), la del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI) en el diseño de planes de vivienda popular y, las de la asistencia social organizada, como la del Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), institución gubernamental que aglutina desde hace más de 30 años a decenas y hoy más de 300 ONG que laboran en el campo asistencial.

En el primer caso, la colaboración permitía a los grupos de agricultores apoyados por la FMDR, acceder a crédito agrícola en bancos comerciales; en el segundo, técnicos calificados, miembros de una ONG y con experiencia en la producción social de la vivienda, pudieron aportar su experiencia y conocimientos para la formulación de planes nacionales de vivienda en dos gobiernos (1976-1982 y 1982-1988)²³; en el tercero, las instituciones de asistencia recibían algún apoyo gubernamental para sus acciones.

Debe destacarse, sin embargo, que una buena parte de las OSC dedicadas a desarrollo, capacitación, investigación o defensa de los de-

²² Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura, institución pública.

²³ Ver de Enrique Ortiz Flores, *Gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda*, Habitat International Coalition, México, 1996.

rechos humanos, mantuvo en los años 70 y la primera mitad de los 80 una actitud distante y crítica al Gobierno. De manera recíproca, no se promovió por parte de las autoridades públicas la colaboración ni la búsqueda de objetivos comunes con las organizaciones que trabajaban por el desarrollo desde la Sociedad Civil. En este contexto, cuando se daba la colaboración, lo más común es que fuera discreta, casi privada y de índole individual (dependiendo de los contactos de la institución con funcionarios públicos). Todo ello propiciaba desconfianzas mutuas o *clientelismos*.

Las experiencias más importantes de actuación en proyectos comunes de OSC y Gobierno, no sin fuertes conflictos, datan del terremoto de 1985 en la Ciudad de México y en Jalisco (Ciudad Guzmán). Muchas asociaciones de damnificados u ONG participaron en los grandes programas de reconstrucción apoyados por el Gobierno, como fue el caso, de la Asamblea de Barrios en el centro del Distrito Federal y del Fondo de Ayuda a la Comunidad (FAC), organismo ligado a la arquidiócesis de la Ciudad de México²⁴. En ese momento inició el auge de las OSC.

En esos años, las OSC y los gobiernos experimentaron además un fenómeno por estudiarse y documentarse más detalladamente: funcionarios públicos dejaron de serlo y pasaron a formar parte de OSC y, en el otro sentido, algunos miembros de OSC se convirtieron al menos temporalmente en funcionarios públicos²⁵.

Más adelante, las crisis de la deuda externa mexicana, el impulso de un mercado secundario de deuda externa a nivel internacional y la necesidad de ampliar la realización de proyectos sociales en el contexto de las políticas de ajuste mexicanas, posibilitaron el nacimiento de los *swaps sociales*, mecanismo de intercambio de deuda pública por financiamiento para desarrollo social, utilizado en gran medida por el Fondo

²⁴ En 1988, al FAC se le autorizaron swaps sociales por un total de 23 millones de dólares (Mdd). Cf. *FAC: 10 años de realizaciones, muchos más en el horizonte*, FAC, 1995.

²⁵ Véase el texto citado de E. Ortiz Flores.

para la Asistencia, Promoción y Desarrollo (FAPRODE México)²⁶ y, autorizado por el Gobierno Federal. Desde 1989 esta institución ha comprado deuda por más de 250 millones de dólares (Mdd) con fondos nacionales y de organismos privados de cooperación internacional, y han sido convertidos en proyectos de inversión social de ONG y asociaciones de productores.

La creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y de la SEDESOL a fines de los años ochenta, inauguró otro tipo de colaboración, que en muchos casos simplemente hizo públicas relaciones oficiosas. PRONASOL tampoco estuvo exento de grandes debates ni conflictos entre Gobierno y OSC, así como al interior de estas últimas, dado el riesgo de que en este tipo de proyectos se reprodujera la lógica corporativista expuesta anteriormente. Los cuestionamientos a este tipo de relación fueron intensos y la bibliografía es amplia; destacan los estudios de Denise Dresser y de los especialistas en la política social²⁷. La relación OSC-PRONASOL tuvo varias formas de las que podemos destacar:

- ²⁶ Luis Ignacio Román et al., *Conversión de deuda en asistencia, promoción y desarrollo social* (reporte de investigación), IAPS, octubre de 1996. El total de swaps sociales (sin incluir educativos universitarios) ejercidos en México entre 1990 y 1994 fue de 621 Mdd. La ONG más activa en este campo fue FAPRODE. Debe destacarse también a la Fundación Mexicana para la Salud que realizó operaciones por 33.5 Mdd, algunas de ellas a través de FAPRODE.
- ²⁷ De los análisis de D. Dresser puede verse uno de los publicados más recientemente en *El Cotidiano* (No. 76, mayo-junio 1996, págs. 93-104): "Aturdida y confusa: la política social en México desde el levantamiento en Chiapas". De la misma autora: *Neopopulist solutions to neoliberal problems. Mexico's National Solidarity Program*, Center for US-Mexican Studies, Universidad de California, Current issue Brief 3, San Diego, 1991. "PRONASOL y política: combate a la pobreza como forma de gobernabilidad" en F. Vélez (Comp.), *La pobreza en México: causa y políticas para combatirla*, ITAM-FCE, México, 1994, págs. 262-299. De otros autores, consúltese Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox, *Transforming State-Society relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, Universidad de California, San Diego, 1994; G. Torres, "La redefinición de la política social: entre la política de Estado y la política desde la sociedad" en E. Valencia (Coord.), *¿Devaluación de la política social?*, Red Observatorio Social, Guadalajara, 1996, págs. 65-87; y A. C. Laurell, "La política social del neoliberalismo mexicano" en *Ciudades*, No. 26, abril-mayo 1995, págs. 3-8. La versión oficial puede analizarse en C. Rojas, "Solidaridad" en A. Warman (Coord.), *La política social en México, 1989-1994*, FCE, México, págs. 371-428.

- La presentación de pequeños proyectos por todo el país, fuera de los mecanismos de las organizaciones corporativas, por parte de OSC.
- La participación más organizada de OSC, a niveles regionales, en los Fondos de Coinversión Social de la SEDESOL.
- La participación de algunos representantes de OSC en los consejos consultivos del PRONASOL.

La generación de otra experiencia insólita de cooperación nacional e internacional es el caso del Proyecto Ba'asolay de Cooperación Técnica para Organizaciones Sociales, Indígenas y No Gubernamentales, integrado por la SEDESOL, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OEA (en particular con apoyo financiero en 1995) y algunas redes de organizaciones sociales, indígenas y no gubernamentales. Este Proyecto fue concebido en 1992 e inició sus operaciones administrativas al año siguiente. Entre 1994 y 1996 apoyó con más de un millón de dólares a diversos proyectos (52 en los dos primeros años). Las diferentes instituciones participantes han acordado y publicado criterios comunes para la aprobación y evaluación de apoyos a OSC.

Desde 1982, ANADEGES se ha especializado en programas de crédito y garantías, en especial para campesinos y poblaciones indígenas. En los noventa, esta Organización ha participado en el manejo de fondos crediticios provenientes de BANRURAL (banco público de desarrollo rural), con la participación de FIRA, OSC internacionales y la Unión Europea. Se constituyó un fondo revolvente de cerca de medio millón de dólares que, al capitalizarse, y *gracias a una tasa de retorno de 100%*, ha permitido su multiplicación y la generación de posibilidades de nuevos desarrollos productivos. Además, a través de mecanismos de garantías (apoyado por una OSC internacional), ANADEGES ha podido canalizar otros créditos del BANRURAL a campesinos e indígenas²⁸.

²⁸ Cf. ANADEGES, *A system of financial instruments to channel formal and informal credit to campesino and indian groups and organizations in Mexico*, mimeo, México, 1995.

Recientemente se ha generado otra experiencia semejante, impulsada financieramente también por el PNUD, donde existe una fuerte participación de la SEMARNAP, con el proyecto denominado Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Políticas Públicas y Desarrollo Sostenible en México (1996-1998). El objetivo de este Proyecto es fortalecer a las OSC (consolidación institucional) para que participen en el diseño, formulación y seguimiento de políticas públicas de desarrollo sostenible, y favorecer los canales de comunicación entre OSC y Gobierno. El Consejo Directivo de este Proyecto estará integrado por representantes del Gobierno, de OSC (incluidas las llamadas *organizaciones sociales*) y del PNUD. Los fondos comprometidos en este Proyecto son de un millón 50,000 dólares, aunque se está proponiendo una ampliación hasta el año 2000 y elevar los fondos disponibles hasta 1.78 Mdd.

Descripción del proceso de consulta

Los objetivos de este capítulo son delimitar el contexto inmediato de la Consulta mexicana, precisar los retos, objetivos y métodos con los que fue desarrollada, describir el sistema de coordinación y la estructura operativa de la misma, y por último señalar tanto los diálogos que se entablaron al interior de las propias OSC, con autoridades gubernamentales y con instancias del BID, así como el proceso de investigación implementado.

En la primera parte del capítulo se enmarca la Consulta mexicana en el contexto de la crisis económica sufrida desde fines de 1994 y las condiciones específicas en que se dio el proceso de consulta. La segunda se refiere a los objetivos de la Consulta, los retos que enfrentó, los mecanismos que se establecieron, su coordinación y su estructura operativa. El tercer inciso explica el proceso mismo de la Consulta, tanto al interior de las OSC, como entre éstas, el Gobierno y el BID. A diferencia de las consultas brasileña y colombiana, la Consulta mexicana dedicó una parte más importante al estudio y reflexión acerca de las relaciones BID y OSC.

1. La Consulta mexicana en el contexto de la crisis nacional y en el proceso de las OSC

La Consulta se genera en un momento de crisis económica, la severísima recesión de 1995 y de dificultades políticas para el Gobierno, en el contexto de las negociaciones entre partidos para avanzar en el proceso de la transición hacia la democracia (como ellos y funcionarios públicos lo señalaron). Simultáneamente, las OSC mexicanas avanzaban en su coordinación regional-sectorial, en acciones plurales y de comunicación nacional. La reorganización del Gobierno entrante y el empuje de las OSC permitieron esbozar relaciones más abiertas y provechosas para ambos lados; sin embargo, el proceso se fue complicando a lo largo de 1995 hasta llegar a una especie de *impasse* que ha podido ser superado con algunas acciones novedosas de seguimiento.

1.1 La Consulta bajo crisis económica y reestructuración política

La Consulta mexicana empezó a planearse a finales de 1994. De hecho, la primera reunión entre representantes de Civicus, Synergos y BID con el Gobierno mexicano para sondear las posibilidades de aceptación de la Consulta fue en enero de 1995. En los siguientes párrafos describiremos el contexto económico-político existente a partir de esos momentos.

El 20 de noviembre de 1994 se devaluó el peso: su paridad pasó de 3.4 por dólar, el 19 de diciembre de ese año a cerca de 9 al inicio de 1995, produciéndose una espiral de alzas en tasas de interés, inflación, crisis bancaria, ausencia de crédito y recesión. En 1995, el PIB registró su mayor caída (6.2%) desde la gran depresión de 1932, lo que se tradujo en un agudo deterioro social. Para 1996 se logró una recuperación de alrededor de 5.2% que, de continuar en 1997, significará que al término de este año se alcanzará un nivel de producción ligeramente superior al de 1994.

Con la crisis se derrumbó la imagen creada en los años previos con respecto a la sanidad macroeconómica y las favorables expectativas sociales. La llamada modernización de la economía mexicana, promo-

vida desde 1982, mostraba sus debilidades. México pasaba por su cuarta recesión en apenas 13 años, con el consecuente deterioro en las condiciones de vida de su población.

En este marco, las OSC recibieron el golpe de la crisis por:

- La agudización de las presiones económicas.
- La urgencia de mayores acciones de desarrollo.
- La atención a problemas de emergencia de la pobreza extrema.

En síntesis, *las demandas de acciones dirigidas hacia la Sociedad Civil se fueron incrementando como en pocas ocasiones, al tiempo que los recursos se limitaban crecientemente.* Para las OSC con fuentes financieras nacionales, la crisis de 1995 significó la limitación de recursos resultante de una situación recesiva; para las OSC con fuentes de financiamiento internacionales, fue la duplicación de los problemas porque desde principios de los años 90, los organismos de cooperación internacional se habían ido retirando de México por diversas razones: la supuesta mejoría económica del país publicitada a nivel internacional por el régimen de Carlos Salinas, el ingreso a la OCDE y la firma del TLC de América del Norte.

Esta situación económica se engarzaba con las dificultades políticas. El presidente Zedillo acababa de asumir el poder bajo condiciones poco propicias: era el primero en muchos decenios en tomar las riendas del país en medio de una maxi-devaluación impulsada por la política económica del equipo al cual pertenecía. Además, heredaba las investigaciones sobre los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu²⁹; enfrentaba la distancia tradicional del presidente entrante contra el presidente saliente; anunciaba una nueva reforma política que buscaba ser *definitiva*, para eliminar las suspicacias electo-

²⁹ El primero, candidato a la Presidencia por el PRI, a quien sucede como candidato el propio Ernesto Zedillo; el segundo, Secretario General del PRI. La autoría intelectual del asesinato de este último fue atribuida a Raúl Salinas (hermano del expresidente Carlos Salinas de Gortari), por lo que se encuentra encarcelado desde 1995.

rales y una política de pacificación y diálogo con los zapatistas levantados en armas en Chiapas.

Ante esta situación, desde el primer semestre de 1995, los resultados político-electorales reflejaron la inconformidad de la población. En febrero y mayo, perdieron los candidatos del PRI a las gubernaturas de Jalisco y Guanajuato, en favor del Partido de Acción Nacional (PAN) en proporción de 2 a 1. Además, el PAN mantuvo la gubernatura de Baja California y ganó 10 de las 13 capitales estatales disputadas. En 1995, la oposición gobernaba ya el 24% de la población (frente a 1% en 1970)³⁰. Junto a una Presidencia que asumía el poder en situaciones difíciles, el partido gobernante mostraba por primera vez un declive significativo en algunas regiones del país³¹.

Al mismo tiempo, y con el avance de las OSC, el Gobierno expresaba su interés por definir una mayor y mejor relación con las OSC. En enero de 1995, se manifestó en esta línea al inaugurar la Primera Asamblea Mundial de Civicus (Alianza Mundial para la Participación de los Ciudadanos); en esa ocasión, el Presidente señaló que en su Gobierno las OSC tendrían participación en la política social. Pocos meses después, la Secretaría de Gobernación convocó a los Foros de Consulta Popular *Nueva relación del Gobierno con las organizaciones civiles*, en el marco de la preparación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; los temas propuestos señalaban un espíritu de apertura³².

30 El avance de la oposición fue confirmada en 1996 en las elecciones municipales de algunos estados del país. El PRI gobierna al 52% de la población frente al 48% gobernado por la oposición (según los datos de los propios partidos políticos, ver *Siglo XXI*, noviembre 24 de 1996, pág. 6-7).

31 Estas tendencias se acentuaron en 1996, cuando la mayor parte de los municipios del Estado de México, el más poblado del país, quedó en manos de la oposición. Uno de los municipios más poblados del país (Netzahualcóyotl) fue ganado por el PRD en tanto que el económicamente más importante (Naucalpan) quedó en manos del PAN. En otros estados en que hubo elecciones en 1996, la oposición también reflejó avances considerables, como en Guerrero e Hidalgo, con importantes triunfos del PRD, y en Coahuila, con importantes avances del PAN.

32 Los temas de estos foros, semejantes a los discutidos en la Consulta para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, fueron: marco legal; promoción, desarrollo y consolidación de las organizaciones civiles; participación de las organizaciones civiles en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; participación de las organizaciones civiles en la ejecución, evaluación y seguimiento de políticas públicas. Por ejemplo, la relatoría de estos foros sintetizaba la propuesta de los

Varios de los participantes en la Consulta promovida por BID y Civicus presentaron ponencias en estos foros y algunas de las propuestas de las OSC fueron tomadas en cuenta. Este Plan refirió a la necesidad de reconocer, favorecer y alentar las actividades de las organizaciones civiles³³.

Sin embargo, las posiciones gubernamentales no eran unitarias. Mientras que algunas entidades permitieron una comunicación ágil y propositiva, en otras ganaba el convencimiento de que una buena parte de las OSC eran instituciones no confiables y opuestas al Gobierno. Tal consideración se reforzó por el cuestionamiento de OSC a diversas políticas económicas, sociales y electorales. El símbolo de Chiapas y las consultas promovidas por Alianza Cívica pesaron mucho en este análisis:

- Los zapatistas han hecho llamados permanentes a la solidaridad de la Sociedad Civil para avanzar en la negociación y detener un desenlace militar del conflicto chiapaneco; diversas OSC han atendido este llamado y han participado fuertemente en los cordones de paz, así como en campañas de información nacionales e internacionales.
- Por otra parte, lo agudo de la crisis y el deterioro de las condiciones de vida de las mayorías, generaron fuertes críticas a la política de ajuste económico aplicado por las autoridades. Diversas redes de ONG se manifestaron abiertamente en este sentido, como fue el caso de Alianza Cívica, la que organizó consultas nacionales respecto al paquete de créditos internacionales para enfrentar la crisis económica y propuso una estrategia económica alternativa³⁴.

consultados: "debe establecerse el derecho de las organizaciones civiles para participar en la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de las diferentes acciones de tipo gubernamental de todos los niveles" (ver *Relatoría de los foros regionales de consulta popular: la nueva relación del Gobierno con las organizaciones civiles*, Secretaría de Gobernación, mimeo, México, abril de 1995, pág. 10).

³³ Ver Zedillo, E., *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, Gobierno de México, México, 1995.

³⁴ La primera consulta indicada se celebró el 26 de febrero de 1995, con la instalación de 5,600 mesas en todo el país; opinaron 665,525 ciudadanos y 80.6% de ellos demandó al Congreso rechazar el paquete crediticio. La segunda, denominada Referéndum de la Libertad "Hacia una estrategia económica alternativa para el desarrollo de México", convocó a 428,345 ciudadanos, entre el 15 de

1.2 Evolución de las OSC durante el proceso de la consulta

Durante 1995 sucedieron hechos significativos que mostraban una consolidación del proceso de aglutinamiento de las OSC y la presencia de nuevos sectores asociados o aliados con ellas. En particular destacaron: la celebración del Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas (ENOC), la constitución de un espacio de información y coordinación entre redes de ONG (Red de Redes), la confluencia en acciones puntuales de organizaciones de corte filantrópico empresarial y ONG de educación y desarrollo, la discusión en diversos foros sobre la normatividad jurídica de las OSC, el surgimiento o consolidación de fundaciones interesadas en reunir fondos nacionales e internacionales para el desarrollo y la asistencia social, además de las iniciativas para impulsar la cultura filantrópica, el fortalecimiento de la capacidad organizativa de Alianza Cívica y la notable irrupción en la escena civil de los movimientos de deudores bancarios.

El ENOC, fue convocado por miembros de diferentes redes de ONG's y organizaciones cívicas, para celebrarse a mediados de 1995. Sus objetivos fueron: mejorar la comunicación, apoyo y coordinación entre los diversos tipos de OSC, analizar el desarrollo y logro de las acciones ciudadanas, reflexionar sobre sus posibles escenarios en el país y redactar la Carta de los Derechos Ciudadanos. En el ENOC se reunió al mayor número de OSC en la historia de los movimientos ciudadanos autónomos de México. Participaron más de 600 organismos de prácticamente todas las entidades del país, representantes de diversos tipos y tendencias de las OSC, y se logró el consenso para la redacción de la Carta de los Derechos Ciudadanos³⁵ como un conjunto

septiembre y el 20 de noviembre de 1995, que respaldaron esta propuesta y cuestionaron la política económica vigente. En estas consultas, muchas ONG fueron especialmente activas.

³⁵ Cf *Carta de los Derechos Ciudadanos*, ENOC, México, 1995. Incluye Derechos Generales y 19 Derechos Específicos: Democracia y Participación Ciudadana, Impartición de Justicia y Derechos Humanos, Desarrollo Social, Alimentación y Salud, Educación, Cultura, Medios de Comunicación, Desarrollo Rural, Ambiente y Sociedad, Hábitat, Pueblos Indígenas, Mujeres, Discapacitados, Tercera Edad, Jóvenes, Niños, Gays y Lesbianas, Mujeres prostituidas, VIH-SIDA.

de propuestas para la reforma del Estado. Se presentó esta Carta a diversas autoridades del país, algunas de las cuales incluso firmaron su acuerdo con este documento. En este marco, se intentó la creación de coordinaciones regionales y nacional del ENOC, aunque en la práctica éstas se fueron desintegrando³⁶.

La *Red de Redes*, que comprende cerca de 15 redes de ONG, surge en 1995 cuando celebra su primera reunión nacional³⁷. Su objetivo es el de buscar mayor *articulación* entre las redes sin llegar a constituir un comité coordinador de las mismas. Lo que se busca es articular acciones e información, para lo cual se han identificado cuatro líneas de acción común: la propuesta de una Ley de Fomento de las organizaciones civiles, la puesta en común de las agendas de política social de las redes, la comunicación entre ellas y sistematizar contactos con diferentes instancias de las OSC, incluidas las organizaciones filantrópicas, de asistencia privada y universitarias.

La necesidad de una *Ley de Fomento* para las OSC ha reunido a diferentes instituciones. El supuesto que las ha federado es que el marco legal vigente es visto como insuficiente e inadecuado. El mismo *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*³⁸, reconoce que

“El marco legal vigente no es suficiente para el despliegue de las iniciativas y los propósitos de la Sociedad Civil organizada e independiente. El Gobierno de la República considera que es de primordial importancia promover el establecimiento de un nuevo marco regulatorio que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles”.

³⁶ Varias razones pueden señalarse para esta desintegración: primero, dificultades en torno a la representatividad regional: quién representa a las OSC de cada región y dónde se decide esta representación; segundo, los temores a los protagonismos de algunos de los convocantes al ENOC, antiguos miembros de partidos políticos.

³⁷ Entre otras, las siguientes Redes participan en esta instancia articuladora: Alianza Cívica, ANADEGES, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Espacio Civil por la Paz, FAM, Frente Auténtico del Trabajo, Movimiento Ciudadano por la Democracia, PRODUSSEP, Red Agroecológica, Red de Comunicación Popular, Red Jóvenes, RMALC, Red Morelense Hacia el Desarrollo Sustentable.

³⁸ Ver E. Zedillo, op.cit.

Sin embargo, el marco regulatorio no siempre ha avanzado en esta línea.³⁹ En octubre de 1995, cinco instancias de origen y carácter diverso (dos redes de ONG, un centro filantrópico, una fundación y una universidad) presentaron un anteproyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social⁴⁰. Una de las novedades de la propuesta de Ley señalada anteriormente, es que aglutinó a instituciones filantrópicas y a redes de ONG de desarrollo y acción cívica. Desde 1994 pueden destacarse este nuevo accionar plural de las OSC en el que coinciden instancias organizativas que, en general, han desarrollado programas paralelos.

En 1995, coincidieron diversas acciones para crear o consolidar fundaciones, y para impulsar una cultura nacional de donación (tiempo, talento y dinero) en favor del desarrollo. Sin duda se trata de una nueva dinámica de las OSC mexicanas para impulsar la generación de *fondos nacionales para el desarrollo*. En general se trata de proyectos con participación plural ya sea de empresarios, miembros de ONG, sacerdotes, académicos o ciudadanos en general, en algunos casos con el apoyo de OSC de otros países como la IAF y Synergos. Ese año fue el primero formal de operaciones de la Fundación Demos, la que apoyó a 136 proyectos de 342 instituciones⁴¹. Surgieron también dos nuevas iniciativas de fundaciones, Invertir y Vamos⁴². Debe destacarse

³⁹ En Oaxaca fue promulgada una Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas, que entró en vigor en diciembre de 1994. Entre sus características, dictamina la creación de una *Junta para el cuidado de las instituciones*, que puede autorizar, modificar o extinguir las instituciones que considere conveniente, y aprobar los presupuestos y los programas de las instituciones. Cf Foro de Organismos Civiles de Oaxaca, *Características y consecuencias de la Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca*, mimeo, Oaxaca, 1996.

⁴⁰ Ver Centro Mexicano para la Filantropía, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Foro de Apoyo Mutuo, Fundación Miguel Alemán y Universidad Iberoamericana, *Anteproyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social*, mimeo, México, 1995.

⁴¹ Demos se autodefine como una "organización financiera que apoya a proyectos operados por organismos e instituciones no gubernamentales, y por grupos de ciudadanos que sustentan sus acciones en la participación comunitaria". Fundación Demos, *El ser y hacer de una iniciativa social en marcha*, Demos, México, 1996.

⁴² La Misión de Vamos es definida como "Captar y movilizar recursos humanos, financieros y materiales

la importancia de esta última en los diálogos con el BID para la operación de un fondo financiero para Chiapas y Oaxaca, estados considerados prioritarios en las acciones de esta Fundación. Además, en 1995, CEMEFI y FAPRODE lanzaron *Mira Por los Demás*, un programa nacional que “busca motivar la generosidad de los ciudadanos y las empresas de México fomentando las donaciones de tiempo, talento y dinero, para apoyar el desarrollo de nuestras comunidades”⁴³.

Una de las mayores muestras de las acciones plurales de OSC es *Alianza Cívica*, que se consolida en 1995. Esta organización surge en las elecciones de 1994 como una propuesta de siete instituciones ciudadanas y redes de ONG⁴⁴ para la observación electoral. Su programa básico se refiere a la observación electoral, al sistema nacional de consultas, a la vigilancia a funcionarios y la educación ciudadana. La implantación más definitiva de esta instancia cívica y su consolidación a lo largo del país se mostró en 1995 con la organización de dos consultas y un referéndum⁴⁵. El perfil socioeconómico de la gran cantidad de grupos que confluyen en ella son sobre todo de clases medias, pero también incluye indígenas, campesinos, trabajadores, desempleados, amas de casa, estudiantes, jóvenes, escritores, intelectuales, y empresarios⁴⁶. La participación de todos éstos en el programa se restringe,

para impulsar procesos participativos de desarrollo sustentable y vida digna mediante acciones articuladas de organizaciones civiles” (Fundación Vamos, *Proyecto Institucional*, Vamos, México, 1996).

⁴³ Ver los documentos de la carpeta *Mira por los demás*, CEMEFI-FAPRODE, México, 1995.

⁴⁴ Se trata de los siguientes organismos ciudadanos: Acuerdo Nacional para la Democracia, Consejo por la Democracia, Fundación Arturo Rosenbluth e Instituto Superior de Cultura Democrática; de una ONG de derechos humanos, Academia Mexicana de Derechos Humanos; y de dos redes de ONG (Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia) y de organismos cívicos (Movimiento Ciudadanos por la Democracia).

⁴⁵ Aparte de los ya señalados anteriormente en el apartado a, en agosto de 1995 Alianza Cívica, a solicitud del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, invitó a participar en la consulta por la Paz y la Democracia. 1,094,000 Ciudadanos expresaron su opinión (52.6% optaron porque el EZLN se convirtiese en fuerza política independiente) y 40,000 voluntarios apoyaron el proceso, con el concurso de 1,570 comunidades indígenas.

⁴⁶ En la observación de las elecciones de 1994 participaron 415 agrupaciones. Según el balance de Ramírez Sáiz, J.M. (*Movimientos ciudadanos y democracia: el caso de Alianza Cívica*, DESMOS-

en la mayor parte de los casos, a la organización de las jornadas convocadas.

El Barzón es otro de los movimientos sociales que más se han expandido⁴⁷. Su origen data de 1993 por los problemas de los deudores agropecuarios. En 1995 cobró mayor fuerza, como resultado de la devaluación de 1994 y sus secuelas. Estas condujeron a una gran alza en las tasas de interés y muchos deudores se vieron imposibilitados a seguir pagando los servicios de sus deudas bancarias. La crisis afectó notablemente a los sectores medios con deudas de tarjetas de crédito o hipotecarios, los *barzones* se multiplicaron y miles de ciudadanos comenzaron a actuar⁴⁸.

En síntesis, las ONG y los movimientos ciudadanos señalados lograron confluencias sectoriales, regionales o nacionales. Estas últimas fueron puntuales o coyunturales, y de pluralidad reconocida. Los grupos asistenciales, filantrópicos y de desarrollo, se encontraron en diversas acciones comunes. Según la experiencia manifestada por Rubén Aguilar, del grupo coordinador y convocante al Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas, en la Consulta mexicana:

“Cualquier intento de organizar al conjunto de los grupos de la Sociedad Civil en una sola estructura y bajo un mismo estilo está destinada al fracaso o en el mejor de los casos a producir una más de las muchas instancias de coordinación formales y vacías que en los hechos no organiza ni coordina a nadie. Una de las características de las instituciones

Universidad de Guadalajara, mimeo, Guadalajara, 1996), la mayor parte de ellas fueron de derechos humanos, de promoción del desarrollo, urbano populares o vecinales, cívicas, sindicales, feministas y de comunidades de base o religiosas, pero también de padres de familia, empresariales y asistenciales, entre otras.

47 Ver el balance realizado por Torres, G., *El derecho de "barzonear" y sus efectos políticos*, CIESAS-Occidente, mimeo, Guadalajara, 1996.

48 Entre las principales organizaciones de deudores pueden citarse los siguientes: Barzón "Unión", Barzón "Nacional", Asociación Nacional de Usuarios de la Banca, Asociación Nacional de Tarjetahabientes, Alianza para la Defensa del Patrimonio Familiar, y el Movimiento Ciudadano "Salvemos Nuestra Casa". Existen en el país poco menos de un millón de deudores hipotecarios y hasta mediados de 1996 sólo una tercera parte había renegociado su deuda.

que integran el sector es la multiplicidad de sus formas organizativas y el celo con el que cuidan su autonomía e independencia”⁴⁹.

De esta manera, en el contexto en el que se desenvuelve la Consulta, las OSC avanzan en el proceso de aglutinación sectorial-regional y de comunicación nacional, pero sin pretender llegar a generar una coordinación central o algo semejante. Este *momentum* de las OSC se expresará, sin duda, en la organización de la Consulta mexicana y en su seguimiento.

2. *Los objetivos, retos y métodos de la Consulta mexicana*

Para lograr el fortalecimiento de las OSC se requiere consolidar el diálogo al interior de ellas, con las autoridades gubernamentales (locales, estatales y nacionales) y con organismos internacionales como el BID, y además producir el conocimiento necesario en torno a los temas centrales de la Consulta.

2.1 *Los objetivos explícitos de la Consulta mexicana*

Aún bajo el contexto de la crisis, se planteó la necesidad de potenciar las capacidades de las OSC, en continuidad con los esfuerzos del mundo filantrópico, las organizaciones ciudadanas y sociales, y las ONG.

En este sentido, la convocación a las Consultas nacionales ofrecía una oportunidad importante para dialogar entre las OSC, con el Gobierno y con el BID. Los *objetivos específicos* señalados en la convocatoria de la Consulta mexicana se dirigían a esa búsqueda central:

- “Impulsar nuevas formas de coparticipación entre el Banco, Gobierno, las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Sector Empresarial, en Programas de Desarrollo Social y Comunitario. Así como, encontrar los mecanismos financieros y de concertación social que lo promuevan”.

⁴⁹ Ver Aguilar, R., op. cit., pág. 107.

- “Crear instrumentos para elevar la capacidad de participación de las organizaciones no lucrativas y la calidad de los servicios que prestan”.
- “Favorecer la participación de las Organizaciones No Gubernamentales en los programas financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo”.

2.2 Los retos frente a una situación cambiante

Es posible constatar, en las discusiones previas y en los mismos documentos presentados, que los retos más significativos que enfrentaba la Consulta fueron:

- Consolidar el diálogo en un momento de crisis económica y de dificultades del complejo proceso de transición a la democracia.
- Consolidar el diálogo en el contexto de las desconfianzas históricas entre OSC y Gobiernos.
- Consolidar el diálogo en momentos de cambios importantes en las instancias interlocutoras gubernamentales.
- Consolidar la tendencia de las OSC a la confluencia de pluralidades, de diversidades reales.
- Consolidar la tendencia al diálogo plural entre las OSC y superar las desconfianzas entre las diversas instancias y formas organizativas de las OSC.
- Impulsar nuevas relaciones de diálogo con diferentes instancias (funcionarios de Washington y representación regional) del BID.
- Impulsar propuestas concretas y viables que permitieran la acción común entre OSC, Gobiernos y BID.

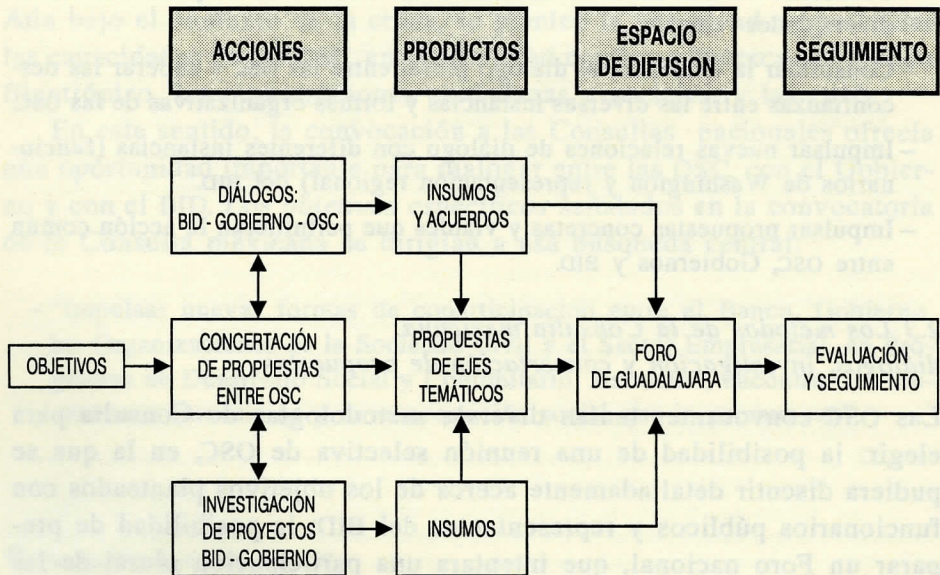
2.3 Los métodos de la Consulta mexicana: diálogos, investigación y concertación de propuestas

Las OSC convocantes tenían diversas metodologías de Consulta para elegir: la posibilidad de una reunión selectiva de OSC, en la que se pudiera discutir detalladamente acerca de los objetivos planteados con funcionarios públicos y representantes del BID; la posibilidad de preparar un Foro nacional, que intentara una participación plural de las

OSC, con la presencia de funcionarios públicos locales y nacionales, y de funcionarios del BID; la posibilidad de un proceso de consulta que combinara la preparación y discusión detallada de documentos propositivos de las propias OSC, la investigación acerca de los proyectos BID en México y la participación de la Sociedad Civil en ellos, el desarrollo de diálogos con funcionarios públicos y con la representación del BID antes y durante el Foro.

Finalmente se optó por este último método de Consulta cuyo proceso incluía: la definición de *objetivos*, la planeación de *acciones* de diálogo, investigación y consenso de proposiciones de las OSC, la obtención de *productos* que serían presentados y discutidos en un *foro amplio de difusión*, y por último la realización de evaluaciones y acciones de seguimiento. El proceso de la consulta puede entonces comprenderse con el siguiente esquema:

ESQUEMA 1



Los organizadores y convocantes mexicanos de esta Consulta coincidieron en definir el método central en coherencia con los objetivos propuestos. *En primer lugar*, se requería concertar propuestas de diversas modalidades señaladas para fortalecer a las propias OSC (de las que surgirán posteriormente los ejes temáticos de la Consulta). Fundamentalmente se optó por discutir las alternativas de fortalecimiento de estas organizaciones en:

- su articulación regional y nacional,
- su capacidad institucional y de creación de conocimiento,
- su realidad financiera,
- su potencialidad para impulsar a las microempresas,
- su perspectiva para apoyar la inclusión de las mujeres en el desarrollo,
- su perspectiva para promover la paz y el desarrollo sustentable, así como para participar en el diseño de las políticas públicas y financieras.

En segundo lugar, se promoverían antes del Foro nacional, diálogos entre los sectores participantes (BID, Gobiernos nacional y regional, y OSC), acerca de los principales ejes o modalidades señalados. Las OSC participantes en el arranque y diseño de la Consulta suponían que era indispensable un diálogo entre estos sectores.

En tercer lugar, se diseñarían e implementarían investigaciones sobre la participación de la Sociedad Civil mexicana en los financiamientos del BID al Gobierno mexicano y las posibilidades de mayor colaboración tripartita en este sentido.

El producto específico esperado del proceso fue definido como la propuesta de mecanismos concretos de concertación multipartita, en las modalidades seleccionadas (y ejes temáticos correspondientes), para fortalecer a las OSC, especialmente en el diseño de modelos de participación de las OSC en los proyectos cofinanciados por el BID. Incluso algunos participantes tanto de las OSC como de gobiernos locales esperaban iniciar el procedimiento de acuerdos con el BID para programas concretos de fortalecimiento.

Desde enero de 1995, se establecieron negociaciones y acuerdos con diversas dependencias gubernamentales, que dieron lugar a la *no objeción* por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cabe mencionar que los apoyos a México por parte del BID están normativamente condicionados por la autorización del Gobierno Mexicano, misma que se otorga a través de sus cartas de "*no objeción*" a la implementación de los proyectos.

Enseguida, se contactó y distribuyó información a OSC y redes que las aglutinan, para poner en marcha el proceso de consulta entre las OSC. Simultáneamente, se procuraron acercamientos con miembros del Sector Privado.

La coordinación general, apoyada por Synergos, convocó en octubre de 1995 a un *Grupo Asesor* de la coordinación general, para consensar las actividades fundamentales de la Consulta. El objetivo fue invitar a representantes de diversas instancias de las OSC que aseguraran la pluralidad en la convocatoria de la Consulta⁵⁰. Así, se formó un grupo integrado por la coordinación, nueve invitados y dos consultores externos invitados por la Fundación Interamericana desde octubre de 1995.

En noviembre de 1995, con la participación de la coordinación general y del Grupo Asesor fueron convocados los *grupos de trabajo* para generar propuestas y líneas de acción. De los trabajos de estos grupos, formados en total por cerca de 30 miembros de diferentes OSC, surgieron los documentos que se presentaron en el Foro nacional, documentos que respondían a los ejes temáticos señalados anteriormente.

El *Foro Nacional de la Consulta* se celebró el 18 de enero de 1996. Como convocantes aparecieron fundamentalmente las instituciones de los participantes en el Grupo Asesor, además del Foro de Organizaciones Civiles de Jalisco (FOCIV), formado por cerca de 70 ONG de la

⁵⁰ Formaron este Grupo representantes de redes de ONG como ANADEGES, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y el FAM; de fundaciones como Demos y Vamos; de espacios nacionales como el ENOC; y de ONG especializadas en evaluación y educación como Espiral y Thais.

región, que se asoció desde el mes de diciembre. Como anfitriones aparecieron, por parte del Gobierno del Estado de Jalisco, el IJAS y la Secretaría de Finanzas. El IJAS colaboró con financiamiento y, coordinado con Philos, con el apoyo logístico para el Foro.

Para las acciones de *evaluación y seguimiento* se desarrollaron diversas reuniones en el periodo enero-abril de 1996, con la participación de la Coordinación General, el grupo asesor y los grupos de trabajo, además de algunos nuevos invitados.

4. El proceso de diálogo e investigación de la Consulta mexicana

4.1 Los diálogos entre las OSC para la Consulta mexicana

Diversas OSC se sumaron a la promoción de la Consulta entre enero y abril de 1995. En esta etapa previa, se propuso una *coordinación interna* formada por cuatro funcionarios de las siguientes instancias: del Gobierno mexicano, del Sector Privado, de Civicus y del BID; una Coordinación General y un Grupo Consultor o Asesor. Estas dos últimas funcionarían efectivamente, mientras que de hecho la llamada *coordinación interna* funcionó sólo parcialmente durante el primer semestre de 1995.

En octubre fue convocado el Grupo Asesor, con el que se consensó el diseño de propuestas para la Consulta nacional. Para la definición de sus integrantes se consideró el que representaran un espectro amplio y plural de formas de trabajo, objetivos y orientaciones. Ese mismo mes se efectuó una reunión intermedia de información, en la que se dieron a conocer a 40 miembros de OSC el objetivo y los fines de la Consulta. Ulteriormente, se amplió el campo de acción al enviarse información a 51 miembros de nueve estados de la República, 11 funcionarios del Gobierno Federal, 10 miembros del Grupo Asesor, 4 legisladores y miembros de los principales partidos políticos del país, 3 funcionarios de gobiernos estatales, 3 representantes de organizaciones empresariales y dos representantes de organizaciones sindicales. En total, en este primer momento, fueron informados cerca de 100 destinatarios acerca del proceso.

El Grupo Asesor efectuó dos sesiones plenarias (30 de noviembre y 6 de diciembre de 1995). En éstas, se consensó la realización del Foro de Consulta en Guadalajara, aceptando la invitación del nuevo Gobierno de Jalisco. Las razones fundamentales para elegir esta ciudad fueron: el deseo de llevar las discusiones fuera del Distrito Federal e interesar a las OSC de diversas regiones del país (originalmente las opciones eran Guanajuato y Jalisco), la certidumbre de que este foro tendría más impacto público en provincia y el interés manifestado por el Gobierno del estado de Jalisco⁵¹.

Además, en consenso con este Grupo, la coordinación general acordó la constitución de consultas específicas en relación a la preparación de los documentos a presentarse en Guadalajara, así como a los ejes temáticos sobre los que giraría tal foro.

La definición de los *ejes temáticos* se efectuó con base en, por una parte, los *Mecanismos financieros para la participación de la Sociedad Civil*, conforme al objetivo principal de la Consulta. Por otra parte, se definieron una serie de aspectos básicos en los que se consideraba necesario reforzar a las OSC, a saber: *investigación para*, sobre y desde la Sociedad Civil, *capacitación* a sus miembros, apoyo a *microempresas* y, promoción a las acciones tanto desde la perspectiva de *Género* como del *Desarrollo sustentable y la Paz en Chiapas* (ponencia de Javier Vargas). Las consideraciones fundamentales fueron:

- Uno de los ejes fundamentales de la consulta es la búsqueda de *mecanismos financieros para la participación de las OSC* en los proyectos de desarrollo cofinanciados por el BID y el Gobierno;

⁵¹ Un elemento que pesó positivamente en la decisión de realizar el Foro nacional en Guadalajara fue el reto que implicaba la invitación de un nuevo Gobierno regional de origen partidario (PAN) diferente al del Gobierno nacional (PRI). Se posibilitaba así una mayor pluralidad, expresión de las nuevas realidades políticas de México, y se impulsaba también la idea federalista que los dos gobiernos sostienen. Efectivamente, los dos gobiernos han participado en acciones comunes de desarrollo social para el estado de Jalisco.

- La valorización y el aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo de las OSC pasa por una mayor profesionalización de su trabajo y, para elevar ésta, se requiere de mayores conocimientos, tanto administrativos como de las áreas de acción en que participan y de sus posibilidades de vincularse con los diversos agentes económicos y actores sociales. Por ello, resulta primordial la *capacitación y la investigación* para y desde las OSC.
- Una parte importante de la Sociedad Civil se encuentra en situaciones de desventaja, económica y social. En ese sentido, y dadas las actuales circunstancias del país, se considera necesario el desarrollo de *microempresas* que trabajen en favor de la Sociedad Civil y permitan la progresión de proyectos orientados a elevar el nivel de vida de la población, principalmente a nivel local y regional. De igual modo, la búsqueda de una sociedad con mayor igualdad de oportunidades para todos implica abordar la perspectiva de *género* y el apoyo a los grupos que se encuentran discriminados económica y socialmente, como es el caso de los *indígenas*. La perspectiva de género constituye un eje de análisis, en tanto que los indígenas son sujetos de un interés social especial, principalmente a raíz de la movilización indígena iniciada en Chiapas en 1994.
- Además de las consideraciones anteriores, también se tomaron en cuenta aspectos pragmáticos, tales como la posible disponibilidad de recursos por parte de proyectos del BID para la realización de acciones de desarrollo en apoyo a microempresas y la población chiapaneca. Esta posibilidad se ha fortalecido notablemente durante 1996 y 1997.

Por cada eje temático se constituyó un grupo de trabajo. A su interior participaron tanto integrantes de diversas OSC como miembros del grupo asesor. Los documentos resultantes de los ejes temáticos, así como los de *Cambio y futuro: el Sector Organizado de la Sociedad Civil* y *Las políticas generales del BID y la participación de la Sociedad Civil en México* fueron presentados en el Foro y dieron lugar a las discusiones de las diversas mesas de trabajo.

En conjunto, más de 30 OSC recibieron información acerca de la consulta y fueron invitadas a participar en las mesas de trabajo especiales. El IJAS y el FOCIV de Jalisco se asociaron a la Consulta como

anfitriones y convocantes de la misma. Alrededor de 2000 OSC fueron invitadas a participar en el Foro y asistieron cerca de 700 miembros de OSC, provenientes de 25 estados⁵². Cerca de 45% de los participantes inscritos fueron mujeres.

Dado que México es un país altamente centralizado, debe resaltarse la importancia de las organizaciones provenientes de los distintos estados. El hecho de que se impulse fuertemente la participación de las organizaciones que no tienen su sede en la capital de la República forma parte de la búsqueda de descentralización de recursos y acciones de desarrollo. La presencia amplia de FOCIV, junto con la capacidad organizativa y la cobertura social del IJAS, permitieron que en el Foro se diera una amplia participación de las organizaciones locales.

Algunas de las OSC tenían la expectativa de poder presentar durante la Consulta (o posteriormente) proyectos de financiamiento para el BID. Por ejemplo, el Movimiento Nacional Petrolero, organización sindical, entregó una propuesta de apoyo para el Proyecto de la Tarjeta Nacional de Identidad Productiva; y el Instituto Alteño para el Desarrollo de Jalisco, A.C., entregó el Plan de Trabajo Social para la Región de los Altos de Jalisco.

4.2 *Los diálogos con el gobierno mexicano*

Uno de los objetivos centrales de la Consulta, “impulsar nuevas formas de coparticipación con el Gobierno” implicaba generar una corriente de diálogo, en medio de circunstancias políticas novedosas y complejas. El reto para la Consulta era avanzar en un diálogo de interlocutores diversos, cambiantes y desconfiados:

- *Diversos*, porque no existe una instancia gubernamental única encargada del diálogo con los OSC para cuestiones como el fortalecimiento de las mismas o el financiamiento para el desarrollo y no hay una instancia

⁵² Además, asistieron funcionarios de gobiernos municipales de Jalisco, de gobiernos estatales de Guanajuato y Jalisco, del Gobierno Federal, representantes de fundaciones mexicanas y de los EU, de instituciones de los EU, junto con funcionarios del BID y del PNUD.

única de las múltiples OSC para dialogar con las diferentes autoridades. En ocasiones, cada red u OSC en particular ha encontrado un interlocutor gubernamental específico.

- *Cambiantes*, porque en 1995 se modificó el equipo de Gobierno del Presidente Zedillo, en especial en la Secretaría de Gobernación que cambió de titular⁵³ y se han multiplicado los foros e instancias de OSC que demandan diálogo con autoridades gubernamentales.
- *Desconfiados*, porque desde algunos sectores de los gobiernos existe temor de que en las OSC predomine la oposición a toda costa y desde éstas, en el marco de la historia corporativa mexicana, domina el temor al control gubernamental.

Los diálogos con autoridades gubernamentales, actividad central de la Consulta. Entre los convocantes existía la certidumbre de que una mejor relación entre OSC y Gobierno, así como un mayor conocimiento de las autoridades gubernamentales sobre los objetivos de la Consulta, permitirían reforzar una positiva vinculación entre ambas partes. Así, se podría generar un clima de mayor colaboración en proyectos de desarrollo social, con pleno respeto entre ambos agentes.

Por parte del Gobierno mexicano, se relacionaron con la Consulta, a nivel federal, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores y Gobernación. La primera de éstas presentó al BID su *Carta de No Objeción al Proceso de Consultas nacionales para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil*, el 29 de junio de 1995, a través de la Dirección de Organismos Financieros Internacionales. Debe destacarse, sin embargo, que esta Secretaría no envió representantes al Foro nacional, a pesar de que esta Dirección fue la que mantuvo una

⁵³ Llegó a la secretaría de Gobernación el Lic. Emilio Chuayffet en lugar del Lic. Esteban Moctezuma. Bajo la dirección de éste se había organizado el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, proceso en el que participaron algunas OSC. El Lic. Moctezuma se había manifestado como partidario del diálogo con las OSC. Posteriormente, en sus nuevas actividades como asesor presidencial, continuó expresando el mismo interés, especialmente en lo referente a la políticas sociales.

relación más estrecha con la coordinación de la Consulta y con los consultores para las tareas de investigación.

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores, por medio de la Dirección General de Cooperación Científica y Técnica, comentó favorablemente —en diciembre de 1995— el proceso de consulta y señaló posibles mecanismos de articulación con los programas de cooperación internacional promovidos por tal Secretaría. Esta al igual que la de Gobernación, participó activamente, en el Foro Nacional. Ambas presentaron ponencias: la de Relaciones exteriores a través de la Dirección General de Cooperación Científica y Técnica, y la de Gobernación, mediante la Dirección de Vinculación Institucional (actualmente Dirección de la Atención a las Organizaciones Civiles de dicha Secretaría).

Los principales interlocutores fueron la Subsecretaría de Desarrollo Político, de la Secretaría de Gobernación, instancia que tiene entre sus funciones la relación política con las OSC y, en el aspecto de investigación, la Dirección de Organismos Financieros Internacionales de la SHCP. Durante 1996, los promotores de la Consulta se reunieron en más de 20 ocasiones con funcionarios públicos de diversos niveles y secretarías para dialogar acerca de los objetivos de la Consulta. Ello daba muestras de las posibilidades de concretización de la Consulta. Sin embargo, conforme a algunos entrevistados (de OSC y funcionarios públicos), la vinculación entre la coordinación y los participantes en la Consulta tendió a diluirse ante la ausencia de una comunicación adecuada o de mecanismos más precisos de seguimiento para la implementación de los resultados de las discusiones.

Los resultados del proceso de investigación. Durante la investigación, el mayor apoyo informativo del Gobierno Federal corrió a cargo de la Dirección de Organismos Financieros Internacionales de la SHCP, con el fin de intercambiar información respecto a la Consulta, de profundizar en el estudio de las políticas de financiamiento para el desarrollo y de preparar las propuestas finales.

Con el apoyo de consultores externos, se presentó a la SHCP, en noviembre de 1995, un cuestionario de información técnico-financiera,

“Información requerida sobre Créditos Internacionales a México, para el Programa de Consultas Nacionales para Fortalecer la Sociedad Civil”⁵⁴. La SHCP, a través de la Subdirección de Políticas y Estudios, entregó *por escrito* las respuestas al cuestionario, ofreció una amplia explicación verbal de éste y proporcionó una serie de fichas con información de cada crédito vigente con el Banco Mundial y con el BID. Las informaciones contenidas tanto en la respuesta al cuestionario como en los documentos anexos fueron de gran utilidad para los fines de la Consulta. De hecho, una de las primeras constataciones de los participantes, producto de esta investigación, fue que algunas autoridades hacendarias sí tienen la voluntad de otorgar información y cooperar con este proceso de comunicación con las OSC.

Entre los resultados de esta investigación (la información referida a los créditos-BID se mencionará más adelante) cabe destacar los siguientes:

- La relación con el BID y el BM, además de cualquier otra autorización de crédito externo al sector público, está centralizada en la SHCP, lo que fue comentado por funcionarios estatales participantes en la Consulta como una limitante para los gobiernos de los estados y los municipios. Textualmente, la SHCP señaló:

“Es a nivel de la SHCP que se establecen todos los contactos entre las instancias involucradas en la gestión del crédito externo. Dicho de una manera simple, la SHCP es la ‘ventanilla única’ para realizar cualquier gestión o trámite ante los organismos financieros internacionales y entre éstos y las diversas instancias nacionales involucradas en este proceso”⁵⁵.

⁵⁴ A través de dicho documento, se solicitó información sobre las características generales de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) que otorgan créditos para programas de desarrollo en México, los procesos administrativos para el otorgamiento de dichos créditos, los destinatarios, la descentralización en el uso de recursos, el seguimiento en los programas de aplicación; la evaluación de resultados, las condiciones de pago de los créditos y las referencias bibliográficas y de documentación de trabajo.

⁵⁵ Cf SHCP-Subdirección de políticas y estudios, *Cuestionario: “Programa de Consultas Nacionales para Fortalecer la Sociedad Civil”*, mimeo, México, 1995.

Sin embargo, la entidad pública responsable de atender a las OSC no es la SHCP sino la Secretaría de Gobernación, lo que implica una triangulación que puede obstaculizar la negociación directa para la participación de las OSC en proyectos públicos de desarrollo.

- Las OSC no han participado en las relaciones financieras del Gobierno de México y las IFI, no obstante que el seguimiento del ciclo de un proyecto implica una gran cantidad de actividades, desde la “identificación de prioridades”, la “identificación de posibles operaciones crediticias”, el “procesamiento de los proyectos susceptibles de recibir financiamiento”, la “evaluación final de las operaciones”, la “negociación del préstamo”, la “aprobación por parte de los bancos de la operación”, la “suscripción de los documentos legales de la operación”, la “declaración de efectividad de la operación”, la “supervisión del ejercicio del préstamo y de la ejecución del proyecto” y la “evaluación ‘ex-post’ de los proyectos”.

“Hasta la fecha, ningún ‘organismo de la Sociedad Civil’ ha participado de manera directa ni en el proceso de preparación o gestión ni en la ejecución de los proyectos financiados con recursos de crédito externo”⁵⁶.

En síntesis, la centralización federal de la relación con el BID y, en particular, el encuadre de las actividades de la representación del BID con la SHCP, constituyen un reto para desarrollar acciones comunes entre el BID y las OSC. No pueden implementarse acciones duraderas y significativas entre estos dos sectores, al menos en los proyectos nacionales, sin el concurso de las autoridades hacendarias. La no participación de esta Secretaría en el Foro puede considerarse, en este sentido, como una limitante importante.

⁵⁶ *Ibidem*.

La relación con los gobiernos estatales. Desde la perspectiva de las OSC participantes en la Consulta, los gobiernos regionales y locales son interlocutores cada vez más importantes. Las acciones de una buena parte de las OSC se enmarcan precisamente en una relación con estas instancias gubernamentales. Por ello, la Consulta también se dirigió a los gobiernos estatales y en particular a los gobernadores de Jalisco y Guanajuato. El primero de ellos aceptó la propuesta de la Consulta e invitó a que se celebrara en Guadalajara.

El IJAS participó con financiamiento al desarrollo de la Consulta y fue copartícipe de la convocatoria e impulso logístico desde la ciudad Guadalajara. El Gobierno del estado participó además con: la inauguración por parte del gobernador, la ponencia *Microempresas en Jalisco*, por parte del secretario de Promoción Económica, y la clausura por parte del secretario de Finanzas. Por último, las Memorias de la Consulta fueron publicadas por el IJAS y su directora participó en las reuniones de evaluación y seguimiento junto con las OSC indicadas.

La participación del Gobierno de Jalisco y el que varios miembros más del gabinete estatal se encontraran entre los asistentes al Foro, mostró la importancia que le otorgó a este evento. El Gobierno tenía interés explícito en lograr que Jalisco fuera elegido para una experiencia piloto de mecanismo financiero de consenso social entre BID, los gobiernos federal y estatal, y las OSC de la región. Es decir, en que la Consulta Mexicana se tradujera “en propuestas concretas”⁵⁷, lo cual concordaría con lo planteado por el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001 *Compromiso entre Sociedad y Gobierno para el Desarrollo Sustentable de Jalisco*⁵⁸. En la apertura del Foro, el gobernador Cárdenas anunció:

57 Cárdenas Jiménez, A., “Mensaje”, en IJAS, op. cit., pág. 18.

58 Este Plan reconoce que el actual “marco jurídico (estatal) reconoce y apoya parcial y atomizadamente a aquellos organismos civiles cuya causa básica se refiere a la promoción de la asistencia social, quedando fuera de este reconocimiento y apoyo los organismos civiles promotores de causas ecológicas, culturales, de desarrollo comunitario, indígenas, derechos humanos, entre otros” (Cárdenas Jiménez, A., Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1995, pág. 38)

“nos hemos formulado el compromiso de integrar a las Organizaciones No Gubernamentales y a la Sociedad Civil en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas”⁵⁹.

Sin embargo, hasta ese momento no existía un planteamiento oficial para la concretización de una experiencia derivada específicamente del proceso de consulta.

4.3. *La investigación y los diálogos con la representación del BID en México*

La decisión de impulsar el Programa de Consultas fue tomada por el BID-Washington, impulsada notablemente por la Unidad de Sociedad Civil y Reforma del Estado. La Coordinación General debía establecer contacto con la representación regional del propio BID para presentarle un proyecto de cooperación técnica y lograr su aprobación. En febrero de 1995, fue entregada esta solicitud y en junio la representación pidió a la SHCP la carta de no objeción.

Durante el proceso de consulta, la Coordinación General y miembros de lo que inicialmente era la *coordinación interna* se reunieron en diversas ocasiones con la representación del BID, sobre todo a partir de septiembre de 1995. Los puntos principales de diálogo fueron en torno a la organización de la Consulta y a la petición de información por parte de las OSC convocantes. El representante regional insistió en las posibilidades de colaboración entre BID y OSC, tanto en los pequeños proyectos como en grandes programas concertados con el Gobierno federal⁶⁰.

Durante la realización del Foro en Guadalajara, el BID participó con funcionarios de la representación BID en México y de la oficina central de Washington. Por la oficina regional asistió su representante, Jairo Sánchez Méndez, quien presentó una ponencia acerca de la es-

⁵⁹ Cárdenas Jiménez, A., “Mensaje”, en IJAS, op. cit., pág. 18.

⁶⁰ Este fue el espíritu de lo planteado por el representante en el Foro. Ver Sánchez Méndez, J., “Estrategia del Banco, Programación de Actividades y Ciclo de Proyectos” en IJAS, op. cit., pág. 118.

trategia del BID, de su programación de actividades y de los ciclos de los proyectos. De la oficina central estuvieron presentes la Gerencia de Planeación Estratégica y Política Operativa, así como de la Unidad de Sociedad Civil y Reforma del Estado. El Gerente de Planeación Estratégica, Steve Quick, presentó la ponencia *El BID, la Modernización del Estado y el Fortalecimiento de la Sociedad Civil*. Por su parte, Charles Reilly, consultor de la Unidad Sociedad Civil y Reforma del Estado, participó en la mesa de *comentarios finales y recomendaciones del propio Foro*⁶¹.

En el proceso de consulta se constató la importancia de la representación del BID en México. La oficina regional es una de las más importantes en cuanto a recursos canalizados, pero las acciones directamente relacionadas con las OSC han sido proporcionalmente ínfimas. Por ello, el involucrar activamente a esta oficina en la Consulta constituía un reto significativo.

Para lograrlo, se requería, ampliar el conocimiento sobre las posibilidades de interacción entre OSC y la representación del BID. A fin de operativizar la vinculación, la Coordinación General solicitó en noviembre de 1995 la asesoría de consultores externos para diseñar otro cuestionario de información técnica financiera, como el mencionado anteriormente ante la SHCP⁶².

La Coordinación y los consultores externos se reunieron en dos ocasiones con la representación del BID, quien respondió *verbalmente* al cuestionario y proporcionó la documentación general solicitada. Asi-

61 Dada la importancia de los aspectos expresados por Charles Reilly, se publica una versión ampliada de su ponencia en este libro. En el proceso de evaluación y seguimiento de la Consulta, los participantes de las OSC mexicanas subrayarán la importancia de ubicarse en el *mainstream* del BID, lo que implica, entre otras cosas, desarrollar la capacidad de diálogo entre las OSC y el Gobierno.

62 El cuestionario planteado al BID comprendió las áreas de: tipos de créditos que otorga el BID y condiciones de desembolso, particularmente conforme a la experiencia de su gestión en México; Créditos especiales a México —*Concesionales, Fondos de operaciones especiales, FOMIN, Fondo específicos para microempresas*—; Fondos especiales para la Sociedad Civil; Fondos Especiales para Pequeños Proyectos; Fondos para la Sociedad Civil y el Sector Privado; Fondos dirigidos a la población con menores recursos económicos; Fondos para apoyos de investigación; Fondos para la reforma del Estado y reformas legislativas y cuestiones operativas y solicitudes de documentación.

mismo entregó un listado de los préstamos aprobados para México a partir de 1990, de los pequeños proyectos aprobados entre 1981 y 1995, de las cooperaciones técnicas entre 1988 y 1995, señalándose a los prestatarios y ejecutores.

Según el informe entregado por la SHCP a esta Consulta, desde la creación del BID y hasta febrero de 1995, México había contratado 148 préstamos con esta institución por 8,132 Mdd. Hasta principios de diciembre de 1995, según el BID, estaban aún en ejecución 15 préstamos a México por un monto de 4,188 Mdd., de los cuales restaban por desembolsar 1,736.8 Mdd.

Puede plantearse la siguiente clasificación de estos créditos, según sus objetivos básicos y la cantidad de proyectos en operación: infraestructura sanitaria (agua y drenaje), 3 proyectos; energía, 2; infraestructura agrícola, 2; infraestructura turística, 1; reestructuración financiera, 1; apoyo a las exportaciones, 1. En algunos aspectos, las OSC podrían participar en los trabajos específicos y en la determinación de necesidades sociales relacionadas con estas áreas. Además, podemos identificar, tres tipos de créditos que coinciden con las actividades de las OSC dedicadas al desarrollo y a la asistencia social, pero sin que estén involucradas directamente en estos mecanismos crediticios: educación, 2; servicios sociales básicos y municipales (incluye educación), 2 y; apoyo a pequeñas y medianas industrias, 1.

Sin embargo, son contrastantes los fondos BID canalizados en México hacia pequeños proyectos y aquellos orientados hacia grandes proyectos: frente a los más de 9,000 Mdd en grandes créditos recibidos por el Gobierno mexicano hasta 1996, los pequeños proyectos habían llegado a 32 Mdd. *Un 0.3% de los fondos BID negociados en México se han destinado a proyectos con participación directa de las OSC*⁶³.

⁶³ Se incluyen aquí las operaciones informadas por la representación del BID (sin sumar los proyectos en que las OSC pudieran tener alguna participación indirecta en la ejecución, como en el PRONASOL): 26 pequeños proyectos (PP) aprobados entre 1986 y 1995: 19.5 Mdd; 18 programas de cooperación técnica no reembolsable para PP entre 1991 y 1995: 4.6 Mdd; constitución del Fideicomiso Fondo Social BANAMEX, con fondos FOMIN-BID para financiar pequeños proyectos en el área rural: 6.2 Mdd;

En la misma Consulta, Steve Quick señaló que la “asistencia directa que el Banco puede dar a instituciones de la Sociedad Civil es pequeña en relación al monto total de los préstamos del Banco”, pero en el caso mexicano las proporciones son sensiblemente menores a las registradas, en promedio al menos en 1995, en el resto de los países⁶⁴. Así se comprenderá la importancia del proyecto del BID en Chiapas para pequeños productores, con la participación de las OSC.

Por otra parte, en este contexto financiero se comprenderán las dimensiones de la propuesta invocada por Charles Reilly de ubicarse en la *corriente principal de las operaciones* y participar en los grandes proyectos gubernamentales aprobados por el BID; ella evidentemente situará la participación conjunta de los gobiernos, del Banco mismo y de las OSC en otro nivel más complejo, con nuevas y grandes posibilidades, pero también con retos significativos.

Resultados y seguimiento de la Consulta mexicana

En este capítulo se presentan en una primera parte, los resultados del Foro y, en la segunda, el seguimiento del proceso de consulta durante 1996.

1. El Foro nacional de Guadalajara (enero de 1996)

El Foro permitió que las organizaciones asistentes clarificaran su conocimiento sobre las funciones del BID, sus mecanismos de participación y la eventual confluencia de intereses del Gobierno mexicano, BID y OSC en proyectos específicos. Además de estos aspectos de carácter

cooperación técnica no reembolsable para el proyecto anterior: 1.2 Mdd; cooperación técnica no reembolsable para la Fundación Bartolomé de las Casas (proyecto de inserción laboral de jóvenes de la calle): 0.7 mdd.

⁶⁴ En 1995, frente a más de 7,000 Mdd de préstamos a gobiernos nacionales y Sector Privado, la cantidad destinada a pequeños proyectos y a proyectos de FOMIN fue cercana a 100 Mdd. Ver Quick, S., “El BID, la modernización del Estado y el fortalecimiento de la Sociedad Civil”, en IJAS, op. cit., pág. 28. Ver también el artículo de Ch. Reilly en este mismo libro.

técnico administrativo se presentaron diversos enfoques sobre las posibilidades de trabajo conjunto entre los interlocutores y se señalaron los obstáculos y límites que lo frenan o impiden. Por otra parte, el Foro se constituyó como un espacio abierto en el que se presentaron los resultados de los grupos de trabajo articulados en torno a los ejes temáticos señalados.

Como consecuencia de lo anterior, se expresaron acuerdos y desacuerdos mismos que presentaremos en una síntesis de los resultados del Foro en tres planos: *primero*, los aspectos resaltados para una mejor interacción entre OSC, gobiernos y BID, *segundo*, los elementos señalados para avanzar en el diálogo entre OSC y gobiernos; y *tercero*, los puntos críticos para el fortalecimiento de las OSC.

1.1 Elementos para avanzar en la relación OSC, gobiernos e instituciones financieras

Como se había señalado anteriormente, la Consulta mexicana dio una importancia mayor a los análisis y propuestas sobre las relaciones entre el BID, las OSC y el Gobierno. Como podrá observarse, muchas de los planteamientos señalados en este sentido rebasaban el tema BID y se convertían en abordajes generales, es decir, la relación global OSC, gobiernos e instituciones financieras. Las áreas generales de colaboración posible entre los organismos financieros —en particular el BID— y las OSC mexicanas, indicadas en la Consulta fueron las siguientes:

Nuevos mecanismos financieros. El área central identificada a lo largo del proceso, sin duda, fue *la necesidad de buscar nuevos mecanismos financieros con la participación directa de las OSC.* El desarrollo de las OSC en México, el interés del BID en fortalecer a la Sociedad Civil, la apertura de algunos sectores del Gobierno mexicano y de algunos gobiernos locales y regionales (como el del estado de Jalisco) para vincularse en programas con las OSC, plantean posibilidades significativas e inéditas para el desarrollo de estos nuevos mecanismos, que permita ampliar la cooperación y canalización de fondos reembolsables y no reembolsables a las OSC mexicanas. En ese sentido, el

principal desafío es el de iniciar un proceso de cooperación mayor entre el BID y las OSC.

Existe la certidumbre en las OSC de que pueden generarse nuevos mecanismos financieros en los que se comprometan fondos locales, de gobiernos locales, del Gobierno Federal, de cooperación privada internacional y del BID, y que sean administrados en una forma plural y profesional a través de Consejos Directivos y Consejos Técnicos creados *ad hoc*.

La participación de las OSC en la gestión y aplicación de este tipo de fondos, según los participantes en la Consulta, podría iniciarse por medio de una prueba piloto a nivel regional y/o temático. En este sentido, podría iniciarse una colaboración multipartita de apoyo a las acciones de las OSC en fondos tales como el de apoyo a indígenas en Chiapas o en un programa estatal de desarrollo social, como podría ser el caso de Jalisco, quien ha mostrado un particular interés en estas iniciativas⁶⁵.

Participación en el ciclo completo de proyectos y en la "corriente principal" de los financiamientos. La consolidación de las OSC mexicanas permite su participación en el ciclo completo (identificación del posible proyecto y estudios necesarios, elaboración del mismo, ejecución y seguimiento, evaluación final) de los proyectos apoyados con fondos BID, en especial de aquellos relacionados con los campos de acción prioritarios de estas organizaciones. Se trata de inscribirse en la dinámica de la *corriente principal* de los recursos financieros del BID y de otras instituciones financieras.

Las posibilidades de participación en esta área, destacadas en la Consulta, fueron notables y se refieren a proyectos de gran enverga-

⁶⁵ Se pueden consultar las ponencias de J. Vargas, op. cit. y de R. Mesa, op. cit. Además, las autoridades del estado de Jalisco, entrevistadas después del Foro de Guadalajara, señalaron su interés en operar los planteamientos de la Consulta. Esta no debe quedarse como *mero interés académico del BID*, señalaron. En el contexto de la normatividad actual, las autoridades del Gobierno de Jalisco buscarán formas de colaboración BID, Gobierno Federal, Gobierno estatal y OSC.

dura. Steve Quick, Gerente de Planeación Estratégica y Política Operativa del BID, indicó en su ponencia:

“Es obvio que tenemos que buscar oportunidades de integrar la participación de la Sociedad Civil en los préstamos que el Banco hace a los gobiernos. En vista de que estamos actuando en un terreno nuevo en el cual no existe mucha experiencia hemos adoptado el método de actuación y aprendizaje. Este método trae como consecuencia que las transformaciones aunque profundas se realicen con cautela y basadas en la experiencia compartida”⁶⁶.

Los retos para las OSC son enormes. Por ejemplo, sólo en 1994-1995, podemos mencionar el proyecto de desarrollo municipal ejecutado por la SEDESOL y el Proyecto de Servicios Sociales Esenciales, ambos con una inversión de fondos BID de 500 Mdd, cada uno. Las OSC cuentan con experiencia en proyectos nacionales, regionales y locales, especialmente en las zonas más pobres del país y con micro-empresas, por lo que podrían participar eficientemente, tanto a nivel económico como social, en el uso de los recursos provenientes del BID.

Para lograrlo, se mencionaron, entre otras, tres posibilidades complementarias:

Primera: existe el convencimiento, por parte de las ONG, de que la creación de Consejos Sociales para la identificación de prioridades y evaluación de los proyectos aprobados por el BID, sobre todo con la participación de los beneficiarios de los proyectos, puede mejorar dichos proyectos, principalmente en las áreas detectadas por las OSC durante el proceso de Consulta y el Foro, a saber:

– Pobreza, aspecto sobre el cual se subrayaba la importancia de las OSC en las reuniones internacionales previas a la Consulta.

⁶⁶ Ver Steve Quick, “El BID, la modernización del Estado y el fortalecimiento de la Sociedad Civil”, en IJAS, op. cit., pág. 28.

- Empleo, en virtud de que representa el puente entre las variables económicas y sociales, y dada la crisis nacional e internacional al respecto.
- Medio ambiente, considerando la degradación ecológica que sufre México, tanto en su hábitat urbano como en sus recursos naturales, así como la emergencia mundial en la materia.
- Desarrollo rural, donde se encuentran ubicada una alta proporción de OSC, y que en las comunidades de menor tamaño es donde se registran los mayores problemas de atraso económico y marginación social.
- Exclusión de grupos específicos, como es el caso de indígenas, mujeres, jóvenes, ancianos, discapacitados y otros.

Segunda: existe también la certidumbre de que las OSC pueden y deben participar como organismos ejecutores, en acuerdo con las instancias gubernamentales, de proyectos de carácter social aprobados por los organismos financieros multilaterales a organismos gubernamentales.

Tercera: en las OSC se ha ido conformando el conocimiento y capacitación profesional que permite su participación en la cooperación técnica tanto para los propios proyectos de las OSC como para los presentados por las instancias gubernamentales. Por ejemplo, diversas OSC incursionan en el campo de la investigación acerca del desarrollo social, lo que puede constituirse en una base importante de consultoría para detección de necesidades, análisis del contexto de los proyectos sociales, diseño, seguimiento y evaluación de los mismos.

Conforme a las opiniones derivadas de la Consulta, las restricciones para acceder en concreto a los proyectos de desarrollo del BID pueden ser ubicadas, además de la objeción misma de las autoridades correspondientes⁶⁷, en tres planos: los requisitos para ser beneficiarios, los

⁶⁷ Según lo expresó nítidamente Steve Quick (op. cit., pág. 25) en su ponencia: "el convenio constitutivo del Banco establece explícitamente que el Banco no podrá financiar proyectos en un país miembro si éste tiene objeciones al proyecto. Por lo tanto, los proyectos deben de tener el apoyo del Gobierno del país".

canales y formas de comunicación con el Banco y la gestión de los préstamos hacia aquellas OSC que han sido beneficiadas.

En relación al primer plano, es frecuente la opinión entre las OSC de que los proyectos de desarrollo cofinanciados entre el Gobierno mexicano y el BID no han sido diseñados con base en diagnósticos en los que participen los miembros de las poblaciones objetivo de los proyectos. De igual modo, los diagnósticos generales sobre el contexto económico y la evaluación de las políticas se realiza sin considerar los puntos de vista de organizaciones que disponen de elementos para presentar argumentaciones alternativas.

Por lo que respecta a las organizaciones que han recibido apoyos, uno de los grupos de trabajo efectuó, entre otros, los siguientes comentarios críticos:

“El procedimiento de acceso a los recursos es extremadamente lento y burocrático, tres o cuatro años. Es evidente que la estructura burocrática del Banco está armada para la operación de grandes proyectos y carece de órganos y metodología para la atención de pequeños proyectos. También pareciera que hay discrepancia y falta de coordinación administrativa entre la representación y la sede”.

“El manejo de los recursos es altamente discrecional, lo que genera una alta concentración de financiamiento a organismos con mayor capacidad de cabildeo político y gestión, reproduciéndose el efecto de la banca comercial. También hace evidente el desconocimiento de la diversidad de formas de organización social en el país”⁶⁸.

En cuanto a los canales y formas de comunicación con el BID, se observa por parte de la mayoría de las OSC un desconocimiento importante de los objetivos, acciones y tipo de apoyo con que tal institución pudiera beneficiarlas. En el Foro de Guadalajara una pregunta recurrente era simplemente el domicilio del BID en México. Por otra parte, no son de dominio amplio los requisitos necesarios para que las

⁶⁸ Ver el texto de J. M. Moto, de la Fundación Miguel Alemán, preparado junto con representantes de otras 7 OSC, especializadas en el trabajo con micro-empresas.

OSC participen en los financiamiento de los *pequeños proyectos* o de los fondos para inversiones del BID, ni las formas de concurso para lograr los apoyos. Para muchos participantes en el Foro de Guadalajara fue simplemente una sorpresa que el BID fuera promotor de una Consulta de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Lo anterior es sintomático de la ausencia de vínculos y políticas mutuas de cooperación entre las OSC y el BID.

En otras organizaciones, se observan fuertes reticencias para participar en los proyectos financiados por el BID. En algunos casos, tales reticencias son argumentadas en términos del desacuerdo existente con la orientación de los proyectos económicos del BID o con las restricciones administrativas derivadas de los largos periodos de espera o de los múltiples requerimientos para recibir los apoyos; pero en otras, provienen sólo de una imagen estigmatizada del BID (y en general de las IFI) ante algunas OSC o del temor a convertirse en ejecutores de programas que ellas no han diseñado y en los que no están de acuerdo.

La transformación de la relación BID-OSC podría obtenerse, según las aportaciones de las OSC en la Consulta, mediante el establecimiento de mecanismos de discusión seria y respetuosa entre esta institución y las OSC, en torno a la situación económico-social del país, su diagnóstico y las propuestas de política a seguir. Una manera de concretizar estos mecanismos es, como se expresó en el Foro de Guadalajara, con la constitución de algún tipo de Consejo de las OSC para la representación del BID. A nivel de análisis y propuestas de problemáticas específicas, sea en el plano geográfico (locales o regionales), sectorial o temático, podrían reproducirse los mecanismos de discusión expuestos, con la participación de la población involucrada en la aplicación y los resultados de los programas.

1.2 Elementos para avanzar en el diálogo entre OSC y gobiernos

Todos los participantes, tanto de OSC, como de gobiernos o del BID, coincidieron en señalar, de una u otra manera, la necesidad de mayor diálogo entre OSC y Gobierno en México para enfrentar los problemas de desarrollo, pobreza extrema y, en particular, promoción de la paz

en Chiapas. En el Foro, las relaciones entre OSC y Gobierno fueron asumidas en los siguientes términos:

Por lo que respecta a las opiniones vertidas por el sector público, el Gobernador de Jalisco destacó el papel de las OSC en la corresponsabilidad social y de contribución al éxito de los planes y programas de la administración pública. En tanto, la SRE señaló que la contribución del Gobierno no debería de ser de carácter asistencialista, sino complementaria y bidireccional, con intereses compartidos entre las partes y *concurso equitativo en la financiación de acciones de colaboración internacional*. Por consiguiente, consideró el representante de la SRE, el Gobierno debe apoyar el involucramiento paulatino de actores no tradicionales en la ejecución de la cooperación.

En tanto, el BID consideró que las OSC deben participar en los programas gubernamentales de prestación de servicios educativos, salud, vivienda, conservación de los recursos naturales y generación de empleo. El reto para las OSC es la participación en los grandes proyectos gubernamentales, apoyados por el BID, para enfrentar los problemas de desarrollo nacional:

“De allí (la magnitud de la pobreza en América Latina y el aumento de los programas del BID para sectores sociales) provino la alternativa de encontrar o idear mecanismos para que las entidades de la Sociedad Civil penetraran en la corriente principal de los préstamos que otorga el Banco, en lugar de limitarse a administrar un fondo que se disiparía rápidamente”⁶⁹.

Las OSC propusieron:

- Delegar en ellas una mayor responsabilidad en el uso de recursos públicos.
- Adecuar el sistema financiero en favor del desarrollo de intermediarios privados, entre ellos las OSC, que atiendan a población y microempresas de bajos ingresos; promover el que instituciones financieras y de desa-

⁶⁹ Ver texto de Ch. Reilly, op. cit.

rollo consideren *la opinión y participación de actores y ejecutores de proyectos*; promover la relación entre banca comercial y OSC, para dirigir recursos hacia empresarios de bajos ingresos.

- Que se evite cualquier intento de organizar a las OSC bajo una misma estructura, estilo de trabajo, proyecto común, línea política o una sola agenda que abarque la totalidad de intereses o problemas del sector.
- En este amplio contexto, las OSC señalaron que están a la búsqueda de nuevas formas de articulación y elaboración de propuestas “sobre muy diversos objetos de acción, especialmente los referidos al desarrollo y la paz”. Además, Laura Frade y Cecilia Loría proponían:

“Promover la colaboración entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales para la conciencia de la desigualdad social entre hombres y mujeres, y crear instancias de seguimiento y monitoreo para la efectiva aplicación de políticas que garanticen la modificación de esas desigualdades”⁷⁰.

Así, para Laura Frade y Cecilia Loría, la cuestión del género crea oportunidades para acciones entre OSC y Gobierno.

Las opiniones vertidas por los representantes del *sector público* giraron alrededor de dos formas de participación de las OSC: para el Gobierno de Jalisco mediante seguimiento y control de las acciones públicas, además de coparticipación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas; y, para la SRE, a través de la intervención de la Sociedad Civil en la ejecución de proyectos. Por último, las OSC fueron más extensas en su apreciación sobre su relación con el Gobierno: demandan mayor corresponsabilidad en el uso de recursos y un nivel de participación efectivo que no sólo se limite a la ejecución, sino al diseño y evaluación de los proyectos⁷¹. Además, esta partici-

⁷⁰ Ver Cecilia Loría y Laura Frade, “Una nueva perspectiva para la inclusión de las mujeres en el desarrollo” en IJAS, págs. 84-85.

⁷¹ Notablemente, las OSC propusieron *llevar a los hechos* un nivel de relación semejante al establecido en el texto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el respectivo Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno de Jalisco.

pación buscaría una relación de carácter horizontal en que se eviten las acciones de control corporativo de que pudieran ser objeto las propias organizaciones.

1.3 Puntos críticos para el fortalecimiento de las OSC

Las OSC fueron consideradas en la Consulta y en resumen, como espacios de discusión y acción en torno a problemáticas locales, regionales, nacionales o internacionales, de carácter económico, político o social. Generalmente se encuentran integradas o estrechamente asociadas a las comunidades sobre las cuales efectúan su labor y no persiguen fines electorales ni lucrativos; son diversas en cuanto a sus orígenes y acciones. En el caso mexicano, este tipo de entidades ha evolucionado en sus formas de organización interna, buscando consensos, integrándose en redes, pasando de la actitud puramente contestataria a la propositiva y al desarrollo de formas de participación novedosas. Se ha incrementado la participación de trabajo altamente calificado, al tiempo que se valora crecientemente la participación activa de las comunidades en la resolución de sus problemas. Se aprecian los valores éticos y democráticos, lo que les permite mayor identidad, autoconciencia y les clarifica sus posibilidades.

Cabe señalar que la diversidad de las OSC no se interpreta simplemente como un problema en cuanto a su heterogeneidad. Esa misma diversidad les puede permitir actuar en muy distintos ámbitos, con gran capacidad de adaptación a las problemáticas locales y regionales, así como posibilidades de desarrollar proyectos de manera ágil y eficiente⁷².

Sin embargo, aún se requiere un gran trabajo de consolidación institucional. Este implica, entre los principales factores destacados en la Consulta, acciones hacia un mayor conocimiento de las OSC, precisar

⁷² Se requiere profundizar y caracterizar el aporte de las OSC. *Estas mismas, según algunos entrevistados y según las mismas participaciones en la Consulta, son conscientes de sus limitaciones.* Sin embargo, en ocasiones, la crítica civil a las instituciones públicas o a las IFI con respecto a la política social puede magnificar y mitificar los aportes de las OSC. Esta es una tarea de investigación como lo manifestaron las ponencias presentadas por Manuel Canto y Rubén Aguilar.

su materia de trabajo, aumentar su profesionalización, lograr una mayor presencia y visibilidad públicas, así como ubicarse en los contextos globalizadores presentes en este fin de milenio. Igualmente se requiere la delimitación de apoyos, con el fin de que las organizaciones que trabajan con grupos sociales específicos, como las mujeres y los indígenas obtengan espacios regulares de participación y financiamiento. Para participar en políticas públicas y en el ciclo completo de los proyectos de desarrollo promovidos por instituciones financieras como el BID, las OSC requieren de una importante labor de capacitación y consolidación institucional⁷³.

En síntesis, se destacó que en la nueva etapa de las OSC requieren superar problemas como la insuficiencia de desarrollo institucional, marcos legales y fiscales adecuados para el funcionamiento de este tipo de organizaciones, mecanismos regulares de financiamiento, capacitación y profesionalización de sus miembros participación en la investigación para el desarrollo y visibilidad e interacción institucional.

2. El proceso de evaluación y seguimiento de la Consulta mexicana

El proceso de evaluación y seguimiento de la Consulta implicó actividades, por una parte, entre las OSC participantes y, por otra, de la Coordinación en relación con las autoridades mexicanas y con la representación del BID.

2.1 La evaluación y seguimiento al interior de las OSC

Para evaluar y plantear las propuestas básicas de seguimiento de la Consulta, las OSC convocantes, la Coordinación General, el Grupo Asesor, los Grupos Temáticos y representantes de las instituciones anfitrionas, se reunieron en tres ocasiones entre enero y mayo de 1996⁷⁴.

⁷³ Véanse en especial las ponencias de R. Aguilar, op. cit; R. Mesa, op. cit., y la de Cecilia Loría y Laura Frade, op. cit., págs. 75-85.

⁷⁴ Las reuniones se celebraron los días 19 de enero, en Guadalajara, y 8 de febrero y 23 de mayo, en México, DF. En promedio participaron alrededor de 30 personas. En la reunión de Guadalajara no sólo participaron miembros de OSC mexicanas sino también de Synergos, además de un representante de

La evaluación de la Consulta, discutida en estas reuniones, llegó a las siguientes conclusiones:

- En el marco de la historia de relaciones entre OSC y de éstas con el Gobierno mexicano y con el BID, el hecho mismo de haber desarrollado el proceso de la Consulta fue un éxito, porque posibilita un proceso futuro de diversos diálogos y propuestas conjuntas. En este sentido, para los evaluadores, la promoción por parte del BID y la participación por parte del Gobierno permiten fincar expectativas promisorias para el desarrollo de actividades conjuntas.
- Algunas de las características más positivas de la Consulta fueron según estas reuniones de evaluación: la pluralidad de las OSC participantes⁷⁵, su capacidad de convocatoria, la visibilidad de las OSC en un acto nacional e internacional, el proceso para llegar a formular propuestas viables ante las autoridades locales, nacionales y del BID, la involucración en la convocatoria, en la organización y en el mismo financiamiento de la Consulta por parte de un Gobierno regional.
- No obstante la diversidad de tipos de OSC participantes, de instancias gubernamentales (locales, regionales y nacionales) y de cooperación o financiamiento para el desarrollo del nivel internacional (ONG internacionales, PNUD y BID), se logró centrar la discusión de la Consulta en los objetivos reales de la misma.
- La característica más cuestionable de la Consulta, desde la autocrítica de los miembros de OSC evaluadores en las reuniones mencionadas, fue la dificultad de entablar un diálogo más a fondo con las autoridades gubernamentales del país. Al diálogo no se llega de la noche a la mañana, más aún después de una historia en la que había predominado la ausencia del diálogo. Este requiere también de capacitación para los participantes.

la Unidad de Sociedad Civil y Reforma del Estado del BID, y miembros del IJAS. La directora del IJAS participó también en las reuniones de la ciudad de México.

⁷⁵ Los evaluadores señalaron que si bien no participaron *todas* las OSC del país –tarea imposible para un Foro– sí se alcanzó una participación representativa especialmente del ámbito de las ONG y sus redes.

– La participación de diversas instancias gubernamentales en la Consulta y la cantidad (y en algunas ocasiones, la calidad) del diálogo con funcionarios públicos para preparar el Foro de Guadalajara, fue en sí misma un avance considerable. Sin embargo, la Consulta, según los participantes de las OSC, encontró a diversas instancias del Gobierno Federal hasta con cierta competitividad entre ellas respecto a cuál debe ser la que dirija el diálogo entre OSC-Gobierno-BID: ¿las autoridades hacendarias?⁷⁶ ¿Las autoridades responsables de la política interna? ¿Las autoridades responsables de los programas de desarrollo social? Se considera conveniente que la interlocución con las OSC corra a cargo de una instancia que supere las particularidades administrativas de las dependencias públicas enunciadas.

Por otra parte, para el seguimiento de la Consulta se propusieron las siguientes acciones y estrategias:

- Impulsar acciones conjuntas de seguimiento con el apoyo de la Coordinación General de esta Consulta. Para ellos fueron programadas las tres reuniones indicadas.
- Impulsar la difusión de los documentos y conclusiones preparados para la Consulta. Para ello, el IJAS publicó 1,000 ejemplares de las *Memorias del Foro Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Una Propuesta de las Organizaciones Civiles Mexicanas*. Se decidió, además, apoyar los esfuerzos de Synergos dirigidos a la evaluación, reflexión y publicación del proceso de la Consulta.
- Impulsar la continuación del diálogo con el BID y su representación nacional, para que respondan a las propuestas de la Consulta. El espíritu en el transfondo era que el *consultante* respondiera al *consultado* y así poder profundizar –y de ser posible implementar– las propuestas. De la misma manera, impulsar el diálogo con el Gobierno Federal a partir de los avances de la Consulta.

⁷⁶ La SHCP no envió representante al Foro celebrado en Guadalajara, aunque sí proporcionó la información requerida.

- El Gobierno del estado de Jalisco se propuso presentar al BID un programa de mecanismo financiero de apoyo para OSC.
- Para la tercera y última reunión, un grupo de trabajo formado por representantes de cuatro OSC y la directora del IJAS propuso un *Perfil de una propuesta de coordinación estratégica entre organizaciones civiles en favor del desarrollo social*⁷⁷, con el objeto de ir más allá de los marcos establecidos para la Consulta. La hipótesis general propuesta en este documento señalaba:

“Conviene impulsar la creación de redes locales, estatales y temáticas de organizaciones civiles que trabajan en la asistencia, promoción, desarrollo social y cultura de los derechos humanos. Dichas redes deberán actuar como sujetos colectivos sólidos, profesionales en su campo de especialidad; con capacidad de interlocución con los gobiernos locales y/o estatales; con elementos para definir, instrumentar, vigilar y evaluar políticas públicas, así como capacidad de ejercer y administrar recursos públicos y privados, nacionales y extranjeros, en favor de la solución de la problemática social de dicha región”.

2.2 Presentación de los resultados de la Consulta al Gobierno Federal⁷⁸

Después del Foro de Guadalajara no ha avanzado claramente el diálogo, a propósito de los documentos centrales de la Consulta, entre las OSC participantes, tomadas en conjunto, y las autoridades federales. Este se integra al ritmo de las acciones y necesidades gubernamentales, según puede observarse en el camino recorrido por los documentos de la Consulta. El avance perceptible es que las autoridades responsables *toman nota* de recepción de los documentos generados.

⁷⁷ Documento elaborado por Vicente Arredondo (Fundación Demos), José Miguel Moto (Fundación Miguel Alemán), Rafael Raygadas (Red Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia), Guillermo Valdés (Philos) y Zulema Zamora (IJAS), mimeo, México, mayo de 1996.

⁷⁸ La presentación de los resultados de la Consulta al Gobierno regional participante no fue necesario dado que él mismo publicó la Memoria del Foro celebrado en Guadalajara. Además, según informaron el secretario de Finanzas y la directora del IJAS, el Gobierno de Jalisco buscará generar un programa para el seguimiento de la Consulta.

Las conclusiones de la Consulta fueron enviadas al Presidente de la República, Ernesto Zedillo, en enero de 1996. La oficina de la Presidencia turnó, en el mes de abril, los resultados de la Consulta a la Secretaría de Gobernación, quien a su vez los turnó a la Subsecretaría de Desarrollo Político, luego ésta a la Dirección General de Atención a Instituciones y Organizaciones Políticas y de ahí a la Dirección de Atención a Organizaciones Civiles (cuyo titular participó en el Foro celebrado en Guadalajara).

Se requirió entonces, en mayo de 1996, una respuesta de la Presidencia respecto a la situación de las propuestas de la Consulta. La Subsecretaría de Desarrollo Político respondió (agosto de 1996) que sí se recibieron los documentos y que serían tomados en cuenta; según la Dirección General de Atención a Instituciones y Organizaciones Políticas (julio de 1996), las propuestas de la Consulta deberán enmarcarse en el contexto de la reforma del Estado, uno de cuyos temas es el de la Sociedad Civil y para el que se podría instalar una mesa de participación ciudadana.

Y, por otra parte, ni la Secretaría encargada de las relaciones con el BID, la SHCP, ni la de asuntos exteriores, la SRE, aparecen como destinatarias de un encargo de la Presidencia para responder y dar seguimiento a la Consulta. En la posible competitividad entre instancias gubernamentales con respecto a los temas de la Consulta, el ministerio encargado de los asuntos políticos internos parece recibir la prioridad⁷⁹.

⁷⁹ Las instancias legislativas nacionales han formado también instancias para dialogar acerca de las instituciones ciudadanas. La Cámara de Diputados creó una Comisión *ad hoc* y la Cámara de Senadores, en el marco de la reforma del Estado, generó una Subcomisión de La Nueva Relación del Gobierno con la Sociedad. El titular de esta última informó (marzo de 1996) a la Coordinación General de su interés en recibir propuestas como las de la Consulta.

2.3 Presentación de los resultados de la Consulta a la representación del BID en México

En el mes de marzo, los resultados de la Consulta fueron entregados a la Oficina Regional del BID. En particular, se le sometió la propuesta expresada en el Foro de Guadalajara de crear una Consejo Consultivo de OSC para la Oficina Regional.

Si bien, no se ha creado formalmente un Consejo de esta naturaleza, la representación regional ha convocado a diferentes participantes de la Consulta para reflexiones en torno a diversos programas del BID en México, particularmente los que tienen que ver con OSC.

Especialmente en lo que se refiere al proyecto de apoyo a Chiapas⁸⁰, los avances han sido importantes. La representación del BID ha dialogado con algunos de los participantes en la Consulta con respecto a este proyecto, su diseño, sus participantes y su alcance. *Se trata de la concretización más importante en lo que se refiere al diálogo BID y OSC, producto indirecto de la Consulta y de la capacidad de diálogo de las organizaciones involucradas invitadas por la representación del BID en México.*

Se trata de un proyecto de gran importancia por diversos factores: la cantidad de recursos comprometidos (15 mdd), semejante a los proyectos aprobados a OSC por el BID en varios años; la región en la que se aplicará, Chiapas (en proceso de diálogo por la paz) y Oaxaca (una de las entidades más pobres del país). Estos factores implican un reto importante para el BID, las OSC y el Gobierno, en la línea de lo señalado en las discusiones del Foro de Guadalajara.

⁸⁰ Desde junio de 1995, un grupo de funcionarios de la representación regional del BID viajó a Chiapas y se reunió tanto con organismos del Gobierno estatal como con algunas ONG de la región. Según informaciones periodísticas, los funcionarios del BID señalaron las posibilidades de apoyo financiero para los planes gubernamentales y para OSC chiapanecas. Efectivamente, el proyecto está en vías de realización (ver la información publicada en *La otra bolsa de valores*, volumen 1995, cuaderno 3, pág. 13, y el texto de J. Vargas, op. cit., presentado en el Foro de Guadalajara).

Análisis del proceso de consulta⁸¹

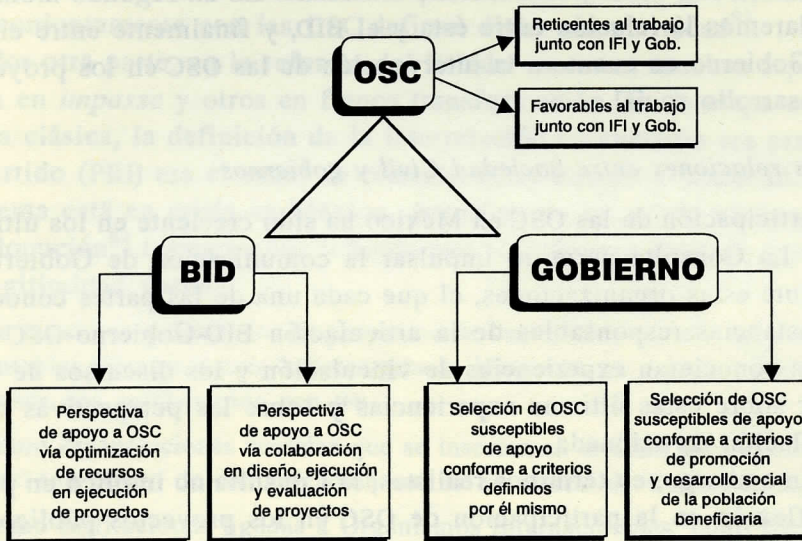
El proceso de consulta permitió clarificar retos que la Sociedad Civil, BID y Gobierno mexicano requieren asumir para mejorar sus canales y formas de comunicación, conocerse mejor en cuanto a sus objetivos y acciones de desarrollo social, plantearse espacios de colaboración en cuanto al diseño, ejecución y evaluación de proyectos de la política social, y hacer efectivos y operativizar dichos espacios.

Un presupuesto general y necesario para este análisis es la perspectiva de interrelación entre entes sociales y económicos con diferentes posiciones y proyectos, en el marco de una historia que no se puede (ni debe) obviar y de una situación coyuntural especialmente compleja. El desafío es profundizar la relación con el ánimo de avanzar en una sólida reforma del Estado y en la búsqueda de un nuevo pacto social, pero sin suponer que se llegarán a identidades absolutas. De hecho, una de las preocupaciones de las OSC participantes es cómo relacionarse con el BID y los gobiernos, sin perder autonomía y sin sacrificar sus propios puntos de vista estratégicos⁸².

⁸¹ Para la presentación de este análisis y las propuestas aquí incluidas contamos con la información de 10 entrevistas —realizadas por los autores de este artículo, además de David Winder, el segundo semestre de 1996— con miembros de OSC participantes en la Consulta, de funcionarios de los gobiernos Federal y de Jalisco, de un consultor del BM y de funcionarios del BID. Sin embargo, el análisis y propuestas aquí reseñadas son responsabilidad de los autores.

⁸² Diversos integrantes de OSC manifiestan su interés en relacionarse con el BID y otras IFI sin convertirse en simples ejecutores de las políticas económicas, sociales o de ajuste, diseñadas por dichas instituciones y el Gobierno (Ver M. Canto, "Las organizaciones civiles como actores de la política social" en E. Valencia, Coord., *A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*, Red Observatorio Social, Guadalajara, 1997).

ESQUEMA 3



El esquema tres muestra diferentes posiciones generales respecto a la relación OSC-BID-Gobierno, en cada uno de los tres agentes involucrados. Cada vértice representa uno de ellos y cada rectángulo las posiciones divergentes dentro de cada agente en cuanto a su perspectiva sobre los alcances y formas de colaboración con las OSC. Esta representación permite mostrar tanto obstáculos como potencialidades generadas por cada una de las partes: mientras que hay opiniones que procuran una mayor colaboración de las OSC en los proyectos sociales del Gobierno que cuentan con financiamiento del BID, otros puntos de vista reflejan mayores reticencias. Unos y otros se encuentran al interior de cada uno de los agentes estudiados.

En los siguientes párrafos plantaremos la incidencia recíproca entre la Consulta y el desarrollo de diversas opiniones respecto a la vinculación OSC-BID-Gobierno, así como algunas sugerencias para generar mejores posibilidades de colaboración.

Primeramente plantearemos elementos de análisis de la relación entre la Sociedad Civil y el Gobierno mexicano. En un segundo momento abordaremos la relación entre ésta y el BID, y finalmente entre el BID y el Gobierno en cuanto a la intervención de las OSC en los proyectos de desarrollo social.

1. Las relaciones entre Sociedad Civil y gobiernos

La participación de las OSC en México ha sido creciente en los últimos años. La Consulta permitió impulsar la comunicación de Gobierno y BID ante estas organizaciones, el que cada una de las partes conociera las instancias responsables de la articulación BID-Gobierno-OSC y el que se conocieran experiencias de vinculación y los discursos de cada sector sobre estas últimas experiencias y sobre las perspectivas de la articulación mencionada.

Sin embargo, en términos realistas, la Consulta no implicó un punto de inflexión en la participación de OSC en los proyectos públicos financiados por el BID ni en la propia relación interna de OSC mexicanas. Lo que sí puede destacarse es el desencadenamiento de nuevas formas de relación como la señalada en el proyecto del BID para Chiapas. *La Consulta permitió avanzar en el proceso de incidencia creciente de las OSC en las políticas públicas, en diálogo con el sector público y, la novedad, en diálogo público con el BID.*

Los vínculos que se han establecido entre las OSC y el Gobierno Federal, en el marco de la historia corporativa ya señalada, se caracterizan tanto por factores provenientes por parte del sector público como por una insuficiente articulación al interior de las OSC. Respecto al primero, se denota la ausencia de un marco jurídico —reconocido por las propias autoridades— y de un mecanismo público definido de comunicación hacia las organizaciones. En cuanto a las OSC, dada su multiplicación y pluralidad, no existe un ente de organización representativo de ellas, en el que se reflejen opiniones consensadas de manera regular y sistemática.

En el seno de las OSC se encuentra viva la discusión sobre las características que debería cumplir una legislación que norme las activi-

dades de las OSC, principalmente en lo que concierne a su carácter fiscal. Para ello, sería conveniente que las autoridades gubernamentales, conjuntamente con las OSC definan dicha normatividad⁸³.

Por otra parte, en la reforma del Estado en curso, muchos aspectos están en *impasse* y otros en franca transformación. En la etapa corporativa clásica, la definición de la interrelación en cuestión era precisa: el partido (PRI) era el canal de relación entre Estado y sociedad. Este esquema está en crisis en México. Actualmente no existe un canal de interlocución⁸⁴ formalmente definido por el Gobierno Federal, que tenga legitimidad social:

- en tanto que promotores de proyectos de desarrollo, las OSC, empiezan a entablar relaciones con la Secretaría de Hacienda, en especial cuando se busca una colaboración con IFI;
- como organizaciones sociales que se insertan en el contexto político, las OSC son objeto de comunicación con la Secretaría de Gobernación;
- como Instituciones ligadas a Organismos Internacionales, tanto financieros como sociales, deben establecer vínculos con la SRE;
- como implementadoras de programas de salud, educación vivienda, alimentación, empleo y otras necesidades sociales, son susceptibles de relacionarse con las dependencias sociales y económicas del sector público en tales áreas de atención, notablemente con la SEDESOL⁸⁵ y con instituciones de los gobiernos municipales y estatales.

⁸³ En este contexto, para uno de los entrevistados una de las limitaciones más importantes de la Consulta mexicana fue la débil involucración del Poder Legislativo. Los resultados previsibles de las elecciones legislativas de julio de 1997, que indican una pluralidad histórica en la Cámara de Diputados, darán una importancia significativa a esta instancia estatal. Sin duda, las OSC podrán abrir aún más los espacios de interlocución.

⁸⁴ Según uno de los entrevistados, participante en la Consulta, el problema de parte del gobierno no sólo es de ausencia de canal de interlocución, sino de *diferentes perspectivas e intereses políticos al interior de las instancias gubernamentales*. Estas diferencias, según el entrevistado, se expresaron en la Consulta mexicana: ¿quién debía ser el interlocutor oficial? No sólo habría sido cuestión de definición, sino de conflicto al interior de las instancias gubernamentales en el contexto de la crisis corporativa.

⁸⁵ Según algunos entrevistados, además de lo indicado en la nota anterior y como su corolario, no siempre existe una *definición conjunta* de políticas en relación a las OSC, lo que limita las posibilidades de diálogo y dificulta los acuerdos. El hecho de que la dependencia pública que más colaboró con

Por ello, una Comisión interinstitucional o un mecanismo semejante, con capacidad normativa y operativa, que encabece la representación del Gobierno Federal en sus relaciones con *diferentes instancias*⁸⁶ de las OSC, podría ser de utilidad. En los gobiernos estatales y municipales podría buscarse una solución parecida.

De igual modo, la superación de las reticencias mutuas podrá lograrse progresivamente, sin voluntarismos⁸⁷, en la medida en que el Gobierno transmita a las OSC, de una manera abierta, amplia, precisa y oportuna, información sobre los proyectos gubernamentales en los que eventualmente puede participar la Sociedad Civil. Para esto, también se requiere que el Gobierno permita y promueva la colaboración mutua en proyectos diseñados y operados por las propias OSC. Los mecanismos y los acuerdos para la participación de las OSC deberían de ser transparentes y consensados entre ambas partes⁸⁸. En la medida en que las OSC participen en todo el ciclo de las políticas públicas y, en especial, en las políticas sociales –diseño, ejecución y evaluación–, se logrará una relación Gobierno-OSC cada vez más creativa, sin que ello signifique ausencia de conflictos ni identidad de perspectivas.

información para la realización de la Consulta, la Dirección de Organismos Financieros Internacionales de la SHCP, no haya asistido al Foro, puede reflejar tales inconsistencias de articulación. Según otro de los entrevistados, el problema estribó en que no se logró una representación adecuada del Gobierno Federal para esta Consulta y no se logró estimular suficientemente su participación. En el análisis de este entrevistado la limitación debe detectarse, no tanto en el Gobierno, sino *en la propia organización de la Consulta*. Para próximas acciones, las OSC deberán vigilar especialmente este aspecto: ¿cómo ganar una participación más activa del Gobierno en estos diálogos?

86 Se subraya que con diferentes instancias de las OSC porque no existe un solo ente representativo de las mismas, ni se busca la constitución de uno semejante, al menos en las circunstancias actuales de México.

87 Una historia de más de medio siglo no podrá transformarse con simples declaraciones de cambio de actitud. Con éstas puede empezarse, pero se requieren mediaciones que permitan ir modificando la relación Gobierno-OSC. Además de estos elementos de *gran historia*, otros entrevistados subrayaron las *personalidades* de actores centrales de la Consulta: para el complejo diálogo propuesto se requieren facilitadores y en ocasiones los conflictos entre personalidades se convierten en limitantes.

88 No sólo las OSC y el Gobierno demandan transparencia, también, en las entrevistas post-Foro, los representantes del BID en México. Esto indica que de las tres partes se considera que en las relaciones mutuas existen agendas ocultas.

Por lo que respecta a las OSC, la formación de redes nacionales, regionales, especializadas y de carácter general, ha significado un paso adelante en su articulación interna. Sin embargo, aún no existe un canal de comunicación con el Gobierno ampliamente reconocido por las mismas, a través del cual planteen a Gobierno e IFI sus proyectos de participación en el desarrollo socioeconómico. Se requiere que las propias OSC propicien entre ellas la formación de diversos mecanismos abiertos, plurales y consensados que, a su vez, les faciliten sus posibilidades de interlocución ante el Gobierno. Invitar al diálogo al Gobierno supone, como se había señalado anteriormente, una capacitación para el diálogo y la negociación. Las OSC deberán invertir aún más en la construcción de *mecanismos facilitadores del diálogo*.

La participación en el ciclo completo de las políticas públicas y sociales es un reto de enormes proporciones para las OSC. Retomar la hipótesis constructiva de la participación en la *corriente principal* de los programas del BID supone una gran consolidación institucional de las OSC. La mayor parte de ellas se ha especializado, lo que ya es en sí un aporte, en acciones de carácter micro-social voluntario para resolver problemas muy específicos de ciertas localidades. Pasar de la crítica a las políticas macro-sociales y de las acciones preferentemente micro, a las reflexiones, propuestas y acciones macro no es algo tampoco automático; es algo que va mucho más allá del discurso y la buena voluntad. Muchas OSC se encontrarían con serias dificultades administrativas, políticas y teóricas —y parece que de hecho se han topado con ellas— al tratar de pasar de la escala micro-social a la macro-social. Para ellos se requiere capacitación-profesionalización, no sólo buena voluntad. Un camino intermedio o educativo tanto para los gobiernos como para las OSC y el BID podría ser la participación conjunta en las políticas meso-sociales (o regionales).

Para muchas OSC será un reto significativo superar una concepción necesariamente conflictual o contestataria en sus relaciones con instituciones estatales. La Consulta mostró que se ha avanzado mucho en este aspecto, pero que todavía resta mucho camino por recorrer. Algu-

nas OSC han encontrado dificultades especiales en el tránsito del paradigma contestatario a uno nuevo más propositivo y negociador.

2. *Las relaciones Sociedad Civil-BID*

Dado que el BID es un Banco de gobiernos, su relación con las OSC se encuentra delimitada por las decisiones del sector público⁸⁹. Durante la Consulta, la actitud manifestada por los miembros que acudieron de la sede en Washington, fue primordial, dado su papel como protagonistas de la Consulta y el creciente interés internacional para que las OSC participen de los proyectos derivados de créditos internacionales para el desarrollo. Según algunos entrevistados, la representación del BID en México manifestó una mayor preocupación sobre los resultados reales y posibles alcances de la Consulta, debido a un *ambiente de desconfianza* entre las OSC y el Gobierno.

Por otra parte, los rezagos sociales han dado lugar a movilizaciones sociales y situaciones de inestabilidad. Los reclamos surgidos por la situación del país y las políticas puestas en marcha ante las crisis económicas que han estallado, han llevado a fuertes diferencias de opinión sobre las políticas a seguir. Estas generan fricciones entre las partes. Dado que el BID es uno de los principales soportes financieros de las políticas actuales y que manifiesta públicamente apoyarlas y promoverlas, también es receptáculo de actitudes críticas por parte de diversas OSC. Estas pueden oscilar entre la crítica al BID o simplemente su ignorancia. La Consulta fue un paso significativo en este sentido: las OSC proponen y se interesan por conocer y entender las acciones del BID.

Frente a tales circunstancias, la representación del BID en México fue discreta en cuanto a su participación en el proceso de Consulta y sus relaciones con OSC las ha mantenido con base en sus propios mecanismos de vinculación. La Consulta le representó un canal más entre las formas de relacionarse con las OSC. Un funcionario de la repre-

⁸⁹ Ver el texto de Ch. Reilly en este mismo libro.

sentación considera que la mejor vinculación que puede establecer con OSC es a través de la participación de éstas en proyectos específicos, donde tales organizaciones compitan, en términos de eficiencia productiva, en la optimización de los recursos destinados a favorecer el desarrollo social.

En suma, pareciera, según algunos entrevistados, que la idea de la Consulta tuvo diferentes matices para los funcionarios de Washington y para algunos de los representantes del BID en México. Con los primeros podría establecerse una relación de diálogo más amplio ante las OSC mexicanas que rebase la sola operatividad de proyectos específicos, sin negar el alcance de la importancia de tal operatividad (y por consiguiente de la relación con la representación en México) para el reforzamiento de agrupaciones de la Sociedad Civil a nivel local y para la elevación del nivel de vida de las comunidades donde dichas agrupaciones se insertan.

Por lo demás, la representación del BID en cualquier país está necesariamente sometida a las presiones de intereses por los diseños, las ejecuciones y las evaluaciones de los proyectos crediticios; en el caso de México (lo mismo que en los otros países grandes de América Latina), las exigencias de la operación de los proyectos crediticios serán aún mayores tomando en cuenta la envergadura de las acciones.

Como resultado de la Consulta, los entrevistados de las OSC, así como algunos del Gobierno e IFI, han planteado la importancia de que las OSC cuenten con canales de interlocución regulares y sistemáticos que representen los variados puntos de vista e iniciativas de la Sociedad Civil para fortalecer sus relaciones con el Gobierno y las IFI. La Consulta representó un esfuerzo significativo de unión de voluntades y de creación de un espacio común de reflexión y propuestas. Para avanzar en esa misma dirección se requiere, según algunos entrevistados, que en los mecanismos de coordinación participe una *variedad aún mayor de organizaciones* y que éstas sigan representando posiciones plurales abiertas a la discusión y al consenso.

Por último, para varios de los entrevistados, los mecanismos de seguimiento de la Consulta mexicana en cuanto a la relación BID-OSC

requieren ser profundizados. *Aquí está una de las principales posibilidades de la Consulta mexicana: ¿cómo profundizar lo avanzado sin dejarlo en stand by? El proceso iniciado en el Proyecto Chiapas indica un camino a consolidar.*

3. Las relaciones gobiernos-BID

Además de las dificultades constatadas en las relaciones OSC-Gobierno Federal y OSC-BID, resulta importante resaltar las dificultades de articulación entre sector público y BID, especialmente en lo que se refiere a los niveles local y estatal (regional) de poder público.

En efecto, como todos los créditos de IFI a México se establecen a nivel federal, el sector público estatal y municipal se encuentra con mayores dificultades de interlocución para presentar y negociar sus proyectos de desarrollo. Cuando las OSC estatales o regionales recurren a sus respectivos gobiernos, las posibilidades de acceder al diálogo directo con las IFI se dificultan más. Por ello, la mejora en las expectativas de colaboración OSC-BID, debe de pasar por una mayor horizontalidad entre los niveles de gobierno y un mayor acercamiento del BID a organizaciones y autoridades locales y regionales. La profundización del federalismo mexicano es una condición para lograr este objetivo.

Evidentemente, para poder implementar todas (o algunas) de estas propuestas se requiere de un acuerdo BID-Gobierno Federal. *Sin la voluntad política del Gobierno mexicano difícilmente podrían llevarse a la práctica estas propuestas.* De ahí que, en conclusión, *una nueva relación BID-OSC depende de la negociación y discusión entre las OSC y el Gobierno Federal.* Incluso si un gobierno local o regional está sumamente interesado en la participación de las OSC en esquemas como los señalados anteriormente y aun manifiesta voluntad política para lograrla, se requiere del concurso de las autoridades federales.

En el Foro, el representante de la SRE apoyó el proceso de incorporación de actores nacionales a la ejecución de proyectos, con el fin de economizar costos, generar una derrama económica al interior del país y garantizar un conocimiento más cercano de las características

de donde se instrumentan los proyectos. Por su parte, el Equipo Pueblo (en voz de Carlos Heredia) asentó que los gobiernos deben tener iniciativa y voz en la definición de las opciones económicas y no sólo reaccionar a las recomendaciones de los bancos. En ambos casos se advierte una búsqueda de mayor autonomía en el ejercicio de los recursos resultante de los créditos del BID. El criterio definido por la SRE es de carácter básicamente económico (economías de escala y efectos multiplicadores de la inversión), en tanto que la opinión de Equipo Pueblo aborda la discusión sobre los criterios político-económicos aplicables a los proyectos.

Enseñanzas, retos y perspectivas para las OSC

1. Enseñanzas del proceso de consulta

En las evaluaciones generales de la Consulta y en las entrevistas posteriores a la misma, la conclusión general fue que los objetivos planteados (búsqueda de mecanismos de fortalecimiento de las OSC y de ámbitos de colaboración gobiernos-BID-OSC) fueron alcanzados, con las limitaciones ya reseñadas en los capítulos anteriores. Del proceso de esta Consulta pueden resaltarse las siguientes enseñanzas:

1.1 La necesidad de una mayor participación de las OSC en las políticas públicas y en las políticas sociales de México fue reconocida por todos los actores de la Consulta: por las propias OSC, por los representantes de los diferentes ámbitos gubernamentales del país y por los funcionarios del BID de Washington y de la representación misma del Banco en México. Este es un punto de partida de ninguna manera deleznable. Evidentemente cada actor enfatiza algún tipo de participación, pero sí existe un común denominador que permite profundizar en el diálogo.

1.2 Para fortalecer la participación de las OSC en las políticas públicas y sociales existen una cantidad importante de propuestas y de iniciativas. En la Consulta mexicana se subrayaron las iniciativas para

fortalecer a las OSC y para relacionarlas con mayor productividad social con los gobiernos y con el BID.

1.3 La relación entre las diversas OSC y los distintos niveles de gobierno en México, y las perspectivas de diálogo, deben entenderse en el marco histórico nacional y en el contexto coyuntural. La historia corporativa mexicana y la crisis económica y política de los últimos años dificultan esta relación; sin embargo, la crisis del sistema corporativo y la intensa búsqueda de un proceso de democratización en México abren enormes oportunidades para buscar nuevas formas de relación entre las OSC y los gobiernos, que permitan contribuir a la elevación de los niveles de bienestar de la población y al desarrollo sustentable.

1.4 Existen potencialidades significativas para desarrollar nuevas acciones entre el BID y las OSC mexicanas, pero están condicionadas por el diálogo entre las OSC y el Gobierno Federal. Los diferentes actores participantes en la Consulta resaltaron que las relaciones entre OSC y el Gobierno Federal han dado pasos importantes, pero que mantiene aún limitaciones. Si para esta Consulta pudieron encontrarse algunos facilitadores del diálogo, mejorarlos será una tarea indispensable para profundizarlo.

1.5 El objeto de la Consulta tiene una capacidad de convocatoria notable: participaron una diversidad destacable de OSC (de asistencia, desarrollo, investigación, promoción de los derechos humanos y de la mujer, sindicales, indígenas, redes nacionales, fundaciones y organismos de diversas entidades del país), funcionarios gubernamentales de diferentes niveles (nacional, estatales y municipales), funcionarios del propio BID (Washington y representación en México), organismos internacionales de cooperación tanto no gubernamentales como multilaterales. Esta capacidad de convocatoria es un recurso social y político que debe ser aprovechado para profundizar los diálogos de la Consulta.

1.6 Existen ya interrelaciones en diversos proyectos entre las OSC, algunas instancias gubernamentales y el BID. Véase el caso del proyecto Chiapas. Estas experiencias pueden ser extremadamente útiles

para encaminarse hacia una mayor participación de las OSC en las políticas públicas y sociales.

2. Retos y perspectivas para las OSC en sus relaciones con el BID y los gobiernos

Los retos son de gran alcance para los actores principales de la Consulta (OSC, gobiernos y BID) y pueden expresarse en las siguientes lógicas:

- Una lógica en que el Gobierno precise sus mecanismos de vinculación y promueva la participación de las OSC no sólo en la operación sino en el diseño y evaluación de las políticas públicas y sociales; una lógica de respeto de la autonomía de organización y funcionamiento de las OSC, lo que generaría mayor confianza en ellas para asociar sus objetivos de desarrollo social a los proyectos que en ese sentido promueve el Gobierno.
- Una lógica de diálogo de las OSC frente a las autoridades gubernamentales y el BID, para promover políticas públicas y de desarrollo; una lógica de cooperación al interior de las OSC, en la que se compartan experiencias exitosas de desarrollo y se establezcan mecanismos participativos y abiertos, para responder a los requerimientos de eficiencia social en el uso de recursos provenientes de fuentes de financiamiento multilateral, facilitaría la capacidad de negociación de las OSC con el Gobierno y las IFI. Al mismo tiempo, una lógica de profesionalización de las OSC, que posibilite una participación más eficaz en proyectos de desarrollo social de envergadura local, nacional y regional.
- Una lógica de aceptación de las OSC en los proyectos financiados por las IFI, en que no sólo se les reconozcan sus posibilidades operativas, sino su capacidad de diseñar y dirigir proyectos, así como de participar en la discusión sobre las orientaciones de diversas políticas nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo. Esta lógica daría lugar a una apertura de las IFI a innovaciones de productos y procesos de políticas de desarrollo.

Para que puedan darse este conjunto de lógicas de vinculación, confianza y aceptación por parte de los gobiernos, OSC y BID, respectiva-

mente, se requiere que cada una de las partes desarrolle un amplio trabajo interno de apertura al diálogo con las otras. De las tres partes, es necesario eliminar juicios preconcebidos en torno a los otros interlocutores, sin que esto signifique reducir la capacidad crítica-fundamentada en cada una de ellas. Esto implica una lógica de colaboración en proyectos de desarrollo social, de respeto mutuo, pero también de apertura a la crítica. El reto será mantener el diálogo en el contexto de una actitud propositiva y crítica. La nueva realidad del Congreso mexicano, en 1997, podrá ser un elemento de impulso y consolidación del diálogo.

En conjunto, la continuidad de la Consulta requiere de voluntad política, en la que cada una de las partes supere desconfianzas, admita diversidad de opiniones y esté dispuesta a someter sus iniciativas tanto a criterios de eficiencia social como de una inserción más participativa de la población (beneficiarios y afectados por los proyectos) en las tomas de decisiones ligadas a proyectos de desarrollo.

Consideramos además, en síntesis, que la participación de las OSC en los proyectos de BID-Gobierno mexicano puede plantearse a tres niveles: en el caso de los pequeños proyectos y los fondos del FOMIN, se podrían apoyar programas diseñados, aplicados y evaluados (conforme a sus objetivos), por las propias OSC. En este sentido, sería conveniente ampliar la participación de dichos fondos en los financiamientos a México, así como abrir convocatorias plurales para su utilización conforme a las necesidades sociales y las capacidades de implantación eficiente por parte de las OSC.

Por lo que se refiere a los préstamos orientados a los gobiernos, las OSC podrían beneficiarse de una proporción de éstos, en particular en aquellos proyectos que se dirigen a los grupos poblacionales y las regiones en las que las OSC se encuentran cerca de sus problemas y cuentan con el apoyo de dichos grupos para desarrollar acciones de bienestar social y desarrollo económico. En este caso, la participación de las OSC podría funcionar como un elemento que impulsa la eficacia en la gestión de los proyectos. Su accionar podría ser evaluado en términos de los objetivos sociales perseguidos por los programas y,

además, la acción de estos organismos podría ayudar a definir nuevos mecanismos de aplicación de dichos programas, así como nuevos criterios de eficiencia.

Las OSC podrían apoyar en la definición general de políticas en los proyectos BID-Gobierno, a partir de sus apreciaciones y diagnósticos sobre diversas situaciones económicas y sociales, así como en sus sugerencias para definir políticas correctivas a la desigualdad, la marginación, la pobreza y el atraso.

La Consulta fue un paso importante para plantear canales de comunicación y la posibilidad de insertar mayormente a la Sociedad Civil, en la toma, ejecución y evaluación de decisiones y proyectos. Sin embargo, tal Consulta no podrá dar lugar a una participación regular y activa sin la voluntad amplia de colaboración entre las partes y la articulación de posiciones al interior de cada una de éstas, sin la voluntad de poner en práctica lo que se propuso. El seguimiento exitoso de la Consulta dependerá de la capacidad de los actores involucrados en concretar sus propuestas.