



ITESO

Universidad Jesuita
de Guadalajara

CARLOS ARMANDO PERALTA VARELA



LA COTIDIANIDAD DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

**JUNTAS DE GOBIERNO
Y CONSEJOS CIUDADANOS**

COLECCIÓN
ALTERNATIVAS AL DESARROLLO



LA COTIDIANIDAD
DE LA DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA

**JUNTAS DE GOBIERNO
Y CONSEJOS CIUDADANOS**

LA COTIDIANIDAD DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

**JUNTAS DE GOBIERNO
Y CONSEJOS CIUDADANOS**

CARLOS ARMANDO PERALTA VARELA



ITESO

Universidad Jesuita
de Guadalajara

COLECCIÓN
ALTERNATIVAS AL DESARROLLO

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE
Biblioteca Dr. Jorge Villalobos Padilla, SJ

Peralta Varela, Carlos Armando

La cotidianidad de la democracia participativa : juntas de gobierno y consejos ciudadanos / C.A. Peralta Varela ; pról. de J. Alonso.-- Guadalajara, México : ITESO, 2014. 379 p. -- (Alternativas al desarrollo)

ISBN 978-607-9361-25-9 (Ebook PDF)

ISBN de la colección 978-607-7808-65-7

1. Consejos Ciudadanos - Jalisco - Tema Principal. 2. Consejos Ciudadanos - México. 3. Sociedad Civil - Jalisco - Tema Principal. 4. Sociedad Civil - México. 5. Participación Política - Jalisco - Tema Principal. 6. Participación Política - México. 7. Participación Social - Jalisco. 8. Participación Social - México. 9. Legitimidad e Ilegitimidad - Jalisco. 10. Legitimidad e Ilegitimidad - México. 11. Democracia - Jalisco. 12. Democracia - México. 13. Administración Pública - Jalisco - Historia - Siglo XXI. 14. Administración Pública - México - Historia - Siglo XXI. 15. Política - Jalisco - Historia - Siglo XXI. 16. Política - México - Historia - Siglo XXI. I. Alonso, Jorge (pról.) II. t.

[LC]

320. 97235071 [Dewey]

Diseño original: Danilo Design

Diseño de portada: Ricardo Romo

Diagramación: Rocío Calderón Prado

Fotografía contraportada: Luis Fernando Ponciano Hernández,

Oficina de Comunicación Social, ITESO

1a. edición, Guadalajara, 2014.

DR © Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)

Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585, Col. ITESO,

Tlaquepaque, Jalisco, México, CP 45604.

www.publicaciones.iteso.mx

ISBN 978-607-9361-25-9 (Ebook PDF)

ISBN de la colección 978-607-7808-65-7

Índice

PRÓLOGO	7
INTRODUCCIÓN	11
DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN	17
SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRATIZACIÓN	47
LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESTADO DE JALISCO	101
ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y COGESTIÓN (2005-2010)	137
INCIDENCIA EN LA JUNTA DE GOBIERNO DEL CONSEJO ESTATAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	161
INCIDENCIA EN LA JUNTA DE GOBIERNO Y EL CONSEJO CIUDADANO DEL INSTITUTO JALISCIENSE DE LAS MUJERES	221

INCIDENCIA EN LA JUNTA DE GOBIERNO Y EL CONSEJO CIUDADANO DEL INSTITUTO JALISCIENSE DE LA JUVENTUD	281
LA COTIDIANIDAD DE LA DEMOCRACIA	335
BIBLIOGRAFÍA	367

Prólogo

JORGE ALONSO

Estamos ante un importante libro que se plantea caminos de democratización, en el que destaca una profunda crítica sobre formas que, al no serlas, quieren hacer pasar como democráticas. Su autor concuerda con quienes buscan a sujetos con capacidades de transformación, con los que piensan que los combates actuales versan sobre la defensa de derechos, y con quienes atisban que se está construyendo un nuevo modelo de sociedad (Touraine, 2011). Está convencido de que nos urge democratizar la democracia (Santos, 2004), y que para construir lo nuevo se requiere reinventar la emancipación social (Santos, 2009). Se preocupa por lo que las teorías dicen, y también por lo que callan. Ha descubierto que las transformaciones de lo cotidiano ratifican el impulso por el cambio si abren a las posibilidades emancipadoras; que hay aspectos subversivos y creativos de lo cotidiano que pueden darse en lo básico de la sobrevivencia, y que existe un derecho a la autodeterminación democrática (Santos, 2010). Se adentra en las configuraciones de lo que acontece, y se abre a ver que la realidad no es solamente lo que existe sino también lo que emerge como posibilidad y lucha por concretarse (Santos, 2012).

Al comenzar la segunda década del siglo XXI, los movimientos de indignados le han recordado a la clase política mundial que en sus diversos gobiernos no representan a los ciudadanos, y que la democracia que han querido hacer pasar por buena está podrida. En la última década del siglo XX, se llegó a pensar ingenua y reductivamente que la

sociedad civil activa podría compendiarse en los llamados organismos de la sociedad civil. En el afán de legitimarse, los gobernantes trataron de acercarse a estos organismos, y estos se ilusionaron en que en dicho contacto se podrían traducir sus participaciones en políticas públicas benéficas para las mayorías.

Este libro tiene el mérito de hacer una investigación amplia y detallada de esa relación en los últimos años en Jalisco. La investigación se centró en el conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana en tres instituciones jaliscienses: el Consejo Estatal de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar, el Instituto Jalisciense de las Mujeres, y el Instituto Jalisciense de la Juventud; profundizó en el desempeño de los órganos directivos de dichos organismos y de sus consejos que se ostentaron como ciudadanizados. Además de la recopilación documental necesaria, el libro se apoya en una gran cantidad de entrevistas con informantes fundamentales. Aquí encontraremos una buena descripción y un atinado análisis de estos organismos, que son escudriñados con cuidado y comparados entre sí. La lectura será muy aleccionadora, pues se calibran las posibilidades y límites de una cogestión por parte de los sectores de la sociedad civil incorporados en los organismos públicos, y evidencia a la vez los límites intrínsecos de estas instituciones y sus desempeños.

El libro plantea lo que ha sucedido con una de las aspiraciones de grupos ciudadanos para tener un sitio reconocido en organismos públicos y poder influir hacia realizaciones que respondan a reclamos ciudadanos. El esfuerzo se hizo, y no fructificó porque el modelo no surgía desde abajo sino que se fue imponiendo desde arriba. Examinar estas experiencias es relevante porque obliga a dejar caminos fallidos para abrirse al riesgo de la imaginación creadora. El autor constata que tienen razón los colectivos que abandonaron la lucha por democratizar el Estado y se están encaminando en la construcción autónoma de resistencias. Detecta que aquellos que hacen esto, no están en contra de la democracia sino de su simulación, y que sus maneras de actuar

responden a la deliberación conjunta de problemas y la construcción entre todos de decisiones siempre revisables.

Esta obra nos permite transitar de ilusiones generadas por los dominadores, hacia pistas que hacen emerger otros agrupamientos que se han ido colocando al margen del capital y el Estado. La potencialidad crítica de este libro se nutre de una investigación sólida y cuidada, y de una aspiración democrática.

Introducción

En México se instauraron procesos que posibilitan una democracia representativa más creíble que la existente a mediados del siglo pasado. Los resultados en los procesos electorales federales de 2006 y 2012, si bien fueron cuestionados, se consideraron formalmente válidos en la medida en que estaba presente un instituto electoral que dirigió y vigiló la contienda, además de que participó una fiscalía especializada y un tribunal sancionó el proceso. Sin embargo, y es el tema de análisis en el primer capítulo, se perciben límites importantes en la democracia representativa, puesto que no se han generado cambios sustanciales en la calidad de vida para millones de personas en México. Y, si bien se han establecido mecanismos para la acción democrática más allá del ámbito representativo–electoral —contemplados por ejemplo en leyes de participación ciudadana que abren la posibilidad de realizar acciones de democracia directa (o semidirecta), como el referendo, el plebiscito y la iniciativa popular—, se ha comprobado que estos son de difícil implementación y desgastan a las agrupaciones ciudadanas. En general, muy poco se ha avanzado con relación a impulsar una democracia social, que impregne los diferentes ámbitos de acción cotidiana de la sociedad.

A pesar de los avances, la democratización y la redistribución de bienes no se lograrán por la concesión espontánea de los grupos que mantienen el poder. El motor fundamental para los procesos democratizadores ha sido la acción de la sociedad civil; sin ella, no se habrían impulsado y alcanzado los procesos de alternancia política en México y, en una perspectiva futura, se puede considerar que es el elemento clave para impedir una posible regresión en los procesos democráticos,

o para impulsar una fórmula de democracia redistributiva que tanto requiere nuestra empobrecida e inequitativa sociedad. Por ello, el segundo capítulo se dedica a entender qué es la sociedad civil.

Más allá de lo conceptual, en la práctica cotidiana la sociedad civil es un actor de suma complejidad. En el caso mexicano, es diversa y contradictoria. De hecho, una parte de la sociedad civil lucha por la democratización de espacios públicos, así como por modificar patrones culturales y económicos, mientras que otra desea la centralización de la representatividad electoral, continuidad de tradiciones conservadoras, permanencia de la lógica neoliberal y retención del poder en un grupo de actores. La sociedad civil es entonces promotora de diferentes proyectos de país: pro democrática y antidemocrática; progresista y conservadora, pro neoliberal y antineoliberal.

Esta complejidad impulsó la realización de un reconocimiento práctico y focalizado, de su composición en un territorio. Ante el reto de comprender a las organizaciones en su diversidad, y para facilitar su entendimiento, se realizó un análisis específico sobre la actuación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Jalisco (tercer capítulo). Se escogió este estado debido a que es emblemático en la materia, ya que fue el primero en México donde se utilizó la figura de la iniciativa popular para promover la aprobación de una norma legal, que se concretó en la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar, aprobada en 2003.

Si la sociedad civil es el motor que puede o no impulsar la democratización, las organizaciones que la integran son las piezas que hacen trabajar ese motor y posibilitar su acción. En este análisis, se evidenció que entre la sociedad organizada en Jalisco hay una lucha constante por el predominio de prácticas sociales, la ideología, los sectores atendidos, y por las diferencias en su estrategia sociopolítica y de relación con el gobierno. Esta lucha, justificada en la pluralidad democrática, es un factor que ayuda a entender los límites de la acción colegiada y su posibilidad de incidencia.

Para identificar de forma más precisa la compleja interacción del gobierno con la sociedad civil (y entre los propios grupos de la sociedad

civil), y la viabilidad de una apuesta democratizadora en los espacios institucionales creados para propiciar la participación ciudadana, como son algunos consejos y juntas de gobierno, se eligieron tres escenarios de estudio (cuarto capítulo). Debe considerarse que en la república mexicana se han generado espacios institucionales de participación gobierno-sociedad civil, en los cuales se toman decisiones colegiadas. Estos pretenden la planeación y conducción de asuntos públicos bajo la condición, cuando menos en discurso, de la participación activa de algunos representantes de la sociedad civil.

Si bien existe en la sociedad el anhelo de una participación horizontal, se toma en cuenta la afirmación hecha por diferentes autores, en el sentido de que los espacios donde participan sociedad civil-gobierno no son eficientes porque funcionan como medios para legitimar la acción de los gobernantes, y no como auténticos mecanismos de participación corresponsable para ahondar la democracia. Por ello, fue de gran interés identificar los obstáculos a la participación en los espacios donde deberían tomarse en forma conjunta (gobierno-sociedad) decisiones de interés público. Se lograron precisar límites estructurales a la incidencia pública, para las OSC que participan en estos espacios.

Los análisis que corresponden a las juntas de gobierno y consejos de las instituciones: Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (Cepavi), el Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM) y el Instituto Jalisciense de la Juventud (IJJ), se muestran en los capítulos quinto, sexto y séptimo.

En cuanto a la participación, se observó que la forma de relacionarse entre la sociedad civil y los actores de gobierno es compleja y diversa. Unas organizaciones buscan mantener relaciones de colaboración y prácticamente subordinación hacia el gobierno, mientras que otras, en el ejercicio de su autonomía e identidad, se plantean posturas independientes y críticas (en general respetuosas). Se evidenciaron proyectos en disputa entre las propias OSC, observados en la lucha por la prevalencia de corrientes ideológicas o metodológicas. Esta pluralidad

generó conflictividad que repercutió en la dificultad y efectividad de la incidencia.

Por otra parte, se percibió que el gobierno tampoco es una entidad homogénea ni puede considerarse un actor que de manera permanente busca imponerse a la sociedad civil. El análisis evidenció que estos espacios están muy reglamentados y estructurados, cuentan con mecanismos diseñados para mantener el control directivo y limitar la participación de la sociedad civil; sin embargo, aspectos coyunturales y de relaciones personales pueden facilitar la incidencia de las OSC en la toma de decisiones.

Lo anterior no evitó que las agrupaciones de la sociedad civil, en general, a pesar de sus diferencias, debilidades y límites impuestos por los mecanismos de control a los cuales están sujetas, pudieran ejercer facultades de vigilancia y contrapeso. Se convirtieron en monitores críticos de las acciones y propuestas generadas desde estos espacios. Y, aunque en forma limitada, su acción y lucha por democratizar cada espacio público pueden considerarse punto de partida para impulsar el cambio en las formas tradicionalmente verticales del ejercicio de poder. Si bien puede ser incipiente y conflictiva, su participación posibilita la contraloría de la acción del gobierno, y ayuda a generar políticas públicas en temas relevantes de la sociedad.

En el apartado final, se realiza una reflexión global que da cuenta de lo observado en los consejos y juntas de gobierno (octavo capítulo). En la medida que uno de los actores claves del libro son las OSC, se destacan reflexiones sobre las fórmulas de interacción público-política y de incidencia de las organizaciones con relación a las instancias de gobierno. Se valora también la eficiencia de los espacios institucionales de participación para lograr impacto público, desde una perspectiva que busca ser de interés para las organizaciones. En esta línea, se formulan sugerencias para las organizaciones en torno a repensar su visión público-estratégica, en aspectos que podrían tomar en cuenta para su capacitación, sobre propuestas para desarrollar fórmulas de

negociación y consenso, y también se ofrecen sugerencias para conocer y entender el alcance de los mecanismos de control que se ejercen (de tipo estructural) en este tipo de espacios. En síntesis, se realiza una reflexión global y se ofrecen propuestas para que las organizaciones puedan mejorar su capacidad de incidencia pública.

Democracia y participación

Los sistemas de gobierno democráticos tienen una muy larga historia, a través de la cual se ha cuestionado su legitimidad y eficacia. En la actualidad, la eficacia se vincula con la capacidad de generar una mejor participación pero, sobre todo, mayor calidad de vida entre la población necesitada, en específico en los países considerados en vías de desarrollo.

El significado general del término democracia, desde la época clásica hasta nuestros días, se ha empleado para designar una de las diversas maneras desde las que puede ejercerse el poder político; en concreto, a la forma de gobierno en la cual el poder político es, o debería ser, ejercido por el pueblo (Bobbio, 1989: 188). Sin embargo, es un error pensar que el concepto democracia es único, simple y uniforme; al contrario, evoluciona y debe considerarse en suma complejo (Dahl, 1999: 15).

Se han generado diversos cuestionamientos hacia la democracia representativa. Jorge Alonso y Alberto Aziz (2009) dan cuenta de un amplio mapeo de debates y desafíos que enfrentan las democracias como sistema político. En términos de retos en la relación democracia-participación, Norberto Bobbio (1989: 216) menciona que la consolidación de la democracia representativa debería acompañarse de otras fórmulas, como la democracia directa; habría que ir más allá y pugnar por la democracia social. Debe valorarse la importancia de las experiencias de democracia participativa, en las cuales la conducción de algunas funciones gerenciales del espacio público (fuera de la burocracia gubernamental) se realiza con la participación de diversos actores, entre ellos la sociedad civil (Santos, 2004). Es difícil ejercer de manera adecuada fórmulas de democracia directa o participativa.

Robert Dahl (1999) menciona que nos encontramos ante una regla negativa: a más ciudadanos, menor posibilidad de participar directamente en decisiones. A pesar de ello, las experiencias de democracia directa y participativa motivan nuestra imaginación e interpelan la democracia representativa.

Si bien hay un consenso mundial sobre la conveniencia de impulsar la democracia representativa en todos los países, a la par es criticada y se buscan alternativas para ahondar en la democratización. Alberto Olvera menciona que “se ha alcanzado una precaria consolidación fáctica de la democracia electoral, y al mismo tiempo, al igual que en toda América Latina, se ha extendido una profunda insatisfacción con los resultados de la democracia en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política” (2010: 13).

No en vano, en diferentes países de América se retoma la participación ciudadana como fórmula que contribuya a generar lógicas distintas de acción democrática. Consideramos relevante la realización de una referencia alrededor de lo que ocurre con la democracia en nuestro país, e introducirnos en el análisis crítico de la eficacia y los resultados de la democracia representativa, y con ello reflexionar sobre los mecanismos que impulsen otras apuestas democráticas, que pudieran formar parte cotidiana de un modelo de relación gobierno-sociedad de mayor beneficio para el desarrollo de México.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

En la mayoría de los países de América Latina, la lucha por institucionalizar la democracia electoral o representativa es reciente. En el caso mexicano, Guillermo O'Donnell *et al.* mencionan que se generó un tipo particular de régimen impulsado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que a partir de ejercer un férreo control sobre los diferentes aparatos de Estado, “simulaba la democracia representativa” (1994: 19). El régimen de Estado, revolución institucionalizada se

asemejó al gobierno burocrático autoritario de otros gobiernos latinoamericanos, por la represión y el control de derechos civiles y políticos sobre importantes sectores de la población, pero difería por el alto grado de institucionalización y su capacidad de encarar cambios, como la sucesión presidencial. También se diferenciaba por el papel subordinado de las fuerzas armadas en la estructura de poder civil, y por el apoyo significativo del sector popular hacia el gobierno.

Este régimen específico de México empezó a debilitarse en los años setenta del siglo XX por diferentes factores, entre ellos un impulso mundial para terminar con regímenes autoritarios y dar paso a la democratización. A la par, se evidenció la exigencia de una parte importante de la sociedad mexicana (civil y política) de participar con la inducción de propuestas de cambio que favorecieran la posibilidad de ejercer los derechos políticos, y en general los derechos humanos. El PRI, ubicado como el partido de Estado, recibió presiones internas y externas que lo obligaron a negociar con los actores sociales, económicos y políticos, para conceder poco a poco espacios y garantías.

En el proceso electoral de 1988, se mostró que el PRI había perdido el control corporativo de la sociedad en México. Aun en una contienda poco equitativa, otras dos fuerzas políticas mostraron que tenían un gran respaldo social. Ese proceso fue monitoreado en el ámbito internacional y vigilado de cerca por organizaciones de la sociedad civil (OSC), que dieron a conocer diversas modalidades de fraude y claros problemas en la institucionalidad electoral que no podía ocultar el PRI. La sombra del fraude y la falta de legitimidad acompañaron al entonces presidente electo, Carlos Salinas de Gortari. A fin de revestir de mayor institucionalidad y credibilidad los procesos electorales, se impulsaron reformas a la Constitución Política (aprobadas en 1989), y se aprobó una legislación reglamentaria en materia electoral llamada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), con base en la cual se dio vida al Instituto Federal Electoral (IFE), organismo público dirigido por ciudadanos, pero con fuerte influencia

partidista, responsable de organizar las elecciones federales de México y fortalecer una cultura de respeto a los derechos políticos.

Ha sido un largo y complejo proceso de lucha el que posibilitó a América Latina acercarse a lo que se conoce como “la consolidación fáctica de la democracia electoral” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 15). El conjunto de instancias especializadas en México creadas con capacidad de operación para atender diferentes ámbitos del proceso electoral (IFE, tribunal, fiscalía), así como las leyes promulgadas al respecto, fueron ingredientes necesarios para lograr el cambio de partidos en el poder; no obstante, también se ha requerido una sociedad civil que, de forma cada vez más crítica, conoce y exige sus derechos.

Al proceso de un país en donde se logran ampliar y hacer efectivos los derechos que protegen al individuo o los grupos sociales ante las arbitrariedades o ilegalidades cometidas por el Estado o por terceros, O’Donnell *et al.* (1994) lo llaman liberalismo. Leonardo Morlino (2005: 149), al aludir a este proceso, menciona que la “liberalización” suele presentarse en las transiciones hacia la democracia, y se caracteriza por la concesión de más derechos políticos y civiles a la ciudadanía, pero limitados de tal manera que permiten la organización controlada de la sociedad civil.

El ejercicio de libertades propias del liberalismo democrático, como la libertad de expresión, información y asociación, son parte inicial y central de la lucha por la institucionalización de procesos electorales más creíbles (trasparentes, equitativos y respetuosos de la voluntad ciudadana). Al mismo tiempo, el reconocimiento y ejercicio de estos derechos contribuye a la reconstrucción del tejido social-cívico, y a generar un espacio público expropiado por los gobiernos o prácticamente inexistente.

En los países con políticas neoliberales (como México), los gobiernos difícilmente reconocen la diversidad de derechos económicos y sociales como garantías de la ciudadanía. Estos derechos suelen ubicarse como concesiones que se otorgan en la medida que existan los recursos

para ello, porque no son considerados fundamentales desde la perspectiva del liberalismo democrático, y menos desde el neoliberalismo.

Para O'Donnell (2001), las luchas pro democráticas de mediados y finales del siglo XX en América Latina debían clasificarse como pro cívicas, con predominio de una ciudadanía de baja densidad (con derechos civiles limitados o eliminados). Más allá, Bobbio (1986) y O'Donnell *et al.* (1994) coinciden en que el logro de la democracia política es precedido por la liberalización significativa de los derechos individuales y colectivos. A los individuos se les deberían garantizar las libertades fundamentales (opinión, expresión, reunión, asociación, entre otras) para que sea creíble la institucionalización de la democracia.

La liberalización en México puede identificarse como una suerte de doble corriente en la cual la lucha por hacer vigentes derechos, e institucionalizar la democracia, son dos procesos que interactúan en un tiempo determinado. Hay elementos para considerar que México caminó por esta doble vía de la liberalización en las décadas de los años ochenta y noventa del siglo XX; por un lado, se lograron avances relevantes en la histórica lucha por institucionalizar la democracia representativa, y en vía paralela también se avanzó en la lucha por institucionalizar la defensa de los derechos humanos, en particular los políticos y civiles, dentro de los cuales uno fundamental fue la libre participación en asuntos de interés público.

Existen grados en los procesos de liberalización, y el mínimo se da cuando en leyes esenciales se declara el interés de respetar los derechos de los ciudadanos y buscar la democratización (O'Donnell *et al.*, 1994). Un grado intermedio de compromiso en la liberalización se establece cuando se generan leyes particulares que incluyen mecanismos y procedimientos concretos para su cumplimiento y, además, a las instituciones públicas se brinda la autonomía y los recursos para vigilar el respeto a los procesos de democratización y la exigibilidad de los derechos. El grado mayor se daría cuando, aunado a los dos niveles anteriores, una fuerza de liberalización penetra en la cotidianidad de la

sociedad y se producen formas culturalmente aceptadas de respeto y promoción de los derechos y la democracia. Se llegaría a la democratización de la vida en sociedad; la democratización de la cotidianidad.

Sin duda, el proceso de liberalización en México avanzó, pero no ha llegado a un alto grado, y en algunos momentos parecería que va involucionando. El libro *La democracia frustrada* (Olvera, 2010) da cuenta de las dificultades en México para lograr el fortalecimiento de las instituciones protectoras de derechos y la ampliación de espacios de participación ciudadana. Los gobiernos soportados en fórmulas de democracia representativa no pueden, o no quieren, garantizar plenamente los derechos y, más aún, no brindan la legalidad necesaria para acabar con la impunidad, por lo cual prevalecen relaciones de poder corruptas, autoritarias y antidemocráticas.

Sin embargo, la sociedad no se estanca. Al identificarse como garantes de derechos individuales y colectivos, los individuos toman conciencia de que son actores, y surgen factores que no pueden controlarse por los gobiernos (O'Donnell *et al*, 1994: 79). Se inicia lo que O'Donnell identifica como “la resurrección de la sociedad civil”. Puede sugerirse entonces una premisa: el corazón de la democracia reside en el uso consciente de los derechos por parte de la sociedad civil y, más allá de generar instituciones para la democracia, debería impulsarse su penetración en la vida cotidiana de la sociedad.

FALSAS PROMESAS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Se cuestiona, entonces, la eficacia del régimen democrático mexicano para garantizar derechos y atender necesidades fundamentales de la población. Damos cuenta en esta línea reflexiva de algunas falsas promesas, debilidades y paradojas de la democracia en este país.

Nuestra democracia real

Estamos de acuerdo con Alberto Isunza (2001: 42) cuando afirma que, pensar la democracia como un mecanismo para elegir representantes es reducirla. Sin embargo, los esfuerzos emprendidos para democratizar México se han centrado en institucionalizar la nación, crear y desarrollar leyes e instancias para legitimar la democracia representativa, e implantar ese mínimo necesario para evitar la dictadura.

Sobre la democracia representativa, se plantean diversos análisis que contribuyen a valorar avances y límites. Norberto Bobbio (1986) propuso que se analicen e identifiquen críticamente las diferencias entre democracia ideal y democracia real. Menciona algunos aspectos que reconoce como falsas promesas de la democracia ideal, en el sentido de expectativas sociales que la democracia representativa no logró cumplir, o no tenía capacidad para hacerlo. Algunas de estas falsas promesas pueden identificarse o analizarse desde la experiencia mexicana:

- Persistencia de las oligarquías. Se pensó que al arribar los gobiernos con respaldo popular, la fuerza democratizadora terminaría con las oligarquías (gobierno manejado por un pequeño grupo de personas de una misma clase o estrato social). En México, no se terminó con ellas oligarquías; grupos poderosos económica y financieramente se entrelazan con grupos que soportan el poder político, lo que posibilita que se mantengan vivos y actuantes. Como ejemplo, valdría tener presente el caso del mexicano Carlos Slim, quien comenzó su cuantiosa fortuna en tiempos del presidente Carlos Salinas (del PRI), pero fue en el sexenio de Felipe Calderón (del PAN) cuando llegó a ser considerado el hombre más rico del mundo.¹ El grupo

1. En junio de 2007, la revista *Forbes* lo situaba como el segundo hombre más rico del mundo, mientras que el analista Eduardo García lo colocaba como el número uno en la lista de los mayores millonarios. Se ha mantenido entre el primero y tercer lugar de los más ricos hasta 2013.

que representa Slim, entre otros grupos y familias, ha mantenido relaciones con diferentes partidos y gobiernos que le son favorables.

- Persistencia de los poderes invisibles. Otra falsa promesa fue que la democracia eliminaría lo que Bobbio (1986) equipara como poderes invisibles, en referencia a las mafias, logias, los servicios secretos no controlados y otros grupos que buscan mantenerse discretamente al margen de lo público. Se pensó que la democracia y la transparencia (poder sin máscaras) terminarían con los diversos mecanismos ocultos de poder. En México, persisten grupos que buscan conservar su anonimato y, a la vez, incidir en decisiones públicas, tal es el caso del Yunque, grupo identificado como conservador o de extrema derecha; se ha documentado que logró infiltrarse en altas posiciones del gobierno federal panista, al igual que en algunos gobiernos estatales, como los de Jalisco. Pero también se maneja públicamente que los grupos de delincuencia organizada han logrado influir en las campañas y los procesos electorales.

- Democratización limitada. La democracia no ha logrado llegar a todos los espacios en los que se toman decisiones públicas. Después de la conquista del sufragio universal, la ampliación de la democracia, si bien podría manifestarse en la puesta en práctica de mecanismos de democracia directa, debería tender al paso de la democracia política a la social; desde otra lógica, al paso de la democracia participativa, es decir, no al dar respuesta a la pregunta ¿quién vota? sino ¿dónde y cuándo su opinión es tomada en cuenta? (Bobbio, 1986). En esta lógica, cuando se desee identificar el nivel de desarrollo de la democracia en un país, deberían ubicarse los espacios en los cuales puede ejercerse el derecho a influir en decisiones públicas. El proceso de democratización no podrá considerarse completo hasta que los ciudadanos puedan incidir plenamente en espacios, como los ayuntamientos. En México, persisten controles poco democráticos en los ámbitos públicos, donde los ciudadanos deberían tener capacidad de acción. Ángel Calle (2011: 23) va más allá, y sugiere que debería

apuntarse a construir la democracia radical, que se da cuando las propuestas y prácticas que tienen su origen en la cooperación social y horizontalidad, generada en forma participativa “desde abajo”, desde los actores sociales, pueden llegar a generar instituciones y dar respuesta al conjunto de necesidades básicas.

- Falta de un ciudadano educado y participativo. Se pensó que, al establecerse la democracia representativa, los individuos adquirirían cultura ciudadana y se involucrarían activamente en asuntos de interés público, pero esto no puede considerarse un hecho. Para asumirse como ciudadano, se requiere más que la existencia de leyes, entre otros aspectos, formación y ejercicio efectivos de derechos, lo cual se vincula íntimamente a la participación pública. El individuo debe reconocerse (adquirir conciencia) como un participante activo de la democracia; identificar que sus opiniones y acciones sirven para la toma de decisiones, porque la educación para la democracia se desarrolla en forma en la práctica democrática. La participación implica el debate, la discusión política y la creación de cultura ciudadana.

Debilidades de la democracia representativa

La democracia representativa no ha logrado atender expectativas que se habían formulado en relación con sus resultados (las falsas promesas). Se pensó que con gobiernos electos, mediante el voto legítimo de ciudadanos, habría un rápido desarrollo social que terminaría de modo ágil y sin violencia con la miseria de México y otros países latinoamericanos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señaló:

La gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas. En la medida que la democracia hace posible

el diálogo que incluye a los diferentes grupos sociales y en tanto las instituciones públicas se fortalezcan y sean más eficientes, será posible lograr los objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre todo en lo tocante a reducir la pobreza. En este sentido la democracia es el marco propicio para abrir espacios de participación política y social, en especial para quienes más sufren: los pobres y las minorías étnicas y culturales (2004: 23).

Con el paso de los años, se devela una triste realidad: la democracia representativa no tiene, por sí sola, la capacidad de generar condiciones más equitativas y distribuir la riqueza; este hecho es una importante debilidad. Más aún, la democracia representativa va perdiendo su capacidad redistributiva (Santos, 2005a: 50). La consolidación de procesos electorales relativamente equitativos y transparentes en América Latina, no ha conducido a la reducción de los escandalosos niveles de pobreza, ni tampoco ha revertido la terrible desigualdad económica. El promedio regional del producto interno bruto (PIB) per cápita no ha variado de manera significativa en los últimos 20 años, y los niveles de pobreza experimentaron una leve disminución en términos relativos, pero hubo un aumento en términos absolutos.

En México, según información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), creado por el expresidente Vicente Fox para brindar validez a las cifras sobre la pobreza, el combate a la pobreza fue “no significativo” en los últimos años de su sexenio (2000–2006). De hecho, el número de pobres se incrementó en el país entre 2004 y 2005,² en especial en el ámbito rural. En 2005, el número de pobres de patrimonio, es decir, aquellos “que no pueden adquirir requerimientos básicos de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación”, aumentó en

2. Estudio realizado con base en la Encuesta Nacional de Ingreso–Gasto de los Hogares, que realiza el Inegi. Pueden consultarse los resultados generales de este estudio en *La Jornada* del 2 de octubre de 2006, o en la página web del Coneval: <http://www.coneval.gob.mx>

comparación con años anteriores. En 2005, los pobres de patrimonio en México llegaban a 48'895,535 personas, lo que equivale a 47% de la población del país. Según el *Informe Ejecutivo de Pobreza en México 2007*, elaborado por el mismo Coneval, se mantuvo que 47% de la población del país estaba en situación de pobreza patrimonial, y 18.2% en niveles de pobreza alimentaria (Coneval, 2007). Para 2008, el Coneval informó que 50.6 millones de mexicanos eran pobres de patrimonio, y 19.5 millones eran pobres alimentarios, sin ingresos para adquirir una canasta básica de alimentos. Por otro lado, entre 2008 y 2010, se registró un incremento de la población que carece de acceso a la alimentación: para 2010, la población en pobreza en el país aumentó de 48.8 a 52 millones de personas (Coneval, 2012).

En 2009, el PNUD informó que América Latina es la región con la mayor concentración de ingresos del mundo. “Esa desigualdad económica se refleja en muchas otras y, entre ellas, en la desigualdad de poder. Esto contribuye a una profundización de la brecha entre ciudadanos e instituciones, ciudadanos y partidos” (PNUD, 2009: 13). Posteriormente, en el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, también elaborado por el PNUD, se afirmó que la desigualdad en la región es demasiado alta, persistente y, lo más grave, que contribuye a reproducir un contexto de baja movilidad socioeconómica. Entre las causas que la originan, mencionan mecanismos tanto en los hogares como en el sistema político, que refuerzan su reproducción (PNUD, 2010). La mala distribución del ingreso en México, según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), debe considerarse sumamente alta, ya que para marzo de 2007, 10% de la población más pobre del país percibió 1.1% del ingreso total del país y, en el lado opuesto, 10% de los habitantes más acaudalados concentran 39.6% de los recursos.³ En fecha reciente, en el *Informe Mundial de Desarrollo*

3. Zúñiga, Juan Antonio y Víctor Cardoso. “Sigue en aumento la desigualdad en México, según cifras de la SHCP”. En *La Jornada*, México, 28 de marzo de 2007 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/28/index.php?section=economia&article=029n3eco>].

Humano 2011 del PNUD se afirmó que la desigualdad sigue siendo una constante grave para México y América Latina. La región pierde hasta 26% en su desarrollo debido a las diferencias en educación, salud e ingreso, y específicamente México retrocede un 23% (PNUD, 2011). Este análisis sobre la desigualdad se confirma en la medida que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) menciona que entre sus países miembros, México es el segundo con mayor desigualdad. La brecha entre los ingresos que perciben las familias más ricas del país y la población más pobre mostró una diferencia de 26 veces.⁴

Es evidente que la institucionalización de la democracia representativa en México no ha logrado contribuir a la reducción de la pobreza y elevada desigualdad. No optimiza la distribución de la riqueza del país. Lorenzo Meyer afirma que el cambio de partido en el gobierno mexicano no desembocó en un cambio de estrategia económica y social:

El cambio ha resultado mucho menor de lo esperado: la vida económica sigue sin vitalidad, la estructura social está tan desequilibrada o más que antes, la estructura institucional mantiene su ineficacia, la distancia económica y mental que separa a la clases políticas del grueso de la población sigue siendo enorme, lo mismo que la corrupción de políticos y administradores. El cambio no llegó, al menos no en la forma que se prometió y que despertó la imaginación de los muchos (2007: 13).

La desconfianza en torno a la eficacia de la democracia, en particular en la solución de necesidades básicas de la población, no debe ignorarse. En una encuesta de opinión pública realizada para el informe

4. Cardoso, Víctor. "México es el segundo país de la OCDE con mayor desigualdad". En *La Jornada*, 6 de diciembre de 2011, p.24 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/12/06/economia/024neco>].

del PNUD sobre la democracia en América Latina (2004: 27), se explica esta desconfianza para generar desarrollo con rostro humano. Los datos obtenidos indican que la preferencia de los ciudadanos por la democracia es relativamente baja, y que gran parte de los latinoamericanos valoran el desarrollo por encima de la democracia, e incluso le retirarían su apoyo a un gobierno democrático si fuera incapaz de resolver sus problemas económicos.

El informe 2008 de Latinobarómetro sobre la democracia en América Latina, confirmó la presencia en México de la desconfianza sobre la democracia: 47% de los mexicanos considera que esta garantiza su libertad para participar en política; 78% tiene la percepción de que se gobierna en función de los intereses de unos pocos. La confianza de los mexicanos en su gobierno es de 36%, en tanto 61% afirma que no les importa tener un gobierno no democrático si resuelve los problemas económicos, y 17% confía en los partidos políticos (Latinobarómetro, 2008). El *Informe Latinobarómetro 2011* afirma que el apoyo a la democracia en la región bajó de 61% a 58% después de cuatro años de sostenido aumento. En México, para 2010, 49% confiaba en la democracia, y en 2011 bajó a 40%; es decir, en un año el apoyo a la democracia disminuyó nueve puntos porcentuales (Latinobarómetro, 2011: 27). También cayó en promedio cuatro puntos la imagen de progreso de los países de la región, mientras que en México bajó dos puntos (Latinobarómetro, 2011: 31). El problema más importante sigue siendo el económico, no obstante que en 2011 se identifica como problema relevante la delincuencia. Se considera que no ha existido ningún avance en la justicia distributiva de la riqueza. En 14 de los 18 países de la encuesta, la percepción de que se gobierna para todo el pueblo disminuyó; es decir, aumentó la percepción de que la democracia se inclina en beneficio de algunos, en nuestro caso, solo 17% de los mexicanos piensa que se gobierna para el bien de todo el pueblo (Latinobarómetro, 2011: 35).

América Latina se debate entre el avance y la consolidación de la democracia representativa, y la persistencia de un sistema económico

que ha impedido la satisfacción de necesidades básicas, la equidad y, por tanto, mantiene la pobreza. La democracia, en este contexto, va perdiendo legitimidad y se desconfía de su capacidad para atender las demandas de las mayorías, en relación con mejorar las condiciones de vida. En la actualidad, se mantiene lo que el PNUD (2004) ya había asegurado: la desigualdad y la pobreza son las mayores debilidades de la democracia.

Paradojas de la democracia representativa

En el caso mexicano, podemos identificar una serie de paradojas respecto de la democracia representativa. Las instituciones electorales (institutos y consejos) han constituido el referente para instaurar, en mayor o menor medida, la confianza, transparencia, equidad y respeto a los derechos políticos de la ciudadanía en relación con los procesos electorales. Podemos establecer que:

- Se cuenta con instituciones especializadas, fruto de la lucha pro democrática, entre ellas, el tribunal electoral y la fiscalía especializada en asuntos electorales, además del IFE, los institutos y consejos electorales.
- Existe un padrón de electores que los partidos consideran confiable.
- Se reconoce y valora el derecho al voto universal, libre y secreto de los mexicanos (mayores de 18 años).
- Se ha ganado en transparencia y limpieza de los procesos.
- Se han obtenido espacios políticos para las mujeres.
- Las elecciones se han vuelto un camino de acceso real a cargos públicos.

De manera paradójica, es relevante la falta de credibilidad sobre los procesos electorales, sobre todo de los actores electorales, y en particu-

lar de los partidos políticos. Algunos de los factores que contribuyen a mantener la falta de credibilidad son:

- Los consejeros de instituciones electorales son nombrados por diputados desde una línea partidista, lo cual los expone a estos intereses, y siembra dudas sobre la imparcialidad de su trabajo.
- Los excesivos costos de los procesos electorales, sobre todo los recursos que se otorgan a los partidos, son vistos como una afrenta a las necesidades del país, y hacen ver a los partidos como un negocio lucrativo.
- Los partidos políticos plantean su agenda en función de obtener votos y mantenerse en el poder, pero suelen faltar a sus promesas de campaña.
- Las campañas y los debates electorales se usan para desprestigiar al oponente y en lógica propagandística: posicionan una imagen y denigran arteramente otras; ofrecen ilusiones más que propuestas realizables.
- Los representantes electos obedecen a las directrices de sus partidos (y de grupos de poder), antes que atender las necesidades de los ciudadanos.

La falta de credibilidad en los partidos se confirma en la Encuesta de Cultura Política 2008 en México:

La mayor parte de los ciudadanos mexicanos —siete de cada diez— respondió tener poca o nada de confianza en los partidos políticos [solo 5% confía mucho en los partidos] Por otro lado, tres de cada cuatro encuestados expresan que los diputados y senadores toman más en cuenta sus propios intereses o los de sus partidos al elaborar las leyes. Mientras que sólo uno de cada diez ciudadanos cree que estos funcionarios públicos toman en cuenta los intereses de la población (Encup, 2008: 60–61).

El papel del Consejo General del IFE como árbitro imparcial se puso en duda durante la jornada electoral de 2006, al punto de que el PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) pidieron la renuncia de los consejeros electorales por diferentes razones; entre ellas, favorecer indirectamente al PAN al no impedir las campañas basadas en el desprestigio que el presidente Vicente Fox usó (con recursos públicos) para influir en la opinión del electorado, y porque se reservaron los resultados del conteo rápido en las elecciones.

Para diciembre de 2011, a pesar de que daba comienzo un proceso electoral presidencial en México, el IFE trabajaba con la mitad de los consejeros ciudadanos, porque después de dos años de debates, los partidos políticos no se habían puesto de acuerdo en nombrar a tres consejeros que hacían falta. Los intereses de los partidos prevalecían sobre las leyes y el adecuado funcionamiento de la institución. Solo por la presión del Tribunal Electoral, los diputados, al terminar 2011, nombraron a los consejeros faltantes.

Desde una perspectiva internacional, Philippe Schmitter afirma que existen señales inequívocas de descontento sobre los procesos electorales en diferentes países, que se traduce en “la baja en la participación electoral y el desinterés de los ciudadanos en asuntos públicos” (2005: 249). En síntesis, nos encontramos frente a un avance en la institucionalidad de la democracia representativa, pero se mantiene la desconfianza en la representatividad, lo mismo que en la acción política, apertura a la participación ciudadana y en que la solución de los problemas sociales provenga de regímenes electos democráticamente.

DEMOCRATIZAR LA DEMOCRACIA

Para el investigador mexicano José Fernández, el término democracia se relaciona en nuestro país con la historia de lucha por elecciones justas y libres: “la primera imagen que se presenta es la del sufragio para elegir los representantes” (2002: 239). El concepto de democracia suele emplearse desde la lógica procesal, en referencia a la compleja

maquinaria electoral que se opera, no para tomar decisiones públicas sino para elegir a quienes podrán tomarlas. La idea procesal-electoral también es usada por el PNUD (2004: 53): “La democracia se trata de las reglas que permiten competir por el poder en forma pacífica a través, sobre todo, de elecciones limpias y periódicas para escoger a los gobernantes y representantes de la ciudadanía”.

Sin embargo, el acento en la perspectiva procedimental de la democracia plantea diferentes límites. Entre los aspectos de la democracia electoral que según Schmitter se cuestionan actualmente a escala mundial, encontramos:

- Destaca la acción del ciudadano desde una lógica individualista, en el ámbito metodológico.
- Su insistencia en reducir la protección de derechos a normas constitucionales y legales preestablecidas, con la posibilidad de que estos derechos sean sometidos a las voluntades derivadas de las contiendas políticas.
- Su apego a la representación territorial y competencia partidaria como los únicos nexos legítimos entre los ciudadanos y las autoridades públicas.
- Su reivindicación de la igualdad política formal e indiferencia hacia la desigualdad sistémica (si es formal) en la distribución de beneficios, la representación de intereses y la búsqueda de influencia (2005: 252).

Otros autores también plantean cuestionamientos relevantes a la democracia electoral:

- La democracia representativa requiere mediaciones. El individuo soberano debería en principio establecer relación directa con su gobierno y sus representantes, pero sucede que es invisible a ellos, por lo cual se pone de acuerdo con otros individuos y genera cuerpos o grupos intermedios que le posibilitan mayor visibilidad ante sus

representantes. Bobbio (1986: 30) señala que, si bien los individuos no pierden el derecho a participar directa o indirectamente en el gobierno, son los diversos grupos interesados y activos los protagonistas cotidianos de la vida público-política en nuestras sociedades democráticas.

- En una sociedad compuesta por grupos diversos, con capacidades de acción distintas, que luchan por hacer valer sus intereses aun en contra de los otros grupos, la atención a ellos se convierte en un problema. Difícilmente un grupo o una serie de grupos pueden asumirse como representantes de la sociedad, y es factible que los representantes de un grupo organizado y con capacidad económica se vuelvan visibles y logren mejores condiciones de negociación, aunque solo representen los intereses particulares de unos pocos.

- Los grupos o fuerzas sociales pueden ser antagónicos entre sí (pluralismo de fuerzas), al mismo tiempo que estar en contra o a favor del gobierno o del mercado o capitalismo. Según Bobbio (1986), hay diferentes centros de poder en un Estado, ya que nuestras sociedades no son monocráticas sino policráticas, forjadas a partir de la pluralidad. En las sociedades democráticas modernas se enfrentan muchos centros de poder; por ello, como consecuencia y característica, deberían identificarse como democracias con conflictos internos.

Las fórmulas de democracia actuales dejan sin representatividad y tienden a excluir a importantes grupos de ciudadanos del contrato social, por lo cual se produce, desde la perspectiva del PNUD, una “ciudadanía de baja intensidad” (2004: 63) o, de acuerdo con Boaventura Santos (2005a: 26), una *lumpen-ciudadanía*.

Santos (2005a, 2005b) sugiere que las democracias no se reconocen originadas en la pluralidad, por ello se han vuelto cómplices de los factores que soportan la desigualdad. Llama “fascismo societal” no a un régimen político (como los existentes en los años treinta y cuarenta del siglo XX) sino a un régimen social y de civilización que “no

sacrifica la democracia ante las exigencias del capitalismo sino que las fomenta hasta el punto en que ya no resulta necesario, ni siquiera conveniente, sacrificarla para promover el capitalismo” (2005a: 29). La democracia se torna entonces un instrumento más para la dominación y permanencia de algunos grupos de poder y el sistema capitalista, así como para la persistencia de la *lumpen ciudadanía*.

No es de extrañar que, frente a una lógica de democracia representativa y centralizada, surja el interés por impulsar fórmulas diferentes y más participativas, sustentadas en acciones que posibiliten los nexos legítimos, equitativos y horizontales de interacción entre individuos, grupos y gobierno. Según Bobbio, “la teoría pluralista reconoce la existencia del poder monocrático, es decir, el poder concentrado en una sola mano, pero considera que el remedio a este tipo de poder es el poder distribuido” (1986: 69). Para Calle, la democracia es un verbo vivo, “una praxis que se nutre del poder que le rodea, de un imaginario de aspiraciones de inclusión y participación popular” (2011: 27).

En la democracia pluralista se lucha contra el poder desde arriba y en contra del poder concentrado; se pretende distribuir el poder ante ello. “La lucha democrática se convierte así, ante todo, en una lucha por la democratización de las funciones de coordinación. Si en el pasado se buscó democratizar el monopolio regulador del Estado, ahora se debe, ante todo, democratizar la desaparición de ese monopolio” (Santos 2005a: 49). Para repartir el poder entre diferentes centros, se requiere la democratización del gobierno, pero también de la sociedad civil; “en las actuales condiciones, la democracia redistributiva debe ser una democracia participativa y la participación democrática debe incidir tanto en la acción de coordinación del Estado como en la actuación de los agentes privados (empresas, ONG y movimientos sociales) cuyos intereses y prestaciones coordina el Estado” (Santos 2005a: 50).

Si bien la perspectiva de la democracia representativa en América Latina no es tan favorable como se esperaba, tampoco es momento de descartarla. O’Donnell *et al.* mencionan que se mantienen “democracias vacilantes, de vida relativamente breve, con gobiernos cada vez

más autoritarios” (1994: 32). Sin embargo, desde una lógica optimista, la democratización ha favorecido la sensibilización y apropiación de derechos, así como el surgimiento de nuevas fuerzas políticas y culturales. No deben subestimarse los discursos que favorecen la democratización, ya que crean el clima jurídico-cultural que postula la construcción de una sociedad pluralista y abierta de la vida política. No es tiempo de asumir una visión catastrófica de la democracia; a pesar de sus paradojas y debilidades, es un tipo de régimen que posibilitaría poder para los excluidos a través de la acción política. Para Bobbio, “las falsas promesas y los obstáculos imprevistos no han sido capaces de transformar un régimen democrático en un régimen autocrático” (1986: 45); la diferencia entre ambos permanece.

RUMBO A LA DEMOCRACIA SOCIAL

Más allá de la democracia representativa y la democracia directa

Para diversos sectores de la población en México y América Latina, la petición de mayor democracia se ha manifestado con la demanda de que la democracia representativa sea acompañada, e incluso sustituida en parte por la democracia directa. Bobbio (1986) da cuenta de que esta exigencia no es nueva: ya la había planteado Rousseau. ¿Es factible que se pueda implantar cotidianamente la democracia directa?

El concepto de democracia directa empleado por Bobbio (1989: 217) alude a todas las formas de participación en el poder que no se resuelven a través de representantes. Sin embargo, en México, sobre todo en años recientes, se han generado e institucionalizado mecanismos de democracia que, si bien suelen ser ubicados dentro del ámbito de la democracia directa, deberían considerarse como mecanismos de democracia semidirecta; porque su realización y la aceptación de resultados no dependen de modo exclusivo de la voluntad ciudadana, ya que son regulados y sancionados por entidades públicas o representantes. Como

menciona Juan Manuel Ramírez (2002: 14), son mecanismos en los cuales existe una mediación institucional del Estado. En Jalisco, entidad en que por primera vez se utilizó la figura de la iniciativa popular para promover la aprobación de una ley, el desarrollo de consultas ciudadanas, plebiscitos o referendos pasa por la previa aprobación de la institución electoral, y luego los resultados pueden ser sancionados o interpretados por alguna institución del Estado (como el Poder Legislativo).

Si bien estos mecanismos intentan ordenar la participación ciudadana, pueden fundárseles un par de cuestionamientos: tienen un alto costo para los ciudadanos (en tiempo y recursos), que no siempre va en correlación con el impacto real generado en las prácticas de gobierno; a lo que se suma que la mediación institucional del Estado, para su realización o sanción, puede limitar o interpretar los resultados de tal manera que no reflejen a cabalidad el sentir, interés o los deseos de los ciudadanos.

Es muy complejo el ámbito de la democracia directa; no en vano Santos (2005: 335) asegura que estos mecanismos en principio generan confrontaciones entre el Estado y la sociedad civil, y no son vías fáciles para generar procesos de negociación e incluso de la complementariedad entre ambos.

En cualquier caso, Bobbio destaca que la democracia representativa y la directa “no son dos sistemas que deberían contemplarse como alternativos” (1986: 61). Son dos sistemas que deberían perfeccionarse y apoyarse mutuamente; de hecho, podrían conformar un sistema de democracia política. Tal vez un reto inicial de la democracia en el país debería ser consolidar, legitimar, hacer accesibles, eficientes y complementarios los mecanismos de democracia directa en el orden federal y en cada estado de la república. Sin embargo, el mismo Bobbio nos advierte “que en un sistema de democracia integral las dos formas de democracia son necesarias, pero no son consideradas en sí mismas suficientes” (1986: 61).

La democracia participativa

Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi opinan que la “discusión contemporánea sobre la democracia participativa emerge como respuesta a las características elitistas y excluyentes de las democracias electorales y a las teorías que fundan esta comprensión limitada y limitante de las mismas” (2006: 19).

Tenemos que revalorar el contenido y la relevancia de la civilidad y política como ordenadoras cotidianas de las decisiones de la sociedad, para que la democracia pueda aportar soluciones al desarrollo.

La democracia participativa se fundamenta en la ampliación del concepto de política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en espacios públicos, de lo que se deriva una noción de democracia como sistema articulado de instancias de intervención ciudadana en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 19).

Si las instituciones políticas son consideradas vehículos de perpetuación de las desigualdades, o promotoras de los intereses de grupos de actores minoritarios, se mina la democracia y se crean condiciones para el desmoronamiento del Estado. Por ello, desde el informe del PNUD sobre la democracia en América Latina se sostenía que “la revalorización de la política pasa por aplicar medidas que promuevan una institucionalidad legítima, fortalezcan una sociedad civil activa y, sobre todo, promuevan un amplio debate sobre el Estado, la economía y la globalización” (2004: 28).

Las realidades de pobreza y exclusión vinculadas a la inequitativa distribución de la riqueza convergen en la búsqueda de soluciones a problemas sociales por medio de la intervención de la sociedad en asuntos públicos. Esta necesidad de participación, que aportaría a la distribución y tiende a evitar el aumento de los conflictos sociales, de-

bería impulsar la apertura de espacios de interacción entre gobierno y sociedad para identificar problemas, dialogar y acordar conjuntamente formas de atención.

En la puesta en práctica de la democracia participativa surgen diferentes tipos de espacios que dan cuenta de modalidades informativas, gestión pública, debates, toma conjunta de decisiones, y diversos modos de vigilancia o supervisión de acciones públicas y políticas de gobierno, en los cuales participan de forma activa y consciente los ciudadanos, sin que ello implique pérdida de autonomía.

Es cierto que se han generado algunos espacios formales (constituidos a partir de leyes y con normativas específicas) e informales (como las consultas públicas) en los cuales se posibilita la participación. Uno de los formales de más alto nivel que se han instaurado en la lógica de institucionalizar la participación ciudadana en el ámbito público (como ejemplo) es el Consejo Ciudadano del IFE, estudiado por John Ackerman (2007) por su importancia. Otras instituciones que implican participación ciudadana se han estudiado recientemente, y las valoraciones sobre las mismas se pueden consultar en el texto *La democratización frustrada*, que compila Alberto Olvera (2010). Sin duda, no basta que existan unos cuantos espacios, aunque sean relevantes; es necesario impulsar espacios de participación que influyan desde las decisiones cotidianas de la sociedad, hasta decisiones de trascendencia federal, que abarquen distintos niveles y formas de interacción entre gobiernos y ciudadanos o sus organizaciones.

El término participación es ambiguo y puede inscribirse en discursos ideológicos diversos, incluso contrapuestos. Desde una perspectiva política, implica la idea de que los dirigidos pueden o deben intervenir (con opiniones, propuestas, políticas o acciones) en las decisiones que los afectan o inciden en la solución de problemas para el desarrollo de su comunidad o del organismo del cual son parte. Visto así, el término no es neutro y plantea un cuestionamiento relevante: “La participación cuestiona los esquemas centralistas, cuestiona esquemas dirigentes/

dirigidos, esquema de sujetos que deciden y sujetos pasivos, ejecutantes y que obedecen” (Iturraspe, 1986: 38).

En mayor o menor grado, la participación cuestiona porque “la idea y práctica de la participación contradice la tendencia a la centralización y absolutización del poder en la sociedad” (Iturraspe, 1986: 39). En razón de ello, la participación no debe funcionar como un adorno de legitimidad para los dirigentes, y debe lograr su propia legitimación a través de concretar mecanismos equitativo–democráticos y generar resultados fruto de decisiones verdaderamente negociadas y consensuadas. Ello implica crear espacios de información y (real) consulta donde se tomen en cuenta las opiniones e intereses de los participantes, que se definan en mayor o menor grado responsabilidades y se atribuya fuerza vinculante a las decisiones.

Hay esquemas de participación diseñados para refrendar el poder de los gobernantes; permiten o posibilitan la opinión, pero no existe obligación de que esta sea tomada en cuenta para definir o modificar una acción o política relevante. Esta participación limitada vale para legitimar a vista de los demás las decisiones o acciones de los dirigentes. Además, los ciudadanos deberían tener siempre presente los riesgos de caer en fórmulas de corporativismo. En México, se han dado numerosos casos en los que se ofrecen selectivamente espacios de poder a algunos dirigentes de organizaciones o movimientos que, si bien pudieran llegar a identificarse como formas de incluir experiencias ciudadanas a políticas o acciones de gobierno, han degenerado en mecanismos para corporativizar organizaciones y legitimar decisiones públicas a través de una aparente apertura democrática.

El horizonte de la democracia social

Existe tensión entre la democracia representativa y la participativa, que pugna por la ampliación de la conciencia cívica democrática y mayor apertura a la presencia ciudadana en la solución de problemas sociales. Santos (2004: 68) menciona que hay dos posibles formas de interacción

entre la democracia representativa y la participativa: la coexistencia y la complementariedad. La primera alude a que puede haber democracia representativa en los ámbitos federal y estatal, y coexistir con democracias participativas en los órdenes locales. La complementariedad, por su parte, “implica una articulación más profunda”, ya que presupone el reconocimiento (por el gobierno) de que los procedimientos participativos, las formas de monitoreo y los procesos de deliberación públicas pueden sustituir parte del proceso de representación y deliberación. Ambas formas de interacción, sobre todo la segunda, envuelven la aceptación de la sociedad política y requieren la trasferencia o el regreso a formas de deliberación participativas junto con mecanismos para apoyar la concreción de las decisiones tomadas.

Los espacios y escenarios donde se pueda desarrollar la democracia participativa, y con ello se ejerza el impacto de los actores sociales en la toma de decisiones de interés público, acercará la democracia del ámbito eminentemente político al social. Si bien hasta ahora la democracia se ha ocupado casi en exclusiva del campo de la sociedad política, para lograr arraigarse deberá llegar al de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica (Bobbio, 1986: 63). Por democracia social, Bobbio entiende la extensión de la democratización, como institución y ejercicio de procedimientos, que permiten la participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, en espacios diferentes a los políticos y con real incidencia en el ámbito público: pasar de la democracia en la esfera política, a la democracia en la esfera social, en la cual el individuo, además de ciudadano, es tomado en cuenta por su acción o conocimiento en torno a lo social (1989: 218).

El impulso al desarrollo de la democracia social no debe interpretarse como la afirmación de un nuevo tipo de democracia sino como la ampliación o democratización de otros ámbitos. Se apremia, entonces, un concepto amplio de democracia en el cual “la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso,

organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder” (PNUD, 2004: 33).

Al trasponer la racionalidad política en dirección a la racionalidad social, el debate sobre la democracia tiene que encontrar sus fundamentos más allá de la institucionalización de las reglas de la competencia política. Esto sucede, desde la perspectiva de Sonia Fleury (2004), porque la esfera política está comprendida en una mucho más amplia, que es la esfera de la sociedad, y no hay decisión política que no esté condicionada o incluso determinada por lo que sucede en la sociedad. Debería entonces ocurrir que a la democratización del Estado siguiera la de la sociedad.

O’Donnell *et al.* (1994) comparten esta visión sobre la búsqueda de la democratización que impregne la esfera social. Al respecto, mencionan que los procesos de democratización han arribado a la democracia política, pero no es el fin de las luchas en relación con las formas y fines de la política. Comentan que la política debería ampliarse en dos direcciones: abarcar otras instituciones sociales privadas, y demandar el logro no solo de una igualdad meramente formal de oportunidades sino también de una igualdad sustantiva en los beneficios.

Usan entonces el concepto de socialización para referirse a esta vía de ampliación en los alcances de la democracia. Esta contendría dos procesos relacionados: democracia social, que consiste en convertir en ciudadanos a todos los que puedan decidir sobre las acciones de las instituciones: obreros, estudiantes, miembros de asociaciones, creyentes de las diversas iglesias, usuarios, entre otros, y democracia económica, que se refiere al suministro de iguales beneficios a la población a partir de los bienes y servicios generados por la sociedad. La presencia de ambas tendencias, en forma simultánea, debería llevar a la socialización de la democracia.

Para impulsar la democracia social es necesario trabajar en la ampliación de criterios. En la actualidad, para medir el nivel de desarrollo democrático de un país, se toman indicadores relacionados con la amplitud de los derechos políticos, en particular con relación a los

derechos a participar en asuntos electorales y la posibilidad de formar agrupaciones en las cuales se toman decisiones políticas. Ahora bien, deberían incluirse indicadores relativos a la facilidad y accesibilidad de la participación de los ciudadanos en otros ámbitos. Como ya hemos mencionado, un criterio que Bobbio (1986) considera pertinente para identificar el grado de democratización se da a partir de verificar “dónde vota”, y no tanto “quién vota”; con ello, induce a que reflexionemos alrededor de los espacios o ámbitos en donde se debe ampliar la posibilidad de votar (en la fábrica, escuela y otros); entendiendo también que el acto de votar no solo implica elegir a un representante sino que contiene el acto de opinar, participar y decidir. La opinión, participación activa y corresponsabilidad serían, entonces, el centro de la acción ciudadana en la instauración de la democracia social.

El PNUD afirma que la idea de ciudadanía debería implicar el ejercicio de tres tipos de derechos y obligaciones por parte de los individuos, gracias a su pertenencia a una sociedad:

- Ciudadanía civil. Se compone de los derechos para ejercer ampliamente la libertad individual.
- Ciudadanía política. Consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político.
- Ciudadanía social. Abarca todo el espectro, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico, al de compartir en plenitud la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad (2009: 16).

No es posible avanzar decididamente en la construcción de la democracia sin un Estado comprometido de manera férrea con garantizar todos estos derechos.

El reto, por lo pronto, no es eliminar la democracia representativa sino ahondar en la democratización. Sin embargo, no hay recetas de cocina ni es un asunto fácil en la medida en que se debe influir en la cultura ciudadana para que se impregne de una actitud democrática.

Se debe trabajar con los ciudadanos para impulsar el desarrollo de espacios públicos donde en verdad aprendan a participar, adquieran las habilidades y generen mecanismos reales de incidencia en acciones de interés público. Si la sociedad no es influida por procesos de democratización, si no se identifica como un actor participante, la transformación democrática de la sociedad no pasará de ser representativa-electoral.

Se requiere una participación consciente

En el siglo XX se avanzó en el proceso de liberalización vinculado con la posibilidad de ejercer los derechos y democratizar los espacios públicos, no obstante, parece que en la actualidad se encuentra estancado. Sin duda, en las leyes se incluyen los derechos, y en los discursos de los gobiernos se legitiman; no en vano, se generan algunos espacios que deberían llevar a la ampliación del concepto de política, y posibilitar la participación de los ciudadanos (y el ejercicio de sus derechos) en diferentes aspectos de la vida democrática (debates, fórmulas de co-gestión, vigilancia o supervisión, entre otros).

En la práctica, el ejercicio de derechos es limitado y la posibilidad del ciudadano de participar de manera abierta y equitativa en los espacios públicos es formalmente limitada también. Concordamos con Leonardo Morlino (2005: 149), cuando sostiene que el proceso de liberalización está controlado. Si bien se permiten y promueven algunas fórmulas de organización de la sociedad, se fomentan ciertos niveles de participación, y es posible el ejercicio de algunos derechos fundamentales, el gobierno en general ejerce diferentes formas de control sobre la acción ciudadana. No se ha logrado avanzar en un proceso de liberalización amplio que pueda arraigarse culturalmente en la sociedad y facilite una acción democratizadora sin trabas que, a la vez, refuerce el ejercicio pleno de derechos.

En buena parte de la población hay un interés por generar o impulsar un Estado cada vez más democrático; se ha luchado por eliminar las

dictaduras disfrazadas de democracia en México, y hoy se considera éticamente válido continuar la lucha por ampliar la democratización de la sociedad. En este contexto, es importante que los ciudadanos puedan participar e influir en las políticas públicas para lograr fórmulas de gobernabilidad consistentes. Sin embargo, la realidad nos indica que la sociedad ha influido poco en las prácticas y políticas de Estado; no se han logrado generar cambios estructurales relevantes, por lo que persisten vicios y falsas promesas. En general, el Estado continúa controlado por oligarquías, y las políticas neoliberales son el eje de acción gubernamental. Se requieren, entre otros procesos, nuevos caminos de apertura democrática, abrir las puertas y quitar los límites formales a la participación de la sociedad civil, así como generar procesos de acción ciudadana que impulsen cambios e incidan de fondo en las políticas y la acción de los gobiernos.

No podremos cambiar la cultura de dominación solo con participar en juntas de gobierno o consejos, pero es necesaria la participación consciente e intencionada en estos y muchos otros espacios para generar fórmulas que amplíen la conciencia y cultura democrática, para avanzar de la democracia representativa actual a la democracia social.

Sociedad civil y democratización

IMPORTANCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL

El concepto de sociedad civil es un punto de partida para diversas reflexiones y numerosos trabajos, por su importancia en los cambios sociales y democráticos de finales del siglo XX en Europa y América Latina, incluyendo México. En el siglo XXI, su importancia no ha disminuido. Hemos observado ya inusuales, y al mismo tiempo relevantes, movilizaciones de la sociedad civil en Egipto y algunos países árabes (Túnez, Yemen, Jordania Siria y Libia). Estas causaron gran impacto porque en cuestión de días o semanas lograron cambios relevantes, tales como derrocar a un dictador. Apreciamos también la movilización de indignados en Francia, Grecia y España, donde de la misma forma cimbraron al poder político. De igual manera, debe reconocerse la fortaleza y resistencia del movimiento “ocupa” en Estados Unidos, o el movimiento de estudiantes chilenos que pretenden más recursos para la educación. A través de la historia, fue necesaria la acción de la sociedad civil para que se alcanzaran algunos procesos de transición política y, en el presente, a esta debe considerársele un elemento clave para la ampliación y el arraigamiento de los procesos democráticos.

Posicionado desde una perspectiva liberal democrática, Víctor Pérez Díaz (1993: 77) da cuenta de la complejidad del concepto, y afirma que coexisten dos lecturas en relación con la sociedad civil: una amplia, que combina la democracia liberal y la economía de mercados propia de sociedades occidentales contemporáneas, e implica un “entramado de instituciones sociopolíticas” que puede ser difuso —entre ellas el gobierno (limitado por la ley), las institu-

ciones sociales (entre las cuales ubica al mercado), las asociaciones voluntarias y autónomas y la esfera pública—, y a la par identifica una lectura restringida del concepto que excluye al gobierno (las instituciones estatales). Tal vez esta última percepción sea la más difundida, en la medida que “la distinción entre Estado y sociedad civil parece ser una condición lógica e histórica para lograr analizar (y juzgar) las relaciones entre ambas, mientras que, en cambio, del empeño en desdibujar aquella distinción sólo podría esperarse confusiones analíticas y normativas” (Pérez Díaz, 1993: 79).

De acuerdo con Pérez Díaz (1993), consideramos una perspectiva aún más restringida del concepto, en la que el mercado (tránsito de bienes y servicios que debería ser para la satisfacción de necesidades) es equiparado con el empresariado (actividades para obtener lucro) y, por ello, excluido del concepto sociedad civil. Esta perspectiva está ligada al concepto tercer sector: el primer sector es identificado como el Estado; el segundo es el mercado (empresariado), y el tercero corresponde a la sociedad civil, entendida como las organizaciones voluntarias sin afán de lucro; este concepto doblemente restringido debería incluir, además de asociaciones voluntarias y autónomas, el área de la esfera pública: “La sociedad civil está compuesta de agentes implicados tanto en actuaciones privadas como en debatir y actualizar diferentes versiones del interés público (y ello incluye tanto agentes individuales como colectivos, tales como grupos de interés o movimiento sociales)” (Pérez Díaz, 1993: 80). Si bien su ámbito de referencia es el privado, su área de acción y las implicaciones de su labor son públicas. No en vano en países como España, a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se les cataloga como instituciones de interés público.

Autores como Jean Cohen y Andrew Arato (2001), Víctor Pérez Díaz (1993) y Alberto Olvera (1999) coinciden en que la idea contemporánea de sociedad civil tiene por lo menos tres fuentes de inspiración, surgidas casi de modo simultáneo. La primera se relaciona con una reflexión teórica de los críticos posmarxistas en torno al socialismo autoritario. La segunda, que también conviene retomar, proviene de las

luchas prodemocráticas; las transiciones desde gobiernos totalitarios y autoritarios en los países latinoamericanos y del bloque soviético son fundamentalmente “los referentes históricos del renacimiento del término sociedad civil” (Isunza, 2001: 62). La tercera surge de la propia sociedad civil, y se relaciona con los mecanismos para generar auto-identidad, originados desde los movimientos sociales contemporáneos de naturaleza antiautoritaria y progresista, que buscan la ampliación y el reconocimiento de nuevos derechos (aun en gobiernos democráticos) en diferentes partes del mundo. En cualquier caso, la sociedad civil contemporánea se evidenció activamente en las luchas políticas, de mediados y finales del siglo XX, a favor de la democracia y en contra de los regímenes autoritarios en Europa del Este y América.

Al tiempo que en estas zonas se dio un renovado impulso hacia la consolidación de regímenes democráticos, la acción organizada de la sociedad civil potenció la caída o la democratización de algunos gobiernos comunistas. Ernest Gellner (1996: 16) describió la manera como se fueron deteriorando las sociedades comunistas hasta quedar en sociedades atomizadas e individualistas, a partir de lo cual empezó a hablarse del “ideal de la sociedad civil” como una fórmula de cohesión social basada en la autorganización autónoma de los estados. En este tenor, Cohen y Arato (2001: 92) dieron cuenta de que la caída de los regímenes comunistas contribuyó a que filósofos y políticos seguidores del modelo marxista realizaran una reflexión crítica e identificaran algunos límites al modelo, entre ellos que la hegemonía doctrinaria del estructuralismo eliminaba la dimensión social y cultural de la sociedad.

Para Carl Marx, la sociedad civil debería asumirse como plenamente identificada con el Estado, “la libertad concreta consiste en la identidad del sistema de intereses particular (de la familia y de la sociedad civil) con el sistema del interés general (del Estado)” (1975: 21). En términos generales, la sociedad civil incorporaba al mercado, dentro del cual fue ubicada la clase trabajadora, pero Marx ignoró a la sociedad civil en cuanto a un conjunto global de agentes ciudadanos y “redujo la sociedad civil al mercado y a un campo de batalla en la lucha de

clases” (Pérez Díaz, 1993: 100); desconfiaba de la capacidad directiva de la sociedad civil, ya que consideraba que carecía de la capacidad para organizarse, garantizar un crecimiento económico por sí misma y propiciar la integración o unificación social de la nación; por estas razones, debía estar coordinada y articulada, consciente y deliberadamente desde el Estado, en particular desde ese grupo revolucionario y de vanguardia que constituía la dirigencia (gobierno) del Estado. Se defendía la primacía de un Estado fuerte, que era, además, el portador de un proyecto moral para la nación (Pérez Díaz, 1993: 96).

Esa visión reduccionista de la sociedad civil no ayudaba al ejercicio de los diversos roles que podía o debería realizar. Para Gellner (1996: 57), la centralización doctrinaria del marxismo convertía a la sociedad civil en un fraude; en la medida en que el Estado y la sociedad actuaban en connivencia, el primero era el agente de los grupos dominantes de la sociedad civil y no un árbitro.

Había que retomar las reflexiones de Antonio Gramsci (1998; Portelli, 1973), quien elaboró la justificación teórica de un modelo de sociedad menos centrada en el Estado y más plural, que reconocía la presencia, los diferentes roles y las formas de participación del Estado (la sociedad política), la sociedad civil, el mercado y la familia. Este modelo proponía una estructura compleja en la cual se asigna a la sociedad civil un papel relevante en la construcción de la hegemonía (ideológica), mientras que a la sociedad política (el Estado) un papel coercitivo.

Gramsci reconoció que la sociedad contemporánea requería diversas lógicas de interacción o mediación entre sus componentes, y dio cuenta de la importancia que cobran las estructuras legales, organizaciones sociales, instituciones de comunicación y otras mediaciones culturales en el adecuado funcionamiento de la sociedad. En este sentido, Olvera (1996: 33) menciona que se definió el papel de la sociedad civil como una esfera de la sociedad que no se plantea la toma del Estado o la anulación del mercado; se concibió como una esfera societaria en la cual podían fincarse acciones propias (que po-

drían estar a favor de la democracia) a través del libre asociativismo. La democratización del Estado se podía relacionar con el fortalecimiento de la asociación de actores sociales y con su influencia sobre el Estado y el mercado.

A partir de una reflexión crítica sobre el socialismo, John Keane (1988: 19) afirmó que debería revisarse y replantearse de manera más fructífera la relación entre el Estado y la sociedad civil.¹ La política del primero debería ser más responsable de la segunda, pero con una división analítica entre ambos. Este autor menciona que la sociedad civil no podía ser sinónimo de esfera no estatal, ya que no tiene una forma única externamente determinada; sin embargo, sí implica “la posibilidad de convertirse en una esfera no estatal que incluya una variedad de esferas públicas, unidades productivas domésticas, organizaciones de ayuda mutua y servicios en la comunidad, que están legalmente garantizados y se autoorganizan” (Keane, 1988: 33). Sugiere que deben redefinirse las fronteras entre sociedad civil y Estado a través de dos procesos interdependientes y simultáneos: la expansión de la libertad, con la igualdad social, y la democratización con reestructuración de las instituciones estatales. Sociedad civil y Estado debían convertirse entonces “en condición de una democratización recíproca” (Keane, 1988: 34).

Casos concretos de luchas por la democratización de regímenes comunistas en Europa Oriental se dieron en Polonia y Checoslovaquia, en la década de los ochenta del siglo XX: “Al desmoronarse el totalitarismo, es decir, el monopolio de un solo partido en el ámbito político, de una sola verdad en la esfera de la cultura y de una sola economía, se desencadenaron potencias sociales que habían estado contenidas por

1. Keane (1988: 19) ubica al Estado como esa red compleja de instituciones políticas que incluyen los órganos militares, legales, administrativos, productivos y culturales del Estado, y llama “reino de las actividades sociales” a las relacionadas con la propiedad privada, dirigidas al mercado, adoptadas de manera voluntaria o basadas en la amistad, que están legalmente reconocidas y garantizadas por el Estado (1988: 33).

el dogmatismo y la represión sistemática” (Fernández, 2003: 199). La oposición polaca al régimen soviético fue una muestra clara de autorización de la sociedad civil frente al autoritarismo. A sabiendas de que no podían enfrentar militarmente a una gran potencia, la estrategia fue democratizar e impulsar la autonomía de la sociedad frente al Estado, generar nuevas formas organizativas e instituciones que a diario, a través del espacio público, impulsaran procesos de concientización y democratización.

En este contexto, la sociedad civil comenzó a definirse como distinta y opuesta a la clase política, lo cual en un momento dado fue necesario para obtener o afirmar su identidad, y deslindarse de los regímenes autoritarios. “La expresión renacimiento o retorno de la sociedad civil fue utilizada en cierto modo, como una metáfora de este debate” (Pérez Díaz, 1993: 140); una forma de expresar el surgimiento de una oposición contra el autoritarismo y a favor de la democracia. Olvera ubica a la sociedad civil como:

[...] un conjunto de asociaciones voluntarias, movimientos populares y grupos profesionales, cuya activación culmina en movilizaciones masivas que normalmente anticipan la caída de la dictadura. Requisito indispensable para que la activación pueda producirse es que haya un proceso de liberalización política por parte de los regímenes autoritarios que permitan la emergencia de la libre asociación (1999: 35).

Autores como Cohen y Arato (2001), Olvera (1999) y José Fernández (2003) dan cuenta de algunos elementos histórico-coyunturales comunes al surgimiento de la idea contemporánea de sociedad civil, relacionados con la caída del comunismo: la crítica al autoritarismo generado por los grupos de vanguardia; la crítica al Estado totalitario poseedor del monopolio de la política, y el impulso a una reforma de las instituciones que inciden en la vida social a través de la reforma

cultural de la propia sociedad, lo cual fue nombrado por los polacos como “reforma autolimitante”.

En el caso de los países de Europa Occidental, a principios del siglo XX parecía que el fortalecimiento del Estado liberal–democrático era el camino para lograr el desarrollo y resolver los problemas sociales. En términos generales, y en contra de la tendencia inicial, el crecimiento del Estado llegó a un límite insostenible a partir del cual sufrió una crisis y cobró fuerza la hegemonía de la dinámica mercantil; “la omnipresencia del Estado no había significado su omnipotencia” y se evidenció que las necesidades sociales trascendieron sus posibilidades de acción (Serrano, 1999).

A ese Estado que asumió cada vez más responsabilidades en la esfera socioeconómica se le llamó Estado intervencionista o de bienestar, ya que asumía un importante papel de intervención en las actividades económicas y aceptaba la responsabilidad principal del bienestar del país, incluyendo su crecimiento económico e integración social (Pérez Díaz, 1993: 103). Aun los Estados más poderosos (o autoritarios) entraron en crisis, ya que no podían continuar siendo el centro de todas las relaciones de poder, y debieron abrir espacios para que otros actores intentaran suplir deficiencias y necesidades no resueltas.

Ante su debilitamiento, numerosos Estados (entre ellos México) fueron obligados a someterse a las dinámicas capitalistas de corte neoliberal impuestas desde instancias como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y, sobre todo, los grandes capitales financieros. La liberalización y mundialización de los mercados financieros hicieron depender a los Estados de sus flujos; la clase obrera y las clases sociales tradicionales fueron desapareciendo y surgieron otras diferentes; de igual manera, el capitalismo tradicional fue transformándose y adaptándose a una lógica capitalista global: “el Estado–nación está siendo asediado, aunque algunos predicen su desaparición, otros sólo señalan que los estados readaptados se sujetarán a nuevos poderes supranacionales” (Alonso, 1996: 18).

La crisis del Estado de bienestar en numerosos países generó un aumento visible de problemas sociales; se abrió paso a la participación de la sociedad civil en la atención de dichos problemas; su voz se escuchó en el espacio público, y su autonomía le ofreció la posibilidad de generar críticas a las acciones de gobierno. Se impulsaron espacios de sensibilización, acción y democratización que no existían por el predominio del Estado y su control sobre los problemas sociales. Adquirió un renovado valor el derecho a la libre asociación y expresión, así como la formación de organizaciones privadas con fines públicos. Los sindicatos cobraron mayor fuerza en algunos países y, de hecho (en ciertos casos), llegaron a concretar procesos de cogestión con empresarios y gobiernos. Surgieron también movimientos sociales distintos a los tradicionales (feminista, ecologista, pacifista, entre otros), con propuestas novedosas de acción para impulsar la solución a problemáticas no siempre evidentes y atendidas, que pretendían ampliar derechos ciudadanos hasta entonces no previstos.

En síntesis, la crisis del Estado de bienestar, si bien en automático no significó una modificación en la estructura democrática (en particular de democracia representativa), generó las condiciones para una mayor apertura. La reducción en las responsabilidades de los gobiernos hacia la sociedad, y la necesidad de atender y resolver los problemas, fueron factores relevantes para que los gobiernos delegaran en algunas agrupaciones acciones y responsabilidades que eran de su competencia. De hecho, algunos gobiernos impulsaron o posibilitaron de manera controlada el desarrollo de agrupaciones que pudieran atender problemáticas sociales significativas. Como se mencionó, en España se reconocen a muchas organizaciones como de interés público, y un porcentaje de los impuestos se destina directamente a su labor. Desde otra perspectiva, cuando la sociedad civil incursionó en el ámbito público, forzada a atender problemas que le eran significativos (al asumir responsabilidades públicas que eran de los gobiernos), impulsó el desarrollo o la generación de nuevas instituciones en las cuales se aprecian fórmulas más horizontales de interacción gobierno y sociedad.

De modo inductivo, cuando la sociedad civil asume responsabilidades, contribuye a impedir crisis sociales e impulsa la democratización de espacios públicos y del Estado. Pero, ¿hasta dónde la sociedad ha logrado y debe asumir responsabilidades sociales sin volverse cómplice de la inadecuada atención de problemas que no pueden o desean atender los gobiernos?

A finales del siglo XX, se manifestó un impulso renovado para ampliar las formas de democracia históricamente instauradas. Aun cuando en países de Europa y América eran vigentes fórmulas de democracia representativa, se estaban gestando formas de corrupción y nuevas oligarquías vinculadas a los partidos; se habían creado mecanismos de mimetización en los cuales grupos económicos enraizaban sus intereses en los partidos políticos para actuar como gobierno. La fórmula de la democracia representativa peligra, porque no atiende adecuadamente los problemas sociales y se ha mimetizado con el poderío económico o financiero de sectores minoritarios.

Desde otra lógica, también se observó que, en diversos países, convivía el autoritarismo (sobre todo militarista) con la democracia representativa. No resultaba extraño que los gobiernos modificaran constituciones o normas propias de la democracia para preservarse en el poder; también podían influir con coerción en la sociedad (represión a grupos disidentes) para causar temor y conservarse en el poder. En esta lógica funcionaban algunas formas de dictaduras que a la vista de otros gobiernos se exhibían como democracias. Por esta y otras situaciones, se generaron consensos de acción en torno a la renovación de los mecanismos democráticos y el impulso a la ampliación de la participación ciudadana en instituciones públicas, aun en aquellos regímenes que contaban con instituciones propias de la democracia representativa.

De acuerdo con Pérez Díaz, “la sociedad civil jugó un papel central antes de y durante los procesos de transición y consolidación de la democracia” (1993: 45), que se generaron en Europa y en América hacia finales del siglo XX. Planteó que “es desde el ámbito de la sociedad civil desde donde emergen las meta-reglas del juego político”.

Los procesos de democratización no se dieron de arriba hacia abajo sino que fueron impulsados desde la base social, en contra de la voluntad de los gobernantes (como en México). Para Pérez Díaz, los procesos de transición a la democracia solo podrían concretarse “en la medida en que previamente a la transición, exista una sociedad civil en grado significativo de desarrollo y sea capaz de desarrollarse aún más durante el propio proceso de transición” (1993: 58); con esta sentencia, reafirma su importancia en estos procesos.

El concepto de sociedad civil, según Olvera (1999), en la década de los noventa se había convertido en un referente universal. Ante la sociedad política y económica, la sociedad civil se manifestó como un espacio donde se articularon diversas formas culturales de solidaridad, cooperación, autonomía y organización. En ella, los individuos y sus diferentes tipos de agrupaciones se organizan de manera autónoma y voluntaria con el objetivo de defender y extender la vigencia de sus derechos, valores y visiones y, en su caso, ejercer control y fiscalizar el accionar de las autoridades. El concepto de sociedad civil contemporáneo ofrece un referente analítico desde el cual se pueden observar los procesos actuales de ampliación o profundización democrática.

En América Latina, de acuerdo con Cohen y Arato (2001: 70), la sociedad civil emergió en la lucha contra regímenes “autoritarios-burocráticos”, e impulsó la ampliación de la democracia en aquellos que poseían fórmulas de democracia representativa simulada. Desde otra perspectiva, Olvera (1999) afirma que la recuperación de la idea de sociedad civil en América Latina tenía un carácter defensivo, ya que pretendía conservar rasgos de la forma tradicional de vivir en comunidad; esto frente al avance de los cambios provocados por políticas de corte neoliberal y la modernización. Olvera refiere, de acuerdo con Norbert Lechner, que “la invocación de la sociedad civil nos remite también a la defensa de la sociedad ante la desintegración del tejido social causado por una modernización brutal” (1999: 37). Así, las asociaciones de la sociedad civil adquirieron una calidad cívica-pública. La acción en relación con los presupuestos participativos en Porto

Alegre, y de otros similares que se han dado no solo en Brasil (aun con sus defectos), constituyen ejemplo relevantes de cómo la sociedad civil ha impulsado procesos democratizadores para luchar contra políticas de corte neoliberal, y al mismo tiempo restituir el tejido social comunitario.

En México, la acción de la sociedad civil se vincula con una doble aspiración: ejercer derechos previstos constitucionalmente (entre ellos, libertades), pero que en la práctica resulta difícil hacerlos valer, e impulsar la democracia en principio liberal–representativa. Ha existido, sin duda, una tercera y fundamental aspiración: mejorar la calidad de vida, ya que se deterioraba con rapidez ante la entrada de las políticas neoliberales. Todo esto en un contexto de reconstrucción y emergencia de nuevas identidades colectivas (derechos humanos, mujeres, ecología)² y grandes cambios mundiales,³ que daban cuenta de la emergencia de una voluntad colectiva alternativa a los gobiernos.

En el proceso electoral mexicano de 1988, diversos actores de la sociedad civil mostraron fortaleza en el espacio público al observar y promover la participación, entre ellos actores ligados a la iglesia católica (como las comunidades eclesiales de base), las organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo (ONG), y los que eran conocidos como nuevos movimientos sociales (que atendían temas poco tratados socialmente). Si bien todas estas agrupaciones no constituían un movimiento o frente común, orientaron sus estrategias y se sumaron a la lucha por la democratización por la vía electoral. Para Olvera

2. Que combina la crisis de viejos actores ligados al populismo, a la vieja izquierda y a la derecha tradicional.

3. Entre los principales, Olvera (1999) señala: en lo externo, el derrumbe del comunismo, la crisis del Estado de bienestar, el avance de la democracia representativa —tercera ola de la democracia—, la profundización de un nuevo ciclo de la globalización del capitalismo, el abandono de utopías revolucionarias en la izquierda, y la revaloración crítica de la democracia representativa. En lo nacional: avance del neoliberalismo que genera una gran crisis social, un proyecto fallido de reconstrucción de las bases del régimen, la reafirmación de las aspiraciones democráticas de los actores, así como la afirmación de la vocación protagónica de las organizaciones ciudadanas.

(1999), en México se vivió una paradoja: en el momento en que los movimientos sociales populares de las décadas de los setenta y ochenta tendían a disminuir su acción, derrotados por el ajuste neoliberal, sucedió un recambio de actores y arenas de lucha; entraron en acción las ONG y los nuevos movimientos sociales. El movimiento en favor de la equidad de género ha logrado avances importantes en el ámbito político y en contra de la violencia hacia la mujer. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional, así como el movimiento la Otra Campaña, han sido referentes en torno a la defensa de las comunidades indígenas, la autonomía comunitaria y una propuesta diferente para el ejercicio del poder en México. En el contexto de la guerra que las autoridades emprendieron en contra del narcotráfico (2007–2011), han despuntado muchas agrupaciones de la sociedad civil, entre ellas, y tal vez la más relevante, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad.

El concepto de sociedad civil en México ha revestido un carácter identitario y autónomo, en buena parte para desligarse del entonces partido de Estado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y de las diversas fórmulas de corporativismo existente. Existía un modelo arraigado que dificultaba diferenciar al gobierno–partido de la sociedad civil. Así, puede comprenderse que en México la idea de sociedad civil hubiera asumido en momentos una connotación antiautoritaria y antigubernamental. Algunos movimientos se posicionan al margen y en contra de la acción gubernamental, en búsqueda de consolidar o enfatizar su autonomía y lógica de autodesarrollo.

El abuso del concepto, sobre todo en los años ochenta y noventa, llevó a lo que Olvera (1999: 15) llamó la polivalencia y la irreverencia simbólica y analítica de la idea “sociedad civil”. La izquierda tendió a usar este concepto como un sustituto de la noción de “pueblo”, que excluía a las organizaciones de empresarios, clase media y carácter conservador. Por su parte, la derecha mexicana —y Olvera (1999) destaca especialmente al Partido Acción Nacional (PAN)— desconfiaba de la sociedad civil porque la relacionaba con la izquierda. Por otro lado, en la opinión pública se limitaba la sociedad civil al campo de las

organizaciones no gubernamentales (por lo regular de promoción y desarrollo) y algunos grupos ciudadanos favorables a la democracia, con lo cual se dejaba fuera a otro tipo de agrupaciones que formaban parte de la sociedad civil. Sin una conceptualización común, se asumía de modo difuso que la sociedad civil no se vinculaba al gobierno y pretendía la democratización.

La experiencia de la acción colectiva, y con ella la recuperación del concepto de sociedad civil, cuestionó certidumbres que se habían enraizado en la asociación conceptual entre política y Estado en México. El conjunto de organizaciones con una nueva voluntad de autonomía y disposición de aprendizaje colectivo empezó a participar de manera sistemática en la esfera pública y, sin perder su carácter autónomo, buscaron influir en decisiones de gobierno. Como sucedió en otras partes del mundo, el Estado comenzó a abandonar el monopolio de la acción política y modernizante en la medida en que la sociedad empezó a influir en un rumbo de acción relevante y democratizador. En las elecciones de 1988, se percibió con claridad la fuerte influencia de la sociedad civil que se unió para impulsar no a un partido político sino a un proyecto democratizador.

En esta línea, el programa de la sociedad civil en México era vago y ambicioso: “Transformar a la sociedad desde la sociedad misma, acotando los poderes del Estado y del mercado. Como tendencia apunta hacia un nuevo proyecto de democratización sustantiva” (Olvera, 1999: 16). Inmersos en una confusión conceptual, surgieron una gran diversidad de proyectos y procesos identitarios que se superponían unos con otros reclamando cada uno para sí el concepto sociedad civil, lo cual causó más perplejidad. Sin embargo, era claro que, además del Estado y el mercado, existía una tercera esfera en la cual empezaba a fincarse la pluralidad democrática. Como parte de esta confusión conceptual, se reafirmaron (acorde con lo propuesto también por Olvera, 1999) los dos principios que guiaron la acción colectiva de la sociedad civil: uno, ya mencionado, fue la autonomía vinculada a la conciencia de su

especificidad y diferenciación con el gobierno, y el segundo, la auto-limitación vía el reconocimiento de la pluralidad, que implicaba dejar las perspectivas fundamentalistas y no buscar convertir a los otros a una sola causa o discurso, porque no se trataba de homogeneizar la sociedad. La apuesta fue impulsar la participación y la democracia sustantiva; era un llamado a impulsar la democratización del Estado mexicano. Por democratización, Olvera entiende “el fortalecimiento de la organización de los actores sociales y el control progresivo sobre el Estado y el mercado por parte de la sociedad” (1999: 20).

Desde otra lógica, cabe mencionar algunos rasgos comunes en las estrategias organizativas emprendidas por la sociedad civil, que contribuyeron a reconocer en forma explícita su autonomía en un marco de acción conjunta ante el Estado, para lograr la democratización, y que abonaron a la identidad en los diversos movimientos creados (Pérez Díaz, 1993; Olvera, 1999):

- Las luchas por la democracia se basan en la capacidad de autorganización de la sociedad; por ello fue importante el fortalecimiento de sus organizaciones.
- Se generaron alianzas o articulaciones, y se construyeron lazos propios fuera del control del Estado.
- Se contribuyó a la existencia de un ámbito de debate público y a generar espacios en uno controlado por el gobierno.

La sociedad civil, a través de su lucha por la democratización en México, al igual que en otras partes de América y Europa, generó un salto paradigmático en torno a la autopercepción de la sociedad.

CIUDADANÍA Y SOCIEDAD CIVIL

La resignificación de las tradiciones y el impulso concreto de las acciones democratizadoras lo encabezan los ciudadanos: “La sociedad es civil en tanto sus agentes son ciudadanos” (Pérez Díaz, 1993: 77).

Entonces, la ciudadanía se apersona, guía y opera las acciones públicas cotidianas generadas por la sociedad civil, justificadas en derechos y vinculadas a asuntos de interés público (en la esfera pública). Alonso (1996) afirma que los conceptos de sociedad civil y ciudadanía no se pueden disociar.

Desde la teoría democrática liberal, la ciudadanía suele ser reducida y entendida como un estado legal individual concedido por el Estado; se enseña que los ciudadanos solo son actores políticos relevantes cuando votan y designan a los representantes que dirigirán el rumbo del país. Es decir, se les suele ubicar como individuos cuya función política primordial es votar para elegir a quien lo representa. Esta perspectiva de ciudadanía individualista, referida al ejercicio del voto, no es la única. En América Latina, tenemos diferentes experiencias que dan cuenta del interés por ampliar los espacios donde se pueden aplicar prácticas de acción pública colectiva en forma de democracia participativa. Dagnino *et al.* recopilan diversas experiencias que plasman la construcción de espacios democráticos, en las cuales se aprecia cómo los ciudadanos demuestran que es posible construir un nuevo proyecto político “basado en la extensión generalizada del ejercicio de derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias” (2006: 16).

En función de su práctica, podemos reconocer a la ciudadanía pasiva y a la activa. Identificamos como ciudadanía activa aquella que, además de asumirse como poseedora de derechos, exige su cumplimiento, acepta sus obligaciones y participa crítica y explícitamente en la vida pública. Un perfil de “buen ciudadano” o de ciudadano activo es mencionado por Juan Opazo (2000: 67) que, a su vez, retoma algunas ideas de Robert Dahl:

- Fuertemente relacionado con los asuntos públicos y de la vida política.

- Bien informado acerca de los problemas, candidatos y programas de los partidos.
- Incorporado con otros ciudadanos en deliberaciones públicas.
- Participa para influir en decisiones gubernamentales, a través del voto, manifestaciones u otro tipo de expresiones.
- Motivado por perseguir el bienestar social.

Es usual encontrar lo que Schmitter (2005) llama ciudadanía secundaria en referencia a los ciudadanos activos que se articulan y forman agrupaciones para manifestar públicamente sus derechos o exigencias ciudadanas con mayor fuerza. Esta lógica de la ciudadanía activa que busca institucionalizar agrupaciones —justificadas en la legalidad que les proporcionan sus derechos y que, acudiendo o no con sus representantes, presionan al Estado para influir en las orientaciones de las políticas, reivindicar nuevos espacios, ampliar sus derechos (por ejemplo luchar contra la inseguridad pública), impedir el despojo o daño ecológico de sus territorios o institucionalizar formas de acción—, constituye el corazón del concepto de sociedad civil.

Cabe mencionar que el nivel socioeconómico no es un factor para determinar la existencia de ciudadanía activa o pasiva. El interés por influir en las políticas públicas puede ser impulsado por cualquier ciudadano o agrupación, pero en ocasiones son los ciudadanos que padecen mayores necesidades (en pobreza), o alguna forma de desigualdad, o aquellos que, sin ser pobres, no cuentan con recursos que los hagan destacar (el ciudadano común), los que pueden recurrir a formar agrupaciones, porque en lo individual no pueden expresarse con la fuerza suficiente para ser atendidos de manera eficiente en el ámbito público y, en general, suelen ser excluidos o manipulados.

En la actualidad, no puede disociarse a los ciudadanos de una serie de derechos que los llevan a identificarse como integrantes plenos de una comunidad o sociedad, a la cual pueden solicitar y exigirle el respeto y ejercicio de aquellos, durante y más allá de los procesos electorales. Se reconoce que pueden ejercer sus derechos a asociarse y opinar en

cualquier momento, incluso, de acuerdo con la perspectiva de Bobbio (1986), se busca que el derecho al voto se ejerza en cualquier espacio, no importa cuándo y dónde se vota: en la escuela, casa o ámbito laboral (como en la vida sindical). Ramírez (2005: 218; 2006: 39-40) da cuenta de un conjunto de dimensiones que deberían materializar el concepto de ciudadanía, las cuales están basadas en derechos: ciudadanía civil, política, social y cultural. Estos derechos que, así vistos, se consideran constituyentes de la ciudadanía y sustentan también prácticas sociales que definen reglas de la reciprocidad esperada (tanto obligaciones como responsabilidades), con relación a prerrogativas de cada ciudadano.

En el sentido de la reciprocidad esperada en las prácticas, vinculadas al ejercicio de derechos, no debería entonces extrañar que si los ciudadanos no encuentran en los procesos electorales —en el voto en específico— un recurso para mejorar su calidad de vida, pierdan interés en el ejercicio de su derecho al voto y, más aún, como ha sucedido ya en los procesos electorales de México, se llame a anular el voto para mostrar el descontento en torno a la acción y propuestas de candidatos y partidos. Un ejemplo claro se observó en el proceso electoral mexicano de 2009, cuando un grupo amplio y plural de agrupaciones cívicas realizó un llamado público a anular el voto. Como resultado, los simpatizantes del voto nulo generaron un debate relevante sobre la democracia representativa y participación ciudadana en los asuntos de interés público, además de que se colocaron en el quinto sitio de votación, por encima de partidos como el Partido del Trabajo, Partido Nueva Alianza y Convergencia Ciudadana.

Como menciona Aurora Anzola (2005), la idea actual de ciudadanía toma en consideración al individuo como poseedor de diversos derechos (civiles, políticos, económicos y sociales) ganados a partir de luchas sociales, lo cual le posibilita ser participante activo y cotidiano de la vida pública, como integrante de una comunidad política. Dagnino *et al.* afirman que se ha emprendido una redefinición de la visión clásica del ciudadano generada en la década de los cuarenta,

la que conlleva también un afán por profundizar la democracia, y todo “a partir de una premisa básica: el derecho a tener derechos” (2006: 57). Desde la perspectiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la ciudadanía debe ubicarse entonces como un tipo

[...] de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a que un individuo goce en igualdad de circunstancias de todos los derechos (civiles, políticos, económicos y sociales) y obligaciones, de los cuales están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional (2004: 56).

Al reconocer la importancia del ciudadano, Morlino entiende como una buena democracia (o bien de calidad) a “aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones o mecanismos que funcionan correctamente, realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Una buena democracia es en primer lugar un régimen ampliamente legitimado que satisface completamente a los ciudadanos” (2005: 260).

Si estos derechos no están al alcance de las personas, la ciudadanía no podría reunir principios de calidad e inmediatez. Santos (2005b: 351) llama *lumpen ciudadanía* a aquellos individuos imposibilitados de ejercer sus derechos sociales, sobre todo al trabajo, o un trabajo en condiciones dignas. Debe considerarse que muchos nuevos trabajadores en México suelen ser contratados con un disfraz de temporalidad (que se vuelve permanente), que impide obtener todos los derechos laborales que les otorgan las leyes. La calidad de vida de estos trabajadores y sus familias es pobre.

Desde otra perspectiva, O'Donnell confirma la importancia de que el ciudadano pueda ejercer sus derechos para que los procesos democráticos sean validados en la práctica diaria: “La democracia no es tan solo un régimen democrático sino también un modo particular de relación entre Estado y ciudadanos, y entre los propios ciudadanos,

bajo un tipo de Estado de derecho que junto a la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas” (2001: 69).

Se sugiere que, para lograr un verdadero cambio en la democracia, debe darse también una “refundación democrática” de la sociedad civil (Santos 2005b: 336); lo cual implica colocar a la ciudadanía y los procesos para construirla y fortalecerla como elementos fundantes y ejes de consolidación de los procesos de democratización. De acuerdo con esta idea, el PNUD sostiene que el desarrollo de la democracia en una nación debería medirse por la capacidad de garantizar y expandir la ciudadanía:

La noción de ciudadanía implica un estatus para cada persona como miembro de pleno derecho de una comunidad, y abarca diversas esferas que se expresan en derechos y obligaciones. La expansión de la ciudadanía es una condición del éxito de una sociedad y de la satisfacción de sus aspiraciones. Es en torno a esto que se debe juzgar la calidad de la democracia (2004: 48).

Democratizar la democracia implica ir más allá de institucionalizar los procesos electorales; implica llevar los valores y la cultura de la democracia a los diferentes ámbitos y esferas de la sociedad, e impregnar de democracia las diversas formas de relación Estado, sociedad civil y mercado. Por ello, y lo relevante del tema, el *Informe sobre la Democracia en América Latina* del PNUD tiene como subtítulo: *Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, para destacar la urgencia de establecer una política que impulse y posicione una ciudadanía, y con ella a la sociedad civil; que fortalezca día a día, a partir de su capacidad democratizadora, el uso de la política para lograr el desarrollo de la sociedad. La revaloración de la ciudadanía y sociedad civil como fundamento de la democracia es un aspecto actual y fundamental que se ha constituido en un motor de la sociedad.

La democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir y ser electo; implica una manera de organizar la sociedad con el objeto de satisfacer las necesidades sociales, a la vez de asegurar y expandir los derechos de los cuales son portadores los ciudadanos. Este segundo aspecto es lo que definiría, desde la perspectiva del PNUD (2004: 51), la “democracia de ciudadanía”. Sin embargo, estas facetas o rostros de la democracia están íntimamente vinculados al grado de desarrollo de la sociedad política y, de modo prioritario, de la sociedad civil, puesto que incide en la calidad y sustentabilidad de la sociedad.

Al partir de la concepción de que la sociedad civil es heterogénea, Gonzalo Delamaza (2005: 23) recuerda que algunos de sus grupos buscan impulsar a su conveniencia la existencia de proyectos públicos elitistas y poco democráticos, que buscan acrecentar el poder de sectores sociales, de por sí privilegiados. Si bien existen grupos de ciudadanos que padecen limitaciones a sus derechos o la insatisfacción de sus necesidades, que se organizan para atender causas y resolver necesidades abandonadas por la acción del gobierno; es decir, luchan por ampliar la agenda pública y en ocasiones se ubican en el margen de lo que permiten las leyes para realizar su labor.

Si bien los esfuerzos de la sociedad civil no han cuajado en una construcción organizativa comparable a la ofrecida por un sistema de partidos, Arditi (2005: 13) asegura que el ámbito de las asociaciones se ha convertido en un terreno que puede suplir la representación político-partidaria, y no por ello al margen de la representación territorial o circuito primario de la política. De hecho, cobran fuerza los debates sobre la importancia o credibilidad de los partidos políticos, y de las candidaturas independientes o ciudadanas. La política se empieza a parecer a un archipiélago de diferentes circuitos; en el primero, se alude al territorio y a los partidos políticos; en el segundo, se da cuenta del asociacionismo de la sociedad civil y su incidencia en la agenda pública. Este circuito lo identifica como “posliberal”, porque excede los parámetros de la política tradicional, tal y como fue pensada por el liberalismo democrático.

La idea de la ciudadanía secundaria (suplementaria a la ciudadanía primaria vinculada a la representación partidista y territorial) implica reconocer la importancia de las asociaciones, y ubica la necesidad de espacios adecuados para integrarlas al ámbito político. En una visión posliberal de la democracia no se elimina la lógica del ciudadano que vota, pero se institucionaliza de manera progresiva un espacio de acción distinto para el ciudadano; una forma de hacer política que, aun existiendo, no se tomaba en cuenta; el ámbito de las asociaciones de la sociedad civil que, sin ser partidos, buscan abrirse espacios en el ámbito público para incrustar su agenda en las políticas sociales. Estas asociaciones y los grupos organizados no deben concebirse desde su perspectiva como distorsiones u obstáculos para el adecuado funcionamiento de la democracia; por el contrario, representan un potencial de participación y gestión de políticas públicas que podría contribuir a enfrentar algunas limitaciones de la política democrática centrada en individuos, partidos, elecciones e instituciones políticas; es decir, contribuye a superar las limitaciones de una concepción pluralista y liberal de la democracia.

Es evidente que las asociaciones no pueden ser tratadas como ciudadanos, puesto que tienen mayor poder que estos y no son sujetos morales. Al institucionalizar las asociaciones y organizaciones, podrían adquirir un carácter de cívicas o semipúblicas, y tener acceso a asignación de presupuesto por los ciudadanos contribuyentes, como sucede en algunos países. En el caso español, el contribuyente puede decidir sobre el uso social de 0,52% de sus impuestos. Lo cual, por un lado, contribuye a enriquecer la participación política y pública de la ciudadanía; por otro, mete a las organizaciones a una competencia por los presupuestos, pero le posibilita el acceso a recursos para desarrollar su acción. La democracia, entonces, debería reconocer como actor a los grupos y asociaciones para posibilitar un lugar adecuado en el terreno de lo público y político (Schmitter y Lehbruch, 1992: 415).

En el caso mexicano, no es fácil que la sociedad civil adquiera ciudadanía; algunas agrupaciones se consideran autónomas y, en ciertos

casos, antigubernamentales o, en el extremo, antiestatales. Se resisten a participar en el terreno político porque persisten mecanismos de control por parte de los gobiernos; cabe mencionar que la corporativización dejó una huella que perdura, por lo cual algunas agrupaciones o colectivos prefieren actuar desde la resistencia u autonomía.

FÓRMULAS DE RELACIÓN ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

La lucha por generar o ampliar procesos democráticos necesita una sociedad civil organizada, con instituciones que posibiliten eficiencia, autonomía y acceso real al espacio público. ¿Cuál es el lugar de la sociedad civil en los regímenes que hoy consideramos democráticos? ¿La sociedad civil está llamada a ser una permanente opositora o fiscalizadora de los gobiernos? ¿Cómo debe ser su relación con los gobiernos u otras instituciones políticas? Existen diferentes enfoques sobre el lugar y la posición política que la sociedad civil debe ocupar en relación con los Estados, que la ubican: junto al Estado, crítica del Estado, o en contra de los gobiernos y, en general, de la sociedad política. Estas relaciones de apoyo, oposición o vigilancia funcionan como un motor que dinamiza procesos, algunos con tendencia conservadora, y otros transformadora y democratizadora de la sociedad.

En este apartado daremos cuenta, desde una perspectiva general, de dos reflexiones teóricas relevantes para entender el papel y las características de la sociedad civil en relación con el Estado. Dichas reflexiones contribuyen también a reconocer las diversas lógicas de interacción que, en forma más específica, pueden generarse entre la sociedad civil con los gobiernos y la sociedad política. Partimos de la idea de que la relación es dual y compleja; una parte de la sociedad civil puede mantener relaciones simbióticas, de colaboración o subordinación con los gobiernos, mientras que otra, en el ejercicio de su autonomía e identidad, puede llegar a sostener una postura crítica y opuesta al actuar del gobierno. Entre estos extremos existe una amplia gama de formas de relación. Estas reflexiones ayudarán a destacar líneas de confluencia

y oposición entre sociedad civil y gobierno, para entender cómo se da esta vinculación en México y, en particular, en Jalisco (estado que se eligió para este análisis debido a que fue pionero en materia de participación de las OSC en el ámbito legislativo; la primera entidad del país donde se utilizó la figura de la iniciativa popular para impulsar una nueva norma legal, que tras cuatro años de lucha se concretó en la Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, vigente a partir de diciembre de 2003).

En cualquier sociedad se requiere un pacto de unidad que prevea una fórmula lógica de organización para coordinar y dirigir los esfuerzos de sus miembros. A esa forma de organizarse en sociedad, dentro de un territorio, se le identifica como Estado. Una definición que puede considerarse tradicional e ilustrativa (desde la perspectiva del derecho) nos la proporciona Miguel Acosta: “La organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas” (1991: 64). La finalidad del Estado se puede identificar como el hecho de procurar y salvaguardar la sociedad y su organización; se entiende que la conservación del orden público debe ser una prioridad del Estado.

El Estado puede ser entendido desde una perspectiva aún más general y amplia como “la sociedad ordenada, en una entidad soberana” (Gramsci, 1998: 93). El orden lo debe determinar la propia sociedad. En el ámbito jurídico, mientras exista un ordenamiento socialmente aceptado, como una constitución, el Estado estará constreñido a este. Pero la sociedad puede modificar ese ordenamiento para definir nuevas lógicas de orden que sustituirán a las anteriores; es decir, el sistema de orden no es eterno y los Estados pueden volver a definirlo, cambiar y evolucionar acorde las necesidades o intereses del conjunto de la sociedad. Esto es importante, en el entendido de que la sociedad civil puede ser vista como principio de orden o reordenamiento; de hecho, es tan amplia y diversa que podría participar en ambas causas.

Si bien puede mantenerse esta concepción del Estado como sociedad con orden, no podemos obviar que en los Estados modernos se aprecian distintas formas o estilos de orden, porque, como bien refieren Dagnino *et al*, en los Estados se identifican “niveles significativos de heterogeneidad” (2006: 38). Para Santos (2005a), los Estados modernos pueden identificarse como un conjunto híbrido de flujos comunicativos, fórmulas organizativas y redes de acción, en las cuales, además, se combinan elementos estatales, nacionales y globales. La heterogeneidad y complejidad se reconoce, por lo menos en México, a partir de que en un mismo territorio tenemos gobiernos con diferentes proyectos políticos. Existe un gobierno federal encabezado por un partido político, pero coexisten gobiernos estatales y municipales que emanan de diferentes partidos políticos y, por ello, se plantean modalidades y perspectivas diversas de gobierno. Además, el presidente de la república o los gobernadores de los estados conviven y buscan cogobernar con parlamentos que pueden estar formados mayoritariamente por miembros de partidos diferentes al suyo, ante lo cual se generan complejas luchas de conducción. Esta diversidad estructural del Estado, según Dagnino *et al*, “ha permitido una heterogeneidad política que deriva del hecho de que distintos proyectos políticos pueden ascender a los diferentes niveles de gobierno e incluso llegar a transformar las estructuras de operación estatal en un sentido más democrático” (2006: 39). Se posibilita, entonces, que un grupo de ciudadanos pueda buscar la interlocución con uno o varios representantes de un ayuntamiento (en los municipios), o de un congreso (en los estados), que a su vez pueden ser representantes del mismo o diferentes partidos políticos, lo que genera un juego de fuerzas. Para Dagnino *et al*. (2006), un grupo de ciudadanos puede también establecer distintas formas de relación con varias instancias del Estado, y darse así “múltiples interfaces” o modalidades de interacción, algunas de las cuales impulsarán proyectos a favor de la apertura democrática, mientras que otras articulaciones podrían reforzar mecanismos de autoritarismo o predominio del proyecto hegemónico.

No es extraño que en una misma entidad puedan surgir prácticas novedosas, aunque incipientes, de democracia participativa (principalmente en el orden local) y, por otro lado, se refuercen prácticas antidemocráticas, como el corporativismo y los mecanismos de control social represivos sobre grupos que no están de acuerdo con las prácticas sociales del gobierno.

Así, en la complejidad y heterogeneidad del Estado mexicano, la sociedad civil va definiendo su estrategia en función de abrir espacios para su agenda, y alrededor de ello decide si se relaciona o no con diferentes actores gubernamentales, y si distingue o no entre partidos o proyectos. Las OSC requieren hoy, más que nunca, de análisis profundos que les ayuden a definir a los aliados, sin que ello las convierta en vasallos políticos.

Funciones de la sociedad civil (referencia hegemónica y contrahegemónica)

A principios del siglo XX, Antonio Gramsci aportó elementos que, en aquella época, desde la lógica posmarxista, se reconocían como originales en relación con la ubicación de la sociedad civil con respecto al Estado. Le dio un lugar relevante como parte de las entidades que constituyen el orden social y público, e identificó una función por demás importante en un régimen autoritario (se consideraba que el Estado era el único capaz de ofrecer un desarrollo y beneficio real a toda la sociedad): la sociedad civil era la encargada de generar y difundir la ideología que posibilitaría el control hegemónico del Estado sobre toda la sociedad. Por hegemonía puede entenderse la imposición de una ideología mediante el convencimiento, con fin de lograr que el dominado haga suyo el proyecto del dominador; en esta acción, los medios de comunicación y el sistema educativo son facilitadores del proceso de asimilación. Gramsci define la ideología como “una concepción del mundo que se manifiesta implícitamente en el arte, en el

derecho, en la actividad económica, en todas las manifestaciones de la vida intelectual y colectiva” (Portelli, 1973: 18). Esta concepción del mundo brinda identidad a la sociedad y contribuye a generar orden.

Entre las funciones que Gramsci acreditaba a la sociedad civil, se encontraban: generar el consenso, lograr la persuasión e impulsar la dirección de la hegemonía. El Estado integral era considerado como: Estado = sociedad política + sociedad civil; es decir, hegemonía armada de coerción. Se generaba, entonces, una interacción coherente entre sociedad política y sociedad civil; sin embargo, siempre existió una tensión y una dicotomía entre la fuerza y el consentimiento. La acción de la sociedad civil (hegemonía) se equiparaba a la acción primaria y fundamental, mientras que la sociedad política (coerción) se consideraba como momento o acción secundaria. Para Gramsci (Texier, 1976: 44), intentar llevar esta distinción metodológica al campo de una distinción orgánica constituía un error teórico, ya que en la realidad práctica, sociedad civil y sociedad política se entrelazaban e identifican; el Estado era claramente el actor que articulaba los diferentes procesos de la superestructura.

Uno de los aportes notables de Gramsci fue dar cuenta de la complejidad y heterogeneidad de la sociedad civil. En su interior, se podrían impulsar propuestas ideológicas diferentes o contrarias, a favor o en contra de la sociedad política (en la lógica de Gramsci). De hecho, sin el apoyo ideológico de la sociedad civil era difícil pensar que se sostuviera en el gobierno la sociedad política, pero también resultaba impensable que toda la sociedad civil apoyara ciegamente a los gobiernos.

La sociedad civil implica un ámbito de pluralismo ideológico. Dagnino *et al.* (2006: 17) postulan que en la actualidad es un error común considerar a la sociedad civil como un actor unificado, cuando es una entidad compuesta por muy diversos actores que se mueven entre tendencias ultraconservadoras y posturas más progresistas. Se aprecian proyectos en disputa, se intencionan dominios ideológicos de unas agrupaciones sobre otras, y se desarrolla la conflictividad. En la sociedad civil se puede luchar a favor de la hegemonía, y se lucha en

contra de la misma; se ponen en evidencia los intereses en disputa y antagonicos por el control de la acción gubernamental, los recursos y la orientación cultural. Para Gramsci, la sociedad civil era una totalidad compleja, ya que “su campo de acción es muy amplio y su vocación por dirigir todo el bloque histórico implica una adaptación de sus contenidos en función de las categorías sociales” (Portelli, 1973: 17).

Bobbio ofrece una distinción entre tendencias de derecha e izquierda que puede ser aplicable a las agrupaciones de la sociedad civil. La de derecha pretende la conservación del orden establecido y de la jerarquía histórica, implica aquella “actitud tradicionalista favorable a la continuidad”; la de izquierda busca romper con las jerarquías y lograr la emancipación con un orden igualitario, implica una actitud “hacia lo nuevo o progresista, favorable a la ruptura y a la discontinuidad” (1995: 105). Estas tendencias se pueden dar en los campos político, social o religioso.

Pérez Díaz (1993: 77) reconoce también esta complejidad, y la enmarca en una fórmula de autonomía de la sociedad civil en relación con la ideología proveniente del Estado. Este autor identifica una visión amplia de la sociedad civil en la cual forma parte del Estado, pero sus vínculos no la someten a una perspectiva ideológicamente estadocentrista. Reconoce que hay una lógica más limitada o restringida que separa al Estado (gobierno) y la sociedad civil; recalca la distancia orgánica e ideológica (derechas o izquierdas) con las instituciones de gobierno, lo cual genera en principio incertidumbre colectiva, porque la sociedad civil es libre de favorecer la hegemonía o estar en su contra. Por ello, es en el seno de la sociedad civil donde se forjan las metarreglas que posibilitan, o no, la viabilidad política de un Estado (Pérez Díaz, 1993).

La sociedad civil es reconocida como una esfera generadora y portadora de ideología (pueden convertirse en metarreglas). Puede estar a favor, en contra, o simplemente considerarse autónoma (ideológica y de acción) con respecto al gobierno. En otras palabras, la sociedad civil puede formar parte de los esquemas de difusión de la ideología generada o aceptada por la vanguardia dirigente; plantear una apuesta al-

ternativa y mantener una ideología autónoma o, en una tercera opción, manifestar su diversidad e impulsar diferentes apuestas ideológicas que, seguramente y al mismo tiempo, estarán a favor o en contra de la ideología dominante. Esto último se aprecia en cada proceso electoral en el que la sociedad se divide, y toma postura a favor o en contra de las diferentes propuestas políticas.

En la actualidad, no extraña en México que temas controversiales, como la legalización del aborto o la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo, sean tratados públicamente desde posturas opuestas entre agrupaciones de la sociedad civil. Asimismo, emplean métodos diferentes en cuanto a acciones públicas y cabildeo con autoridades, siempre con la finalidad de que su postura prevalezca.

La sociedad y el Estado pueden cambiar en función de los contextos (nacionales y globales). La sociedad civil puede transformar su propia ideología e intentar modificar las prácticas de Estado. Del mismo modo como se le brindó la función de ser la portadora de la hegemonía, podía también ser promotora de cambios estructurales. En la sociedad civil se elaboran y difunden ideologías; se busca crear la voluntad colectiva; se organiza el convencimiento y la adhesión de las clases subalternas; se genera el reconocimiento y la aceptación de la orientación ideológica, y, como brinda prestigio a algunos dirigentes, los contrapone con otros. Recordemos que es el campo de la hegemonía y también de la contrahegemonía. Para Alonso (1996), la sociedad civil vista por Gramsci podía transformar su acción cultural y realizar una mediación o gestión entre la estructura y la superestructura; ejemplo de ello se aprecia en la medida en que la necesidad económica es retomada y puede convertirse en un programa político de la sociedad civil. Será entonces cuando la necesidad se transforma en bandera y propuesta.

Si bien los miembros de una sociedad se asumen como parte de una cultura “alta común”, como es el Estado (nos reconocemos como parte de la nación), y de igual manera nos asumimos como parte de una comunidad, un grupo o partido político, podemos estar muy com-

prometidos, pero no mantenernos de modo necesario histórica y permanentemente atados a la misma ideología. Gellner (1996) identificó que la entrada y salida a los partidos, a pesar de la influencia ideológica, no se encuentra restringida a la identificación o remuneración, si bien sigue las normas marcadas por los códigos de conducta o el mercado (expresadas en ocasiones en contratos); el ciudadano actual se asume también con el derecho de abandonar al colectivo, el partido o incluso el país (como en el caso de los migrantes), cuando no responde a sus necesidades e intereses, o cuando no está de acuerdo con sus políticas o fines; sabe que, al dejar estos grupos, no pierde su esencia. A este tipo de individuos que marcan los tiempos modernos, Gellner los identifica como “hombre modular”, desde una perspectiva sustentada en principios liberales en la que la construcción de la sociedad civil no es estadocentrista sino que se sustenta en la pluralidad de intereses y necesidades de los individuos y sus comunidades (1996: 97). El Estado se encuentra con este hombre modular; individuos que en el ejercicio de sus libertades, y siendo parte de la sociedad civil, pueden realizar diferentes tareas dentro de una o varias organizaciones o visiones culturales distintas. Diferencian ámbitos de acción (religioso o laico, miembro de partido o ciudadano, por ejemplo) y definen su papel como productor económico, creyente religioso, parte de una familia, miembro de asociaciones.

El adoctrinamiento es un mecanismo para que el ciudadano se asuma como parte de una cultura común. Desde la perspectiva de Gramsci, uno de los aspectos importantes para generar control ideológico, de tal manera que los intereses de la sociedad civil se subordinen a los del Estado, la clase dominante o la tradición, es la “estructura ideológica” establecida por el gobierno, que se encarga de difundir la concepción del mundo (visto desde la clase dominante) entre los grupos de la sociedad. Bobbio recuerda que la tendencia de la derecha puede ser expresada con el lema: “Nada fuera ni en contra de la tradición, todo en y por la tradición”; la izquierda, en cambio, buscaría liberar

de la tradición, “liberar de las cadenas que han sido impuestas por los privilegios de raza, de casta, de clase, etcétera” (1995: 112–114).

La estructura organizativa (para facilitar el adoctrinamiento y el control) buscaba mantener la tradición, defender y desarrollar una propuesta ideológica y, para ello, eran fundamentales las agrupaciones. Las más importantes eran los partidos y sindicatos, seguidos por la escuela, mercados y los medios de comunicación social, además de otras organizaciones ideológico-culturales, religiosas, los gremios, clubes y círculos de estudio (Portelli, 1973: 23). En ese entonces, y en la actualidad, la influencia que el Estado pueda ejercer sobre las agrupaciones resulta vital para perpetuarse, pero la consistencia de la sociedad civil también depende de las agrupaciones; de ahí que en relación con estas se da la lucha por la identidad, autonomía e ideología. Jacques Texier (1976: 41) agrega que la sociedad civil comprende no solo el conjunto de las relaciones ideológico-culturales, de la vida comercial e industrial sino también lo relativo a la vida espiritual e intelectual.

Así, la estructura organizativa en torno a la dimensión ideológica se creó para aumentar la eficiencia del Estado, pero también por el recelo a la heterogeneidad de la sociedad civil y el miedo a que esta ocasionara conflictos que lo desarticularan. Si bien la función primordial de la sociedad civil, en la propuesta de Gramsci, era generar consenso y hegemonía, fue evidente que, al existir dos o más grupos que intentaban ser dominantes, dos o más ideologías en juego, la sociedad civil manifestara su diversidad y buscara el consenso hacia uno u otro. La función de impulsar la hegemonía comienza a partir de posicionar la visión del grupo dominante en las dimensiones de la vida social (económicas, políticas y culturales), y se logra cuando las necesidades e intereses de la clase mayoritaria de la población forman parte de los programas y acciones diseñados desde el gobierno: “En un sistema hegemónico existe democracia entre el grupo dirigente y los grupos dirigidos, en la medida en que el desarrollo de la economía y por consiguiente de la legislación que expresa tal desarrollo, favorece el pasaje de los grupos

dirigidos a los grupos dirigentes” (Gramsci, 1998: 123). En una lógica de mandos, la hegemonía total se alcanza cuando la clase mayoritaria (numéricamente hablando y no en función de recursos económicos) también es dirigente.

El hombre modular, al reconocerse como parte de la sociedad civil y el Estado, participa en agrupaciones, y puede hacerlo en más de una asociación o en instituciones multidimensionales, respaldadas por normas y con estructuras que le darían carácter formal (Gellner, 1996). Es capaz de vincularse ideológica y culturalmente a ellas; no obstante, no lo hace “mediante un ritual de sangre”; en este sentido, puede formar parte de la difusión de la hegemonía, y con ella de la tradición y el orden moral, pero no necesariamente está comprometido para toda su vida con una ideología, un partido político, conjunto de roles y relaciones prescritas, ni con un conjunto de prácticas. Las asociaciones de la sociedad civil pueden, entonces, ser eficaces sin ser rígidas, asumirse como parte del Estado sin ser estadocéntricas; atender normas generales, pero no ser serviles a normas impuestas por la clase dominante.

El hombre modular, si bien no está casado de por vida con las agrupaciones, cree en ellas (Gellner, 1996: 101). Puede crear vínculos dentro y fuera de las organizaciones, eficaces pero flexibles, generales o específicos e instrumentales que respondan a criterios racionales de ética y desarrollo. Lleva su reflexión a que la sociedad civil se visibiliza en ese conjunto de instituciones y asociaciones lo suficientemente fuertes como para transmitir una ideología o para luchar en contra de ella, impulsar la equidad y evitar la tiranía; capaces de actuar con efectividad en una cohesión contra el Estado, así como de realizar una sorprendente diversidad de tareas para favorecerlo. Gellner (1996: 16) define a la sociedad civil como “un conjunto de diferentes instituciones no gubernamentales suficientemente fuertes como para contrarrestar al Estado y aunque no impida al Estado cumplir con su función de mantenedor de la paz y árbitro de intereses fundamentales, puede no obstante evitar que domine y atomice el resto de la sociedad”.

Desde la lectura de Gramsci, la sociedad civil puede generar una práctica emancipatoria o antihegemónica cuando la voluntad colectiva surgida desde las clases subalternas, a través de acciones solidarias, cuestiona la tradición, el discurso y las acciones del gobierno si obedecen a la visión de una clase dirigente que no corresponde a las necesidades de la mayoría. Solo podrá llegar un cambio a favor de las clases subalternas si se desarrolla una fuerte voluntad antagonica y se aprovecha el desorden que producen las crisis; porque en la medida que el sistema de dominación vaya perdiendo apoyos, legitimidad y consenso, las fuerzas alternativas pueden acumular espacios y reconocimiento, y así conquistar poco a poco la hegemonía. La batalla por el poder se libra en el terreno de la sociedad civil.

Esta concepción de sociedad civil se vincula con la lucha por la democracia, en cuanto refiere una sociedad pluralista que busca la igualdad y sustenta su discurso en derechos y libertades fundamentales (equidad, libertad, justicia), y no al sometimiento de una tradición o una sola verdad. Para Gellner (1996: 174), en un Estado los individuos necesitan de un pluralismo social y político que no bloquee la individualidad y, a la vez, sirva para contrarrestar las tendencias excesivas al centralismo de la clase dominante. Es básica la ausencia del monopolio ideológico o institucional. Sin embargo, afirma que debemos ser cuidadosos y empezar a distinguir entre las sociedades plurales en general, ya que en algunas de naturaleza segmentaria existen diversos grupos con poder que pueden enfrentar al Estado (los gremios son un ejemplo de estas formas organizativas), o que, al margen o con el respaldo del Estado, enfrentan a otros grupos, buscan limitar las libertades al individuo y controlar sus acciones sin que el Estado interfiera en ello. Así, la sociedad civil puede ser ese actor que lucha por salvaguardar la existencia y exigibilidad de una serie de libertades fundamentales para el bien de la propia sociedad y el Estado.

La clase dominada (que Gramsci llama popular) no es silenciosa ni invisible; aun cuando no consigue por mera acumulación un cambio en el contenido ideológico de la clase dominante, cuestiona el poder

y la automaticidad de la relación que esta clase trata de establecer. Gramsci (1998) observó que la sociedad civil puede ganarle terreno a la sociedad política, en la medida en que su propuesta apunta a la autodirección del Estado, frente a las oligarquías.

Constituyentes de la sociedad civil (institucionalidad y legalidad pública)

La sociedad civil, para definir su ubicación y no ser comparsa en la lucha por la hegemonía, requiere autonomía y generar su identidad. Más aún, necesita instituciones propias y derechos a partir de los cuales pueda sustentar su labor y ejercer la libertad de expresión, así como legalidad pública para ejercer su acción y definirse frente a los gobiernos.

Las teorías concernientes a la sociedad civil heredadas del pasado, no logran describir ni dar cuenta de la complejidad actual del concepto, de ahí que reconstruir esta categoría sea una tarea importante (Cohen y Arato, 2001). Debe actualizarse el concepto de sociedad civil para identificar con mayor claridad características relevantes y sus lógicas de relación con el Estado, con los gobiernos y, en particular, su aporte (oportunidades y límites) en la democratización de las sociedades formalmente consideradas democráticas.

Cohen y Arato (2001) recurren a la teoría crítica de la sociedad de Jürgen Habermas, y su aporte sobre los sistemas y el mundo de la vida,⁴ para desprender su concepto de sociedad civil. Ahora bien, Habermas (1981: 184) da cuenta de tres mundos diferentes: el del Estado, del mercado y de la vida, que a su vez comprende el ámbito de la familia, el trabajo (que también podría vincularse al mundo del mercado) y la organización. Desde una perspectiva general, se reconoce una estructura

4. Esta teoría da cuenta de la confusión en las categorías que se generan entre la complejidad del mundo y la de un "mundo" constituido en términos de sentido como percepción del entorno y la cultura. Esta confusión no es causal, porque contribuye a conservar o no la estructura de todo sistema. Sobre este debate, se puede ver más en Habermas (1993: 325).

social compuesta por tres mundos (tripartita), que a su vez contienen diversos subsistemas o esferas. Los mundos en esta estructura tripartita no son considerados entidades por completo aisladas, ya que se intersectan (también se intersectan los subsistemas). El concepto del mundo de la vida ocuparía un espacio teórico similar al que ocupaba la sociedad civil en otros modelos con tres esferas sociales (Estado, mercado y sociedad civil).

La tesis de Cohen y Arato (2001: 482) es que el concepto del mundo de la vida tiene componentes estructurales y dos dimensiones (o subsistemas) fundamentales, a partir de las cuales, si se diferencian y clarifican adecuadamente, se puede ubicar con precisión el lugar de la sociedad civil dentro de la estructura global. El concepto de sociedad civil no puede equipararse o trasladarse de manera automática al del mundo de la vida, ya que ambos conceptos operan en categorías diferentes. El del mundo de la vida, retomado por Cohen y Arato (1999; 2001), es cultural, y se refiere “a la reserva de tradiciones implícitamente conocidas, y de suposiciones de fondo socialmente aceptadas, que están integradas al lenguaje y a la cultura y que los individuos usan en su vida diaria” (Cohen y Arato, 1999: 89).⁵ Tiene dos niveles de existencia:

- Las tradiciones y presunciones contenidas en el lenguaje y la cultura, que es el trasfondo común al cual recurrimos en nuestros encuentros cotidianos.
- Componentes sociológicos, como la cultura (significado), personalidad (capacidad individuo y grupo) y sociedad (solidaridad y contexto).

5. Esta referencia sobre el mundo de la vida de Habermas es usada tanto en el libro *Sociedad civil y teoría política*, como en el artículo escrito en el libro *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*.

El aspecto sustancial vinculado al proceso de modernización social que marca al mundo de la vida es la aparición formal de instituciones especializadas en la reproducción de las tradiciones, solidaridades e identidades; es aquí donde se vincula y equipara al concepto de sociedad civil. Cohen y Arato (2001: 483) afirman que, “al desarrollarse el nivel de la institucionalización, es cuando el mundo de la vida se corresponde al concepto de sociedad civil de manera accesible hermenéuticamente por estar integrado socialmente”. Para Isunza (2001: 68), los cuatro elementos, que al articularse pueden considerarse constitutivos de la moderna sociedad civil, son: la pluralidad (diversidad de visiones entre individuos y grupos, con autonomía); la publicidad (cultura y comunicación; reproducción de las tradiciones); la privacidad (capacidad de autodesarrollo individual y de elección moral), y la legalidad. Si la modalidad institucional del mundo de la vida es la sociedad civil, la no institucional es la familia nuclear; aquí la cultura, la solidaridad y el desarrollo de la personalidad se verifica en el ámbito privado.

Desde esta perspectiva teórica, para que pueda existir la sociedad civil son necesarias tres condiciones sociales relevantes:

- Que se puedan institucionalizar los mecanismos para recrear y transmitir la cultura, solidaridad y personalidad (identidad).
- Que se pueda participar en la esfera pública, puesto que es ahí donde la institucionalidad realiza el ejercicio colectivo de la reproducción de tradiciones o la crítica y la difusión de la cultura.
- Que existan referentes de legalidad (Estado de derecho) como posibilidad de ejercer derechos y contar con garantías para realizar su labor pública.

Cohen y Arato definen a la sociedad civil como “el marco institucional de un mundo moderno de vida estabilizado por derechos básicos y que incluye en su ámbito las esferas de lo público y lo privado” (en Olvera, 1996: 40).

Desde otra lógica, el tipo ideal de sociedad civil propuesto por Pérez Díaz (1997: 17) considera tres componentes generales: institucionales, relativos al contexto comunitario, y vinculados a las disposiciones o actitudes de sus miembros. Estos deben reconocerse desde la esfera pública, puesto que es en ella donde la sociedad civil se diferencia de otros ámbitos, como la familia.

Identificamos la importancia de la institucionalidad y la posibilidad de participación en la esfera pública como componentes primordiales para la existencia de la sociedad civil en nuestras (actuales) sociedades. La institucionalidad que requiere la sociedad civil contemporánea presupone una estructura jurídica y la vigencia de una serie de derechos (un conjunto de garantías jurídicas de reproducción en forma de derechos) que, desde la propuesta de Pérez Díaz, debe darse a partir de “un gobierno (Estado o autoridad pública) limitado y responsable, que opera bajo el imperio de la ley” (1997: 17).

Si bien el poder económico y político interactúan con el mundo de la vida para lograr orden y regular la interacción, el Estado debe operar sustentado en leyes (en las que se ubican los derechos relativos a la reproducción cultural, la integración social y la socialización) para regular una adecuada interacción y posibilitar la vigencia de valores democráticos. Debe legalizar y ser garante de los derechos, a sabiendas de que no emanan de él: los derechos surgen como demandas reivindicadas por la sociedad en espacios públicos; son plataformas para generar institucionalización, y también son propuestas orientadoras para crear políticas o acciones de gobierno. Los derechos universales deben verse como el principio organizador de una sociedad civil moderna, y su dinámica de acción se evidencia en la esfera pública (Cohen y Arato, 2001).

Para lograr la institucionalización, la sociedad civil requiere organismos operativos que le ayuden a garantizar o expandir sus derechos. Olvera (1999) menciona que puede concebir instancias de carácter no coyuntural (permanente), que cumplan con ordenamientos jurídicos, posean estructura y contribuyan a la acción social; estas instancias

operativas son conocidas en términos generales como agrupaciones de la sociedad civil. Cohen y Arato (en Olvera, 1996: 38) asociaron la defensa de la institucionalidad a la acción de amplios conglomerados de individuos que integran los movimientos sociales. La sociedad civil podría, entonces, presentar dos tipos de componentes operativos, sustentados en el derecho a la libre asociación:

- El conjunto de asociaciones o grupos que a diario definen y promueven los derechos institucionalizados, sean estos políticos, económicos o sociales.
- El conjunto de movimientos sociales que continuamente vigilan la aplicación de los derechos ya otorgados y plantean nuevos principios y valores, demandas sociales y, en su caso, generan la defensa de la sociedad ante la acción suprainstitucional del poder y el mercado.

En la actualidad, las asociaciones o grupos forman redes y, por lo menos en el caso mexicano, también suelen ser base de los movimientos sociales. Así, las diferentes instancias o lógicas organizativas de la sociedad civil, en determinado momento o circunstancia, podrían considerarse elementos sustantivos, activos y transformadores. Condiciones no fundamentales para su existencia, pero sí para su posibilidad de desarrollo, muy vinculadas a su capacidad de reproducción cultural-ideológica y a su margen de acción (Pérez Díaz, 1997: 17; Olvera, 1996: 40), serían:

- Capacidad y fortaleza institucional de las asociaciones voluntarias que constituyan el tejido social de la sociedad civil y materialicen nuevas formas de solidaridad.
- El aumento de derechos consagrados y de la exigibilidad de leyes específicas para la sociedad civil.
- La disponibilidad de medios institucionales y espacios específicos, para articular a la sociedad civil y las instancias políticas repre-

sentativas y el gobierno. Es aquí donde los movimientos sociales y partidos políticos podrían realizar una labor relevante.

Influencias en la sociedad civil

No debe olvidarse que existe un mundo institucionalizado de vida y uno no institucionalizado que, por lo general, no actúa en la esfera pública. Esta diferenciación ayuda a ubicar dos ámbitos relevantes: el privado (la familia) y el público, los cuales no están disociados (los asuntos públicos suelen surgir de necesidades privadas); sin embargo, cada uno tiene su propia lógica y se relacionan en forma distinta con otras esferas, como la economía y el Estado. Ver la sociedad como un todo permite identificar una serie de interrelaciones estructurales y diferenciar diversos juegos o conjuntos de dicotomías públicas y privadas, entre el Estado y el mercado, entre la sociedad civil y la familia, así como entre el estado y la familia, por ejemplo. No obstante, debe considerarse que es en el terreno de la esfera pública en donde se definen los procesos de aprendizaje, organización, dirección y acción del conjunto de la sociedad.

Cohen y Arato (en Olvera, 1996: 39) proponen la existencia de mediaciones entre los sistemas y el mundo de la vida, que consistirían en una serie de instituciones permanentes en donde se dan los equilibrios entre los intereses de la sociedad y las fuerzas sistémicas. La mediación entre el estado y la sociedad civil es denominada sociedad política (Gramsci), y en ella se ubican el parlamento-congreso, el sistema de partidos (que tienen un pie en la sociedad civil) y otros ámbitos de debate que constituyen la esfera pública. La mediación entre el mercado y la sociedad civil es llamada sociedad económica, y abarca los sindicatos, organizaciones de producción y distribución, sociedades mercantiles, así como actores vinculados al comercio.

Hoy existen agrupaciones como las cámaras de comercio, que además de sus actividades rutinarias realizan otras cívicas, como dar seguimiento a la labor de diputados, o valorar la transparencia de los

gobiernos. Mencionan que su actividad es cívica porque antes de ser comerciantes son ciudadanos. Sin embargo, estas agrupaciones se fundan y responden a intereses de tipo gremial, en este caso el de los comerciantes, parte de esa sociedad económica.

Al retomar la propuesta de Cohen y Arato, Isunza afirma que la sociedad, vista desde una perspectiva amplia, “es un espacio de la sociedad que está constituido por tres esferas fundamentales: la sociedad civil, la sociedad política y la sociedad económica” (2001: 65). La relación entre estas tres esferas puede ser compleja. Cada agrupación de la sociedad civil puede relacionarse de diferente manera y grado de intensidad con agrupaciones de otras esferas. A su vez, las agrupaciones de cada una de estas esferas se relacionan en forma diferenciada con los mundos del Estado y el mercado. Las interacciones entre las esferas y los mundos están impregnadas de distintas visiones culturales, ideologías y tradiciones.

Un mundo de la vida moderno e institucionalizado supone apertura comunicativa, diálogo y debate, abrirse a la diversidad, trabajar en torno a la tolerancia, eliminar ataduras fundamentalistas sobre tradiciones y eliminar la imposibilidad de cuestionar la autoridad. La modernización de la sociedad civil constituye la condición cultural e institucional para el surgimiento de identidades colectivas racionales (formas de asociación), solidarias y autónomas, con capacidad y responsabilidad para interpretar y resignificar lo tradicional, capaces también de producir acciones democráticas postradicionales (más allá de la perspectiva liberal-democrática). Lo anterior no quiere decir que las OSC busquen separarse o disociarse del Estado, pero tampoco que se subordinan de manera ciega a este. La pluralidad de actores reconoce la posibilidad de un horizonte de significados generales y comunes, mutuamente propuestos que ofrece el Estado, confía en la legalidad y la vigencia del Estado de derecho (que no debe confundirse con la administración de justicia), pero también confía en que existan los mecanismos para participar en la redefinición o renegociación del Estado.

Estas características de la moderna sociedad civil no han llegado a ser del todo integradas o asumidas, porque hay patrones de la sociedad que distorsionan las potencialidades de la sociedad civil. Cohen y Arato (1999: 92) mencionan que su versión teórica de la sociedad civil “es sólo *un* modelo lógicamente posible de institucionalización de los potenciales de la modernidad cultural”.

En lo social, se ha dado un peso preponderante a los subsistemas económico y administrativo, desarrollados a expensas del mundo de la vida y la sociedad civil. Por eso, Cohen y Arato (2001) dicen que los dominios estéticos y morales prácticos de la sociedad civil han sido bloqueados o sometidos al poder y dinero. La preponderancia del Estado y del mercado sobre el mundo de la vida prepara el terreno a la penetración dominante de sus medios, el dinero y poder, en algunas áreas de acción de la sociedad civil.

Un factor negativo en los modelos de desarrollo contemporáneos es la penetración o colonización del subsistema administrativo en áreas de la sociedad civil: por un lado, la monetarización y burocratización de las relaciones sociales provoca procesos ambivalentes, en el sentido de que se crean para las instituciones de la sociedad (como las asociaciones civiles) un conjunto de obligaciones formales (como el pago de diversos impuestos), a costa de socavar las formas propias de solidaridad y capacidades de ayuda entre las personas. En el caso mexicano, la posible colonización del poder ha orillado a que los gobiernos (visiblemente en el orden federal) desconfíen de las asociaciones civiles que participan de modo activo en procesos electorales; por ello, fueron excluidas de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Por otro lado, la colonización del mercado sobre el Estado, como bien dan cuenta Dagnino *et al*, transforma a los gobiernos en proveedores de servicios, y a los ciudadanos en clientes o usuarios. La administración pública se vuelve una extensión de la administración privada, y la sociedad civil participa con el interés (desde la perspectiva del Estado) de

[...] proporcionar información calificada sobre las demandas sociales, y por otro, dispone de organizaciones con capacidad para asumir con eficiencia la ejecución de las políticas públicas orientadas a esas demandas. Así la sociedad civil es concebida en forma selectiva y excluyente, ya que sólo son reconocidos aquellos sectores capaces de desempeñar tales funciones (2006: 61).

Para cerrar estas reflexiones, conviene retomar una nota precautoria en torno a la intención de capturar el concepto. Olvera (2001) destaca que el concepto de sociedad civil es muy amplio y complejo; no define claramente objetos de estudio, y tampoco es posible operativizarlo de manera inequívoca en la medida que “padece de una abrumadora polisemia”. En este sentido, los intereses materiales y simbólicos que la sociedad civil pone en juego, no pueden identificarse bajo un solo patrón. La sociedad civil es una instancia de la realidad social cuya composición y operación es diversa, y se resiste a ser asimilada en un modelo interpretativo único; es heterogénea, de gran complejidad, e implica mucho más que la sola denominación de un conjunto de formas de agregación social, interacción y de sus diversas conductas políticas.

Justificada en la legalidad que ofrecen los derechos, y ubicadas en el espacio público, las diversas agrupaciones que integran la sociedad civil atienden la difusión de las tradiciones culturales, entre ellas las formas de solidaridad. Sin embargo, la sociedad civil es tan compleja que en su seno pueden cuestionarse o mantenerse las relaciones tradicionalistas con la tradición; surgir tendencias a la conservación o a la modernización de la tradición. Por otro lado, debe considerarse que la sociedad civil, en su interacción con el Estado y el mercado, se ve influenciada por estos otros mundos; el poder y el dinero pueden pervertirla, de tal modo que las tradiciones culturales tiendan a respaldar visiones hegemónicas o economicistas de la realidad social. Las OSC pueden, entonces, estar a favor o en contra de tradiciones propuestas desde los gobiernos; impulsadas desde el mundo del mercado; pueden ser factor de equilibrio y dirección, y al mismo tiempo de oposición y

desequilibrio. Debemos hacer una lectura cuidadosa de cada agrupación de la sociedad civil para identificar su posición ante el Estado y, en específico, ante los gobiernos.

Visiones o proyectos de la sociedad civil

Existen diferentes percepciones sobre las motivaciones y el tipo de actividad que la sociedad civil desarrolla en la sociedad. Mary Kaldor (2005: 19) plantea que, al reconocer la existencia de una sociedad de derecho, se pueden identificar tres visiones con relación al actuar de sociedad civil: democratizadora, neoliberal, y posmodernista. Por su parte, desde una lógica complementaria, Dagnino *et al.* (2006: 48) dan cuenta de la visión y acción de la sociedad civil alrededor de tres proyectos que se consideran dominantes: autoritario, democrático-participativo y neoliberal.

En el proyecto autoritario, la visión democratizadora de la sociedad civil es tal vez la más cercana a ella; surgió de los movimientos de oposición en Europa Central entre las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX, y se relaciona con la visión posmarxista o utópica del concepto; también con las luchas en contra de Estados autoritarios de América Latina, y por ampliar o profundizar la democracia aun en países considerados democráticos.

Presupone un Estado o sociedad de derecho en el cual es posible exigir las garantías básicas de cualquier ciudadano. Hace hincapié en las limitaciones al poder estatal y la redistribución del poder. Es importante aclarar que, en esta visión, la sociedad civil se asume como parte del Estado e identifica como participante activa del ámbito político, autónoma, pero en interacción con los gobiernos. Asume la función de ser portadora de la ideología antihegemónica, e impulsa la participación del ciudadano en procesos de concienciación y democratización.

Esta visión de la sociedad civil apuesta a una radicalización de la democracia por medio de un incremento de la participación y autonomía de la ciudadanía; en este sentido, se apuesta a un proyecto de-

mocrático y participativo en el cual la sociedad civil hace referencia a la ciudadanía activa, a la organización que crece fuera de los círculos políticos formales, así como al espacio ampliado en el que los ciudadanos agrupados en colectivos pueden influir sobre las condiciones en que viven, ejerciendo conscientemente presión política para que su agenda sea tomada en cuenta y aplicada. Los miembros de la sociedad civil pueden ser equiparados con grupos cívicos o de vocación pública (preocupados por asuntos públicos y el debate).

En el proyecto democrático-participativo, la visión defensora de derechos es muy cercana a la democratizadora. Debería considerarse una visión defensora no solo de los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos sino también de aquellos que las sociedades contemporáneas van requiriendo para satisfacer el pleno y justo desarrollo de sus integrantes; por ejemplo, a la no violencia intrafamiliar, la no violencia contra la mujer, el reconocimiento a la diversidad, y la no discriminación (por motivos de preferencia sexual u otros), y el reconocimiento a los derechos de los pueblos indios, entre otros.

A principios de los años ochenta, organizaciones de la sociedad civil en México fueron las que impulsaron la defensa de los derechos humanos (empezando por la libertad a presos políticos), concepto que en esa época parecía ajeno a nuestra cultura. Para finales de esa década, se legitimó tanto el concepto y la lucha por la defensa de los derechos humanos que, ya a principios de los noventa, las presiones (nacionales e internacionales) obligaron al presidente Carlos Salinas a crear la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En la actualidad, a pesar de que en México contamos con el sistema público no jurisdiccional para defender los derechos humanos más grande de América Latina, existen decenas de OSC defensoras activas de los derechos humanos. Tan solo la red nacional de organismos civiles de Derechos Humanos, llamada “Todos los derechos para todos y todas”, ha mantenido, desde 1995 hasta 2011, un promedio de 55 organizaciones afiliadas, con presencia en diferentes estados de la república.

Al hacer referencia a los organismos civiles de derechos humanos, tenemos que aplicar un criterio amplio, ya que debe incluirse a todas las organizaciones que identifican sus objetivos en el marco de la defensa o promoción de los derechos humanos, contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionalmente aceptados; considerarse cuando menos dos tipos de organizaciones con alguna forma de incidencia en esta temática:

- Organismos de atención integral, creados de manera expresa con la intención de atender diferentes campos y temáticas en favor de los derechos humanos.
- Organismos especializados por temáticas (niños, mujeres, indígenas, salud-VIH, ecología, trabajo), que reconocen o identifican su labor dentro de la lucha por los derechos humanos.

Pueden identificarse seis campos de actividad entre las organizaciones de derechos humanos; una organización podría desarrollar uno o seis campos, según sus objetivos, capacidad y recursos:

- La defensa jurídica (violación-denuncia legal-defensa-resolución).
- Actividad de reivindicación, cabildeo y gestión de políticas públicas vinculadas a los derechos humanos (conocer, analizar y solicitar modificaciones a leyes; realizar acciones de contraloría social; promover políticas públicas relativas a los derechos humanos).
- Labor de investigación, educativa y promoción de los derechos (informal o formal, estudio, documentación, producción de boletines y material didáctico).
- Acción organizativa (promoción de la formación y articulación de grupos).
- Relaciones internacionales (vinculación y cabildeo con organizaciones internacionales e instancias de la ONU y OEA).

Diversas organizaciones civiles nacionales e internacionales (como Human Rights Watch en lo internacional)⁶ han documentado la persistencia de las violaciones a los derechos humanos en nuestro país y las graves limitaciones de los organismos públicos, para exigir su respeto. A partir de lo anterior, y al asumir que las autoridades encargadas de la procuración de justicia son las máximas violadoras de los derechos en el país, es importante la actuación de las organizaciones autónomas que, sustentadas en el Estado de derecho, movilizan la opinión pública y ejercen los recursos legales a su alcance para defender garantías y promover los derechos de los ciudadanos.

En el tercer proyecto, la visión neoliberal de la sociedad civil adquiere fuerza al entrar en crisis la política del Estado de bienestar y abrir paso a políticas mercantilistas y neoliberales. Si bien este proceso se dio en diferentes partes del mundo entre los años sesenta y ochenta del siglo XX, a finales de los ochenta los gobiernos neoliberales lograron relacionar la expresión sociedad civil con la política de *laissez faire*. La sociedad civil se equiparó con aquellas expresiones de la vida asociativa, voluntarias y sin fin de lucro, a las cuales no les interesaba asumir el papel del gobierno, pero tampoco se atenían a su capacidad para resolver las necesidades sociales, por lo cual proporcionaban un sustituto solidario a muchas de las funciones gubernamentales. De acuerdo con Dagnino *et al*, la “creciente identificación entre sociedad civil y las ONG (organizaciones no gubernamentales) propicia que el amplio significado de la expresión sociedad civil se reduzca cada vez más a designar sólo a un tipo de organizaciones, cuando no es un mero sinónimo de tercer sector” (2006: 61). Kaldor (2005) identifica como ONG “amansadas” a estos grupos voluntarios, sin afán de lucro ni objeto político explícito, que consciente o inconscientemente entran

6. Consultar el informe de Human Rights Watch: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica”, publicado en febrero de 2008 [DE disponible en: <http://hrw.org/spanish/reports/2008/mexico0208/mexico0208spweb.pdf>].

en el juego de legitimar al Estado, que se libera de responsabilidades sociales y privatiza políticas públicas.

Esta falta de interés por asumir el papel crítico ante el gobierno fue entendido como una autoexclusión del ámbito político; de hecho, Alexis de Tocqueville (citado por Alonso, 1996) definió a la sociedad civil como el conjunto de asociaciones sin objetivo político que formaban la vida civil y que, entre otras actividades, se encargaban de construir albergues, hospitales, escuelas y templos. Las organizaciones humanitarias y no políticas implicadas en esta visión (del tercer sector) son convenientes para el gobierno, puesto que proporcionan una red de seguridad para las víctimas de la estrategia neoliberal. Sin embargo, en este contexto, el concepto sociedad civil es vinculado al mecanismo para que los Estados puedan evadir responsabilidades en relación con el bienestar, seguridad y, en general, con la justicia social de la población.

Como mencionan Dagnino *et al*, “la sustitución del término sociedad civil por el de tercer sector, al lado del mercado y del Estado, indica la nueva función y designa el intento de retirar de la sociedad civil su papel como constitutiva del terreno de la política” (2006: 64). Respecto a esta visión, Alonso (1996: 23) señala que el movimiento de las llamadas ONG, sin fines de lucro, no es reciente, pero debido a la imposición de las políticas neoliberales ha cobrado relevancia. Estas organizaciones han ido constituyendo un movimiento en sí mismas, en buena medida por la incapacidad estatal de dar respuesta a demandas crecientes de una porción importante de la población, excluidas en mayor o menor medida del bienestar social. Discrepa ligeramente de la visión propuesta por Kaldor (2005), porque considera que estas organizaciones “amansadas” podrían, en un momento dado, retomar los ideales libertarios, humanistas o religiosos para coincidir en la crítica social vinculada con las condiciones de injusticia impuestas por los gobernantes, así como en la búsqueda de alternativas autónomas viables. Sin embargo, Alonso (1996) pone de manifiesto que persiste el peligro de que estos organismos funcionen como comparsa de las

oligarquías, y sean quienes ayuden a reproducir y soportar políticas de exclusión e impedir la transformación social.

La compleja situación social ha llevado a que organismos empresariales (sociedad económica) contemplen en su estrategia, para mantener estatus e imagen en la sociedad, fundar organizaciones civiles de asistencia, registrarlas formalmente y obtener a través de ellas deducción de algunos impuestos. Encontramos así asociaciones civiles vinculadas simbióticamente con organismos empresariales. También pueden emplearse estas agrupaciones para presionar e incluir en la agenda pública discusiones que son de interés empresarial y podrían llevar a la aprobación de reformas estructurales de corte neoliberal, que afectaran reservas ecológicas o derechos laborales, por ejemplo.

Dagnino *et al.* sugieren que los gobiernos “temen a la politización de la interlocución con los movimientos sociales y con las organizaciones de trabajadores y buscan aliados confiables que puedan responder efectivamente a sus propias exigencias y minimizar los espacios de conflicto” (2006: 61), a fin de hacer menos estridentes las contradicciones entre los derechos de la población y las obligaciones del estado. Para evitar ser comparsas del proyecto neoliberal, las OSC deberían realizar una labor de análisis y profunda crítica a los factores de exclusión y dominación, de sus acciones y, sin duda, de las propuestas gubernamentales.

Desde otra perspectiva, Dagnino *et al.* advierten que el proyecto neoliberal a partir del cual se pretende privatizar en forma parcial o total algunas políticas públicas, “se acompaña de un discurso participacionista y de revaloración simbólica de la sociedad civil (entendida como tercer sector)” (2006: 16). La participación se toma en cuenta, pero es limitada, supervisada y controlada por actores gubernamentales que deciden si es conveniente y adecuada para el proyecto neoliberal; si se sale de estos márgenes, es tachada de negativa e incluso puede criminalizarse. Es el caso de los campesinos del pueblo de San Salvador Atenco, que se organizaron y lucharon en contra de la expropiación de sus tierras, que pretendían ser convertidas en aeropuerto, y por lo

cual fueron encarcelados e incluso se les condenó a cadena perpetua. Si bien se revirtió esta denigrante sentencia (después de varios años en prisión se decretó su libertad) por defender sus tierras, recibieron otras mayores a las que reciben asesinos o narcotraficantes. Las OSC deben analizar en forma crítica el discurso de apertura participativa, y buscar la existencia de leyes, normas, atributos y espacios que, además de posibilitar la participación activa (y no la reduzcan a participación sumisa), permitan posicionar su agenda y no solo legitimar las acciones de gobierno.

La visión posmoderna de la sociedad civil da cuenta de una tendencia hacia la universalización (expansión, convivencia e interacción) de las OSC. En la actualidad mundial, se impulsa reconocer y exigir como valor a la tolerancia. Si bien la sociedad civil es un ámbito de pluralismo y contestación, una fuente tanto de incivildad como de civilidad, también es el ámbito de la solidaridad y la tolerancia, valores que pueden traspasar cada vez con más facilidad las fronteras regionales y nacionales. Subraya la importancia de reconocer las identidades nacionales y religiosas, así como las identidades múltiples, al mismo tiempo que da cabida a los diferentes componentes de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, menciona Kaldor, “es posible hablar de la sociedad civil global, en el sentido de la extensión global de los ámbitos de contestación. De hecho, podría hablarse de una pluralidad de sociedades civiles globales en un entramado de distintas redes globalmente organizadas” (2005: 23).

La sociedad civil es compleja y plural

Resulta complejo, y tal vez sea imposible arribar a una definición o idea única del concepto contemporáneo de sociedad civil y su relación con el Estado y, en específico, con el gobierno, aunque se han realizado algunas aproximaciones e identificado puntos de encuentro entre las diversas concepciones sobre la sociedad civil. Para Olvera (1999), la recuperación contemporánea del concepto de sociedad civil tiene algu-

nas connotaciones comunes. En ese orden, Alonso (1996: 20) menciona que, a pesar de las diferencias y cambios en este concepto, se pueden apreciar algunas líneas generales que continúan apareciendo en las diversas reformulaciones.

Hay organizaciones que dinamizan e identidades que organizan (Alonso 1996: 22). Los individuos se agrupan en función de sus necesidades, visiones de la sociedad y oposiciones; por ello, van impulsando organizaciones. Para lograr la conformación, permanencia y el carácter público de estas agrupaciones, la sociedad civil requiere valores, políticas, derechos, leyes e instancias que, llevados al terreno de lo civil, posibiliten y ofrezcan en su conjunto el elemento institucional necesario para que su acción tenga sentido. Si bien los derechos emanan de la sociedad, el Estado es el depositario de un poder delegado para garantizar la posibilidad de institucionalizar procesos.

Vale retomar la idea de que la sociedad civil es muy compleja y plural; en general, las concepciones no esclarecen aspectos particulares de las agrupaciones, por lo cual se siembra la idea, sin ser realidad, de que se trata de un actor homogéneo. Olvera menciona que no es posible hacer operativa de manera inequívoca la idea de sociedad civil, ya que “padece de una abrumadora polisemia” (2001: 12), y la ubica como una instancia de la realidad cuya composición y operación son enormemente complejas, diversas y se resisten a ser asimiladas en un modelo interpretativo único. En este sentido, los intereses materiales y simbólicos que la sociedad civil pone en juego, no pueden identificarse en un solo patrón. La sociedad civil es heterogénea, de gran complejidad e involucra mucho más que la sola denominación de un conjunto de formas de agregación social y sus diversas conductas políticas (Canto, 2001).

En la sociedad civil, los actores no comparten los mismos intereses (políticos o sociales) ni poseen igual poder y capacidad de acción; es la arena de la lucha de clases, sectores y grupos; la esfera de las relaciones sociales y sus conflictos. Se destaca la igualdad jurídica, porque no se puede eludir la desigualdad social, así como la

desigualdad en el acceso a los recursos y de poder. Una parte de la sociedad civil podría estar interesada en la supremacía de proyectos neoliberales, aun si expusieran la democracia representativa al fracaso (tal sería el caso del fascismo societal que propone Santos), mientras que otra parte podría abiertamente plantear proyectos alternativos, participativos, que apunten a generar democracia sustantiva. Todo eso forma parte de la complejidad conocida como sociedad civil.

Vale mencionar que es también lugar de encuentro, y en ocasiones de conflicto, entre el ámbito privado (la familia y los valores privados) y el público.

En el concepto contemporáneo predomina la idea de que la sociedad civil marca su diferencia con la sociedad política, y fundamentalmente se ubica en el ámbito ideológico-cultural. Si bien se reconocen y le son importantes las mediaciones e interacciones con el Estado y el mercado, mantiene la autonomía. No busca el lucro ni el poder; su objetivo en términos organizativos es satisfacer necesidades (materiales o espirituales) y ampliar sus derechos. Sin embargo, debe considerarse que la sociedad civil está inmersa en la esfera pública política.

Olvera (1996: 36) refiere que las aproximaciones al concepto de sociedad civil la ubican en el ámbito cultural, porque se subraya la formación de identidades y solidaridades sociales. Alonso (1996: 21), por su parte, sostiene que la sociedad civil no puede reducirse a los intereses económicos, porque es el terreno de los actores sociales orientados por valores culturales y relaciones sociales con frecuencia conflictivas. Podemos así conceder que el ámbito de actuación privilegiado de la sociedad civil es el cultural-social.

Hemos mencionado que el concepto de sociedad civil implica autonomía del Estado y el mercado; nos remite a redes de asociaciones con identidad propia, formalmente autónomas frente a los gobiernos que actúan en el espacio público (Olvera, 2001: 14); se sustentan en la libertad de asociación e intercambio; se rigen por la libre manifestación

de las ideas, la igualdad de los participantes y el empleo de medios pacíficos en la consecución de sus objetivos (incluida la desobediencia civil).

Si bien se desempeña en el ámbito social, al involucrarse en la solución de necesidades, problemas e intereses de personas o grupos, la sociedad civil se expresa también en el ámbito público-político, al opinar y deliberar sobre los asuntos de interés general y la actuación de los gobiernos. Cuando despliega sus redes y capacidades, constituye un recurso de orden, cohesión y autorregulación social, un “capital social”.⁷ Olvera afirma que, en términos prácticos, la idea de sociedad civil alude a un proceso notorio:

El creciente número y visibilidad pública de diversos tipos de asociaciones de ciudadanos que haciendo uso de recursos simbólicos y materiales, capacidades organizacionales y afinidades emotivas y morales, actúan colectivamente a favor de alguna causa y persiguen algún interés material o simbólico situándose por fuera del sistema político y sin seguir la lógica del mercado (2001: 19).

La actividad de la sociedad civil se manifiesta a través de diversas modalidades de articulación; implica formas propias de solidaridad, cooperación, autonomía, organización y orden. En ella, los individuos y sus diferentes tipos de agrupaciones se encuentran y organizan de manera autónoma y voluntaria con el objetivo de defender derechos, valores y visiones, a la vez de ejercer control y fiscalizar el accionar de las autoridades.

La sociedad civil se manifiesta a través de las agrupaciones formadas por los ciudadanos; pueden en un momento dado generarse colectivos, redes o crear movimientos sociales que dan cuenta de retos

7. Robert Putman (2003) define el “capital social” como las conexiones entre individuos, las redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza que de ellas surgen. Se entiende entonces, al mismo tiempo, como un fenómeno estructural (las redes sociales) y cultural (las normas sociales).

simbólicos a los que se enfrenta la sociedad civil; cuestionan (o en ocasiones respaldan) el proceso cultural que se busca imponer desde la esfera del gobierno u otros ámbitos, y que pretenden un paradigma con el cual no está de acuerdo una parte importante de la sociedad.

No todos los movimientos tienen la misma direccionalidad, porque surgen en defensa de modos de vida propios, de la diversidad cultural y ante la creciente pluralidad de representatividades.

La democratización de la democracia se logrará en la medida que adquiera como cualidad el abrirse a una verdadera participación de la sociedad. Diversas agrupaciones y posturas ideológicas, sobre todo de los grupos usualmente marginados y desfavorecidos (que en el caso mexicano son la gran mayoría de los habitantes), deben incidir en la acción de coordinación y operación del Estado para limitar los monopolios de poder e impulsar modalidades diversas de solidaridad que posibiliten romper los círculos de injusticia social. Esta participación de la ciudadanía, y por extensión de la sociedad civil, puede ser la pauta necesaria para acompañar, controlar y evaluar los diferentes proyectos; por ello, Santos menciona que “el dilema neoliberal radica en que sólo un Estado fuerte puede organizar con eficacia su propia debilidad”, y permitir y propiciar la participación consciente, activa y planeada de la sociedad civil (2005a: 56).

Las OSC están interesadas en que un problema social que forma parte de su agenda sea retomado desde una perspectiva de Estado, en la medida en que esto genere normas, brinde recursos y coordine diversos esfuerzos (públicos y privados) para atender y solucionar adecuadamente esa problemática. A pesar de lo complejo que puede resultar, se podría lograr un salto cualitativo si los problemas que atienden las organizaciones civiles, por ejemplo la violencia intrafamiliar, pueden ser asumidos y atendidos desde una lógica de Estado a partir de la cual, y en forma de cascada, se diseñen políticas públicas que sirvan de referentes para gobiernos locales.

Tenemos muy diversas concepciones en torno a la sociedad civil, que confluyen en una idea general: el concepto contemporáneo de sociedad civil. Sin embargo, hoy es muy poco probable llegar a una definición o concepción única; podemos reconocer el aporte del concepto que proviene de la idea del hombre modular, identificar los diversos aportes de Gramsci al respecto, y reconocer que la idea del mundo de la vida institucional contribuye a ubicar en la estructura social (de derechos y leyes) a la sociedad civil; más aún, podemos entresacar algunas características comunes de los diversos aportes sobre sociedad civil; sin embargo, debemos reafirmar que es heterogénea, compleja y en ella se expresa una diversidad de ideologías. Por lo pronto, vale identificar que puede ser una plataforma real para la democratización de las sociedades.

La sociedad civil en el estado de Jalisco

En América Latina, la construcción social es un proceso activo con avances y retrocesos, producto de las circunstancias y necesidades de la población; la lucha social y política va indisolublemente ligada al destino de la democratización (Panfichi, 2002). A través de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), con sus diferentes modalidades de acción y mecánicas de participación, se posibilita la construcción de cultura ciudadana, ya que el individuo se vuelve actor y referente en la solución de problemas o asuntos públicos. Las OSC facilitan el ejercicio de derechos, potencian la capacidad de compromiso y el aporte ciudadano ante el gobierno y la sociedad.

Debemos reconocer la importante labor que han desempeñado las OSC con relación al abatimiento de la pobreza, reconocimiento de la diversidad, la reducción de la exclusión social y atención a problemas de salud, pero también valorar su labor en favor de procesos más democráticos en nuestra entidad y el país. No se pueden obviar sus aportes y presencia en diversos procesos públicos-democráticos en años recientes, sea directamente (electorales o de democracia directa), o a través de movimientos o redes. Más allá, debe reconocerse que la sociedad civil organizada está impulsando procesos de desarrollo autónomo, sobre todo en el ámbito de municipios, donde se generan importantes niveles de participación.

Las investigaciones sobre las OSC en México han contribuido a ubicarlas en el campo de su labor social, y han identificado sus requerimientos para el fortalecimiento institucional. Sin embargo, persiste el desconocimiento sobre este actor, sobre todo en lo relativo a sus

necesidades, perspectivas y mecanismos de acción en el ámbito de la incidencia pública.

El presente capítulo ofrece una recuperación analítica, en términos prácticos e históricos, sobre la construcción de la ciudadanía que se expresa a través de las OSC de Jalisco.

CONCEPTO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC)

Podemos identificar cuando menos dos visiones relacionadas con este concepto. Una se genera a partir de una perspectiva amplia e incluyente que agrupa a los diferentes tipos de organización solidaria y referentes organizativos de la sociedad civil (movimientos, colectivos, espacios, entre otros). Una segunda visión, más acotada o limitada, estaría vinculada a las llamadas organizaciones civiles o no lucrativas, que se mueven entre las acciones asistenciales, de desarrollo social y defensa de derechos. Este tipo de organizaciones se ha vinculado al concepto anglosajón del tercer sector.

Es difícil caracterizar las formas asociativas de la sociedad civil por su diversidad y complejidad; no en vano se les reconoce con diferentes nombres: organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones comunitarias, asociaciones sociales, organizaciones privadas, organizaciones civiles, organizaciones del tercer sector, organizaciones no lucrativas, entre otros.

Cuando genéricamente se habla de las organizaciones que forman la sociedad civil, se incluye un amplio y heterogéneo grupo. Se alude a todas las formas organizativas que se gestan en el seno de la sociedad civil, las cuales poseen múltiples intereses, visiones, posturas políticas e ideológicas, lógicas organizativas, dimensiones, niveles de institucionalidad y modalidades de acción. En esta perspectiva deben incluirse las organizaciones de base y de apoyo, al igual que las redes, foros y movimientos compuestos por varias agrupaciones.

Desde esta representación amplia (en lo numérico) e incluyente es necesario reconocer a las agrupaciones como diversas; algunas pueden identificarse como antagónicas en cuanto a sus principios programáticos, intereses, valores (conservadoras o progresistas) o estrategias y métodos de acción. La visión incluyente del concepto agrupa entonces a toda la gama de organismos existentes. Olvera (2001) las define como organizaciones libres y voluntarias de ciudadanos, cuya finalidad es actuar conjuntamente en el espacio público para contribuir a la resolución de problemas de la sociedad y llenar los vacíos de atención a las necesidades de la población dejados por la acción del Estado y el mercado.

Las organizaciones son voluntarias (la participación no es obligada), y podría decirse también que su naturaleza es solidaria en la medida que buscan conjuntar esfuerzos individuales para en lo colectivo ofrecer alternativas de solución o acción a problemas sobre todo sociales. En la práctica, no existen restricciones jurídicas para su formación, puesto que se sustentan en el derecho de todos los ciudadanos a la libre asociación.

El propio Olvera (2001) propone una tipología general de las organizaciones que son parte de la sociedad civil, la cual contribuye a distinguir las diversas vertientes o motivaciones del “asociacionismo”: de carácter gremial, político, matriz religiosa, organizaciones civiles, culturales, privadas de tipo deportivo y recreativo, tipo urbano-social, y movimientos y asociaciones de comunidades indígenas.

A esta lista puede agregarse a las organizaciones de origen campesino, las cooperativas y las asociaciones educativas (que generan centros educativos o escuelas). Gustavo Verduzco (2006) afirma que las religiosas son las más numerosas de todas las formas asociativas existentes en México.

Para Jorge Regalado (2010), también debe contemplarse a las organizaciones que, desde su perspectiva, podrían definirse como autonomistas-comunitarias: “ésta no tiene mayor preocupación por autodefinirse de forma apriorística. Antes que eso lo que les intere-

sa es *el hacer diferente*, el innovar, rebasar, subvertir, desordenar los cánones de las formas de hacer política”. Estas organizaciones tienen como eje de su acción el desarrollo de la autonomía en diferentes planos y, en esta lógica, guardan distancia crítica con los gobiernos formalmente establecidos.

Es fácil comprender que estas agrupaciones buscan la satisfacción de necesidades espirituales, sociales, económicas, de desarrollo o políticas de los miembros que las constituyen (obtener vivienda o servicios públicos, educación, abasto y satisfactores de consumo o autonomía política, en su caso). Su objetivo se define en función de las necesidades e intereses de sus miembros dentro del contexto en donde habitan; esto es importante aclararlo, porque pueden ser solidarios entre ellos, y no precisamente estructurar su organización para atender las necesidades de terceros.

Por otro lado, no están obligadas a constituirse de modo legal (adquirir personalidad jurídica) y, mientras no les interese o su actividad no se los exija, será difícil que busquen estructurar y registrar su agrupación. Como da cuenta Rafael Reygadas y Carlos Zarco (2005: 10), no fue sino a partir de los años sesenta del siglo pasado cuando algunas organizaciones, para acceder con mayor facilidad a los patrocinios y beneficios fiscales, empezaron a adoptar la figura jurídica de asociación civil, conforme al Código Civil. Sin embargo, no era la única figura posible, y otras agrupaciones adoptaron la figura jurídica más acorde a sus necesidades o intereses; por ejemplo, en la siguiente década muchas organizaciones se constituyeron en cooperativas. El estar constituidas dentro del marco legal era un requisito indispensable para que pudieran ser consideradas como personas morales no lucrativas (es el caso de las asociaciones civiles); por lo cual se les puede exentar del impuesto sobre la renta y pueden llegar a otorgar recibos deducibles de impuestos, lo que facilita la obtención de donativos. Así, las organizaciones, en función de sus intereses y necesidades, deciden si se constituyen legalmente o no. En México, la gran mayoría

de las OSC (entre ellas las de carácter religioso) no están constituidas ni registradas.

Las agrupaciones pueden establecer formas de colaboración con quien consideren conveniente, sean otras organizaciones o partidos políticos, aun para asuntos relativos a procesos electorales. Los límites y el sentido de las articulaciones se establecen de acuerdo con los planes propios de las agrupaciones. Por esta libertad para vincularse con agrupaciones políticas e incidir en asuntos sociopolíticos, algunos autores consideran complejo este enfoque conceptual sobre las OSC, más centrado en el accionar político que en el solidario, que se basa en una concepción de la sociedad civil con raíces “gramscianas” —en la cual se gestan “competencias por el poder político de las sociedades” (Verduzco, 2006: 67). La idea de que las OSC puedan o no incidir en asuntos públicos se relaciona con la lucha por reconocer y garantizar derechos y libertades fundamentales de cada ciudadano, en lo individual o colectivo, y con un reconocimiento explícito de que la participación ciudadana en el ámbito público es un baluarte para concretar la democracia y lo que conlleva. Los ciudadanos y las OSC tienen el derecho, y quizá la obligación moral, de participar en el desarrollo de la sociedad y opinar sobre las acciones que emprende el gobierno, lo cual no implica que busquen controlarlas o hundirse en la lucha por el poder del Estado; encierra sencillamente que se identifican como actores sociales.

Asimismo, podemos ubicar agrupaciones que no participan ni muestran interés en acciones de incidencia sociopolítica. Aquí es posible volver al ejemplo de las organizaciones religiosas y cooperativas, sean de ahorro, abasto o producción. La intención de actuar públicamente para incidir en aspectos de desarrollo social no es una condición para ser ONG; la condición fundamental radica en el ejercicio voluntario de asociarse para satisfacer necesidades o problemas comunes.

Por su lado, las organizaciones que quieren autonomía definen su actuar a partir de la búsqueda por un desarrollo autónomo centrado en los intereses de su comunidad, y pretenden, a partir de su propio

esfuerzo, generar mejoras en la forma de vida, al margen de los partidos y gobiernos. Estos colectivos no siempre tienen un objetivo o plan estratégico. Como menciona John Holloway (2006: 7), son impulsadas por la autodeterminación; pero este impulso no es instrumental ni comienza desde la generación de un objetivo, y deducen a partir de este el sendero que deben seguir para alcanzarlo. Se mueven por un impulso de resistencia y crean su camino en la propia acción.

Si bien no necesitan registro, y a muchas no les interesa crear estructuras organizativas, como política pública se ha buscado la institucionalización de las OSC. En 1990, según Reygadas (2005), en México comenzó la lucha por contar con una ley para facilitar las actividades de las OSC. Ese esfuerzo culminó en 2003, cuando se publicó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

En el ámbito estatal, en 1995, las organizaciones que integraban el Foro de Organizaciones Civiles de Jalisco (Fociv) presentaron a Alberto Cárdenas (primer gobernador del PAN en el Jalisco) una serie de puntos para instalar mecanismos de interlocución democrática con el gobierno. Entre ellos, impulsar de manera conjunta una ley para regular y apoyar las actividades de las OSC para el estado. Se ha trabajado por parte de una docena de organizaciones con el fin de concretar la legislación estatal, pero los diputados, a pesar de las interminables horas invertidas, y de contar con propuestas muy concretas (parecía que aprobarían la ley en 2006), dictaminaron en forma negativa la iniciativa de ley, al aludir, entre otros puntos, que era muy parecida a la ley federal. En noviembre de 2011, otro grupo de organizaciones se propuso volver a impulsar la iniciativa de ley porque consideraba no había una adecuada y eficiente interacción gobierno-sociedad.

En los debates nacionales y estatales vertidos sobre la creación de las iniciativas de ley, es posible observar que se precisó, y a la vez se acotó, el concepto “organizaciones de la sociedad civil”. Dicho debate fue influido por la concepción “tercer sector” (se afirma que existen tres sectores en la sociedad: el del mercado, que persigue

el lucro; gobierno, que quiere el control, y uno ajeno al mercado y al gobierno, que no busca el lucro ni el control de la acción pública, identificado como tercer sector). Desde la perspectiva de sectores separados, podría ponerse en tela de juicio que las OSC pretendan incidir en políticas públicas o ejercer influencia en el gobierno.

Como resultado del debate, en la Ley Federal de Fomento se definieron como OSC:

Todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales (artículo 3).

En el texto, la definición “formal” de las OSC implica tres características excluyentes: no deben pretender lucro, realizar proselitismo partidista y político-electoral ni proselitismo religioso.

El artículo 5 de la ley considera que las actividades propias de las OSC son: asistencia social; apoyo a la alimentación popular; actividades cívicas enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; asistencia jurídica; apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; promoción de la equidad de género; aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes; cooperación para el desarrollo comunitario, y apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos. Se aprecia que, entre las diferentes actividades propias de las OSC, se incluyen las dirigidas a incidir en el ámbito público sociopolítico.

Verduzco (2003, 2006) retoma algunos rasgos comunes en las OSC, que en su conjunto imprimen una definición “estructural-operacional”: con personalidad jurídica; institucionalizadas (con algún grado de formalidad institucional); autónomas (definen su destino); privadas

(separadas del gobierno); libres y voluntarias de ciudadanos; sin fines de lucro, y que orientan sus vínculos y servicios a terceros.

A partir de estas ideas, podemos mencionar que, desde la aprobación de la ley, el concepto de OSC en México se ha limitado a las organizaciones constituidas legalmente (que cuenten con personalidad jurídica), sin intereses de lucro, y que no realicen trabajo de proselitismo partidista–electoral o religioso. La definición formal excluye a las diversas organizaciones de base social sin registro (tal vez la mayoría en México), a las que se organizan buscando autonomía de los gobiernos, y aquellas que desean beneficios económicos o materiales para sus miembros; es decir, la ley ni prevé ni fortalece todas las figuras asociativas que pueden ser creadas por la sociedad civil.

Más aún, se ha incluido la idea (no explícita en la ley federal de fomento, pero sí en el marco fiscal) de que las organizaciones están encaminadas a brindar servicios a terceros, con lo cual se asume que no perciben algún tipo de beneficio para los miembros de la organización, económicos o en especie, así sean justificables y legítimos en función de sus condiciones de vida. Esta idea contribuye a diferenciar la labor realizada por estas organizaciones, de aquella que puede desarrollar una empresa con explícito afán de lucro para sus propietarios. Sin embargo, debe observarse que también limita la posibilidad de agruparse con la finalidad de obtener en forma solidaria satisfactores sociales, por ejemplo, servicios públicos que mejoren las condiciones de vida en los miembros de la agrupación; ahorros en compras colectivas, préstamos y distribución de productos, entre otras acciones que a manera de autoayuda podrían contribuir a nivelar aspectos de injusticia social. En cualquier caso, desde esta visión limitada, brindar servicios a terceros se ha convertido en otra característica de las OSC.

A las organizaciones que se ajustan al marco de la ley por lo general se les ha catalogado según el tipo de trabajo que realizan, pero también en términos de su visión y práctica sociopolítica y del sector, o sujeto de su atención solidaria. En Jalisco, se han dividido en organizaciones asistenciales u organizaciones de promoción y desarrollo.

Las organizaciones asistenciales centran su labor en satisfacer necesidades urgentes del sujeto o sector al que atienden; suele ser población excluida de servicios o desfavorecida socialmente. El 28 de junio de 1923, los diputados estatales aprobaron la Ley Orgánica de la Beneficencia Privada. El propósito era: “La asistencia y ayuda, impartidas gratuitamente por particulares, con un fin de utilidad pública, sin objeto de especulación” (Álvarez, 1959: 20).

En los años cincuenta, el discurso de la beneficencia prácticamente se abandonó y se instaló en el gobierno de Jalisco el de asistencia. Agustín Yáñez, al ser nombrado gobernador del estado en 1953, afirmó:

La historia de Jalisco está poblada de figuras esclarecedoras, que fueron amparo del pueblo en épocas de calamidad. Su recuerdo nos emula para cumplir las obligaciones que, con el cargo, recibimos hoy a favor de los desheredados, a los cuales jamás humillaremos con limosnas que fomenten la mendicidad; cerca de nosotros recibirán prestaciones asistenciales que responden a un plan social de recuperación y dignidad (Álvarez, 1959: 53).

Debe reconocerse que, por tradición, el concepto de beneficencia se ha ligado al de asistencia, pero conviene marcar algunas diferencias. De acuerdo con Marcial y Vizcarra, la beneficencia implica un menor nivel de compromiso personal hacia los beneficiados, por lo que tiene hoy una connotación negativa; si bien centra su atención en personas con capacidades físicas diferentes, distintas capacidades mentales o motoras; enfermedad física o psicológica reconocida socialmente; niños abandonados y gente de la tercera edad con carencias económicas, la falta de compromiso directo de las personas genera que se dé dinero a manera de limosnas, sin que implique el involucramiento con los problemas, las personas y sus realidades: “normalmente se constata la falta de compromiso e incluso, la contradicción entre la ayuda al necesitado y su explotación, humillación y falta de atención a sus necesidades más apremiantes” (2006: 6).

En cambio, las organizaciones de asistencia “tienen un mayor prestigio como forma social organizada” por la entrega desinteresada y su eficiencia operativa (no cargan con la burocracia propia del gobierno). Marcial y Vizcarra (2006: 8) opinan que la asistencia se vincula a la búsqueda de seguridad social y justicia social de los más marginados por parte de actores que identifican la problemática y pretenden hacer algo para solucionar problemas, pero que no necesariamente los padecen, sea porque tienen más recursos o porque no fueron afectados (“entiendo lo que sufren los enfermos de cáncer, pero no lo padezco”, por ejemplo). En este tipo de agrupaciones se refleja la intención de compensar de manera institucional diferencias sociales y atender problemas sociales; además, existe (a diferencia de las organizaciones de beneficencia) una lógica de participación comprometida por parte de quienes tienen más recursos hacia quienes carecen de lo elemental y están imposibilitados para satisfacer sus necesidades.

Debemos explicar que, de acuerdo con el Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco (1998), la asistencia se define como:

[...] el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva (artículo 2).

Las organizaciones asistenciales realizan una intervención de corte integracionista en la sociedad, en la medida que manifiestan objetivos similares a los que presenta el Estado benefactor. Para Javier Corvalán (1996: 17), se pretende “la integración de los marginados al proyecto nacional, lo que implica una resocialización de éstos. Esta resocialización los hace capaces de acceder a los beneficios materiales y simbólicos de la sociedad”. Aunque independientes del Estado, las organizaciones de asistencia se han construido alrededor del ideario

de integración de los marginados y la transferencia de recursos hacia los más pobres; pueden entonces mantener una relación de concordancia con las políticas sociales del Estado.

Una crítica recurrente a las organizaciones de asistencia es que sus prácticas no generan autonomía ni responsabilidad en las personas que atienden, por lo que propician la dependencia, al no contribuir a la generación de capacidades para incidir en las decisiones que les afectan. Generar autonomía es muy complicado cuando se trata de adultos mayores, sin recursos, en estado de abandono y que padecen múltiples enfermedades.

Otra crítica a las organizaciones de asistencia, ligada a la anterior, es que no buscan transformar la realidad de injusticia social de las personas beneficiarias de su trabajo; atienden sus problemas y buscan reincorporarlas en la forma más digna posible a la sociedad, pero no realizan acciones para cambiar el contexto de inequidad social que padecen y que originó la problemática. Los miembros de la organización pueden estar muy comprometidos con sus tareas y personas, y llevar a cabo su labor con relevante eficiencia y profesionalismo, pero no siempre poseen el interés, la visión crítica y ética para impulsar una lucha que busque modificar las condiciones sociales que afectan en lo estructural a las personas beneficiadas de su acción; no siempre se reconoce al individuo beneficiado como un sujeto poseedor de derechos que deberían ser atendidos, y con ello se posibilita que el Estado continúe eludiendo su responsabilidad ante ese sector.

El campo de acción de las organizaciones de asistencia es muy amplio: ancianos (tercera edad), personas con capacidades diferentes, con problemas de salud (espina bífida, labio leporino, cáncer, diabetes), que necesitan rehabilitación, niños (huérfanos y de la calle), entre otros.

En cuanto a las organizaciones de promoción y desarrollo, se emplean en forma indistinta estos calificativos. Reygadas (1998) prioriza la calificación “promoción”, y ubica a las organizaciones de desarrollo como un subgrupo de las de promoción. Entre los diversos grupos que en teoría son parte de las organizaciones de promoción, se en-

cuentran las que se plantean como objetivo el desarrollo de orden material y social (servicios públicos como el agua); las que procuran mejoras de capacidades sociales (dedicadas a la capacitación técnica y la educación), y las que en su acción se plantean la reivindicación y exigibilidad de derechos fundamentales para la población en general o sectores específicos.

En general, las organizaciones de promoción centran su interés en generar recursos y capacidades en los sujetos beneficiados, de tal manera que se vuelvan actores de su proceso y sean capaces de modificar y mejorar las condiciones del contexto (o estructurales) que impiden la satisfacción de sus necesidades, individuales, comunitarias o como sector social.

Reygadas da cuenta de que la noción de promoción ha sido resignificada y rescatada de una visión en lo fundamental técnica y funcionalista, que “únicamente se refiere a la adaptación de los sujetos a propuestas de desarrollo decididas sin ellos y externas a su cotidianidad” (1998: 24); es decir, la idea de promoción va más allá de intentar reproducir los esquemas de desarrollo utilizados en otros países. En general, su intención es que las personas se identifiquen como actores activos de sus propios procesos; no solo pretende dar respuestas a demandas sino también “generar capacidades teóricas o metodológicas para que los sujetos puedan gestar sus propios proyectos en la perspectiva de una solución justa y de fondo a las causas de la situación que viven” (Reygadas, 1998: 25). La promoción “parte de una posición frente a la situación social, de una conciencia histórica y ética, no se trata de un simple subsidio a las carencias populares sino de poner en movimiento los procesos requeridos de transformación y a los sujetos que en ella deben participar” (Reygadas, 1998: 25).

Diversas organizaciones de promoción surgieron ligadas a sectores sociales de la iglesia católica, y otras nacieron por la labor de profesionistas críticos al modelo de país que se estaba imponiendo, y cuyo trabajo estaba al servicio de clases populares:

La promoción nació históricamente entre grupos vinculados a los sectores populares y a los movimientos sociales y fue portadora de una imaginación del cambio social que no provino de los núcleos sociales de poder, sino de los sectores más empobrecidos de la sociedad; puso el acento en la realización de prácticas de discusión y decisión democrática y formas de gestión colectivas entre promotores y promovidos. Las organizaciones civiles de promoción y desarrollo de los sesenta se sumaron a las luchas por la democracia y el bienestar social de amplios sectores de la población (Reygadas, 1998: 55).

Algunos de los campos de atención de estas organizaciones son: agendas y desarrollo local; el ámbito educativo y de capacitación; acciones cívicas, sean electorales o ligadas a la gobernabilidad; culturales, que reivindican visiones alternativas; la ecología y el desarrollo sustentable, y derechos humanos, de índole general o específicos.

Las organizaciones que actúan en la reivindicación de derechos no desarrollan actividades para brindar servicios públicos o generar empleos; lo hacen en el ámbito público al impulsar debates, políticas o leyes para ampliar derechos o mejorar las condiciones de exigibilidad de algunos. Estas agrupaciones luchan por el reconocimiento de la diversidad sexual, la equidad de géneros, los derechos indígenas y de las personas con capacidades diferentes, entre otros.

En este sentido, tanto las organizaciones de asistencia como las de promoción buscan resolver problemas sociales producidos por las políticas neoliberales. Luchan en contra de la injusticia social y la falta de condiciones equitativas. Sin embargo, una diferencia fundamental radica en su práctica principal y lógica de acción pública: las de asistencia dedican sus esfuerzos a atender los problemas y las necesidades, pero no prevén cambiar las condiciones sociales del contexto, por ejemplo, modificar políticas públicas, leyes o prácticas de gobierno para cambiar las condiciones. Acorde con lo mencionado por Bobbio (1995: 106), en la medida en que estas organizaciones contribuyan a dar continuidad al

proyecto neoliberal y conservar el orden impuesto, sin realizar una reflexión crítica al trabajo del gobierno, tenderán a ser parte de la derecha. Por su parte, las organizaciones de promoción trabajan para cambiar las condiciones del contexto con la intención de transformar la problemática que origina la injusticia social, además de que consideran la concienciación crítica del sujeto como un elemento clave de su trabajo.

Corvalán sugiere distinguir entre la intervención sociopolítica y la asistencial. Esta última no pretende ser sociopolítica, aunque lo sea en la medida en que posibilite la continuidad del proyecto neoliberal. La intervención sociopolítica es la

[...] acción social producida a partir de la inaceptabilidad de una situación vivencial de un grupo de individuos, la cual, a su vez, estaría provocada por la dinámica de base del sistema. Este último aspecto, que implica una mirada crítica a tal dinámica de base, es la más clara diferencia entre una intervención de tipo sociopolítica y una de tipo asistencial o caritativa (1996: 5).

Reygadas afirma que la “asistencia y promoción se diferencian entre sí por la forma como ven, explican y analizan las causas de la pobreza y de la existencia de pobres” (1998: 7). Si bien ambas lógicas de acción buscan atender la pobreza, las organizaciones asistenciales se enfocan a los problemas, y las de promoción buscan modificar las condiciones que los generaron. Ahora bien, ¿las organizaciones de asistencia pueden realizar acciones de intervención sociopolítica? Aunque la respuesta en función de la labor cotidiana de las organizaciones sería no, la historia reciente nos ha mostrado que, en forma coyuntural, y sin dejar su labor primaria, pueden participar en acciones de intervención sociopolítica específicas. Reygadas (1998) también sugiere que la gravedad del contexto social, aunada a la conciencia y libertad cívica, ha contribuido a romper barreras y generar nuevos (aunque incipientes) paradigmas de acción.

En el contexto democrático actual de Jalisco, diversas organizaciones de corte asistencial participan también en acciones de incidencia pública. No todas tienen la claridad, posibilidad y el interés de realizar o apoyar este tipo de actividades, pero son varias las que en diverso grado han estado activamente en la gestión de políticas públicas, espacios de participación, o foros para opinar sobre acciones que atiendan problemas del sector con el que trabajan.

Las diversas organizaciones creadas por la sociedad civil en Jalisco, ante las coyunturas y por estrategia en su acción, han sumado esfuerzos a partir de los que surgieron movimientos y redes, con la intención de generar sinergias para potenciar su labor en el ámbito público.

Por movimiento, de acuerdo con Alberto Melucci (1999), se entiende una construcción social frágil y heterogénea de articulaciones; una forma de acción colectiva basada en la solidaridad que se expresa ante un conflicto social a través de acciones que, en ocasiones, rompen los límites establecidos por el sistema. La red, en cambio, es un mecanismo de articulación que no se expresa precisamente en relación con el conflicto; por el contrario, puede dar cuenta de la afinidad entre diferentes organizaciones que se plantean un mínimo de estructuración para potenciar sus recursos y buscar el beneficio de las mismas organizaciones sin que esto atente, por fuerza, en contra del sistema.

Estos colectivos implican formas de articulación (por lo general poco estructuradas) que, por lo común, son creadas con un carácter temporal para atender una necesidad, coyuntura concreta o un conflicto social. También se pueden establecer a partir de una apuesta más permanente de colaboración entre organizaciones para potenciar su interacción y labor pública.

En la década de los ochenta y noventa del siglo XX, surgieron movimientos y redes de gran importancia pública en Jalisco, y algunos impulsaron acciones sobre temas hasta entonces no previstos en la agenda pública. A los colectivos generados en torno a temas considerados socialmente novedosos, como la lucha por la equidad de género, los derechos humanos y la ecología, se les llamó “nuevos movimientos

sociales”. Se marcó entonces una diferencia con respecto a los asuntos usualmente abordados por los movimientos, como la lucha por servicios públicos o vivienda, por ejemplo. Para Corvalán (1996), el tipo de intervención, desde el paradigma del conflicto a partir del cual se forjan los movimientos, adquiere un carácter civilista; se plantea la acción desde las necesidades sociales y no desde un proyecto definido por el Estado. Dicha intervención social potenciará a las organizaciones y sus interacciones en cuanto a sus capacidades de negociación o presión frente al poder del Estado u otros grupos sociales.

Estos colectivos han presentado respuestas a problemas o inquietudes sociales generalizadas entre amplios sectores de la población, y han permitido en su conformación la participación de grupos muy diversos de la sociedad civil, entre ellos religiosos, culturales, educativos, gremiales, así como personas a título individual.

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN JALISCO

El actuar de la sociedad civil en Jalisco fue evidente en las mencionadas décadas de los ochenta y noventa. Como en otros lugares del país, la sociedad, usualmente dominada y apática, presionada por la insatisfacción de necesidades de bienestar y justicia social, se visibilizó en el ámbito público.

En los ochenta, fue notable la acción de las agrupaciones campesinas, urbano-populares, y las creadas en virtud de desastres. Algunas empezaron a efectuar acciones cívicas al involucrarse en la observación electoral o el apoyo directo a partidos durante el proceso electoral de 1988 (algunas ya estaban vinculadas a partidos). En los noventa, si bien permanecían activas algunas agrupaciones urbanas y campesinas, fue más visible el actuar de movimientos y redes de carácter cívico. Entre 2005 y 2011, se observó la articulación de grupos en relación con la movilidad no motorizada, en pro de la ecología, defensa de territorios y contra diferentes formas de discriminación.

Las organizaciones de asistencia, desarrollo y reivindicación de derechos aumentaron numéricamente en estas décadas y, además de su misión específica, algunas se involucraron en el impulso a redes y en acciones públicas diversas. En Guadalajara, los desastres no naturales (la explosión en el sector Reforma de la ciudad en 1992), la inseguridad pública y los procesos electorales, fueron algunos de los factores que impulsaron la acción pública y articulada de las OSC.

Para dar cuenta de la presencia conjunta y el actuar de las OSC, mencionaremos, a modo de ejemplo (no es posible dar cuenta de todas ellas), algunas agrupaciones generadas en los años ochenta y noventa, divididas a partir de las dos visiones del concepto (la amplia y la limitada).

Agrupaciones incluidas en el concepto amplio de OSC

El endurecimiento de las políticas neoliberales empezó a crear actividad organizativa en el campo. Se formaron entonces OSC de carácter campesino en Jalisco.

Desde 2005, en las áreas rurales de Jalisco, y en fechas recientes con el agravamiento de los problemas ambientales en el lago de Chapala, la dificultad para conservar los bosques, para el suministro de agua para Guadalajara, la expropiación de territorios (como para la construcción de la presa de Arcediano), la contaminación de los ríos en Juanacatlán y El Salto, entre otros asuntos, han generado importantes movilizaciones regionales que implican afectados, OSC y académicos:

Las organizaciones urbano-populares tuvieron una importante presencia en Jalisco durante esos años ochenta y noventa. Si bien algunas todavía existen, no tienen una presencia tan significativa. Regalado (1995) menciona que el movimiento urbano-popular, a principios de los noventa, sufrió un reflujo y dispersión. A mediados de la década, se reorganizó y cobró nueva fuerza gracias al nacimiento de organizaciones y proyectos enfocados a problemas de vivienda y servicios. Nuevamente, a finales de los noventa, el movimiento formado por

CUADRO 3.1 EJEMPLOS DE OSC CAMPESINAS

Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos.

Organización Campesina Independiente de Jalisco (1986).

Unión Campesina Democrática (1989).

Red Agropecuaria de Alternativas Sustentables (1994).

El Barzón (1993).

CUADRO 3.2 EJEMPLOS DE OSC DE AFECTADOS AMBIENTALES

Afectados ambientales del río Santiago.

Afectados de la presa de Arcediano.

Afectados por la presa del Zapotillo (Temacapulín, Acasico y Palmarejo).

Afectados de Tenacatita.

organizaciones sociales independientes, que podían ubicarse como “tradicionales” de Jalisco (Ramírez, 1994: 30), empezó a disminuir su presencia pública. Los graves problemas de carácter social (la falta de equidad en contiendas electorales, y de bienestar e inseguridad en el ámbito público), y el empuje de sociedad y partidos para lograr mayor apertura democrática, motivaron que esas OSC urbanas realizaran acciones públicas a partir de otro tipo de movimientos y redes ciudadanas.

Recientemente, en la zona urbana de clase media o media baja, la falta de servicios, las presiones comerciales, la especulación inmobiliaria, la inadecuada urbanización y la falta de transporte público eficiente, entre otros factores, han agudizado los problemas metropolitanos (Ramírez y Safa, 2010: 8). Lo anterior ha generado el desarrollo de nuevos movimientos vecinales territoriales, ligados a asociaciones de colonos. Puede recordarse el movimiento en contra de la llamada Vía Express en 2010, un esfuerzo vecinal apoyado por organizaciones civiles y el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ), que se opuso a la construcción de una vía rápida de cuota (segundo piso) que correría

CUADRO 3.3 EJEMPLOS DE AGRUPACIONES URBANAS

Unión Independiente de Inquilinos (UII) (1981).

Frente Democrático de Lucha Popular (1981).

Comité Popular del Sur (1981).

Frente Zona Oriente (1983).

Frente Democrático de Lucha Popular (1984).

Intercolonias, Educación y Organización del Pueblo (1985).

Movimiento Central de Damnificados, Ciudad Guzmán (1985).

Coordinadora de Colonias Populares (1986).

Frente de Organizaciones Sociales Independientes de Jalisco (1988).

Movimiento Popular 6 de Julio (1989).

Unión de Colonos Independientes del Cerro del Cuatro (1989).

Movimiento Ciudadano de Damnificados, 22 de Abril (1992).

Frente Popular Jalisciense (1992).

Frente Revolucionario de Acción Patriótica.

Parlamento de Colonias (2007).

GDL en Bici.

Bici 10.

Complot.

Movimiento contra la Vía Express.

Ciudad para Todos.

de oriente a occidente, y cruzaría toda la zona metropolitana de Guadalajara. También se han desarrollado movimientos sociales-urbanos que luchan por una movilidad no motorizada (como GDL en Bici y Bici 10), espacios peatonales, o en general que pugnan por una ciudad más ecológica, sustentable y amable para las personas (Ciudad para Todos). De hecho, Ramírez y Safa afirman que entre 2007 y 2009, en Guadalajara “afloró un clima y una tendencia nuevos a la vinculación entre las organizaciones vecinales y sociales” (2010: 103).

Agrupaciones incluidas en el concepto restringido de OSC

Por otra parte, las organizaciones asistenciales, a lo largo de la historia han tenido un lugar relevante en este estado. A principios del siglo XX, se institucionalizó la asistencia en Jalisco y reguló la participación pública de personas y organizaciones de la sociedad civil en estas tareas (a partir de la Ley Orgánica de la Beneficencia Privada). En 1940, se constituyó el Departamento de Asistencia Social, y en 1944 se creó la Ley del Patronato de Asistencia Social. Años más tarde, en 1959, los diputados dieron vida al Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), organismo público que realizaba labores de asistencia: sus funciones eran “encauzar por vías institucionales las manifestaciones de solidaridad o asistencia de las instituciones privadas y de los particulares”. Hasta la década de los ochenta, el IJAS interactuaba con organizaciones asistenciales (casas hogar de menores, atención de ancianos, indigentes y minusválidos); en los noventa, ante el crecimiento y trascendencia de las organizaciones de desarrollo, abrió sus puertas al reconocimiento y registro de algunas de ellas. Según mencionan Jorge Alonso e Isabel Blanco (1999), durante los gobiernos emanados del PRI, funcionó como una dependencia gubernamental más.

Como se ha mencionado, las OSC son heterogéneas y, además de ser organizaciones asistenciales y de promoción, podrían agruparse en las vertientes conservadora (de derecha) y progresista (de izquierda). Los grupos, en cada una de estas dos vertientes, podrían catalogarse por niveles o grados, que se ubicarían en el centro (moderados) o hasta en los extremos (radicales). Las organizaciones conservadoras o progresistas incursionan en los ámbitos religioso, cívico o político; como bien da cuenta Margarita Garza, entre los grupos conservadores que actúan dentro del ámbito civil jalisciense (de la sociedad civil) “pueden distinguirse dos [...]: el de la derecha católica conservadora (en donde actúan moderados y radicales) y el de la derecha liberal burguesa que agrupa a las asociaciones empresariales y bancarias” (2000: 26).

Si bien en la década de los ochenta las organizaciones de asistencia y desarrollo se identificaban como opuestas en sus prácticas y visiones políticas, en la medida en que las necesidades sociales aumentaron y empezaron a coincidir en redes y acciones cívicas, algunas fronteras y diferencias se rebasaron. Organizaciones tradicionalmente ubicadas como asistenciales participaron en el desarrollo de actividades de incidencia relevantes y en la promoción de leyes en beneficio de amplios sectores de la población; colaboraron también en juntas de gobierno y consejos ciudadanos, en foros y espacios públicos en los cuales se dialogó sobre políticas y acciones de gobierno; estuvieron presentes e impulsaron, por ejemplo, la iniciativa popular (primera en el país) para la Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, la Ley de los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes del Estado de Jalisco, así como en la propuesta de Ley contra la Discriminación del Estado de Jalisco (que no se llegó a aprobar), y en los trabajos en torno a la propuesta de Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el estado. Con relación a esta última, la actividad de las organizaciones que impulsaron la iniciativa de ley se suspendió en 2005, cuando los diputados la dictaminaron y congelaron; a partir de 2011, se retomó este esfuerzo por un núcleo de 12 organizaciones que se identifican como Red Espiral.

Identificar la necesidad social y reconocer las coyunturas contribuye a la toma de conciencia en los miembros de estas agrupaciones. La apertura democrática, por su parte, posibilita su participación en los asuntos públicos. Todo ello ha facilitado el acercamiento de las organizaciones en asuntos de gobierno. Reygadas (1998: 8) tiene razón cuando menciona que “frente a la política neoliberal cada vez más excluyente, los sujetos que hacían asistencia y los que hacían promoción vieron multiplicarse las demandas sociales y empezaron a encontrar dificultades semejantes para cumplir sus objetivos. Surgieron entonces puntos de contacto y perspectivas de trabajo articulado”.

CUADRO 3.4 EJEMPLOS DE OSC DE DESARROLLO Y PROMOTORAS DE DERECHOS

Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (Imdec) (1963).
Taller de Arquitectura Popular (TAP).
Servicios Educativos de Occidente (Sedoc).
Educación de Occidente (Edoc).
Centro de Apoyo para el Movimiento Popular de Occidente (CAMPO) (1989).
Asociación para la Investigación, Capacitación y Asistencia Wixarica (1985).
Asociación Jalisciense de Apoyo a Grupos Indígenas (AJAGI).
Colectivo Ecologista de Jalisco (1986).
Patlatonalli, diversidad sexual (1986).
Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo (Accedde).
Tiempo Nuevo de Guadalajara, adopción infantil (1989).
Comité Humanitario de Esfuerzo Compartido contra el Sida (1989).
Academia Jalisciense de Derechos Humanos (1991).
Barrios Unidos, atención a jóvenes banda (1992).

CUADRO 3.5 EJEMPLOS DE OSC CONSERVADORAS-CÍVICAS

Desarrollo Humano Integral, Acción Ciudadana (1983).
Alianza Fuerza Opinión Pública (1992).
Deudores de la Banca.
Grupo Cívico de Apoyo al Cambio (1994).
Círculo de Mujeres por México y para México (1994).

CUADRO 3.6 EJEMPLOS DE ORGANIZACIONES ASISTENCIALES

Ciudad de los Niños (1948).
Organismo de Nutrición Infantil (1954, para repartir biberones).
Cofradías Vicentinas de Guadalajara (1983).
Rehabilitación Integral Macel (1985).
Centro Integral de Rehabilitación Infantil (1986).
Centro de Bienestar y Asistencia Infantil de Jalisco (1989).
Movimiento de Apoyo a Menores Abandonados (MAMA) (1989).
Hogares Betania (1990).
Madre Felicitas (1990).
Banco Diocesano de Alimentos, Guadalajara (1992).
Club de Amigos de La Tercera Edad (1994).

Datos de organizaciones

En 1980, el IJAS reportó que tenía 96 organizaciones afiliadas, las cuales, en 1984, llegaron a ser 111, vinculadas a las áreas infantil, educación especial, médica, gerontológica, educativa y de bienestar social; en 1995, tenía registradas 264, y al año siguiente 280 en todo el estado, en su mayoría de corte asistencial. En 16 años, su registro aumentó en 184 organizaciones.

En 2000, el IJAS tenía afiliadas 395 organizaciones; en 2004, 435, y en enero de 2007, 483 (335 en Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque). En una década (de 1996 a 2007), la membresía creció en 203 organizaciones; para 2011, tenía registradas 650 organizaciones en el estado.

Es significativo el número de OSC registradas ante el IJAS, creadas en las décadas de los ochenta y noventa, que aún están activas. Un diagnóstico realizado en 2004, enfocado a organizaciones registradas ante el IJAS (una muestra de 102 sobre las 435 del total), que tomó como base la fecha de la firma del acta constitutiva, identificó que 27% de ellas tenía entre seis y 12 años de labor, y 50% tenía más de 12 años; es decir, 77% de las organizaciones encuestadas se crearon en esas dos décadas. Este dato también nos habla de la permanencia y tenacidad en la labor de muchas de ellas.

A finales de los noventa, el primer gobierno panista en la entidad, encabezado por Alberto Cárdenas, se dio a la tarea de efectuar un primer registro general de OSC en Jalisco desde una perspectiva amplia. En 1995, la Subsecretaría de Gobierno y Participación Social contabilizó 650 ONG, y en 2000, 1,617. En enero de 2003, la entonces recién creada Secretaría de Desarrollo Humano reportó la existencia de 2,576 organizaciones en Jalisco (1,097 ubicadas en la zona metropolitana). Esto significó un incremento de 959 organizaciones (37% del total).

Ese incremento de OSC puede atribuirse a factores como:

- Se mantenían o aumentaron las necesidades y demandas de la población marginada o necesitada.

- El gobierno ofreció menos apoyos a la sociedad.
- La apertura (por lo menos en discurso) que manifestaron los gobiernos para respaldar la labor de algunas organizaciones.
- Una mayor conciencia ciudadana.
- El reconocimiento de que las organizaciones civiles son un mecanismo para participar solidariamente en la solución de problemas sociales.

Podemos suponer que los ciudadanos interesados en participar en la solución de algunos problemas específicos emplean estos cauces organizativos para potenciar su intervención. Sin embargo, su aumento no se vincula fácilmente, proporcional y directamente, a acciones y procesos públicos. Esta inquietud en relación con su presencia y acción pública debe analizarse sin perder de vista la relevancia de su crecimiento numérico.

Como dato federal, puede mencionarse que el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) informó, a principios de 2000, que tenía inscritas 3,500 organizaciones en México, de las cuales dos terceras partes (2,300) se habían creado en los anteriores 30 años. En 2004, había 7,100 en su directorio; en febrero de 2007, contemplaba 10,833 agrupaciones, y para 2009 contenía 10,704 organizaciones (de las cuales 743 eran de Jalisco). En 2010, el Cemefi informó que tenía registradas 10,978 agrupaciones; entre 2009 y 2010, el incremento en el registro fue mayor en 158% al del año inmediato anterior, lo que da cuenta de un incremento moderado en sus registros.

Organizaciones y redes cívicas

Las OSC, en lo individual, no suelen tener interacción cotidiana con el sector gobierno sobre asuntos públicos y, cuando se dan, suelen ser ocasionales. Pero se han generado redes que explícitamente buscan esta interlocución, logran presencia y han desempeñado un papel destacado en distintos procesos sociopolíticos. Debe también conside-

rarse que, si bien algunas redes pretendían actuar públicamente para revertir problemas sociales, otras querían ser un referente de ayuda o intercambio solidario entre las propias OSC; es decir, se proponían un trabajo de fortalecimiento institucional.

A manera de esbozo, mencionaremos algunos movimientos y redes creadas en Jalisco. A raíz de los sismos de 1985, organizaciones civiles y eclesiales de base en Ciudad Guzmán impulsaron la reconstrucción de viviendas; posteriormente, entre otras acciones, fueron actores relevantes en la observación electoral de 1988 (algunos de los grupos formados se sumaron después a Alianza Cívica). En Guadalajara, de acuerdo con Alonso y Blanco (1999), entre 1991 y 1992 se manifestaron diferentes grupos en contra de la inseguridad, y uno de ellos fue el de Las Mujeres de Negro (en general, de niveles económicos altos). En 1992, las explosiones del sector Reforma sacudieron a Guadalajara, y se destacó el trabajo en torno a las víctimas. En 1993, fue asesinado el cardenal Juan Jesús Posadas y organizaciones civiles, grupos sociales, el PAN y diversos grupos conservadores de iglesias se manifestaron en el movimiento conocido como Una Sola Voz, que pedía la aclaración y resolución del caso, y expresaba su repudio a la inseguridad y violencia.

En 1993, fueron creadas la Red de Apoyo Mutuo para la Asistencia Social (RAMAS); la Coordinadora de ONG de Mujeres (Milenio Feminista), y el Consejo Técnico de ONG impulsado desde la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) para analizar proyectos surgidos desde la sociedad civil. En 1994, surgió Alianza Cívica Jalisco, con la participación de agrupaciones muy diversas unidas alrededor de una acción cívica: la observación integral del proceso electoral federal y estatal. En 1994, apareció el Foro de Organizaciones Civiles (Fociv), que partió de una preocupación compartida por la falta de recursos y la intención gubernamental de modificar el régimen fiscal de las asociaciones; además de buscar la coordinación y apoyo entre ellas, pretendían el impulso de alternativas de acción, así como la gestión de políticas públicas dirigidas a atender los problemas sociales.

Como novedad en la acción impulsada por el Fociv, se promovió entre los candidatos a gobernador una serie de propuestas para crear mecanismos claros e institucionales de articulación entre las OSC y el gobierno, así como una ley para fortalecer sus trabajos. En 1994, varios grupos se sumaron al movimiento generado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y se formó entonces la Asamblea Jalisciense por la Paz, que reunió a organizaciones civiles, sociales, grupos de iglesia (no conservadora) y personas a título individual. En 1998, se gestó el colectivo Voces Unidas, que en 1999 llevó al Congreso del Estado la primera iniciativa popular en el ámbito nacional: la iniciativa de ley en contra de la violencia intrafamiliar en Jalisco, aprobada en 2003.

Hacia finales de los noventa, se creó en el orden nacional lo que podría considerarse una red de redes, llamada Poder Ciudadano. Si bien tuvo acciones estatales relevantes, Poder Ciudadano Jalisco cobró importancia en el sur del estado. Asumió un papel protagónico en la elaboración y el seguimiento de agendas públicas en los procesos electorales de 2000, y permaneció activa hasta el segundo semestre de 2007. De 2000 a 2003, tuvo presencia el Colectivo Jalisciense por los Derechos Humanos que, además de agrupar a OSC, incluyó fracciones sindicales y empresarios. En 2001, se creó el Colectivo Jalisco Incluyente, en el que participaron OSC y entidades públicas autónomas, como la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ); impulsó la aprobación de una ley estatal en contra de la discriminación, la cual fue frenada por los diputados (a la fecha continúa congelada). En 2010, se aprobó una ley contra la discriminación específica para gente con alguna discapacidad, impulsada por un colectivo de organizaciones civiles vinculadas al trabajo con personas discapacitadas.

En 2003, se formó en Jalisco una red de OSC cuyo principal objetivo era realizar análisis del contexto de la entidad; fue conocida como Espacio Civil de Investigación y Análisis Social (ECIAS), y contribuyó a debatir con los diputados (de nueva cuenta) la iniciativa de Ley de Fomento a OSC. Como ya se mencionó, esta propuesta de ley

fue descartada por los diputados en 2005, pero fue retomada por la Red Espiral en 2010.

No podemos dejar de mencionar algunas agrupaciones surgidas por problemas específicos, como el movimiento de los deudores de la banca y el movimiento por los fraudes en cooperativas de ahorro.

Muy coyuntural y ligado a los procesos electorales, estaría el movimiento por el voto nulo. Fue muy visible en lo relativo al proceso electoral de 2009, y en este se conjugaron diferentes agrupaciones y ciudadanos a título individual.

Como se observa, en 2002 se formó el capítulo Jalisco de Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra), que hasta 2013 permanecía activo. Todos los años analizan el estado de la transparencia de la información municipal, y también realizan reportes sobre la transparencia del Congreso de Jalisco. Parte de su éxito deviene en que han utilizado una metodología sencilla y objetiva. Entre las instituciones que constituyen y sostienen Cimtra Jalisco, hay organizaciones civiles, universidades, como el ITESO, y la Cámara de Comercio, entre otras. Estos elementos dan soporte y sustento a la agrupación.

APORTES RELEVANTES DE LAS OSC

Para ilustrar algunos aspectos significativos del accionar en Jalisco de la sociedad civil y sus diversas formas organizativas, retomamos las diferentes percepciones sobre sus aportaciones.

Impulso a la democratización

Son visibles las organizaciones de la sociedad civil que apuestan por una radicalización de la democracia a través de impulsar la participación y autonomía de la ciudadanía (la de tipo activa). Los miembros de la sociedad civil pueden ser reconocidos como grupos cívicos de vocación pública (preocupados por asuntos públicos y el debate público). Laura Romero (2001: 22) sugiere que, en esta perspectiva, las

CUADRO 3.7 EJEMPLOS DE REDES Y MOVIMIENTOS DE ÍNDOLE CÍVICO-SOCIAL

Convergencia de Organismos Civiles, Jalisco (1992).
Una Sola Voz (1993).
Red de Apoyo Mutuo (1993).
Consejo Técnico de ONG (1993).
Movimiento Ciudadano Jalisciense (1993).
Foro de Organizaciones Civiles (1994).
Alianza Cívica, Jalisco (1994).
Asamblea Jalisciense por la Paz (1995).
Voces Unidas (1998).
Poder Ciudadano Jalisco (1999).
Colectivo Jalisco Incluyente (2001).
Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra) (2002).
Voto nulo (2009).

OSC buscan que la democracia llegue a la atención de sus necesidades básicas y se convierta en una forma de vida en donde la distribución del poder vaya acompañada por la igualdad social y económica.

Presenciamos una tendencia a la interacción de las OSC en Jalisco alrededor de la democratización, reivindicación de derechos fundamentales y expansión de nuevos derechos. La apertura democratizadora facilitó su acción cívica e impulsó su participación en la elaboración de agendas ciudadanas para la incidencia, en foros públicos o iniciativas de leyes, en la búsqueda por modificar políticas de gobierno; de tal manera que los individuos no fueran vasallos o simples beneficiarios de la asistencia del Estado sino portadores de derechos que este debe garantizar a través de distintas vías. Cabe reiterar que, en las décadas de los ochenta y noventa diversas organizaciones en Jalisco impulsaron importantes avances para institucionalizar los derechos de la infancia y garantizar derechos de las mujeres (políticos, por ejemplo). También se articuló el trabajo de diversas OSC en torno a un eje común de acción: la democratización; en tal perspectiva, se puede mencionar la labor de Alianza Cívica y el Movimiento Ciudadano por la Democracia, entre otros.

En Alianza Cívica se coordinaron diversas asociaciones de asistencia y promoción / desarrollo, agrupaciones sociales y religiosas, además de personas que actuaron en lo individual. Al Foro de Organizaciones Civiles (Fociv) también se articularon organizaciones tanto de asistencia como de desarrollo. Algo similar pasó en Poder Ciudadano Jalisco, aunque en este movimiento debe distinguirse una fuerte presencia de agrupaciones de base religiosa, pero con interés cívico explícito. Por su parte, Voces Unidas fue una suma de agrupaciones de la sociedad civil de muy diversa índole.

Las organizaciones con tendencia conservadora también salieron a la calle a defender sus opiniones. Las Mujeres de Negro exigieron mayor seguridad pública, y la Alianza Fuerza de Opinión Pública ejerció su derecho a opinar públicamente. Se empezó a abrir el debate en el espacio público y se manifestó la diversidad de visiones y posturas sustentadas en derechos. Hoy día, grupos que defienden el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo, justificadas en la Constitución y en tratados internacionales, se confrontan de manera abierta con grupos conservadores que buscan penalizar cualquier causal de aborto. La lucha por los derechos es un asunto público donde la sociedad civil en Jalisco ha ganado terreno.

Esta oleada de acción pública de las agrupaciones evidenció el interés de la sociedad civil por lograr que el Estado reconociera y garantizara derechos y libertades democráticas fundamentales para los ciudadanos. El que se aprobara, en marzo de 1998, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco, fue una manifestación palpable del reconocimiento a la actividad cívica desplegada por las OSC en Jalisco.

Desarrollo de la filantropía

Es relevante el conjunto de asociaciones sin objetivo político y que, entre otras actividades, se encargaban de construir y atender albergues, asilos, hospitales, escuelas, templos, etcétera. Las organizaciones humanitarias (flantrópicas), sin definición política, han proporcionado

una red de seguridad para las víctimas de la estrategia de liberalización y privatización del campo económico en Jalisco. Han constituido un movimiento en sí mismas, debido en parte a la incapacidad estatal para dar respuesta a demandas crecientes de una porción de la población excluida del bienestar social.

Alonso y Blanco (1999) ofrecen una serie de ideas que podrían retomarse como signos de alerta para reconocer si las OSC funcionan exclusivamente bajo este perfil neoliberal:

- Que solo funcionen para hacer menos estridentes las contradicciones entre los derechos de la población y las obligaciones relegadas del Estado.
- Como paliativo social, para atender a los sectores más golpeados, y con ello disfrazar el imperio de la injusticia social.
- Que su fragmentación ideológica no permita la crítica a las políticas de gobierno, y se limite o inhiba su potencial transformador.

Hay organizaciones que podrían considerarse “ingenuas”, que ofrecen una fórmula de asistencialismo acrítica a los modelos de exclusión social y a la acción desentendida de los gobiernos en relación con los problemas sociales. Asimismo, hay otras que se ubican desde una lógica conservadora como mitigadoras de revueltas: reducen los estragos de las políticas neoliberales al tiempo que buscan preservar el orden en la sociedad. Sin embargo, algunas de las organizaciones acríicas han ampliado su análisis y visión sobre los problemas sociales y, posicionados desde una actitud cívica (sin modificar de fondo su práctica), han impulsado la reivindicación de derechos y la modificación de política para beneficio de las personas o sectores sujetos de su atención. Como señalamos, la apertura democratizadora facilitó su acción cívica e impulsó su participación en iniciativas públicas para cambiar prácticas de gobierno y políticas hacia una lógica que garantice derechos (ver, por ejemplo, a los niños como sujetos de derecho).

Están las OSC creadas por importantes empresas, que pudieran tener una doble finalidad: limpiar la imagen de la empresa ante la sociedad y ayudar a la empresa a deducir impuestos. Debe considerarse la presencia pública de empresas con fines altamente lucrativos, sobre las cuales pueden ponerse en duda los objetivos altruistas, como sería el caso de Fundación Azteca o Fundación Wal-Mart. También debería analizarse otro tipo de iniciativas que, si bien parecen propositivas, no dejan de producir suspicacia en cuanto a sus intenciones públicas, como la Fundación Televisa en relación con el proyecto Iniciativa México.

Apertura a la globalización

Apreciamos la presencia de organizaciones que propician la globalización. Además de ser identificadas por su acción solidaria, a las OSC se les reconoce que pueden traspasar cada vez con más facilidad las fronteras regionales y nacionales. Acorde con lo explicado por Kaldor (2005: 23), en Jalisco se vislumbra la construcción de sociedades civiles globales, impulsadas por los entramados de las OSC y redes globalmente organizadas, dispuestas a emprender acciones solidarias y contestatarias en diferentes partes del planeta.

En los años noventa, comenzó a integrarse con más claridad la sociedad civil jalisciense a la nacional y global. Organizaciones, movimientos y redes cívicas se articularon entre sí y crearon vínculos nacionales que luego se trasladaron a lo internacional. Grupos jaliscienses a favor de la equidad de género, ambientalistas, de derechos humanos en general, a favor de los indígenas y luchadores pro democráticos, pasaron la barrera nacional y empezaron poco a poco y con consistencia la interacción solidaria internacional.

En la actualidad, ya no son extrañas las visitas de miembros europeos de Amnistía Internacional en Jalisco; tampoco extraña que personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos elabore informes y aporte recomendaciones relativas a casos de tortura, presos políticos, o la situación de

defensores de derechos humanos en el estado. Es común que grupos ecologistas de otros países participen en foros y planteen sus análisis sobre lo que ocurre en el lago de Chapala, río Lerma, acerca de la construcción de presas y en otros temas que se generan en la entidad. La lucha por garantizar derechos ha llevado a buscar apoyos y crear contrapartes solidarias en los ámbitos nacional e internacional.

REPRESENTATIVIDAD DE LAS OSC ANTE EL GOBIERNO

En Jalisco, los gobiernos emanados del PAN reconocieron (por lo menos en discurso) el desafío de incorporar las opiniones de los ciudadanos y organismos civiles en la planeación del desarrollo y las propuestas de políticas públicas. Lo anterior puede identificarse en el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco 2001-2007:

La presencia de estas organizaciones establece la necesidad de que gobierno y sociedad encuentren nuevos canales de comunicación y planteen nuevas formas de interacción institucionalizada. Asimismo, el gobierno tiene ante sí el desafío de incorporar las opiniones de los ciudadanos y de los organismos civiles en la planeación del desarrollo y la propuesta de políticas públicas, de tal forma que las decisiones de gobierno se vuelvan cada vez más participativas. En este sentido, el gobierno también tendrá que realizar las revisiones que convengan al marco legal en materia de participación social.

Por su parte, en 2003, la Secretaría de Desarrollo Humano de Jalisco dio a conocer un proyecto específico para las OSC: Comparte, en el cual se expresa que estos organismos tienen un papel fundamental en el desarrollo social del estado, y enriquecen la corresponsabilidad mediante la participación en la generación de oportunidades para la mejora de la situación que apremia en su comunidad. A partir de

2007, Comparte desapareció y se creó la Estrategia Vive de apoyo financiero a proyectos de OSC. En síntesis, en alguna medida se reconoce la presencia de las OSC en las actividades de desarrollo, lo que llevó a la generación de políticas públicas.

Este interés por incorporar la participación de las OSC en la acción pública no parece ser igual para todas ellas. Los gobiernos y las autoridades panistas aplicaron una lógica diferenciada de relaciones con las OSC. Por un lado, motivaron, apoyaron y confiaron en las organizaciones de corte más cercano al asistencial; sobre todo en las registradas ante el IJAS, en las de sustento religioso, y algunas de promoción, principalmente las dedicadas a la educación y al desarrollo comunitario. En términos generales, estos gobiernos no tuvieron problemas para relacionarse con las organizaciones que contribuían a atender problemas sociales, que no realizaban incidencia sociopolítica ni criticaban sus acciones, que estaban registradas y desempeñaban una labor profesional (no se confiaba en las que podrían haberse constituido para lucrar de manera disfrazada).

Las formas de relación se volvieron más complejas y hasta problemáticas con los movimientos y OSC de corte progresista, que manifestaron interés explícito en la incidencia sociopolítica, que eran autónomos, realizaban difusión pública de sus opiniones y exigían el cumplimiento de los diferentes derechos de la sociedad ante el gobierno. Si bien a las organizaciones de promoción se les identifica por su aporte en el ámbito social, la defensa del medio ambiente, derechos humanos, lucha por la equidad de género, entre otros aspectos, algunas de ellas también llevan a cabo acciones ciudadanas de vigilancia crítica ante políticas y desempeño de los gobiernos. No es extraño que organizaciones interesadas en la equidad de género critiquen la actuación de la Secretaría de Salud o Comisión de Género del Congreso.

La disminución de la actividad subsidiaria de los gobiernos hace más necesario que la sociedad y sus organizaciones actúen públicamente y contribuyan a la solución de problemas sociales; sin embargo, esta participación plantea riesgos para el gobierno. En términos de libertad

de asociación y expresión, cualquier persona o asociación podría actuar y emitir comentarios en relación con la labor del gobierno; no obstante, desde una perspectiva sociopolítica, a los gobiernos no les conviene que las OSC critiquen sus acciones y políticas. Reygadas (1998) da cuenta de que la asistencia y la promoción son instituciones que se refieren a vínculos complejos de relaciones o implicaciones entre sujetos de la sociedad civil y la sociedad política. En la medida en que el gobierno no tenga los recursos y haya cedido la atención de algunos problemas sociales a la sociedad civil, debe apoyarla y no impedir su labor; pero no puede permitir que la sociedad civil atente contra el proyecto estatal o nacional que se busca construir. Las formas de relación y los vínculos se generan y concretan a partir de diferentes imaginarios de país, en la búsqueda de establecer la hegemonía para marcar una dirección intelectual y moral, en la formación de consensos sociales, ya sea a través de discursos, principios, valores y normas, de prácticas sociales o formas institucionalizadas de acción en diversos terrenos.

Existen posturas diversas sobre la actividad sociopolítica que deberían desarrollar las OSC. Sergio García (1997: 36) sugiere que las OSC (identificándolas como “tercer sector”) deben participar en el ámbito público: “Lo crucial es que la esfera pública se expande para incluir iniciativas que provienen directamente de la participación de los ciudadanos”. Para el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos (2002: 14), la sociedad civil debe no solo participar en el ámbito público sino luchar por ampliar la lógica política, e incidir en las políticas y decisiones que tomen quienes llevan el rumbo del país; propone que, por incidencia, debe entenderse el “proceso consciente e intencionado de la ciudadanía para influir, persuadir o afectar decisiones de élites institucionales (en donde necesariamente aparece el gobierno), que generen un cambio o transformación en los cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos acotados”.

No existe una práctica de participación incluyente, y son pocos los espacios adecuados para lograr una comunicación que lleve a una toma

de decisiones conjunta entre los gobiernos y las OSC. Si bien los gobiernos en su discurso asumen que deben generar espacios para posibilitar la interacción, las OSC mencionan despectivamente que, por la deficiente articulación, las políticas públicas suelen diseñarse “desde los escritorios”, alejadas de la realidad, sin el respaldo ni la participación de la sociedad civil que podría ayudar con su experiencia y vínculos.

En relación con la interacción gobierno-OSC, Juan Méndez (2004) plantea que los gobernantes en América Latina, por lo general, no hacen referencia a la labor de las OSC (las identifica como ONG), a menos que sea en términos de subordinación y control de sus actividades. Cuando se ven obligados a referir estudios o investigaciones realizados por estas organizaciones, tienden a deslegitimar y minimizar sus aportes, no por su contenido sino por una alegada “falta de representatividad”, debido a que no cuentan con peso político desde la perspectiva electoral. Sin embargo, estas organizaciones no deben ser medidas por su representatividad numérica, ni tampoco ser tratadas como contendientes electorales, porque no aspiran a representar un número de electores ni a sector alguno. Su mérito estriba en la experiencia, en que ubican las necesidades sociales, la calidad de la información con que cuentan y el profesionalismo con el cual desarrollan su trabajo.

En México, si bien puede reconocerse el trabajo de las OSC, por lo general, los gobiernos las tratan con desconfianza. Olvera (1999: 14) observó que en México, “especialmente el Partido Acción Nacional, desconfía de la sociedad civil”, y la caracteriza como una “señora” a la que la izquierda suele invocar en su provecho. Sin embargo, ante la pérdida de credibilidad en la eficiencia de los gobiernos, como bien documenta Laura Acotto (2003), en la conciencia de algunos sectores sociales las organizaciones civiles empiezan a considerarse como nuevas formas de representación, gracias a la identificación positiva que se tiene de ellas, y al alto grado de compromiso que manifiestan con causas consideradas como “nobles y solidarias”. No puede obviarse la importante labor que han desempeñado las OSC en la atención de problemas sociales, defensa y promoción de derechos, y en la demo-

cratización de nuestro país. Las OSC son actores relevantes que ya no pueden ser ignorados.

Es de gran relevancia analizar e identificar la visión social y política de las OSC, así como sus formas de interacción con otros actores, como los partidos y el gobierno (sobre ello ya han escrito Alonso y Blanco). Se dificulta estudiar a estos actores en la medida en que:

- Sus formas de participación social y articulación obedecen a la visión de las juntas de gobierno propias de cada organización.
- Manifiestan gran diversidad de dimensiones, actividad, madurez organizativa y áreas de interés.
- Algunas carecen de registro y es difícil ubicarlas.
- Por la falta de recursos, son organizaciones frágiles institucionalmente.

A pesar de estas dificultades, estudiar la acción de las OSC y su capacidad de incidencia pública es un asunto importante, ya que son actores que atienden misiones específicas; pueden ser tocadas por la realidad social y la apertura democratizadora para sumarse a acciones cívico-políticas a fin de tener logros trascendentales. Las OSC, con sus debilidades e incoherencias, existirán mientras haya necesidades sociales, sea para cubrir problemas que los gobiernos no pueden atender, exigir derechos o, desde una visión más política, ahondar en la democratización del país. En su heterogeneidad, pueden ser la punta de lanza para impulsar la democratización y continuar promoviendo que el Estado garantice el bienestar de los ciudadanos, o propiciar que este se desentienda de sus responsabilidades. En cualquier caso, son y serán un referente vital para el desarrollo del país.

Espacios de participación y cogestión (2005–2010)

LA PARTICIPACIÓN SE DA EN LAS CALLES

Es conveniente conocer los procesos de democratización del Estado mexicano y profundizar en las formas y significados de la interacción entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los gobiernos. En este libro se analiza la interacción entre gobiernos emanados del Partido Acción Nacional (PAN) y las OSC, en espacios donde se toman conjuntamente (en forma cogestiva) decisiones públicas que en principio deberían tener carácter vinculatorio (obligatorio). Al identificar y analizar significados en las relaciones, finalidades, recursos, posibilidades, límites y líneas de acción en relación con la participación e incidencia pública en estos espacios, se enriquecerá el conocimiento de dinámicas institucionales que en principio deberían ser punta de lanza para democratizar Jalisco y, por extensión, otros estados de la república.

Es conveniente analizar dinámicas que posibilitan o dificultan la democratización porque, a pesar de la creación de leyes e institucionalización de mecanismos (referendo, plebiscito, iniciativa popular, entre otros) que posibilitan la llamada democracia directa (considerada también como semidirecta), así como de la apertura de algunos espacios que propician la participación ciudadana en asuntos públicos, la democratización en general es intencionadamente limitada, y Jalisco no es la excepción. Pareciera que existe una doble lógica en el actuar de los gobiernos: se crea una ley de participación ciudadana que con dificultad puede ser usada por la falta de recursos y el desgaste que representa para los ciudadanos; se invita a participar en procesos colec-

tivos de planeación estatal que penosamente retoman las propuestas de los ciudadanos; se crean espacios para la toma conjunta de decisiones (sociedad-gobierno), reglamentados de tal manera que las organizaciones participan con dificultad en las planeaciones.

Nos preguntamos si realmente los mecanismos generados para posibilitar la participación hacen posible la incidencia de la sociedad civil, en particular de las organizaciones civiles, en asuntos públicos y agendas de gobierno.

Partimos de que la lucha por la incidencia se da en las calles. Si bien la sociedad civil ha llegado en la historia a incidir en acciones de gobierno, por lo general lo logra en los espacios públicos, a través de los medios de comunicación, y por procesos informales de negociación o presión estridentes y en ocasiones conflictivos. A nivel nacional, tenemos diversos ejemplos de interacción y negociación sociedad civil-gobiernos; los procesos más visibles se aprecian en el Distrito Federal, sin embargo, también son una constante en Jalisco. Es común observar a estudiantes que marchan y piden que no se aumente el precio del transporte público, o se otorgue más subsidio a la universidad pública; camioneros que reclaman seguridad o mejores condiciones de trabajo; mujeres que demandan seguridad contra los feminicidios, y también es usual ver movilizaciones de colonos en contra de la instalación de una gasolinera o un casino, o en general contra diferentes situaciones que puedan afectar su calidad de vida.

Un ejemplo evidente de la presión y negociación entre colonos y gobierno se relacionó con un paso a desnivel sobre una de las avenidas más importantes de la zona metropolitana de Guadalajara: la avenida López Mateos, en la colonia La Calma. Durante varios años, los vecinos de esta zona ubicada en Zapopan (clase media urbana, distrito 10 electoral, mayoritariamente panista) habían solicitado al gobierno un colector de aguas pluviales y un paso a desnivel en la mencionada avenida. Los vecinos fueron recibidos en diferentes ocasiones por el gobierno municipal, pero no fueron atendidos de manera adecuada, incluso participaron en espacios de diálogo directo con el presidente

municipal. Se llegó al extremo de que los vecinos realizaron una movilización con carteles, cerraron calles e hicieron plantones en el primer bimestre de 2006, meses antes de la jornada electoral (que también fue estatal), para conseguir una verdadera respuesta del gobierno a su solicitud; en junio de 2007, se inauguró el paso a desnivel. Esta puede considerarse una muestra real de los cotidianos mecanismos informales de comunicación e interacción de demandas entre la población y el gobierno, que reflejan las fórmulas de presión y negociación sujetas a la estrategia o perseverancia de los ciudadanos, así como a la buena voluntad o, como en este caso, a la coyuntura política del gobernante en turno.

Los espacios de participación abiertos por las leyes son tortuosos. En 1998, fue creada la Ley de Participación Ciudadana de Jalisco, que reglamentó los mecanismos de participación en la lógica de democracia directa o semidirecta (Ramírez, 2002: 14). De acuerdo con esta ley, la iniciativa popular, el plebiscito y referendo estaban subordinados directamente al escrutinio y la formalidad de democracia representativa.

En el caso de una iniciativa popular, elaborarla y recabar las miles de firmas necesarias para presentarla eran solo los primeros pasos. Había que entregarla al Congreso y cabildear arduamente, debido a que los diputados la revisaban, reinterpretaban o manipulaban de acuerdo con sus visiones. En el caso de la iniciativa popular contra la violencia intrafamiliar, mientras los ciudadanos pedían que se generara una ley y un instituto, los diputados decidieron que no era necesario y bastaba con reformar algunos códigos y crear un consejo. Mecanismos como la iniciativa popular se podían percibir como subordinados a la lógica de la democracia representativa (y a los intereses de los diputados-partidos), e implicaban un gran desgaste en recursos para los ciudadanos (económicos, de tiempo y organizativos). Además, no aseguraban que la iniciativa se aceptara como había sido propuesta. Por estos motivos, los ciudadanos han privilegiado otras fórmulas (informales) de acercarse y negociar con los diputados en el caso de proponer leyes o modificaciones. Lo anterior sucedió con la iniciativa de ley en contra

de la discriminación, ya que fue entregada y propuesta directamente a los diputados por el movimiento social llamado Jalisco Incluyente, en 2006, con lo cual se evitaron el desgastante proceso de recabar firmas.

Los diputados admitieron la pobre aplicabilidad de la Ley de Participación Ciudadana, por lo cual, a mediados de 2007, trabajaron en una reformulación. Fruto de esta labor, se abrogó la citada ley y generó el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, que entró en vigor en agosto de 2008. El Libro Quinto de este código es relativo a la participación, y contempla entre los instrumentos de participación al referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. En el caso de la iniciativa popular, con la actual normatividad, además de elaborar la iniciativa y juntar las firmas requeridas, la solicitud (iniciativa y firmas) es recibida y revisada por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (artículos 440 y 441 del Código), que procederá a corroborar los datos de los ciudadanos que la respaldan. En caso de que se cumplan todos los requisitos, entonces los consejeros del instituto decidirán por votación (mayoritaria) si la iniciativa pasa con los diputados locales. Es decir, con esta normatividad, lejos de agilizar la participación, se incorporan varios pasos más al ya de por sí complejo trámite de la iniciativa popular.

La interrogante es permanente: ¿qué tan efectivos resultan otros mecanismos o espacios creados para facilitar la participación ciudadana? Se han generado espacios de participación (en el ámbito estatal y municipal) como los consejos o comités consultivos, y otros como las juntas de gobierno que buscan idealmente la reflexión o toma de decisiones conjunta (sociedad-gobierno) sobre políticas pública. Estos espacios, si bien pueden ser públicamente relevantes, son complejos; en ellos se generan factores que hacen viables o limitan la efectividad de la incidencia. Presuponemos que la estructura de estos espacios de participación tiende a favorecer la voluntad y el criterio de las autoridades. Sin embargo, es necesario considerar la capacidad de propuesta, crear consensos, y la posibilidad de acción de las organizaciones civiles o ciudadanos que en ellos participan.

En estos espacios de participación institucionalizada se debaten y deciden políticas y acciones que afectan al Estado y que, en un momento dado, pueden cambiar la realidad de amplios grupos de población. Por esto, preocupa que se configure a través de ellos una fórmula de apertura democrática que permanentemente sea parcial, acotada y preferencial; que a partir de reglamentos y controles tendenciosos, y la posible selección a modo de actores u organizaciones, se propicie una fórmula de simulacro participativo que solo sirva para legitimar acciones o políticas con características autoritarias.

La existencia de estos espacios de participación debe ser analizada, pues si no sirven como verdaderos lugares de encuentro, debate y toma de decisión conjunta, pueden deformar y avasallar la participación. Si no funcionan de manera adecuada, y no producen políticas que brinden respuesta a las inquietudes de la sociedad, las organizaciones y movimientos continuarán usando los caminos y mecanismos no institucionales, informales y, en ocasiones, caóticos de manifestación pública e interacción con el gobierno.

Los gobiernos panistas de Jalisco hablaban de la importancia de la participación ciudadana como fórmula de gobierno para avanzar en la democratización y el desarrollo, pero mantenían un control discrecional sobre los espacios de participación institucionalizados; de tal manera que era difícil para las OSC incidir, proponer y modificar decisiones públicas importantes. Es cierto que se han aprobado leyes, constituido mecanismos y generado espacios de participación a través de los cuales se pretende concentrar y encauzar la participación ciudadana, pero la apertura democrática a la participación ha sido controlada, parcial, costosa y sesgada. En este sentido, la posibilidad real de incidencia de las OSC a través de los mecanismos y espacios institucionalizados es limitada y, por ello, poco probable que se afecten decisiones o políticas relevantes de gobierno. En cualquier caso, es importante analizar las formas y los significados en la interacción que se genera en los espacios institucionalizados de participación para identificar pistas que contribuyan a la democratización de Jalisco.

PERTINENCIA DE LA DEMOCRATIZACIÓN

Poco se ha avanzado en la participación cotidiana y decidida de los ciudadanos en acciones y políticas públicas. Debe revalorarse el uso de la política para fortalecer la democracia cotidiana, lo cual implica abrir espacios para una participación ciudadana que pueda influir en definiciones de gobierno y aportar a soluciones integrales de gobernabilidad y desarrollo para el país. El fortalecimiento y la presencia pública de la sociedad civil (crítica y activa), que logre una adecuada interacción con el gobierno en espacios institucionalizados, debe convertirse en un factor relevante para impulsar el bienestar y desarrollo con equidad.

Por otra parte, los gobiernos panistas (y Jalisco no es la excepción) representaron en el imaginario de la sociedad la posibilidad de la alternancia, y con ello la esperanza de un cambio hacia la ampliación de la vida democrática en la sociedad. La importancia del panismo, en general, se aprecia en el relevante cúmulo de votos electorales a escala federal y en diferentes estados de la república, así como en los recursos públicos que recibe del Instituto Federal Electoral (IFE). Es significativo que el presupuesto de este instituto, en el año electoral 2006, superó al del programa Oportunidades (que apoya a los pobres del país), y los partidos políticos recibieron una sustancial suma de recursos vía prerrogativas públicas; en total, 4,913 millones de pesos: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), 1,265.3 millones, y el PAN poco más de 1,145 millones.¹ En continuidad con esta idea, para las elecciones de 2009 (elecciones intermedias), el gasto electoral fue de 20,887 millones de pesos. Los partidos, acorde con las reformas hechas a la ley electoral, ya no erogan para ese periodo pagos de publicidad en medios masivos de comunicación (la publicidad la contrató y pagó el IFE). A los partidos se les asignaron 3,632 millones de pesos, y se

1. “El presupuesto del IFE supera en 10% al de Oportunidades”. En *La Jornada*, 15 de agosto de 2005, sección “Política”.

otorgaron 8,350 millones de pesos para gastos de operación del IFE. De acuerdo con un estudio del CIDE (Mena, 2010), el gasto electoral equivalía a 10% del que se destina a la educación pública, y a 85% del programa Oportunidades para ese año.

En Jalisco, con las elecciones de 2006, los panistas ganaron la gubernatura por tercera ocasión consecutiva; además, lograron mantener en diferentes periodos la mayoría de diputaciones en el Congreso. Si bien para 2009 perdieron ante el PRI las presidencias municipales más relevantes del estado y la mayoría del Congreso, el PAN conservaba gran importancia electoral. Es un partido que cuenta con significativos recursos económicos de origen público y genera, gracias a la negativa historia de dominio priísta, una expectativa de apertura y consolidación de la democracia. Es una institución que ha impulsado la democracia representativa en el país, con importante influencia en algunos estados, como en Jalisco.

A pesar de su discurso democrático, los gobiernos panistas enfrentan una tensión sobre las formas y el nivel de participación de la sociedad civil en acciones públicas o asuntos de gobierno. Por un lado, crean programas y ofrecen seminarios a organizaciones civiles de corte asistencial; por otro, cuando existen organizaciones que se manifiestan en contra de propuestas o acciones de gobierno, los tratan de forma discriminatoria. Alonso y Blanco (1999) dan cuenta de la contradicción en que han incurrido los gobiernos panistas en relación con las organizaciones de colonos (vecinales): “Quieren que la gente se organice democráticamente, pero temen a los grupos organizados”; prefieren tratar con individuos que con organizaciones. En esta línea, el ex gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez, calificó en 2009 como “opositados” (se oponen a todo) a las organizaciones que no estaban de acuerdo con abrir líneas del Macrobús. En 2010, la misma expresión fue usada por Herbert Taylor Arthur, en aquel entonces coordinador de Innovación y Desarrollo del gobierno del estado, en relación con las agrupaciones que se opusieron al desarrollo de la Vía Express, entre

ellas la organización llamada Ciudad para Todos.² Las organizaciones tenían motivos y propuestas, pero fueron parte de esta tensión entre la participación y la descalificación.

Desde otra perspectiva, Ernesto Isunza y Alberto Olvera destacan que en el “discurso de varios funcionarios públicos se identifica una especie de núcleo duro del Estado, en el cual la participación ciudadana tendría una dificultad especial intrínseca para desarrollarse” (2006: 275), y más en temas importantes para el gobierno, como seguridad pública y política económica, entre otros.

Con o sin estos recelos, los gobiernos panistas no pueden eludir la importancia de la sociedad civil, en la medida en que se presenta como actor fundamental para la gobernabilidad y el desarrollo del país. Es un hecho que la sociedad civil actúa y puede hacerlo por los cauces institucionales o fuera de ellos; no en vano los gobiernos panistas de Jalisco decidieron crear mecanismos y espacios para incorporar, organizadamente y de manera formal, su participación. Debemos preguntarnos si estos mecanismos y espacios realmente dieron cabida a una participación abierta y crítica de la sociedad civil, de tal modo que fueran fuente de procesos en verdad democráticos que llegaran a incidir en la vida pública.

Juan Manuel Ramírez (1999, 2002), Laura Romero (2001), Jorge Alonso e Isabel Blanco (1999), y Rigoberto Gallardo *et al.* (1998) han planteado tesis generales en torno a los gobiernos panistas de Jalisco y la apertura democrática que posibilitara la participación de la sociedad civil. Dichas tesis fueron propuestas para el primer periodo de gobierno estatal del PAN (entre 1995 y 2000); sin embargo, en buena parte mantienen su vigencia. A continuación las presentamos.

2. La nota sobre los “opositodo” fue publicada en *La Jornada Jalisco*, 10 de noviembre de 2009. También aparece en la página electrónica de la revista *Turco Viejo*: <http://turcoviejo.wordpress.com/2010/07/09/los-opositodo/>

Gallardo *et al.* afirman que en los primeros años de gobierno de Alberto Cárdenas, la vía de interlocución de la sociedad civil con el gobierno fue acotada: “No ha habido interlocución real de las organizaciones de la sociedad civil con el Gobierno del Estado, parece ser que respecto de la participación de la sociedad en los asuntos públicos de su interés, el gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez sólo es capaz de ver y usar vías institucionales y formales” (1998: 78).

Asimismo, Ramírez asegura que el gobierno del PAN es más anticorporativo que pluralista:

Está teniendo lugar un quiebre o cambio significativo en la forma en que se articulan e interviene los actores centrales en los asuntos claves para la vida de la ciudad: de fundamentalmente corporativa y cupular a semicorporativa e inicialmente plural. Pero se trata de un proceso que involucra a segmentos reducidos de la sociedad y que se encuentran en una etapa de definición (1999: 64).

Por su parte, Romero sostiene que “el tipo de democracia con el que se compromete el proyecto histórico del panismo es el de una democracia limitada, sin justicia social, en donde no se cuestiona la explotación ni la exclusión que su modelo económico neoliberal genera” (2001: 28).

Las tesis no son excluyentes, ya que coinciden en que se inició un cambio en la apertura de procesos democráticos, pero no se han logrado tener espacios abiertamente participativos; se generó una tendencia a caminar por vías selectivas y limitadas.

A partir de la visión amplia de democracia, y la posibilidad de participación e interacción entre sociedad civil y Estado, Isunza plantea una hipótesis relativa a los diferentes gobiernos en el país: “Muchos de los mecanismos de relación sociedad civil-Estado no son eficientes porque funcionan principalmente como medios para legitimar la acción de los gobernantes y no como contrapartes efectivas del poder gubernamental, como auténticos mecanismos de participación responsable” (Isunza y Hevia, 2006: 22). Se desprende que la manera como

se ha conducido la apertura política ha propiciado la proliferación de mecanismos que buscan legitimidad de gobierno, y no la eficacia de las políticas generadas. El mismo autor agrega que en los ámbitos estatales “sobresalen los órganos colegiados con representación ciudadana, tanto consultivos como cogestivos, sumando 56% de la oferta de participación institucional. Su desempeño depende tanto del diseño y las capacidades que tengan estos órganos como del tipo de actores que participen en ellos” (Isunza y Hevia, 2006: 92-93).

TRES ESPACIOS RELEVANTES DE COGESTIÓN EN JALISCO

Desde una perspectiva institucional, la relación entre sociedad civil y Estado puede examinarse si se toma en cuenta el grado de formalidad-informalidad de los mecanismos de interacción existentes en relación con la participación ciudadana, la transparencia o la rendición de cuentas (Isunza, 2006; Isunza y Hevia, 2006; Isunza y Olvera, 2006). Coexisten mecanismos formales (identificados en leyes, reglamentos, acuerdos, etcétera) e informales de interrelación, tanto de presión (mítnes, plantones, tomas de oficinas), diálogo y negociación (mesas de concertación), como de comunicación (las visitas de autoridades a colonias y barrios).

A los espacios de interrelación (de contacto) intencionales, que implican intercambio entre sociedad civil y el Estado, Isunza (2006; Isunza y Hevia, 2006) e Isunza y Olvera (2006) los identifican como interfaces socioestatales (ISE), espacios de conflicto en donde se efectúan interacciones por lo general asimétricas en relación con las fuerzas en juego.

Estos autores reconocen tres ISE de tipos cognoscitivos:

- Interfaz de contribución (participación social-informativa). SC→E, la sociedad civil informa al Estado.

- Interfaz de transparencia (información gubernamental). SC←E, el Estado informa a la sociedad civil.
- Interfaz comunicativa (colaboración informativa). SC↔E, sociedad civil y Estado se informan mutuamente; se comunican.

Reconoce tres ISE de tipo político:

- Interfaz mandataria (democracia directa, control social), SCPE, la sociedad civil controla, domina o dirige al Estado.
- Interfaz de transferencia (políticas públicas subrogadas, transferencia de políticas), SCÜE, el Estado controla, domina o dirige a la sociedad civil.
- Interfaz cogestiva (cogestión), SCÛE, la sociedad civil y el Estado mantienen una relación de cogestión. Ejemplos de este tipo son los consejos electorales del IFE y otros cuyas decisiones son de carácter vinculatorio.

En esta obra profundizaremos en la interacción gobierno y OSC, que se da en los espacios de participación con las siguientes características:

- Espacios donde el Estado y la sociedad mantienen una relación de cogestión, y las decisiones pretenden ser de carácter vinculatorio.
- Espacios institucionalizados a partir de leyes elaboradas durante los gobiernos panistas de Jalisco, ya que son un referente en el discurso de la apertura democrática de los gobiernos (como ya se estableció).
- Espacios donde explícitamente se dé lugar a la participación o ya estén participando las OSC.

Para iniciar, nos preguntamos: ¿existen mecanismos institucionales de participación en los cuales se dé la cogestión? ¿cuáles fueron creados en los gobiernos panistas de Jalisco (a partir de 1995)? ¿en cuáles participan OSC?

CUADRO 4.1 LEYES ESTATALES ELABORADAS POR CONGRESOS CON MAYORÍA PANISTA QUE PROPICIAN LA PARTICIPACIÓN

Aprobación de una ley para fomentar y organizar la participación ciudadana en general, vía mecanismos de democracia directa o semidirecta.

- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco. Aprobación: 31 de enero de 1998. Publicación: 7 de marzo de 1998.

Leyes en las cuales se intenciona y promueve la participación de la sociedad civil, sin que ello implique la creación o el desarrollo de algún espacio formal de participación ciudadana.

- Ley Orgánica de la Procuraduría de Desarrollo Urbano.
- Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

Leyes en las cuales se da origen a espacios formales de participación, específicos para ciudadanos en lo individual (no como parte de organizaciones).

- Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- Ley Electoral del Estado de Jalisco.
- Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.
- Consejo para la Atención de las Víctimas del Transporte Público.

Leyes que dan vida a diferentes espacios de participación que consideran la presencia explícita de OSC (o personas que las representan).

- Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco. Aprobación: 16 de diciembre de 2004. Publicación: 25 de diciembre de 2004 (se crea el Consejo Estatal para el Desarrollo Social, órgano consultivo del gobierno del estado de participación ciudadana, en el que hay dos consejeros ciudadanos de organizaciones sociales, civiles y asistenciales con actividades de desarrollo social).
- Ley de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco. Aprobación: 25 de septiembre de 2003. Publicación: 25 de octubre de 2003 (se crea la Comisión Estatal Coordinadora para el Desarrollo y Protección de las Niñas, los Niños y Adolescentes, órgano consultivo en el cual participan tres instituciones de asistencia social privada que atiendan a este sector).
- Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Jalisco. Aprobación: 4 de diciembre de 2003. Publicación: 18 de diciembre de 2003 (se crea el Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, Cepavi, en cuya junta de gobierno participan tres especialistas en la materia, de las universidades más representativas en el estado, tres vocalías, a cargo de representantes de los organismos sociales más destacados por su trabajo y estudio en esta materia).
- Ley del Instituto Jalisciense de las Mujeres. Aprobación: 18 de diciembre de 2001. Publicación: 29 diciembre de 2001 (en la junta de gobierno participa como representante un delegado del consejo ciudadano; el consejo es un organismo de participación social representado por indígenas, instituciones académicas, asociaciones civiles, organismos no gubernamentales, empresariales y demás sectores sociales que aseguran la representación de la sociedad jalisciense).
- Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de la Juventud. Aprobación: 31 de enero de 2002. Publicación: 12 de febrero de 2002 (la junta directiva es el órgano supremo del instituto, y está integrada por cinco vocales representantes de las OSC y de las asociaciones u organismos juveniles ciudadanos. El consejo estará constituido hasta por cinco representantes de entidades, organismos o asociaciones de los sectores público, privado o social, integrados por jóvenes).
- Ley del Organismo Público Descentralizado Patronato del Centro de Ciencias y Tecnología. Aprobación: 30 de enero de 1998. Publicación: 3 de marzo de 1998 (en el consejo directivo participan representantes de las diversas instituciones de educación superior del estado).
- Ley de Fomento a la Ciencia y la Tecnología del Estado de Jalisco. Aprobación: 12 de abril de 2000. Publicación: 6 de mayo de 2000 (se crea el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco, Coecytjal, en cuyo consejo directivo participan organismos privados y del sector educativo).

En 2007, estaban vigentes 126 leyes estatales, elaboradas en periodos de gobierno panistas y con la mayoría de diputados panistas en el Congreso (de 2009 a 2012 la mayoría ha sido de diputados priistas). En el cuadro 4.1, se presentan algunas de ellas.

Estas leyes dieron lugar a la creación de siete espacios con interacción entre gobierno y sociedad civil, pero no en todos se generaron fórmulas de cogestión con OSC.

Surgieron espacios de participación en la Ley del Patronato del Centro de Ciencias y Tecnología y de la Ley de Fomento a la Ciencia y la Tecnología del Estado de Jalisco; sin embargo, son espacios especializados y elitistas por los asuntos que tratan, ajenos a los problemas y las necesidades primarias de la sociedad civil, y privilegian la participación de instituciones de educación superior, además de algunas cámaras y consejos agropecuarios, industriales y comerciales. Esta lógica selectiva en sus miembros, y la representación especializada para los consejos, implica una visión particular (centrada en la ciencia) de la interacción sociedad civil y gobierno, por lo cual estos espacios no se tomaron en cuenta para el presente libro.

De la misma forma, también se crearon espacios institucionales de participación derivados de la Ley de Desarrollo Social y la Ley de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes. No obstante, el Consejo Estatal para el Desarrollo Social, y la Comisión Estatal Coordinadora para el Desarrollo y Protección de las Niñas, los Niños y Adolescentes, son espacios de consulta que no poseen carácter cogestivo, es decir, sus recomendaciones no son vinculatorias.

Para este libro se seleccionaron los espacios institucionalizados de participación con carácter cogestivo derivados de los siguientes ordenamientos: Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de la Juventud; Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Jalisco, y Ley del Instituto Jalisciense de las Mujeres.

Se recurrió a tres técnicas para obtener información que se desarrollaron en forma paralela y complementaria:

- Entrevistas a informantes representativos de la institución y de las OSC que integran cada espacio.
- Se amplió y complementó la información de cada caso con fuentes impresas o electrónicas: leyes, material periodístico, actas de reuniones, boletines y otros materiales impresos con información sobre los espacios.
- Se acudió a la observación participante en reuniones de trabajo.

Para el análisis de cada espacio, se consideraron variables generales como:

- El contexto donde se desarrolla.
- Cómo se inscribe el espacio de participación en la ley que le da origen.
- Cómo se conforma el mecanismo institucional de participación.
- Cómo se generan los planes de trabajo.
- Qué recursos se poseen.
- Cómo se da la interacción entre los actores.
- Cómo es la participación de las OSC dentro de estos mecanismos.
- Eficacia de los mecanismos (resultados y políticas).

LA INCIDENCIA PÚBLICA Y LA COGESTIÓN

La incidencia pública

No siempre existe, por parte de la sociedad civil, y en particular de las organizaciones civiles, interés explícito por interactuar con el gobierno para generar cambios en el ámbito público. Se entiende que la historia autoritaria del PRI en México ayuda a justificar la búsqueda de autonomía y, a la vez, la desconfianza de las OSC sobre la acción de los gobiernos. Por otro lado, algunos grupos, sea por necesidades, coyunturas o estrategia de acción, buscan la interacción y pretenden ejercer presión en las autoridades para generar espacios de participación a

través de los cuales logren influir e impulsar cambios en acciones, leyes y reglamentos, decisiones políticas y programas públicos de las instituciones del Estado. Esta intencionalidad de acción y cambio no se da en todos los ámbitos; es reflejo de una necesidad y parte de una cultura participativa y democratizadora de la sociedad.

La incidencia pública es un concepto que cobija diferentes acciones o procesos de participación ciudadana (de diversa índole y nivel de complejidad), conscientemente destinados a influir en actores relevantes o cambios en asuntos de interés público. La incidencia pública se ha definido como el “proceso de movilización de la sociedad civil con el objetivo de influir o persuadir a un actor con poder de decisión” (CESCAM, 2002: 13); el “proceso consciente e intencionado para la consecución de un cambio concreto” (CESCAM, 2002: 14); “participar organizadamente en la persuasión de otros actores de la esfera pública, para transformar sus percepciones, ideas, decisiones y/o acciones” (Tapia *et al*, 2010: 12).

Así, la incidencia es una modalidad de participación ciudadana que tiene un fin (influir o cambiar) sobre actores concretos (por ejemplo, el gobierno) para lograr cambios en asuntos públicos. A las interacciones entre sociedad civil y gobierno, cuya intención sea generar cambios, podemos identificarlas como relaciones de incidencia; está claro que entre ellas se incluirían las que implican cogestión (dentro del ámbito de la incidencia se encuentra el de la cogestión).

En síntesis, las acciones de incidencia pública implican, para diferentes autores:

- Que se realicen acciones, sean de tipo confrontativas o cooperativas, pero dirigidas a lograr cambios significativos en las decisiones, acciones y programas públicos.
- Requieren intención consciente, organización y algún nivel de planeación específica por parte de la sociedad civil.
- Pueden representar un elemento formativo en relación con el fortalecimiento de una cultura de la participación democrática.

- Generan procesos de empoderamiento de la sociedad civil.
- Son una vía para lograr, de manera pacífica, un modelo civilizatorio democrático y humanista.

Por otro lado, no todas las interacciones que buscan influir o producir cambios son efectivas, lo cual nos invita a reconocer y analizar los factores que pueden formar parte de los procesos de incidencia (serie de acciones coordinadas destinadas a lograr el objetivo de influencia o cambio):

- Contexto en el que se desarrolla la incidencia.
- Las vinculaciones y contactos (formales o informales) con los actores en los cuales se busca influir; estrategia de acción y articulación.
- Los proyectos y propuesta de cambio.
- Las propias capacidades de las organizaciones para la incidencia.

Estos factores, por su gran relevancia, deben ser punto de referencia para el análisis de datos, pero sin duda se requieren otros elementos teóricos para lograr profundización en mecanismos específicos de incidencia, como la cogestión.

La cogestión (máximo grado de incidencia en espacios institucionalizados)

Esta búsqueda intencionada de influir y realizar cambios, que llamamos incidencia pública, puede realizarse en múltiples escenarios, a través de diversas modalidades, inquiriendo diferentes niveles de influencia. Ante ello, se distinguen también diferentes grados de participación y compromiso de los promotores y actores de la incidencia.

Algunas modalidades de interacción entre sociedad civil y gobierno privilegian el intercambio de información y la consulta, por lo cual se sustentan en la comunicación, y no de modo necesario se pretende, o

logra, generar compromisos por las partes (sociedad civil-gobierno) o acciones vinculatorias. Las organizaciones pueden ser convocadas a participar solo para escuchar, ofrecer opiniones y consejos de manera puntual, sin que haya obligación de que sus opiniones sean formalmente tomadas en cuenta.

Existen, por otro lado, las modalidades de interacción en las cuales el compromiso en la participación es relevante, y es necesaria mayor formalidad y responsabilidad por las partes, al resultar de la interacción decisiones o políticas con carácter vinculatorio. El grado de participación es tan notable que puede llegar a darse un cuestionamiento de los esquemas para tomar decisiones, es decir, puede cuestionarse el esquema de decisión vertical, dirigentes / dirigidos; el de sujetos que deciden y sujetos pasivos, los sujetos y los objetos. Se busca en ellos la generación de consensos y se crea el compromiso de vigilar los resultados.

El mayor nivel de influencia en una relación de interacción entre gobierno y organizaciones civiles es el de cogestión o codecisión. Francisco Iturraspe (1986) afirma que la cogestión implica y pone el acento en una codecisión, esto es, en un proceso real de toma conjunta de decisiones. La gestión de una empresa puede llegar a implicar, además de tomar en cuenta la opinión de los trabajadores, su participación en labores sustantivas de la dirección. En el ámbito social, tiene que ver con la participación de los ciudadanos en administración y gestión de los organismos públicos. Isunza agrega que una relación de cogestión es aquella en la que la sociedad civil y el Estado administran un proceso en forma conjunta (entre dos o más partes) (Isunza y Hevia, 2006). Esta definición da cuenta de un grado relevante de participación, y quienes podrían identificarse como los “dirigidos” asumen un papel diferente al participar activamente en la toma de decisiones y lograr un nivel de relaciones más horizontal con quienes suelen ser los dirigentes.

El modelo de participación que implica codecisión o cogestión tiene sus orígenes en el ámbito laboral-sindical. Iturraspe (1986: 40) menciona que después de la segunda guerra mundial, durante el proce-

so de reconstrucción de Alemania, y con la intención de reemplazar el esquema de empresa organizado durante el periodo totalitario, se produjo la experiencia de cogestión más generalizada, la cual se fue perfeccionando con nuevas leyes que aumentaban el poder de decisión de los obreros, sobre todo en las grandes empresas. La política de cogestión (*Mitbestimmung*, en alemán) daba a los sindicatos un mayor poder de decisión en el lugar de trabajo. Ahora bien, con el avance de la democracia, el modelo de participación que implica la cogestión se ha extendido en ámbitos más allá del laboral.

El Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos (2002) menciona que, para las OSC, la posibilidad de ejercer la “corresponsabilidad” en los mecanismos de interacción sociedad-gobierno debe basarse en compartir el poder de decisión, pero al tener clara la diferencia de funciones y atribuciones para cada actor. La corresponsabilidad se traduce en la participación activa y global en el proceso de decisión, desarrollo y evaluación de las acciones, y va más allá de la emisión de opiniones, o bien de una asociación basada en el intercambio de recursos por servicios específicos.

Algunos factores que influyen en la posibilidad de la cogestión son: el contexto en donde se desarrolla; la estructura institucional; la representatividad de los actores; las normas en las que se basa (equilibrio numérico, de voto, de convocatoria); el grado de preparación y cultura política de los participantes, y la información que poseen los participantes

CONDICIONES DE EQUIDAD Y VIABILIDAD PARA LA COGESTIÓN

Debe actuarse con prudencia, ya que los esquemas o estructuras para facilitar la participación de la sociedad civil en el ámbito público son complejos y engañosos; debe analizarse si los ciudadanos participan en calidad de representantes de sus organizaciones o de un sector social; si los representantes (los designados) son seleccionados por

sus pares de la organización mediante fórmulas democráticas o se autonombran y en la práctica no representan a su organización, o si son elegidos por el gobierno, por lo cual se generan esquemas de participación ciudadana sin representatividad. De ahí que sea relevante identificar las fórmulas y normas que, de manera estructural, limitan la representatividad de los participantes en estos espacios.

Puede también darse el caso de tener espacios de participación en donde hay representatividad, pero limitada por las reglas o los fines del propio espacio, o de las juntas en las que la representación de las OSC es minoritaria, y por ello no puede cambiar el sentido de alguna votación. Cuando se afirma que deben existir espacios institucionalizados que permitan la participación de la sociedad civil, hay que verificar que su estructura y lógica de conformación en verdad hagan viable una adecuada y suficiente representatividad.

Siempre se corre el riesgo de que los espacios de participación funcionen como una pantalla de pseudodemocracia para encubrir o legitimar acciones autoritarias de gobierno, y que no ofrezcan oportunidades reales a la sociedad civil para incidir en políticas públicas, posicionar propuestas o impulsar acciones de interés público. Si los gobiernos pretenden que estas instancias funcionen, deben no solo buscar una estructura que facilite un diálogo horizontal y una toma de decisiones equilibrada sino considerar la diversidad y generar las condiciones (normas y recursos) para que los representantes de la sociedad logren sinergia con el gobierno.

Fortalecer a la sociedad civil es parte de un proceso para fortalecer al Estado (en referencia a todo el sector público). Como menciona Gonzalo Delamaza (2005: 17), modernizar el Estado no es solo lograr mayor eficiencia en los procedimientos administrativos; tampoco implica convertirlo en un generador de negocios. Desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática, modernizar al Estado implica establecer un modelo para conducir democráticamente al país e involucrar al conjunto de actores y componentes.

Los elementos que conducen a una adecuada representatividad en los espacios donde se busca la cogestión son la normativa relativa a la representatividad de los participantes en estos espacios, y los mecanismos propios del espacio que influyen sobre la representatividad.

Un ángulo para el análisis de la información surgida del trabajo de campo, deberá obtenerse a partir de identificar y valorar si existen en los consejos o juntas de gobierno elementos que posibiliten y aporten a la viabilidad de una adecuada incidencia en lógica de cogestión. Formar parte de una instancia en la cual se toman decisiones, no implica en automático asegurar el éxito en la relación de incidencia; como parte de la interacción, hay factores que pueden limitar la viabilidad de la incidencia y llevar a que las decisiones excluyan los intereses de las organizaciones civiles. Los espacios de cogestión deben contar con elementos de equidad que contribuyan a obtener resultados.

Estos elementos que conducen a una relación de incidencia en los espacios vinculados al modelo de cogestión, van desde transmitir la información en forma adecuada, hasta que haya condiciones para la cogestión paritaria u orgánica (Iturraspe, 1986: 41), grado en el cual se requieren elementos institucionales que obliguen a un equilibrio paritario y equitativo de fuerzas.

Basados en la propuesta de Iturraspe (1986: 41), se proponen cuatro elementos de interacción necesarios para favorecer la equidad y viabilidad de la cogestión:

- Adecuada información: elemento fundamental dentro del proceso de conocimiento ante la toma de decisiones; sin este no es posible involucrar activa y críticamente a las partes.
- Consulta de opciones: un grado superior a la información, necesario para obtener la anuencia de los interesados o sus organizaciones con la intención de definir el rumbo de las decisiones. Algunas consultas pueden considerarse de carácter vinculante, ya que el resultado define formalmente el rumbo de la decisión que impulsarán los representantes.

- **Fiscalización:** posibilidad y recursos para supervisar y evaluar las acciones. Aspecto importante para valorar y sustentar la toma de decisiones.
- **Paridad en la cogestión:** implica gestionar y tomar en conjunto decisiones.

Este último elemento podría reflexionarse a partir de tres aspectos que nos ayudan a valorar si es real la equidad en la cogestión: el derecho de veto sobre determinadas decisiones; la negociación (no el voto) como aspecto formal para llegar a acuerdos entre las partes antes de tomar las decisiones, y la integración equilibrada de representantes de sectores involucrados.

Iturraspe (1986) sugiere que la toma conjunta de decisiones es mejor, en la medida que se cumplen los cuatro elementos citados. Obviamente, no es cuestión de cumplir o no; influye la calidad del cumplimiento, ya que no es lo mismo mandar información con tiempo para su lectura, que darla el mismo día de la reunión. Se deben identificar si se cumple apropiadamente con estos elementos, porque en esa medida las decisiones son más conscientes, sustentadas y viables.

Obstáculos para la cogestión

Podemos identificar factores externos a los espacios de interacción que influyen en las relaciones de incidencia y cogestión; identificarlos como obstáculos que limitarían, atrasarían o impedirían la puesta en práctica de acuerdos y procesos. Su análisis nos puede ofrecer pistas para valorar la viabilidad de la cogestión.

Rebecca Abers (2000: 9) realizó un estudio de la posibilidad de empoderamiento de las organizaciones cívicas, en relación con la toma de decisiones sobre los presupuestos participativos en Brasil, y destacó que hay obstáculos que imposibilitan las decisiones. Retomamos algunas de sus ideas como referencias de análisis:

- Impedimentos operativos: se refieren, por ejemplo, a la distinta temporalidad o disponibilidad de presupuestos, entre la agenda gubernamental y el desarrollo de acciones.
- Falta de vinculación y comunicación política: creados los espacios legítimos para la acción pública, existen problemas para establecer una adecuada comunicación, *rapport* y negociación con otros organismos o autoridades y con la sociedad.
- Imposibilidad para ejercer influencia: las decisiones tomadas en los espacios no poseen la fuerza política para influir en otros actores que son necesarios para realizar o completar la acción. Las negociaciones en política pública requieren la acción positiva de una multiplicidad de actores internos al gobierno (otras instancias) como externos (grupos de poder, medios de comunicación).

Capacidades de las organizaciones para la incidencia y la coestión

Las modalidades de incidencia, como se mencionó, pueden ser diversas; se definen en función de los objetivos, el contexto, los actores sobre los que se pretende incidir, y las capacidades de las organizaciones, entre otras. Es importante enfocarnos a las capacidades de las organizaciones civiles que hacen posible el éxito o fracaso en la interacción:

- Capacidad de organización: que posean una estructura estable y capacidad financiera para garantizar recursos para las acciones de incidencia.
- Capacidad propositiva: que tengan conocimientos para crear e impulsar propuestas de acción viables, factibles y replicables. También es necesario que puedan ejecutar sus acciones y evaluarlas.
- Capacidad de gestión: además de desarrollar propuestas viables, deben aprovechar las coyunturas, ubicar sus interlocutores y, en general, instalar sus propuestas en la arena de las decisiones.
- Destrezas políticas: establecer relaciones con otros actores afecta-

dos o interesados frente a una figura de autoridad. Implica generar consensos y alianzas frente a los desafíos del proceso.

El análisis que logremos realizar a través de estas capacidades, nos dará una perspectiva realista de las posibilidades en la acción de las organizaciones en estos procesos participativos.

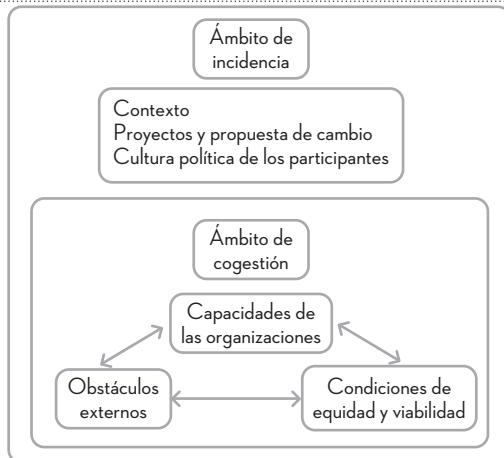
Esquema general de análisis

Las referencias en torno a los espacios de participación, incidencia en general, e incidencia en espacios de cogestión, fueron la base para desarrollar un esquema integral que sirvió para analizar la información. Gracias al esquema se evidenciaron factores que limitan o posibilitan la cogestión.

Existe un ámbito general que sirve de marco analítico: el de la incidencia (que da cuenta del contexto en que se desarrolla), los proyectos, las propuestas y características de los participantes. La incidencia, a su vez, contiene otro ámbito: el de la cogestión, que puede ser analizado a partir de diferentes categorías, factores o elementos: factores de índole general; elementos en torno a la equidad y viabilidad; obstáculos externos, y capacidades de las organizaciones para la cogestión.

Con este esquema como base, se analizaron los espacios institucionalizados de participación de carácter cogestivo, que se estudiarán en los siguientes capítulos.

GRÁFICA 4.1 ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS INTEGRAL



Incidencia en la junta de gobierno del Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar

ÁMBITO DE INCIDENCIA

No todas las interacciones gobierno–sociedad civil tienen como fin último influir con efectividad y generar cambios en políticas y acciones públicas. Estamos invitados a reconocer y analizar los diversos factores que forman parte y repercuten en la efectividad de los procesos de incidencia (acciones coordinadas destinadas a lograr el objetivo de influencia o cambio), y que en particular se vinculan a la posible cogestión en espacios institucionalizados de participación.

En este capítulo describiremos y analizaremos los factores generales que influyen en la articulación y la posibilidad de incidencia en la junta de gobierno del Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (Cepavi).

El Cepavi forma parte del sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco (DIF, organismo estatal), pero cuenta con autonomía técnica. Procura la planeación y el apoyo normativo, la consulta, evaluación y atención de las políticas y los criterios generales relativos a la prevención y atención de la violencia intrafamiliar en Jalisco. Entre sus objetivos, de acuerdo con la ley que le dio origen, están: determinar las políticas públicas y los criterios rectores, relacionados con la prevención y atención de los asuntos sobre violencia intrafamiliar; establecer las bases de modelos de atención y coordinación entre las instituciones del estado y los municipios en torno a la violencia intra-

familiar, e impulsar y apoyar los trabajos de investigación y análisis relacionados con la violencia intrafamiliar.

El surgimiento de este consejo se debe a un movimiento social que emergió en 1998, y que fue bautizado, en 1999, como Voces Unidas. Al colectivo se sumaron una amplia gama de organizaciones civiles, religiosas y académicas, además de personas que se unieron para impulsar una iniciativa de ley que ayudara a reducir la violencia intrafamiliar. Entre las organizaciones fundadoras de Voces Unidas se encontraban el Centro de Investigación y Apoyo a la Mujer (CIAM), el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (Imdec), Alianza Cívica, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), e instituciones académicas y organizaciones políticas agrupadas en el movimiento Por un Milenio Feminista de Jalisco.

El colectivo optó por la vía institucional de participación. Retomó la entonces recién creada Ley de Participación Ciudadana, y aplicó el mecanismo “iniciativa popular” para llevar al Congreso del Estado una propuesta de ley relacionada con la violencia intrafamiliar. En diversos ensayos y libros se narra esta experiencia, y exhibe el desgaste que para las organizaciones representó emplear este mecanismo. Después de un esfuerzo sin precedentes, Voces Unidas presentó al Congreso, el 26 de marzo de 1999, la primera iniciativa popular en México.

El hecho de que los ciudadanos presentaran esta iniciativa causó discrepancia en el Congreso (formada en su mayoría por diputados del PAN), y se produjeron diversas posturas. De acuerdo con Teresa Zúñiga, Francisco Ibarra y Elena Aguilar (2003: 95), los diputados no consideraban que la Ley de Participación fuera un riesgo para la gobernabilidad, porque difícilmente la sociedad civil tendría la capacidad de propuesta y convocatoria requerida para impulsar una iniciativa popular (0.5% del total del padrón electoral, es decir, 17 mil firmas en aquellas fechas). La entonces diputada Rocío García Gaytán (miembro del PAN y defensora de la iniciativa) afirmó que “los legisladores no estaban preparados para recibir una iniciativa”, que además se proponía reformas a diferentes instrumentos jurídicos. Así, no solo fue novedoso

para el ciudadano emprender este camino sino que para los diputados también fue un proceso de aprendizaje.

Fueron 14 organizaciones ciudadanas las que formaron parte del colectivo Voces Unidas; 40,782 firmas fueron recabadas; 114 municipios participaron con firmas; 150 asociaciones y organizaciones ciudadanas jaliscienses participaron en la promoción y recolección de firmas; 50 talleres se llevaron a cabo; cinco mil carteles fueron impresos; 22,500 manuales de promoción de la ley; 20 mil trípticos, y 500 folletos impresos con la propuesta de ley (Zúñiga, Ibarra y Aguilar, 2002; 2003: 214-215).

A pesar de cumplir todos los requisitos oficiales y lograr un relevante impacto social que se reflejó en los medios de comunicación, debates públicos y que recabaron más del doble de las firmas requeridas por la ley, el Congreso presentó su dictamen, el 28 de noviembre de 1999, en el que expresó su negativa a crear una ley en relación con la violencia familiar como lo planteó el colectivo. Decidió crear el libro VI del Código de Asistencia Social (publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, el 9 de diciembre de 1999), y modificar diversos artículos de los códigos civil y penal.

Si bien el logro no fue lo esperado, tampoco podía ser desdeñado. En relación con el Código Civil, se reformaron diez artículos, “dentro de los cuales se destaca la propia definición de democracia, puesto que ésta se amplió incorporándola como sistema al interior de las familias” (Zúñiga, Ibarra y Aguilar, 2003: 211). Por su parte, derivado del libro VI del Código de Asistencia Social, fue relevante la creación del Cepavi como órgano rector de las políticas públicas en la materia.

Tres años después de publicado el libro VI del Código de Asistencia, fue derogado. La Comisión de Equidad y Género del Congreso estatal retomó la iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar propuesta por el colectivo, y con algunas modificaciones fue aprobada el 22 de noviembre de 2003; se publicó el 18 de diciembre del mismo año en el periódico oficial.

La instalación formal del Cepavi se realizó el 30 de marzo de 2000, y ha adquirido relevancia por diversas razones. En principio, atiende una problemática pública muy compleja (la violencia intrafamiliar), que surge en muchas ocasiones a partir de disfunciones en el ámbito privado, en la familia. Incursionar en el orden familiar ha resultado amenazante, sobre todo para los sectores conservadores de la sociedad, quienes consideran impropio inmiscuirse en estos asuntos. Sin embargo, es necesario atender este grave problema porque afecta a sectores vulnerables, como mujeres y niños.

No podemos olvidar que es producto de un gran esfuerzo de acción ciudadana; un proceso innovador que supo aprovechar la Ley de Participación Ciudadana, generar opinión pública, obtener recursos y conjuntar esfuerzos para llevar al Congreso la primera iniciativa popular que se aprobó en México. Por otro lado, relevantes de reconocerse que, según el Cepavi, este esfuerzo también redituó en el desarrollo de un esquema de relación gobierno–sociedad civil, en la medida que su junta directiva está integrada por representantes de ambas esferas del estado (en particular de organizaciones civiles y académicos), que aportan conjuntamente a la planificación y toma de decisiones de trascendencia estatal para abatir la violencia intrafamiliar. Pareciera que en la junta de gobierno se intenta reflejar el espíritu de participación ciudadana que generó ese gran esfuerzo.

Desde su creación, pueden identificarse dos etapas del Cepavi. La primera desde la publicación del libro VI del Código de Asistencia hasta 2003, y la segunda a partir de ese año.

En sus primeros años, el Cepavi definió planes estatales interinstitucionales en violencia intrafamiliar; elaboró y aprobó el “Modelo de atención integral” a personas que sufren de violencia; creó las primeras unidades de atención jurídica–psicológica y de trabajo social, y las primeras de trabajo regional y municipal; ofreció cursos de capacitación al personal de las unidades; impulsó foros de análisis y campañas preventivas de sensibilización, como Piensa Diferente (2000–2001), y comenzó con el programa de fomento a la investigación (Cepavi, 2004).

A partir de 2003, el Cepavi generó la propuesta de su programa permanente; creó más unidades de atención municipal, al tiempo que continuó con la capacitación a servidores públicos y la sensibilización; elaboró los manuales operativos de atención para diferentes instancias que atienden problemas de violencia intrafamiliar; desarrolló el proyecto del Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI), inaugurado el 4 de marzo de 2004. En esta etapa, la junta de gobierno tiene la facultad de aprobar y sancionar la aplicación de los presupuestos.

El Cepavi ha impulsado la atención de la violencia intrafamiliar. En 2003 había seis Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI), para octubre de 2006 sumaban 13, y para noviembre de 2011 ya eran 21 en diferentes municipios.

Se ha debatido mucho en torno al por qué los diputados, en lugar de aprobar la ley propuesta por Voces Unidas, crearon un libro en el Código de Asistencia. Sin embargo, ese hecho fue coherente con la subordinación administrativa y financiera del Cepavi al organismo estatal DIF. Las directrices políticas que guiaron el trabajo del Cepavi (en la primera etapa) estaban subordinadas a este organismo, y el presidente del Cepavi era designado por el presidente del DIF. En cualquier caso, en los diputados privó una visión asistencialista en relación con la violencia intrafamiliar (atender los efectos en personas concretas), y no la intención de conocer y atender las causas socioculturales que estructuralmente la generan. La subordinación del Cepavi al DIF también obedeció a criterios pragmáticos, que atendían al propósito de no crear más instancias o destinar el menor presupuesto posible.

En la segunda etapa del Cepavi, tomó posesión una junta de gobierno diferente (el 17 de marzo de 2004). Este renovado impulso confirmó el interés de entender y atender las causas de la problemática vinculada a la violencia intrafamiliar, darle mayor amplitud al tratamiento de la problemática y brindar mayor autonomía al Cepavi. Se consideró de importancia clarificar atribuciones, interacciones, líneas de mando y subordinaciones, para lo cual se elaboró un reglamento.

Los objetivos de la Ley de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar en el Estado de Jalisco son:

Artículo 1. [...] I. Establecer las bases para la coexistencia pacífica de los miembros de la familia como célula básica de la sociedad.

II. Promover y estimular una cultura que favorezca y coadyuve a crear un marco objetivo de libertad y equidad, entre los integrantes de la familia, con el propósito de erradicar la violencia intrafamiliar; y

III. Establecer las bases de coordinación y colaboración, y competencia de los servicios con que cuenta el Estado, instituciones y procedimientos para la atención de personas receptoras y generadoras de violencia intrafamiliar.

Artículo 2. Para cumplir los objetivos de la presente Ley, el Ejecutivo del Estado a través de sus dependencias y entidades deberán brindar apoyo institucional y técnico para prevenir y atender los asuntos de violencia intrafamiliar.

El Cepavi no se limita a generar criterios o políticas. Para atender sus finalidades, está conformado por un presidente, una junta de gobierno de composición mixta (representantes de gobierno, organismos públicos descentralizados, académicos y OSC), un secretario técnico o director, personal técnico de apoyo, y los centros de atención a la violencia intrafamiliar.

En la primera etapa, fue presidido interinamente por Felipe Valdez (2000–2001), quien fungía como asesor de Ma. Joann Novoa de Cárdenas, esposa del entonces gobernador del estado. En junio de 2001, asumió la primera presidencia formal Juan Carlos Limón Barajas, quien era subdirector general operativo del DIF Jalisco. En mayo de 2003, Alfredo Rocha fue elegido segundo presidente. En contraste, y para su segunda etapa, la presidencia fue ocupada por un personaje de mayor jerarquía en el gobierno, el secretario de Desarrollo Humano, que en aquel tiempo era José Rafael Ríos Martínez.

La junta de gobierno, con ligeras variaciones en la primera y segunda etapa, se ha compuesto de un grupo mayoritario de funcionarios públicos representantes de instancias subordinadas al Poder Ejecutivo: Secretaría de Desarrollo Humano, DIF Jalisco, Consejo Estatal de Familia, Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, y Procuraduría General de Justicia.

Aun cuando este grupo es numéricamente superior, no debe considerarse monolítico y uniforme. Se identificaron posturas diferenciadas, quizá provocadas por celos entre instituciones, luchas por obtener recursos económicos y por no afectar sus presupuestos. Aun así, en un momento dado podían alinearse e imponerse por vía de la votación.

En la primera etapa, el funcionario representante de instituciones públicas podría ser cualquier trabajador; en la segunda, cuando asumió la presidencia el secretario de Desarrollo Humano, pidió a las otras secretarías y dependencias de gobierno que sus representantes fueran personas vinculadas al tema de la violencia intrafamiliar.

Lo anterior derivó en que algunos representantes fueran funcionarios de segundo o tercer nivel de responsabilidad; por ello, si bien conocían la temática que trata el consejo, no siempre podían tomar decisiones relevantes sin antes consultar. Una demanda de los académicos y las OSC al comenzar la planeación estratégica de 2004, fue que los representantes gubernamentales contaran con capacidad para decidir asuntos, para no caer en la dinámica de consultar a sus superiores cada decisión.

En la junta del Cepavi (en ambas etapas) participaban también un representante del Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado y de cuatro organismos públicos descentralizados (autónomos): la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), el Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM) y el Instituto Cabañas. Estas instituciones contribuyeron a generar un equilibrio de posturas en la toma de decisiones en la junta, por su autonomía con respecto al Ejecutivo. Según lo mencionado por

algunos de sus miembros en las entrevistas realizadas para esta obra, fragmentos de las cuales aparecen más adelante, en diversos debates coincidieron las propuestas y posturas del IJM y de la CEDHJ con los planteamientos realizados por algunas OSC y académicos. La coincidencia era notoria cuando se trataba de privilegiar acciones sustentadas en el respeto y la promoción de los derechos fundamentales con perspectiva de género, y cuando no se circunscribían a visiones y tratamientos fundamentalmente asistenciales del problema de violencia.

En la junta de gobierno también participaron académicos especialistas en el tema. En un principio eran cinco: de la Universidad de Guadalajara, Universidad Panamericana y el ITESO; posteriormente, solo se menciona a tres participantes: Juan Carlos Ramírez Rodríguez (Universidad de Guadalajara), Rocío Enríquez Rosas (ITESO) y Felipe de Jesús Alatorre Rodríguez (ITESO);¹ dos de ellos activos impulsores de la ley y con trayectoria en acciones públicas en defensa de los derechos de la mujer.

Como miembros de la junta, también participaron tres representantes de OSC. En la primera etapa, Rogelio Padilla (MAMA), Rebeca Rosas (CIAM) y Alejandra de Gante (Centro de Orientación y Prevención de la Agresión Sexual (COPAS). En la segunda (hasta 2007), Yolanda Fernández Watanabe (Misión Mujer), Mario Espinosa Hinojosa (Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (Mexfam) y Óscar Vargas López (Imdec). Solían asistir otras personas que representaban a la organización, cuando así se requería, porque se consideró que el puesto era para la organización, no para la persona.

Dos de las organizaciones representadas en la primera etapa de la junta participaron activamente en el movimiento Voces Unidas, que impulsó la iniciativa de ley. Contaban con experiencia en el tema, trabajo articulado a otras organizaciones, sostenían una postura crítica y

1. Hasta julio de 2008, en la página electrónica del Cepavi aparecían los nombres de estas personas como consejeros; sin embargo, dejaron de participar desde 2005.

pretendían explícitamente incidir en políticas públicas desde el Cepavi. Podrían considerarse organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y niños. En la segunda etapa (por lo menos hasta 2007), de las tres organizaciones representadas, dos fueron seleccionadas por su labor educativa en relación con mujeres (Mexfam y Misión Mujer); solo una fue parte de Voces Unidas (Imdec), que sostenía una postura crítica pero a la vez propositiva, y pretendía incidir en políticas públicas. Estas tres organizaciones no mostraron mucho trabajo de interacción entre sí —lo tenían con el gobierno—, pero cada una por su parte y desde posturas diferentes, unas que buscaban una relación de armonía poco crítica.

En las dos etapas estudiadas de la junta participaron organizaciones críticas y con experiencia en movilizaciones públicas (una por etapa), que abanderaban la reivindicación de los derechos de la mujer, y podrían considerarse en oposición a las acciones asistenciales. En la primera etapa participó MAMA, cuyo representante era conocido como una persona crítica del asistencialismo; en la segunda etapa se invitó al Imdec, reconocido por su visión en favor de procurar la reivindicación de derechos. Por otro lado, participaron organizaciones como COPAS, cuya representante, Alejandra de Gante, era a la vez servidora pública, ya que ocupó entre otros cargos el de directora general del DIF Guadalajara de 2002 a 2004, o Mexfam, con trabajo en torno a salud y prevención, y Misión Mujer, dedicada a la inculcación de autoestima y valores en jovencitas de secundarias y preparatorias (si bien estos organismos brindan servicios de apoyo y formación a mujeres, no tienen trayectoria que las conecte con la lucha de movimientos sociales de Jalisco, ni tampoco son identificadas a partir de una lógica de interacción crítica en favor de la reivindicación de los derechos de la mujer).

Al respecto de su participación y el funcionamiento del Cepavi, se entrevistó a gente que formó parte de la junta de gobierno, como Lourdes de la Hidalga, directora del organismo; María Teresa Zúñiga, del Imdec; Juan Carlos Ramírez, investigador de la Universidad de

Guadalajara y Maximina Bastida, coordinadora de Grupos Vulnerables de la Secretaría de Desarrollo Humano.

En relación con los representantes de las OSC, el académico Juan Carlos Ramírez expresó:

Hacían señalamientos realmente pertinentes, propositivos, críticos, en donde se insistía en la importancia de dar cuentas. Eso creo que era muy valioso, muy importante e interesante y que, de alguna manera, imprimía cierta dinámica al trabajo dentro del consejo. Pero otras organizaciones que no tienen esa experiencia y no vienen de la lucha de movimientos sociales y que están a la expectativa de ver cómo se está moviendo el agua, de repente hacen algunas observaciones, pero no medulares, más en un papel de entregarse a una u otra opción a la hora de votar [...] No tenían posibilidades de hacer aportaciones y no porque no quisieran sino porque su área de competencia no encajaba con lo que se estaba haciendo. Entonces yo creo que no se puede generalizar, habría que particularizar también las participaciones de cada una de las organizaciones no gubernamentales.

Uno de los aspectos clave en relación con la presencia participativa de las organizaciones se vincula a su elección. ¿Cuáles son los fundamentos para elegir una u otra? ¿basta con que trabajen el tema de mujeres o niños para ser miembro de un consejo como este? ¿qué debería preverse en la selección como características de los representantes de las organizaciones?

El último integrante de la junta de gobierno en la primera etapa fue el secretario técnico elegido por el presidente del DIF. En la segunda, se estableció el cargo de director del Cepavi, pero continuaba designándolo el presidente del DIF. Fue importante que quien ocupó la dirección entre 2003 y 2007, Lourdes de la Hidalga, contaba con experiencia de trabajo en OSC, en específico en la Fundación de Reintegración Social

de Jalisco, lo cual facilitó la interacción con organizaciones. Así, se impulsaron espacios como la Red Ciudadana.

La directora del Cepavi es una persona que ha estado colaborando también desde un papel ciudadano. Ha participado en diferentes organizaciones y conoce los procesos sociales. Entonces de alguna manera posee los conocimientos y todas las habilidades como para poder identificar los puntos de vista de los organismos ciudadanos (Maximina Bastida).

Un factor general que llegó a influir en las decisiones de la junta de gobierno (y por tanto en el Cepavi) fue el grado de confianza entre sus miembros. Entre los representantes del gobierno no existía un bloque homogéneo. Además, fue evidente la desconfianza entre las entidades de gobierno y las OSC. Sin duda, esta propició límites a la interacción (no identificables):

La postura gubernamental es que te dejo actuar [...] Te dejo actuar pero hasta un límite, porque si no, yo siento que pierdo el control; y si yo pierdo el control, eso quiere decir que tú me estás viendo la cara y no se puede funcionar así. Yo te doy la mano y tú me tomas el pie. Yo creo que no se tiene por parte de gobierno, una confianza total a las organizaciones civiles. No hay una confianza real (Lourdes de la Hidalga).

Yo creo que las instituciones gubernamentales ven francamente con desprecio a las instituciones no gubernamentales y en ocasiones las ven como una amenaza. ¿Cómo nos van a decir lo que tenemos que hacer? En lugar de verlo como una posibilidad del trabajo conjunto que puede potenciar un trabajo global (Juan Carlos Ramírez).

La desconfianza tenía como origen diversos factores, entre ellos la percepción de que las OSC no estaban bien preparadas y entorpecían

el trabajo. Se les veía como una amenaza en la medida en que opinaban en forma crítica sobre la labor de las instituciones públicas. No todos alcanzaban a ver la interacción crítica como una oportunidad de evaluar y potenciar el trabajo, por el bien de la sociedad:

Al gobierno le falta salir de su discurso. Las personas que son representantes del gobierno deberían tener más capacidad de escucha, empatía, y no ver al enemigo detrás de cualquier OSC o de cualquier propuesta. Dejar ese asunto de querer conservar el poder a toda costa y dejar un poco de su desconfianza (Lourdes de la Hidalga).

El terreno de la confianza y la interacción es complejo, ya que está sujeto a las prioridades del gobierno y veleidades electorales-políticas, que no siempre encuadran con la autonomía y lógica de trabajo de las OSC. En otras palabras, puede ser importante para el gobierno el trabajo con las organizaciones hasta que no implique un gasto relevante o surjan otras prioridades como la electoral. Por esto, con el pretexto de no viciar la colaboración, no se brinda una retribución o un mayor reconocimiento a las organizaciones que han participado en este espacio:

En un momento dado, el trabajo desempeñado por las organizaciones no se ve correspondido por parte de las organizaciones públicas, porque la institución pública está sujeta a las veleidades políticas. Entonces no se toman en serio a las organizaciones no gubernamentales, es intrascendente. Y es intrascendente, creo yo, porque no existe un trabajo orgánico entre las organizaciones no gubernamentales, de tal manera que no hay un frente común (Juan Carlos Ramírez).

La desconfianza es en parte recíproca, ya que algunas OSC y académicos tampoco tenían confianza plena en las acciones del gobierno. En las entrevistas se mencionó que las representaciones forjadas entre el gobierno y las OSC estorbaron para llegar a acuerdos; existieron

“banderas arraigadas” que no ayudaron a la hora de trabajar juntos o negociar.

A pesar de ese escenario, la junta de gobierno logró avanzar en su labor y realizó planeaciones, acuerdos, además de que se concretaron varias acciones. Esto se debió a que la dirección favoreció un estilo de diálogo objetivo y propositivo para llegar a entendimientos. De entrada, se buscó el trabajo conjunto y la unión de esfuerzos contra la violencia intrafamiliar. La tarea ayudó a conjuntar esfuerzos:

Hay un buen ambiente, digamos. No es que no existan puntos de distanciamiento en algunos temas y situaciones, pero se ha contado con apertura de los servidores públicos (por la parte de gobierno), de tal manera que pueden interactuar con las organizaciones. En particular con las instituciones partimos de que las dependencias que están ahí es porque esto es parte de su trabajo. Es abonar al tema de la violencia, a la prevención y a la atención de la violencia intrafamiliar. Los acuerdos que se generan en las reuniones les pueden incluso llegar a facilitar su trabajo. Pueden hacer que sus actividades tengan mejores resultados o un mayor alcance [...] Yo creo que la violencia intrafamiliar nos permiten unir esfuerzos (Maximina Bastida).

FACTORES GENERALES QUE INFLUYEN EN EL ÁMBITO DE LA COGESTIÓN

Estructura institucional

La iniciativa de ley ciudadana proponía que el ahora Cepavi fuera un organismo (instituto) público descentralizado (OPD); sin embargo, los diputados decidieron subordinarlo al DIF, como una instancia especializada en la planeación y atención de las políticas estatales relativas a la violencia intrafamiliar. En la actualidad, continúa subordinado al DIF, pero posee autonomía técnica de planeación. Debe considerarse que la

subordinación se intensificó en la medida que la presidencia del Cepavi era elegida por el presidente del DIF estatal. Hoy, puede apreciarse que la responsabilidad pública sobre la dirección del Cepavi es compartida, y la subordinación no es tan evidente: el secretario de Desarrollo Humano es el presidente del Cepavi, pero la responsabilidad operativa radica en el DIF, ya que su dirección es elegida por la presidenta del sistema. De hecho, ese puesto forma parte de su organigrama; el Cepavi está orgánicamente vinculado, pero las líneas o políticas generales de dirección provienen de la Secretaría de Desarrollo Humano.

Conviene aclarar que, a diferencia de la CEDHJ, el IJM o el IJAS, el Cepavi no cuenta con patrimonio propio, y su autonomía es técnica. La posibilidad de libre planeación está limitada en la medida que su acción depende del presupuesto que le asigne el DIF.

Es importante preguntarse en torno a la pertinencia de la ubicación del Cepavi como instancia subordinada al DIF: ¿por qué la violencia intrafamiliar fue tratada con perspectiva de asistencia social y no podría considerarse como una instancia autónoma? Este debate debería trabajarse a profundidad, porque implica una percepción limitada sobre el origen del problema de la violencia intrafamiliar en Jalisco (como la tuvieron en algún tiempo los diputados), y tendrá que resolverse si es que se pretende una visión más amplia y operativa en la labor del Cepavi.

El asunto viene desde que se crea el libro VI del Código de Asistencia Social. Se considera (en referencia a los diputados) que el asunto de la violencia tiene que ver con un asunto asistencial, y por tanto la asistencia social le toca al DIF. Entonces es a partir de entender el problema de la violencia como asistencial que el Cepavi forma parte del DIF (Juan Carlos Ramírez).

Con el reglamento (aprobado en diciembre de 2004) se definieron jerarquías y procesos internos. Sin embargo, al entrar este en operación fue notoria la contradicción con algunos aspectos de la ley. Algunos

miembros de la junta decidieron crear una comisión especial para revisar concordancias e intentar hacer propuestas de modificación a la ley. Costó trabajo encontrar una fórmula directiva adecuada para el consejo, debido a que persistía la tensión entre ser una instancia que exclusivamente norma, o una que se plantea y tenga cierto margen de operación. Lo anterior se aprecia, por ejemplo, en el Programa Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar 2004-2007, en el cual el Cepavi se ubicó como responsable o corresponsable, de un número importante de tareas dentro de los cinco programas de acción. No en vano, y desde esta doble perspectiva (regulación o acción), se ha buscado que el Cepavi pueda tener un marco más amplio de actuación y mayor autonomía.

Así, se buscó un nuevo diálogo con los diputados para lograr una reforma a la ley que brindara mayor autonomía. Este proceso se complicó cuando surgieron tensiones con el Ejecutivo, debido a las formas, los tiempos e intereses políticos. Sin embargo, en noviembre de 2006 se hizo pública la noticia de que algunos diputados consideraban conveniente apoyar la reforma a la ley. Entre otros aspectos, buscarían elevar a rango de OPD al Cepavi (a manera de instituto). Los diputados mencionaron: “Estamos peleando para que el Cepavi tenga una posición más acorde con las necesidades de este fenómeno [la violencia intrafamiliar] para que se convierta en un instituto y pueda operar con independencia de otro organismo estatal [el DIF]”.² En su análisis, anteponían que el fenómeno de la violencia intrafamiliar en Jalisco había crecido y sus cifras eran alarmantes; en la misma declaración informaban que habían ocurrido 500 muertes de mujeres en una década, cifra mayor a la de los feminicidios en Ciudad Juárez. Sin embargo, hasta agosto de 2009, no se había realizado ningún cambio a la legislación. La experiencia de violencia intrafamiliar llevó también

2. *Público*, 30 de noviembre de 2006, sección “Ciudad y Región”, p.14.

a proponer nuevas revisiones del marco legal en lo relativo a la procuración de justicia y el Código Civil, por su deficiencia para lograr una adecuada protección a las víctimas de violencia.

Convocatoria y representatividad de los actores

El Cepavi tuvo una significativa modificación en su estructura debido al cambio legislativo de 2003. Uno de los aspectos modificados fue la selección de los miembros de la junta. En su primera etapa (libro VI del Código de Asistencia, artículo 197), además de las diez instituciones vinculadas al gobierno, fueron elegidos cinco especialistas en la materia para formar parte de la junta (de instituciones de educación superior), a propuesta directa del presidente del consejo; es decir, no había un mecanismo de selección abierto a la participación de la sociedad o los académicos. De igual manera, las tres OSC fueron propuestas por el IJAS, un organismo público descentralizado que forma parte de la junta de gobierno. Destacó que la selección de especialistas y organizaciones en la primera etapa se circunscribía a las propuestas de los propios miembros de la junta; no era posible postular académicos u organizaciones por sus pares.

En la segunda etapa, el número de especialistas se redujo de cinco a tres, pero persistió el que fueran seleccionados por el presidente del consejo. Respecto a la selección de las organizaciones participantes, se realizaron cambios sustanciales previstos en el artículo 15 de la ley: tres vocalías, “a cargo de representantes de los organismos sociales que se hayan destacado por su trabajo y estudio en la materia de violencia intrafamiliar”, invitados anualmente mediante convocatoria del Ejecutivo del estado.

Deben revisarse dos aspectos: el límite de permanencia y el mecanismo de selección. Los ahora nombrados organismos sociales son el único grupo, a diferencia de los demás participantes en la junta (incluyendo a los especialistas), invitado por un lapso de permanencia previamente establecido (un año), lo cual les confiere un carácter más

rotativo y fluctuante. Por otro lado, ya es posible que las organizaciones sean propuestas por sus pares a través de una convocatoria. Aunque lo anterior puede apreciarse como un avance en pro de la participación, en la práctica no lo es tanto, en virtud de que no se establecen con objetividad los mecanismos y criterios de selección. Queda a criterio del Ejecutivo (y de sus asesores) la decisión de cuáles organizaciones serán elegidas.

Esto es en parte paradójico, porque en la composición estructural de la junta no se refleja, por lo menos numéricamente, el importante impulso que las OSC dieron a la creación del Cepavi a través de la iniciativa popular. Para Lourdes de la Hidalga, “Es mucho peso por parte del gobierno y poca participación de la sociedad civil organizada. Bueno, si es un consejo donde se supone que parte de una necesidad de la sociedad, tendrían que haber más actores de la sociedad involucrados, tendrían que haber más actores ahí”.

Obviamente, la selección que realiza el Ejecutivo la lleva a cabo a partir de sus intereses, de la información que le proporcionan y las sugerencias que hace el presidente del Cepavi:

Debería de haber, quizá, un mecanismo en donde las instituciones no gubernamentales pudieran no ser electas por alguien (que no fuera el gobierno) sino que dentro de un conjunto de instituciones, las cuales se conocen que tienen trabajo en el área, pudieran entre ellas mismas seleccionar a las organizaciones que participarán en estas juntas (Juan Carlos Ramírez).

Por otro lado, es relativo el tiempo de permanencia de un año; en la junta estuvieron las mismas organizaciones de 2004 a finales de 2007. Año con año, han decidido invitar a las mismas organizaciones.

Desde su creación en 2000, y hasta 2003, se realizaron dos cambios en los representantes de organizaciones, uno de ellos por renuncia por motivos personales (la representante del CIAM). En el otro cambio, ya no se convocó a MAMA cuando entró en vigor la ley vigente. De

acuerdo con Juan Carlos Ramírez: “En este otro nuevo Consejo estaban prácticamente las mismas personas. El Consejo debía de renovar a organismos no gubernamentales y a especialistas porque la ley estipula que solamente permanecen en su cargo creo que un año, el presidente nunca observó eso”.

Ante la falta de objetividad y la posibilidad abierta de sustituir organizaciones cada año, el proceso de selección puede ser usado como un mecanismo (en manos del presidente) para mantener el control sobre estos miembros de la junta.

Normas de equilibrio numérico y votación

El Cepavi no era un organismo autónomo descentralizado sino un consejo inmerso en un organismo público. Puede entenderse como un espacio que propicia la interacción entre secretarías de gobierno y organismos públicos, para lograr mayor coordinación y sinergia con relación al tema de la violencia intrafamiliar. A este espacio, literalmente, se invita a la sociedad civil a través de representantes de organizaciones y académicos, quienes pueden opinar, decidir, actuar y vigilar con respecto a las planeaciones y actividades. Cuando el asunto a tratar lo requiera, la ley menciona que pueden invitarse a los ayuntamientos para que participen en las sesiones. La junta, acorde con la ley, se integra por ocho vocales que representan a instituciones de gobierno (vinculadas al Poder Ejecutivo); un vocal representante del Poder Judicial; cuatro vocales representantes de organismos públicos descentralizados (IJAS, CEDHJ, IJM, Instituto Cabañas); tres académicos, y tres representantes de OSC.

Los académicos y representantes de las OSC son honorarios; no reciben retribución por su trabajo, lo cual lleva a reflexiones positivas y negativas. En las primeras, se afirma que trabajar sin retribución económica da legitimidad a su labor; entre las segundas, se reitera que al ser una actividad honoraria, no puede dedicársele el tiempo necesario; se asumen limitados en sus posibilidades de acción. En opinión de María

Teresa Zúñiga, “como no se recibe un pago por el trabajo y no se puede dedicar mucho más tiempo del que está asignado por tu institución, ¿de qué manera construyes una estrategia?”.

Llama la atención que en la ley no se explica lo relativo a la voz y el voto de los vocales. Simplemente se menciona, en el artículo 11 del reglamento, fracción VII, que en igualdad de circunstancias todos los miembros de la junta cuentan con voz y voto, incluyendo los representantes de los ayuntamientos. Solo se excluye del voto al director.

ELEMENTOS EN TORNO A LA EQUIDAD Y VIABILIDAD DE LA COGESTIÓN

El análisis de la información surgida en las entrevistas puede realizarse también a partir de la identificación, en la junta de gobierno y el consejo, de factores o elementos que posibiliten y aporten o, por el contrario, limiten la viabilidad de la incidencia y la adecuada cogestión.

Posibilidad de información

Lo relativo a la información puede revisarse desde dos ángulos: la formal, a través de convocatorias, actas de reuniones y otros escritos, y la informal, es decir, la comunicación verbal, por teléfono, correo electrónico o similar, conveniente o importante para conocer o compartir ideas, propuestas o estrategias.

Con respecto a la información formal, su flujo fue constante según los entrevistados. En sus inicios, en 2000, la junta de gobierno sesionó aproximadamente una vez al mes, y continuó haciéndolo con cierta regularidad. En relación con la periodicidad y el objeto de las reuniones, en el reglamento se asienta lo siguiente:

Artículo 11. La Junta desarrollará sesiones ordinarias y extraordinarias. Las primeras tendrán por objeto evaluar el avance en la aplicación de los programas aprobados por la Junta de Gobierno

y en su caso, aprobar las modificaciones que estime pertinentes la Junta; revisar los informes de las Unidades y evaluar su desempeño, pudiendo dictar las medidas necesarias para fortalecer su funcionamiento, así como el disponer los correctivos que considere oportunos; conocer los asuntos que sean propuestos por los diversos integrantes de la Junta, así como de aquellos asuntos que hubieren sido contemplados en la convocatoria respectiva. Estas sesiones ordinarias deberán realizarse por lo menos cada mes, el primer día hábil que corresponda, en el lugar y hora que señale la convocatoria.

Por lo general, el flujo de la información formal se realizó con relación a las sesiones; se enviaron convocatoria e información sobre los temas a tratar, y se elaboraron y entregaron actas de las reuniones. Lo que ocurrió en las sesiones (lo que se debatía y se hacía en el Cepavi) se transmitía con antelación a través de las actas. No se expusieron reclamos sobre ellas; de hecho, se evidenció que había apertura para recibir las correcciones a las actas que se consideraban pertinentes.

Ahora bien, no se mencionaron limitaciones explícitas impuestas acerca de la comunicación informal; sin embargo, los entrevistados dijeron que por cuestión de tiempo y prioridades, era difícil que se comunicaran entre reuniones; el diálogo o el debate se daba en las sesiones de trabajo. En relación con la primera etapa del Cepavi, se expresaron comentarios sobre la apatía y falta de voluntad en el diálogo por parte de algunos representantes de organismos públicos que asistían por obligación; algunos de ellos, por no tener capacidad de decisión, preferían no expresar ideas que los comprometieran. En los inicios de la segunda etapa, la dinámica cambió y fue más participativa; los comentarios sobre la información se dieron con respecto a los intentos por ocultarla, cambiarla, o sobre minimizar la opinión de las organizaciones y académicos:

Era un proceso muy desgastante porque los otros no opinaban. Voy y me siento porque tengo que estar aquí. Si me dicen que haga algo,

que me digan lo que quieran, al cabo no voy a hacerlo. Los otros insistentes en decirles oye hay que hacer las cosas. Estaba muy atrapado y creo que sigue de esa manera (Juan Carlos Ramírez). Hubo intentos de cambiar la lógica de las relaciones, la dinámica de las relaciones. Yo sí alcanzaba a ver esa tendencia de algunas instituciones de gobierno a controlar, a manipular información, a ocultar información, esfuerzos e intentos de desdibujar las opiniones de la sociedad civil o de ignorarlas o de minimizarlas, haciendo creer que las decisiones solamente las toman algunos que se supone que tienen el poder dentro del Consejo (Teté Zúñiga).

Pareciera que la información formal fluía con agilidad. Por lo demás, el adecuado diálogo y flujo de información en las reuniones dependían de la apertura personal o las visiones políticas, así como de la capacidad en la toma de decisiones de los representantes; como se advierte, es un ámbito con importantes limitaciones.

Consulta de opciones de carácter vinculante

Un conjunto de problemas a lo largo de esos años dificultaron el trabajo de la junta, entorpecieron el entendimiento y obstaculizaron la interacción, por lo cual se complicó el camino para realizar consultas y llegar a acuerdos de carácter vinculante. A continuación, mencionaremos esos aspectos.

Líneas de mando y obligatoriedad de acuerdos

La falta de claridad en las líneas de mando (jerarquía) fue un factor que dificultó la toma de decisiones y la posibilidad de concretar acciones en la primera etapa del consejo.

Entre 2000 y 2003, la presidencia del Cepavi fue designada por la misma presidenta del DIF Jalisco, quien nombró un alto mando del organismo; sin embargo, este tenía una jerarquía de rango menor a la

de muchos miembros de la junta, que eran, en principio, secretarios de gobierno. A su vez, el presidente del Cepavi nombraba al secretario técnico (entonces no tenía carácter de director), que era un operador encargado de las actas y actividades del consejo.

Para los entrevistados, el libro VI del Código de Asistencia no era claro y daba pie a problemas en dos ámbitos: las jerarquías en cuanto a toma de decisiones, y las tareas que correspondían a las instituciones públicas representadas en la junta.

El presidente del Cepavi carecía del rango necesario para pedirle (y menos exigirle) a un secretario de gobierno (miembro de la junta directiva), o a su representante, que cumpliera con lo acordado en las planeaciones. En la medida que no se cumplía en tiempo y forma con las acciones acordadas, se dificultó la operación del consejo. De nada servía debatir y llegar a acuerdos si no se lograba que se concretaran acciones.

El hecho de no poder pedir cuentas por parte de un presidente que tiene una jerarquía inferior a los secretarios de gobierno hacía totalmente inoperante aquello. Además, los representantes de los secretarios de gobierno no asumían el compromiso que se había acordado dentro de la planeación estratégica, y en eso se caía con mucha frecuencia (Juan Carlos Ramírez).

Aunado a lo anterior, se tenía la sensación de que el primer presidente no contaba con el tiempo y la capacitación necesarios para realizar su función. Tenía múltiples tareas en el DIF, y la atención al Cepavi era una entre tantas:

Él [el primer presidente] no sabía qué hacer. Entonces hubo discusiones muy álgidas, gritos, manotazos y sombrerozcos dentro del Consejo. Pero bueno, lo que mostraba precisamente era la incapacidad y la inexperiencia de personas que asumían la presidencia sin tener formación en el área, sin tener experiencia en el tema de la violencia,

sin tener un conocimiento del proceso que había seguido desde la iniciativa popular hasta el momento en el que estaba el Consejo, y entonces eso hacía que tuviera procesos muy erráticos [...] Quien estaba en la presidencia tenía múltiples funciones, la presidencia era una más y tal vez la menos importante de muchas. Entonces no funcionaba, no había interés (Juan Carlos Ramírez).

En la segunda etapa, la presidencia del Cepavi fue asumida por el secretario de Desarrollo Humano. Entonces, las líneas de jerarquía y lógicas de relación se clarificaron. Se le concedió a la presidencia el rango necesario para solicitar el cumplimiento de acuerdos y hacerlos más vinculantes. A partir del reglamento, y en función de la experiencia vivida, se instituyó la aplicación obligatoria (carácter vinculante) de los acuerdos tomados en las sesiones. El artículo 11 del reglamento menciona: “Apartado IX. Los acuerdos aprobados en las sesiones serán obligatorios para los integrantes de la Junta, en los términos en que hubieren sido aprobados”.

Si bien se lograron avances importantes en la definición de jerarquía y obligatoriedad de acuerdos, no fueron iguales en todas las áreas. En términos presupuestarios y en buena parte operativos, el Cepavi aún dependía (y depende) del DIF Jalisco. De acuerdo con Maximina Bastida: “El Cepavi permanece bajo los criterios administrativos del DIF. Ello implica que el recurso que está destinado para el manejo y la operación de este, es administrado por el sistema DIF Jalisco”.

El cambio resolvió el problema de jerarquía en la presidencia, pero no la subordinación del Cepavi a la lógica administrativa y de recursos del DIF.

Confusiones sobre las funciones del consejo

En la primera etapa se generó una confusión con relación a sus funciones, sobre todo a quién debería operar las tareas derivadas de la

planeación realizada por la junta de gobierno; llegó a pensarse que el equipo técnico debería desarrollar las diversas actividades y concretar los acuerdos derivados de la planeación, lo cual era imposible por la amplitud de la planeación y el limitado número de gente que constituía el equipo.

Un consejo solía identificarse como una instancia que crea normas, dirige, toma decisiones, fiscaliza y sanciona, pero no opera. En este caso, la junta de gobierno, desde sus inicios, planificó acciones y contó con un equipo técnico que podía facilitar el desarrollo de propuestas y la coordinación de acciones. La complejidad de mando en este consejo, y la falta de claridad en cuanto a sus funciones y responsabilidades, generó confusiones:

En los primeros tres años, no se llegó a identificar bien cuáles eran las responsabilidades de la junta de gobierno, del consejo y del equipo técnico. De tal manera que parecería que los representantes de las instituciones se asumían como un consejero que tomaba decisiones para que el equipo técnico las ejecutara (Juan Carlos Ramírez).

El consejo [en la actualidad] es la junta de gobierno con sus representantes; la dirección, el equipo técnico, el equipo administrativo, y las unidades de atención. Las unidades de atención son órganos administrativos del consejo. Nosotros para distinguir al consejo y la junta de gobierno lo que hicimos fue clarificar [funciones] dentro del reglamento (Lourdes de la Hidalga).

Gracias al marco legal, se entendió que la composición del consejo fue diseñada desde una lógica de dirección; diseño de políticas junto con la elaboración y supervisión de planes. Lo novedoso radicó en explicar que las acciones debían ser ejecutadas por las instituciones de gobierno que forman parte de la junta (no solo los representantes). Estas debían asumir las actividades y responsabilidades vinculadas a sus áreas de competencia; es decir, la Secretaría de Salud debería en-

cargarse de la atención física y psicológica de las personas que sufren violencia intrafamiliar. Cada institución tendría que actuar en función del plan creado en el Cepavi, que a su vez debería ser acorde con su objeto de acción.

Por otro lado, el consejo poseía recursos humanos y logísticos que contribuirían a coordinar y, en alguna medida, respaldar el desarrollo de las actividades que no competen de manera directa a algunas de las instituciones que forman parte de la junta. En ese sentido, el reglamento contribuyó a precisar las funciones del equipo técnico con respecto del conjunto de actividades y políticas propias del Cepavi.

La falta de claridad en las funciones y responsabilidades de la junta, del presidente y equipo técnico, crearon diversas crisis, algunas de las cuales se resolvieron con la nueva ley, al asumir la presidencia el secretario de Desarrollo Humano, y al aprobarse el reglamento. Gracias a ello, es posible asegurar que este consejo, si bien norma y evalúa, tiene la facultad de realizar algunas actividades, sobre todo en el plano de la capacitación, difusión y creación de las UAVI en los municipios.

Apatía de representantes

En las entrevistas se mencionó que los representantes de instituciones gubernamentales (en especial en la primera etapa) mantenían una presencia pasiva. No opinaban ni asumían tareas que significaran aumentar actividades o modificar destinos de recursos de las instituciones que representaban. Aunque lo anterior podría atribuirse a la falta de claridad en las funciones, en la práctica los representantes buscaban que sus instituciones se involucraran y afectaran lo menos posible por las tareas del Cepavi. En opinión de Juan Carlos Ramírez, “[se huía de] la adopción de estos acuerdos y que se pudieran llevar a cabo dentro de las diferentes secretarías de gobierno [...] Pero entonces había una confusión no sé si deliberadamente hecha, fomentada para deslindarse de esa responsabilidad [por las secretarías]”.

Las votaciones y discusiones se daban de manera forzada y parecía que no tenían impacto. Se generó una atmósfera de buenos y malos: los representantes que proponían acciones e insistían en que todos participaran, y otros que estaban de bulto. El proceso en la primera etapa fue complicado, entrampado, y el ambiente no era muy agradable.

En la segunda etapa, como parte de una planeación estratégica (2004), se pidió a los vocales de la junta que se asumieran como directores y directoras del Cepavi. Se buscó dar un “soporte de empoderamiento a la junta de gobierno”, y cambiar esa actitud pasiva y sumisa de no opinar ni tomar decisiones hasta consultar todo con sus superiores. Para ello, se solicitó a los superiores de los representantes que les brindaran el respaldo de su institución:

Nos asumimos como directores. Entonces, hagamos la planeación estratégica. No nos asumimos como directores, pues entonces vámonos, porque lo que vamos a decir no tiene ningún respaldo. Entonces, para qué empleamos tardes, mañanas o días enteros si los acuerdos que vamos a tomar no se van a ver reflejados con un respaldo institucional. En ese momento realmente se cuestionó a la gente que venía por parte de las instituciones públicas (Juan Carlos Ramírez).

La planeación, un momento de decisiones

En las dos etapas mencionadas del Cepavi (hasta 2008), transitaron cuatro presidentes (el primero fue interino, duró solo unos meses) y se han desarrollado por lo menos dos planeaciones de corte estratégico. En la primera etapa hubo dos presidentes, se realizó una planeación estratégica y algunas operativas. Con el primer presidente, según comentaron los entrevistados, se logró muy poco. El segundo presidente retomó esa planeación y se propuso enfocar los esfuerzos para atender tres grandes proyectos, de los cuales, por diferentes problemas y disputas entre instituciones de gobierno, solo se realizó uno.

El Cepavi, desde su instalación, llevó a cabo acciones de planeación. Hubo acuerdos, hubo responsables de áreas y el entusiasmo en la planeación no cuajó nunca, porque en parte había desconocimiento, novatez de las presidencias, y muchas veces creo que temor por llevar a cabo acciones de este tipo y sobre todo porque habría que estar gestionando ante las distintas secretarías que llevarán a cabo acciones concretas (Juan Carlos Ramírez).

Algunos problemas de esta primera etapa fueron:

- Falta de claridad en cuanto a jerarquías.
- Incapacidad de la presidencia del Cepavi y falta de tiempo para atender adecuadamente las labores propias del consejo.
- Poca capacidad para gestionar ante las distintas secretarías a fin de que realizaran las tareas acordadas.
- Temor de solicitar resultados a las secretarías de gobierno.
- Poca claridad en las funciones de los miembros de la junta y de las instituciones a las cuales representaban

En la segunda etapa, cuando la presidencia fue asumida por el secretario de Desarrollo Humano, se elaboró una nueva planeación estratégica que se caracterizó por la contratación de un asesor profesional para dirigirla, quien propició que los representantes de las instituciones de gobierno, y en general todos los vocales, asumieran su responsabilidad. Los entrevistados parecieron coincidir en que la planeación estratégica fue realizada con seriedad y una mecánica que permitió la participación activa e interacción de todos los miembros de la junta:

Teníamos responsabilidades dentro de las funciones. Yo creo que la planeación estratégica fue un buen esfuerzo de coordinación de instituciones. Fue un esfuerzo para colocar a las organizaciones, tanto de gobierno como de sociedad civil, en el lugar que deberían tener como directores y directoras dentro de una junta de gobierno.

O sea, se colocó o se dio un soporte de empoderamiento a la junta de gobierno.

Se tuvo la capacidad de realizar una planeación estratégica que significaba llenar muchos vacíos que había. Construir todo ese andamiaje que era necesario construir una vez que había una ley, para llevar esa ley a ser aplicada. Estamos hablando del protocolo de atención, de los modelos de atención, del plan de trabajo, del programa estatal de prevención, de los diferentes modelos de capacitación, un programa de investigación muy importante que se debería de impulsar, una campaña masiva anual (Teté Zúñiga).

Se crearon metas y actividades asumidas con nombre y apellido, y se logró una planeación más consistente. Uno de los entrevistados comentó que algunos aspectos derivados de la planeación se desdibujaron después y no se concretaron. La planeación fue un mecanismo para compartir información, involucrar a los participantes en el proceso del consejo, invitarlos a ser corresponsales y tomar decisiones compartidas. Sin embargo, al interior de la junta continuaban las diferencias entre los que querían hacer y los que iban a enterarse.

Se evidenciaron cuatro aspectos relevantes en lo relativo a la toma de decisiones:

- A los representantes de instituciones gubernamentales se les dificultaba tomar decisiones en este tipo de espacios, por el compromiso que podía generarse para su institución.
- No era fácil exigir el cumplimiento de tareas a los representantes de instituciones gubernamentales. Las instituciones actuaban acorde con sus propios planes, programas y responsabilidades.
- Una decisión que afectaba el presupuesto o los asuntos políticos pasaba por los altos mandos; requería la aprobación de secretarios o del Ejecutivo (“el gobierno es el dueño del balón”), por lo cual era difícil planear sin tener claridad de los recursos con los cuales se contaba.

- Los representantes de las OSC y los académicos no tenían grandes obstáculos para tomar decisiones, ya que solían contar con el respaldo de sus instancias, pero en lo general sus recursos y posibilidades de aporte a la acción eran muy limitados.

Para Juan Carlos Ramírez: “La demanda reiterada por parte de estas organizaciones y de los especialistas era que ustedes (los representantes del gobierno) deben de definirse. No podemos estar en un juego en donde tienen que ir a consultar a su jefe para ver si se toman las decisiones o no”.

En las entrevistas, se mencionó que algunos representantes de OSC y académicos lograron impactar con sus propuestas tanto la planeación estratégica como la definición del programa estatal. Este aspecto puede resultar clave en la medida que signifique que su experiencia fue tomada en cuenta para definiciones relevantes del Cepavi. Las personas entrevistadas observaron una actitud más activa y propositiva de estos representantes que de los vocales del gobierno, y consideraron que lograron impulsar actividades de mayor trascendencia e impacto:

Lo que hemos encontrado en ellos [en representantes de OSC] ha sido disposición a participar, ha sido conocimiento de la materia, ha sido observaciones puntuales pero propositivas, siempre buscando salidas. Se toman siempre tratando de que el Cepavi pueda funcionar mejor o que además tengan más trascendencia las actividades que realizamos, mayor impacto en las actividades que se impulsan a través del Cepavi, todo esto ha permitido que se genere una buena disposición y un buen ambiente para trabajar (Maximina Bastida).

Los entrevistados identificaron diferencias en la profundidad de los aportes entre académicos y representantes de OSC. Los académicos planteaban propuestas armadas y sustentadas. Por su parte, los representantes de organizaciones civiles evidenciaban la diversidad de visiones y niveles de experiencia. Algunas de estas diferencias tendían

a ubicarse en el campo ideológico-político. Solo algunos representantes, al aludir a su experiencia de lucha social, defendían la necesaria equidad entre los géneros y promovían el desarrollo de políticas en defensa de los derechos de la mujer. La experiencia y postura ideológica de la persona que es representante de la organización se vuelve un factor importante; su manera de ser, experiencia, y la fundamentación de sus propuestas, posibilitaban o dificultaban una relación propositiva y de incidencia en estas instancias.

En contraparte, los representantes del sector gubernamental manifestaron un bajo perfil propositivo. Pretendían que las acciones derivadas de la planeación, articuladas a sus dependencias, fueran específicas y acotadas. Cada institución aportó a la planeación desde sus posibilidades, limitaciones y responsabilidades, y no desde una postura o visión amplia de prevención y lucha contra la violencia intrafamiliar. Por otro lado, en la elaboración del programa estatal, los representantes de instituciones de gobierno fueron más activos en la medida que este marcaba las pautas de acción específicas para cada dependencia y, con base en ello, se daría el seguimiento a los objetivos y la evaluación. Ahora bien, esta postura tampoco fue homogénea, debido a que algunos representantes entendieron el potencial de la secretaría a la cual representaban con respecto a la gran problemática social, y otros mantuvieron una postura poco participativa. Las personas, el conocimiento que tengan de la dependencia donde laboran y el respaldo que se les otorga, marcan la diferencia:

Ahí [en la planeación estratégica] creo que ganó más la participación de los especialistas y de los representantes de los organismos sociales. En la cuestión de elaboración de la planeación y el programa. Sí se quedaban cortos los representantes del sector gubernamental, porque en esos procesos no están muy involucrados (Lourdes de la Hidalga).

Diversidad ideológica

En cuanto al ambiente en la junta de gobierno, los entrevistados sugirieron que a partir de la segunda planeación estratégica se dio un ambiente de mayor colaboración. Por parte de la Secretaría de Desarrollo Humano se reconoció que estos procesos participativos motivaban la apertura al trabajo conjunto entre el sector gubernamental y las OSC; refrendaron que no existía una limitante explícita al trabajo con OSC, ni en el marco jurídico ni en algún lineamiento político. Este ambiente de trabajo y colaboración se impulsó también gracias a que la directora, como ya se mencionó, trabajó durante muchos años en OSC, por lo cual podía funcionar como un mejor eslabón entre instancias de gobierno y organizaciones de la sociedad.

Sin embargo, aun al reconocer el renovado ambiente de apertura, el Cepavi es una entidad pública, y lo previsto en su planeación se rige por normas, políticas y criterios de gobierno. Su acción se limita al aporte “voluntario” de las instituciones públicas, a los recursos que otorga el DIF y la anuencia del Ejecutivo estatal. Esta supervisión e influencia se apreció con mayor claridad en la posibilidad de desarrollo de algunas políticas de atención a las víctimas (como el refugio para mujeres) y el despliegue de campañas públicas, aspectos que se consideraron muy delicados.

En el periodo de la segunda presidencia (mayo 2003–marzo 2004), una de las líneas del Cepavi fue impulsar una campaña para sensibilizar y generar conciencia entre la población en relación con la violencia intrafamiliar. A esta campaña se le pretendía llamar en principio: “Desnaturalización de la violencia intrafamiliar”; se trabajó en su diseño, pero autoridades superiores (no se menciona quién) decidieron no poner los recursos del DIF en la propuesta del Cepavi y, en su lugar, financiaron una campaña institucional cuyo objetivo era fortalecer a la familia: “La familia fortaleza de los jaliscienses”, que no trataba explícitamente el tema de la violencia. Este hecho evidenció las jerarquías y la diferencia de visiones sobre prioridades; manifestó también los

criterios impuestos, en la medida que no medió el diálogo. Los miembros de la junta no fueron enterados de la negativa a su propuesta de campaña, y el trabajo no derivó en la sensibilización explícita contra la violencia intrafamiliar. La campaña de sensibilización del Cepavi (la tercera en su historia) se logró concretar hasta 2005 con el título: “La violencia no es normal”.

También, durante la segunda presidencia del Cepavi, se planeó concretar el Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI) y el Refugio para Mujeres Maltratadas (proyecto elaborado en 2002). El primero se inauguró y funciona; el segundo, a pesar de tener presupuesto, no se logró en ese momento.

En el arranque del CAVI, fueron evidentes las diferencias de fondo en el enfoque sobre la atención de la mujer y la violencia intrafamiliar. Una entrevistada identificó que el equipo del Cepavi pretendía impulsar una visión del problema de la violencia orientada a ayudar, proteger y defender los derechos (y garantías) de la mujer y los niños afectados por la violencia, aun por encima de la familia, cuando fuera necesario. En contrapartida, desde el DIF (y como política general) se promovió la visión de atender a la familia (como colectivo) por encima de los derechos de la persona agredida. Estas dos visiones se encontraron, y reflejaron sus diferencias sobre los procesos de atención a la víctima.

Al inaugurar el CAVI, el 4 de marzo de 2004, el entonces gobernador, Francisco Ramírez Acuña, confirmó en su discurso la visión transmitida desde el DIF:

Las acciones de gobierno deben estar enfocadas a satisfacer las necesidades más importantes de la familia, ya que es ahí donde el individuo adquiere valores y aptitudes para afrontar la vida. Dimos inicio al programa: La familia, fortaleza de los jaliscienses; ya que sólo con familias bien integradas estaremos combatiendo de origen los graves problemas que hoy nos aquejan, como la delincuencia, la drogadicción o la violencia intrafamiliar, males de nuestros tiempos.

Se advierte la no identificación de la violencia intrafamiliar como un asunto cuyo origen también es sociocultural, vinculado a problemas estructurales, como la inequidad entre géneros, que padecen sobre todo mujeres y niñas. En este sentido, la acción del DIF es de corte asistencial, atiende a la persona agredida y busca generar mejores relaciones familiares a través de terapias cortas, y no van más allá de este ámbito. En contrapartida, algunos representantes de las OSC y los académicos refrendaban que atender este problema implicaba trabajar aspectos culturales de equidad, así como la reivindicación y defensa de los derechos de las mujeres ante la violencia dentro de la familia y en la sociedad en general:

Frustraciones sí había. En el ambiente se escuchaba lo difícil que era colocar una visión integral sobre el problema, una visión propositiva, no de asistencia social. Creíamos que había un vacío en relación con la violencia contra las mujeres y las niñas. No había una política pública a favor de la no violencia que estuviera específicamente enfocada, en la especificidad de los derechos de las mujeres, o sea la violencia contra las mujeres. Dentro de la violencia intrafamiliar se aprecian un conjunto [...] que necesitan ser [atendidos] desde esa perspectiva de género, con una perspectiva de equidad (Teté Zúñiga).

En los hechos, al crearse el CAVI, su equipo técnico planteó una política de atención dirigida a las necesidades y derechos de las mujeres. Cuando el CAVI fue asumido por el personal del DIF, la política y el enfoque inicial se modificaron. Se desdibujó el enfoque de género y se limitó la atención especializada en relación con el síndrome de la mujer maltratada; se empezó a privilegiar la atención a la familia por encima de los intereses o necesidades de los individuos que la constituyen:

Mientras estuvo la directora y el equipo a cargo del servicio (había un enfoque). De pronto, cambió totalmente el enfoque. Desaparece

el enfoque de género que podría haber tenido, que efectivamente sí lo tenía, un enfoque de atención, de búsqueda de equidad y justicia para la relación entre hombres y mujeres. De esa atención especializada que las mujeres maltratadas necesitan por el síndrome de las mujeres maltratadas que padecen, se pasa a ser un centro de atención a la familia, donde la perspectiva es conservar la familia, una perspectiva que pone por encima de todo que la familia permanezca muy a pesar de lo que sea (Teté Zúñiga).

El debate no era sobre la importancia de la familia para lograr relaciones armónicas y saludables, eso no estaba en duda; fue relevante destacar la atención con perspectiva de género para hacer valer los derechos de mujeres y niños en situaciones vulnerables. Al parecer, ese debate difícil y doloroso no logró resolverse:

Cuando es posible que una familia viva relaciones armónicas y saludables equilibradas, es fantástico, pero cuando esa familia tiene un problema severo de violencia hay que cuidar a los individuos que son miembros de esa familia. Creo que eso fue muy doloroso, todo lo que pasó con el CAVI y que se hubiera pasado a la procuraduría. Y ver que todo esto estaba ocurriendo tras bambalinas entre el DIF y la secretaría (Teté Zúñiga).

Habría entonces que resaltar la existencia de estos debates y diferencias ideológicas, que son parte de la limitante cotidiana para consensuar una planeación, tomar decisiones y definir acciones como junta de gobierno del Cepavi.

Fiscalización

En cuanto al seguimiento, supervisión y evaluación del uso de recursos y acciones, a fin de contar con los elementos necesarios para la toma de decisiones, algunos representantes de las OSC asumieron el papel de

proponer políticas de atención y líneas de acción desde la perspectiva de género y la reivindicación de los derechos de la mujer, así como la tarea de vigilar el proceso de ejecución de sus propuestas. No se apreció algún impedimento explícito para el desarrollo de ese monitoreo, pero tampoco fue un papel exclusivo de las organizaciones, porque lo desarrollaron también los representantes de las OPD y académicos. Desde esa perspectiva, impulsaron y lograron que se pusieran en práctica algunas de las propuestas críticas y propositivas sobre la forma de entender y atender el problema de la violencia intrafamiliar. Según el testimonio de Teté Zúñiga: “Participamos con la pretensión de incidir junto con otras organizaciones en las políticas públicas, a favor de un derecho que es la vida sin violencia”.

Representantes de las OSC y académicos, no sin dificultad, fomentaron el desarrollo de comisiones de trabajo como una modalidad accesible de colaboración para impulsar y monitorear líneas o tareas específicas:

Una vez que el plan se echó a andar con responsabilidades, tiempos y calendarización, creo que ha tenido un buen ritmo en su cumplimiento y en su seguimiento. Pero es como en un primer telón o una pista, porque sólo aquí [en el Cepavi] ocurren estas cosas que formalmente estamos cumpliendo, hay un trabajo que le da fuerza, hay condiciones de trabajo que están funcionando [es difícil dar seguimiento a las responsabilidades asumidas por las secretarías] Hay comisiones que trabajan y tienen productos, yo particularmente participé en la comisión de prevención y comunicación (Teté Zúñiga).

Más allá de las comisiones de trabajo para monitorear el avance de los planes, a partir de la junta de gobierno los representantes de las OSC y académicos también desempeñaron una labor de supervisión y vigilancia en el uso de recursos:

Creo que el rol que ha tenido la sociedad civil organizada aquí es el del papel de velar porque las cosas funcionen y sean transparentes, sean congruentes. De todas maneras hacen un papel de vigilancia, su papel es más de vigilancia que de implementación [...] Sin embargo, su papel ha sido fundamental en la supervisión de los recursos, que es la parte como que mete en orden y eso ayuda mucho al Cepavi (Lourdes de la Hidalga).

Las funciones de fiscalización son importantes, y es de destacarse que puedan realizarse desde una postura de autonomía, como la que poseen las OSC y académicos. Esto requiere definición, capacidad e interés, ya que son tareas complejas (dar seguimiento al uso de recursos). En este caso, parece que la fiscalización se adoptó como actividad secundaria y se ejerció en la medida en que las capacidades de los representantes lo permitían.

Paridad en la cogestión

Este elemento supone o da cuenta de la posibilidad de tomar conjuntamente decisiones y gestionar su puesta en práctica. En la primera etapa del Cepavi se evidenciaron diversos problemas que dificultaron la toma de decisiones conjuntas (entre otros, no querer asumir compromisos); era relevante que las decisiones no tenían carácter vinculatorio, y se dificultaba la concreción de acuerdos:

El peso en términos de la votación es significativo, pero la votación muchas veces resulta un tanto cuanto irrelevante porque está sujeta a la consulta de quienes ocupan las secretarías. Quienes eran delegados para participar en el consejo realmente no tenían voto, porque tenían que ir a preguntar primero si era posible adoptar una posición. En pocas ocasiones tenían voz porque generalmente no opinaban, no se atrevían, y no les interesaba tampoco porque era comprometerse, asumir compromisos que eran adicionales al tra-

bajo que ya venían desarrollando en sus instancias. Entonces lo que yo percibía era, por una parte, una apatía en la participación (Juan Carlos Ramírez).

Un paso importante fue lograr que a los representantes de instituciones públicas, sus mandos superiores les brindaran mayor respaldo para tomar decisiones. Otro paso fue lograr que los acuerdos se asumieran como vinculatorios y se llevaran a la práctica. En las entrevistas, se mencionó que llegaron al grado de proponer estrategias de cabildeo con algunos secretarios para que apoyaran (o por lo menos no limitaran) los trabajos del Cepavi. El cabildeo se vislumbró como una acción un tanto desesperada, al margen de la planeación, pero tampoco tuvo mucho éxito porque no se lograron concretar todas las citas con los secretarios.

Fue en la segunda etapa de la junta de gobierno, y gracias a que el secretario de Desarrollo Humano ocupó la presidencia, cuando se logró que los representantes del sector público contaran con un mayor respaldo de sus instituciones. La postura más activa de los servidores públicos también llevó a que cobrara relevancia el desequilibrio numérico en la junta. Sin duda, propuestas claras y adecuadamente fundamentadas, pesaron a la hora de tomar decisiones; pero, conforme al reglamento, las decisiones debían hacerse con base en la mayoría simple de los asistentes a la reunión. En ciertos temas o propuestas, los acuerdos y consensos entre representantes de OPD, académicos y OSC fueron claros, pero cuando no surgieron las coincidencias o lograron consensos, la votación fue un recurso empleado, y en este los representantes vinculados al Ejecutivo tienen la mayoría simple como grupo. Para Lourdes de la Hidalga: “Habría que decir, que el número mayoritario lo representa el gobierno [en la junta de gobierno] Habría que ver también que hubiera equidad o equilibrio, y que estuvieran iguales numéricamente, eso es básico”. Mientras que, en opinión de Teté Zúñiga: “No hay contrapeso ni equilibrio, esa es una de las desventajas, de las debilidades en una junta de gobierno de esta naturaleza. Es

mixta muy bien, pero de una manera definitivamente desequilibrada y eso juega”.

En general, se privilegió la toma de decisiones por vía del diálogo y consenso. Los entrevistados mencionaron, además, que las decisiones se basaron y justificaron en criterios técnicos y objetivos, lo cual facilitó el consenso:

Yo no lo identifico eso como un escollo, no porque generalmente teníamos acuerdos. Lo que se planteaba era algo coherente, de lo cual se generaban posiciones políticas dentro de la junta de gobierno. Ante todo, había un planteamiento técnico y un posicionamiento político que avalaba ese planteamiento técnico, y yo creo que la idea y el interés fundamental era ése, que avanzara el asunto y se resolvieran cuestiones técnicas. Creo que eso marcaba el límite de la acción y de las posiciones (Juan Carlos Ramírez).

Ni los representantes de gobierno ni de organizaciones formaban bloques homogéneos y cerrados. Se percibieron diferentes posturas entre entidades vinculadas al Ejecutivo, al igual que entre las organizaciones. Los entrevistados mencionaron que a las sesiones no se llevaban posturas consensuadas entre grupos; las decisiones se tomaban en la sesión, con base en la información que se tenía y la argumentación ofrecida en ese momento.

Desde otra perspectiva, en las entrevistas no se mencionaron negociaciones *a priori* entre los diferentes representantes. Se evidenció, entonces, la importancia de una adecuada exposición de motivos, así como la pertinencia en aspectos técnicos, presupuestarios, de viabilidad y políticos, en la formulación de propuestas y logro de consensos en las reuniones:

Un éxito el acuerdo del programa de investigación que ha otorgado ya reconocimientos y premios a investigadoras que se han enfocado a este problema. Sin embargo, yo creo que lo más lamentable es

que la gente que necesita atención, que está sufriendo la violencia intrafamiliar, no tiene a dónde acudir; aún no se cubre este apoyo [sobre el refugio para mujeres] (Teté Zúñiga).

ELEMENTOS EXTERNOS QUE INFLUYEN EN LA COGESTIÓN

Se apreciaron elementos externos al Cepavi que influyeron en la capacidad de incidencia y cogestión. Pueden identificarse como obstáculos que limitan, atrasan o impiden los acuerdos y procesos. El análisis de estos, ofrece pistas para valorar la viabilidad de la toma de decisiones conjunta.

Impedimentos operativos

El Cepavi estaba obligado a cumplir con aspectos como las programaciones anuales, la fiscalización y evaluación, entre otros, como cualquier otra dependencia de gobierno, pero también debía cumplir con normas de relaciones políticas y comunicación entre instancias gubernamentales.

La falta de una adecuada coordinación interinstitucional fue uno de los mayores obstáculos para concretar su labor. En la coordinación con otras instancias de gobierno, o con organismos de la sociedad, el Cepavi se enfrentó al concurso de diferentes programaciones y temporalidades para realizar actividades, al tiempo que sorteaba obstáculos para la asignación de presupuestos o recursos humanos. Fue difícil lograr fórmulas viables de interacción que posibilitaran el desarrollo de las actividades sugeridas a partir de las planificaciones de naturaleza colectiva.

En la primera etapa, fueron más evidentes los impedimentos externos que dificultaron la acción de lo propuesto en la junta:

- Los representantes de los organismos públicos debían gestionar ante sus superiores la posibilidad de desarrollar las acciones propuestas en la planeación.
- Los tiempos de operación y recursos dependían de la buena voluntad y el interés de las secretarías de gobierno.
- El presidente del Cepavi no contaba con la jerarquía para ser atendido por otras instancias.
- El Cepavi estaba subordinado al DIF y dependía de sus ritmos.
- El presidente no podía dar seguimiento a los asuntos del Cepavi por atender tareas del DIF.

El balance en la primera etapa del consejo se inclinó hacia lo negativo, ya que no se logró operar un porcentaje importante de las actividades planificadas:

Lo que se pudo, se hizo; como el asunto de investigación en el cual se premiaron algunas tesis. Había otros aspectos de investigación que no cuajaron, porque creo que no había interés del presidente, porque son funciones del presidente. Quien tenga la presidencia necesita realmente ser un líder en el tema de la violencia y no solamente llevar la responsabilidad ejecutiva [...] Un proyecto que duró un año elaborándose de manera interinstitucional, en el que el espacio natural era la Secretaría de Salud. Y así estaba planteado para que el secretario de Salud dijera “adelante”, y que además se había comprometido a eso, se dejó parado. Como una serie de compromisos que no cuajaron, y ahí están guardando el sueño de los justos (Juan Carlos Ramírez).

Si bien parecerá incoherente, algunos recursos con los que sí se contó no se ejercieron por la dificultad para operarlos, en buena medida por las limitaciones que se atribuyeron al presidente del consejo. Se planificaron las tareas, delinearon, llegaron a detalles y nunca se rea-

lizaron, porque no se les dio seguimiento o responsabilizó a alguien de su ejecución:

Lo que sucedió en varias ocasiones es que no se ejercían los fondos. Una inoperancia para decir: hubo un acuerdo, se realizó un trabajo, se ejerció el recurso y aquí están los resultados. Quedaban remanentes que de plano se devolvían. Y no estoy muy bien enterado, y totalmente seguro, pero creo que en algunas ocasiones el recurso se perdió (Juan Carlos Ramírez).

En términos presupuestarios y logísticos, el Cepavi estaba subordinado al DIF. Posiblemente se han agilizado los trámites sobre aplicación de recursos; sin embargo, los problemas relacionados con el ejercicio presupuestario para gestionar las actividades fueron evidentes durante la primera etapa:

En las cuestiones presupuestales, que es una cuestión clave, las decisiones en términos de presupuesto eran muy tibias. No había propuestas para ventilar el asunto presupuestal, para definir las áreas en las cuales debería ejercerse el presupuesto. Siempre fueron propuestas de las organizaciones no gubernamentales o de los especialistas. Otra de las cosas, que muchas veces los presupuestos aprobados no se ejercían conforme se había votado, porque no tenía el Cepavi autonomía para el ejercicio del presupuesto, porque estaba supeditado a la administración del DIF (Juan Carlos Ramírez).

Resulta complejo que un presupuesto sea generado en función de la planeación que establece una dependencia, y que a la vez se someta a los criterios administrativos y topes impuestos por otra distinta (el DIF). Los entrevistados mencionan que se buscó solucionar el problema a través del desarrollo de mecanismos de comunicación más eficientes entre el Cepavi y el DIF, pero continuó siendo un asunto complejo que limitó la acción.

El Cepavi empleó, como estrategia de trabajo para extender su labor en los municipios, la generación de consejos municipales contra la violencia intrafamiliar. Sin embargo, para desarrollar estos, se enfrentaron a la carencia de recursos y otros problemas. En la mayoría de los municipios, no lograron contactar a personas u organismos interesados en el tema, que tuvieran la capacidad para abordarlo. Se solía recurrir al cura de la parroquia, a los maestros o a miembros de grupos como Alcohólicos Anónimos. Se consideró que estos consejos difícilmente podrían trabajar en el tema; no son los referentes que el Cepavi deseaba, pero tampoco contaban con recursos para ofrecer una capacitación adecuada a estas personas. Faltaban contrapartes capacitadas en los municipios.

A través de los DIF municipales se han creado las UAVI. Para 2011, se habían logrado crear 21 unidades, todas operadas por el DIF, pero con la supervisión del Cepavi, lo cual indica que poco a poco se han establecido mejores fórmulas de coordinación para la atención de los problemas de violencia.

Falta de vinculación y comunicación política

En el Cepavi surgieron diferencias sobre la forma de pensar y operar, y dificultades para establecer una adecuada comunicación e interacción con actores externos a la junta. Sin embargo, fue más difícil cuando actores del gobierno estatal tomaron decisiones que afectaron el trabajo del Cepavi, sin haber consultado a la junta. Dos casos ejemplares fueron los que se dieron, el más visible el del refugio para mujeres maltratadas. Desde el Cepavi se propuso una participación colegiada con diversas instancias de gobierno para el desarrollo del CAVI y el refugio; aceptaron y se aplicaron recursos. Los conflictos fueron acerca de quién dirigiría operativamente y ponía al personal, de dónde saldría el presupuesto y quién controlaría los recursos. Las diferencias dieron como resultado que el CAVI fuera operativamente controlado por el DIF, y, lo más grave, que el refugio no abriera. Era un

hecho que las mujeres maltratadas requieren atención; algunas de ellas tienen que dejar su casa, no tenían a dónde acudir y no se contaba con un espacio especializado de apoyo ante la violencia intrafamiliar. Las diferencias entre autoridades, y su dificultad para llegar a acuerdos, impidieron la concreción de un proceso propuesto e impulsado por el Cepavi, que podría ser socialmente importante:

De pronto se polarizaron algunas posiciones, en realidad de afuera de la junta. Empezaron a darse algunas tensiones entre las personas que tienen el control sobre este grupo (DIF y secretaría) y entonces se debilitó la propuesta del Cepavi. Creo que hay [detrás del problema del CAVI] toda la temática de lo financiero, económico, presupuestal, que está debajo, donde hay intereses y hay disputa. Todo tiene que ver con la creación del CAVI, del presupuesto del CAVI, con la aplicación y manejo de ese presupuesto. Parecía ser un conjunto de acciones como en un concierto muy en sintonía, y de pronto empezaron a recoger. El DIF decía esto es mío, y a poner gente de programas del DIF [...] sin la capacitación especializada, poniendo gente al mando de ese centro, sin el perfil, en una fórmula de agandalle del DIF de esa propuesta colectiva (Juan Carlos Ramírez).

Estas tensiones, que impidieron el desarrollo del refugio (y casi impiden la concreción del CAVI), no fueron expuestas en la junta de gobierno. Sus miembros se dieron cuenta de ellas en el momento que afectaron al equipo técnico. Este, en lo general, debe pasar sobre trabas burocráticas para realizar su trabajo, pero las tensiones entre instituciones limitaron su labor:

Creo que ha habido una importante tensión entre el DIF y la Secretaría de Desarrollo Humano, en donde también se pone en tensión una tercera fuerza, la secretaría técnica, la dirección [del Cepavi] y su equipo. Yo creo que la secretaría técnica y el equipo tenían mucho trabajo andado, tenían importantísimos avances que les costaba co-

locar y que fueran autorizados. Ellos tenían muchos candados y mucha burocracia, impedimentos para caminar. Aquello que se trabajó en equipo con una relación horizontal, en la comisión, donde hubo participación y una buena dinámica, llevarlo a que se apruebe, ahí venía el problema. A la hora de aprobar los ritmos eran muy lentos y en muchos casos eran intencionalmente detenidas las decisiones sobre el equipo operativo, por parte de la Secretaría de Desarrollo Humano y del DIF (Juan Carlos Ramírez).

Otro caso relevante, ya mencionado, fue el intento de realizar una campaña de sensibilización contra de la violencia intrafamiliar (2004). El DIF, como órgano superior del Cepavi, sin mediar comunicación, decidió aplazarla y privilegiar su campaña institucional. Tal vez no existían recursos para ambas campañas. En cualquier caso, se demostró la falta de una adecuada comunicación y negociación. Simplemente, hubo una decisión vertical.

Es claro que debía trabajarse la capacidad de vinculación interinstitucional; existieron lagunas de comunicación, políticas distintas entre las instituciones, diferentes ritmos y lógicas que dificultaron el trabajo coordinado. Existieron tensiones operativas entre instancias que repercutieron en el trabajo del equipo técnico del Cepavi. La dirección del consejo y su equipo técnico tenían un estilo de trabajo horizontal y participativo que pudo ayudar a dinamizar, coordinar y operar tareas; sin embargo, cuando se enfrentaron al ritmo y la burocracia de instituciones como el DIF, hubo problemas.

Las dificultades para interactuar, comunicar y negociar entre dependencias de gobierno hicieron más palpable la debilidad de un organismo como el Cepavi que, en buena medida, está sujetos a la voluntad, los intereses y las políticas que rigen a otras instituciones gubernamentales.

Ejercicio de influencia

En la segunda etapa del Cepavi (a partir de 2003), contribuyeron cuando menos cuatro aspectos para que se lograra una mayor fortaleza y capacidad de influencia en el desarrollo de planes y actividades:

- El presidente del Cepavi fue el secretario de Desarrollo Humano.
- En el reglamento se estableció que los acuerdos tomados en las sesiones de la junta de gobierno son obligatorios para los miembros.
- Se realizó una planeación participativa en la cual los representantes se asumieron como directores a partir de un mayor respaldo de sus instituciones.
- Hay un plan estatal que da cuenta de los compromisos asumidos por las diferentes dependencias.

El que el presidente del Cepavi fuera un secretario de gobierno (y no un funcionario de segundo nivel del DIF) facilitó la interlocución horizontal entre los altos niveles de la jerarquía del gobierno, y con ello la posibilidad de influir en las instituciones encargadas de ejecutar lo planeado. Por otro lado, la planeación en forma participativa fue importante porque ayudó a construir un andamiaje más claro para la interacción en la junta. Se repartieron responsabilidades, crearon comisiones, y logró un mejor ritmo de cumplimiento; aunque no todas las acciones propuestas se concretaron.

Es difícil que las OSC puedan lograr una influencia significativa dentro de la junta de gobierno. Por un lado, en referencia a la normativa, tienen carácter rotativo, ya que las organizaciones invitadas pueden cambiar cada año. Por otro, no poseen los recursos presupuestarios u operativos (a la par de los organismos públicos) para emprender acciones de alcance estatal; tampoco constituyen un colectivo homogéneo. La fuerza de las organizaciones radica en su conocimiento y experiencia del problema, así como en el aporte metodológico y técnico para abordar los asuntos relativos a la violencia intrafamiliar; su capacidad

de influencia se vincula con la habilidad de generar e impulsar propuestas viables y sustentadas.

En estos términos, fue relevante que la directora del Cepavi hubiera trabajado en OSC. Esa vivencia contribuyó a establecer una comunicación e interacción adecuada y propositiva con las OSC, y servir de eslabón con las dependencias de gobierno:

Dentro del equipo técnico, tenemos gente que ha estado muy involucrada en la materia de trabajo, y que ha estado incluso atendiéndola desde la propia sociedad civil. Son compañeros que conocen la dinámica de las organizaciones, que valoran cuáles son sus puntos de vista, y que conocen cómo son los procesos que se llevan; por una parte desde la sociedad civil y por otra parte desde el sector público (Maximina Bastida).

Para los académicos, también resultó compleja la posibilidad de influir en la junta. Después de varios años, dos académicos (Juan Carlos Ramírez y Felipe Alatorre) decidieron renunciar a ese espacio, y prefirieron apostarle al trabajo por fuera del ámbito institucional del consejo. “Yo tenía la intención de renunciar desde hacía ya mucho tiempo. Decía, aquí no se puede hacer gran cosa. Lo que podía hacer ya lo hice. Se puede hacer más por fuera que por dentro” (Juan Carlos Ramírez).

Por último, la dirección del Cepavi, con el aval de la junta, impulsó el desarrollo de una red ciudadana de lucha en contra de la violencia intrafamiliar. Esta pretendió ejercer influencia pública, al congregarse a organizaciones (públicas y privadas) e individuos con conocimiento e interés en el tema, que intentaran incidir en diferentes actores de gobierno (incluso en la junta de gobierno del Cepavi) y en la sociedad misma, para impulsar políticas, realizar o complementar acciones en contra de la violencia intrafamiliar:

Tenemos un año construyendo esta red con organizaciones gubernamentales y con la sociedad civil organizada; son 45 instituciones.

Esto es aparte del consejo, pero es parte del programa. Esta red tiene más libertad, porque aquí te despojabas de tu cargo, de tu representación, para abonar a un grupo que le interesa trabajar en la prevención y atención a la materia, y yo encuentro mucho equilibrio en la red. Primero se contempló a la gente que ya participaba en la junta de gobierno y, por otro lado, se tenía un directorio que era parte de los inicios del Cepavi. Hemos dejado abierto a que participen y digan: “yo vengo de tal institución”. Y otras que se sumen a la red a nivel personal. Hay un nivel más propositivo, de participación. Se vive un clima mucho más a gusto, más empatía, más comunicación, y hay gente más interesada (Lourdes de la Hidalga).

Es una realidad que la sociedad civil se organiza. En uso de su autonomía, puede actuar al margen de las autoridades. En este caso, se organiza en paralelo y con el apoyo del Cepavi. Desde ahí acumula fuerza y ejerce presión sobre otros actores, incluso el mismo Cepavi, para que se desarrollen acciones.

POSTURAS Y VISIONES DE LAS ORGANIZACIONES EN TORNO AL GOBIERNO

Existen un par de problemas generales relativos a la presencia y participación de los OSC en la junta de gobierno. Son pocas aquellas que trabajan específicamente en relación con esta problemática, o por lo menos tienen trabajos especializados o cercanos al tema. Existen muchas organizaciones que trabajan con niños y mujeres, pero la violencia intrafamiliar no es su eje de acción. Asimismo, y no es asunto menor, si bien las OSC se relacionan con diferentes dependencias de gobierno, son escasas las que tienen experiencia en luchas sociales, claridad en la incidencia y gestión de políticas públicas; no todas poseen los conocimientos y la visión crítica para impulsar, desde una perspectiva autónoma, propuestas y acciones en espacios como la junta de gobierno del Cepavi:

Por otro lado, no son muchas las instituciones de la sociedad civil dedicadas al tema de la violencia familiar, y tampoco son muchos los líderes de la sociedad civil organizada que se interesen por incidir, por participar [en instancias públicas] Yo, en lo particular, observo una especie de adormilamiento o falta de interés, o no se tienen los elementos, porque en 1997 eran muchos los personajes que intervenían dentro de las instituciones, tenían un liderazgo clave y además con un afán de protagonismo tremendo, y es cuando se empiezan a organizar las redes en Jalisco [...] Identificabas muy bien a las personas, y ahora no se identifican quiénes están jugando este papel (Lourdes de la Hidalga).

Para cumplir con la ley y legitimar su acción, el gobierno se topa con el problema de que las organizaciones acepten participar en estas instancias y, además, cuenten con los conocimientos y experiencia suficientes que les permitan ser propositivas y activas; cuestiones difíciles de conjugar. No es difícil adivinar que el gobierno, con tal de facilitar la toma de decisiones al interior de la junta, se vea tentado a invitar organizaciones poco experimentadas, lo cual repercutiría en una baja capacidad propositiva. Es un riesgo ante el cual la sociedad debe estar atenta.

CAPACIDADES DE LAS ORGANIZACIONES PARA LA INCIDENCIA Y LA COGESTIÓN

Los representantes de organizaciones dieron cuenta de diferentes intenciones explícitas e implícitas en torno a su participación en la junta de gobierno del Cepavi: ensayar formas de relación con el gobierno; tener un papel vigilante del proceso y la aplicación de recursos; ser una voz desde la sociedad civil, dialogante, pero crítica; participar para incidir, realizar cambios, y mejorar la situación social en relación con el problema

Los representantes de las OSC lograron que algunas de sus propuestas incidieran en la labor del Cepavi, pero la consistencia y el grado o nivel de incidencia han sido variables. La labor misma del Cepavi se ha visto afectada por el contexto, las jerarquías, los recursos, las relaciones y capacidades propias de las organizaciones para gestionar y concretar sus propuestas. Es primordial enfocar una parte del análisis a la reflexión sobre las capacidades de las OSC, que posibilitan el éxito o fracaso en la incidencia y cogestión. Esta reflexión se construyó a partir de los comentarios generales surgidos en las respuestas de las entrevistas, así como en informaciones que poseemos de las organizaciones.

Capacidad organizativa

En este punto, abordaremos la coherencia estructural, capacidad financiera y otros aspectos relacionados con la fortaleza institucional de las organizaciones. En la primera etapa del Cepavi, las organizaciones que participaron en la junta de gobierno fueron seleccionadas por el IJAS y aprobadas por el presidente del Cepavi. El aspecto fundamental para la selección fue el aval del IJAS. Para estar registradas ante este, las organizaciones deben haber cubierto una serie de requisitos formales y dar cuenta de un nivel básico de organización y estructura.

En la segunda etapa, la fórmula de selección varió, ya que se abrió a la sociedad. Las organizaciones, a partir de la entrada en vigor de la ley, son propuestas por la sociedad civil a través de una convocatoria pública. Esto posibilita que no sean organizaciones registradas ante el IJAS, pero tampoco impide que las interesadas sean seleccionadas, sin mecanismos objetivos o criterios explícitos, por el presidente del Cepavi.

Todas las organizaciones que fueron parte de la junta hasta 2007, estaban constituidas de manera formal, poseían una estructura organizativa básica y eran reconocidas en su campo de trabajo. Dos de ellas realizaban labores educativas y preventivas para mujeres, contaban con personal especializado, lo cual no significaba que poseían en forma

consistente, sustentada y propositiva la experiencia y el conocimiento para opinar sobre la violencia intrafamiliar y, además, hacerlo con la intención de incidir en la junta:

Efectivamente, no hay muchas instituciones que trabajen directamente en las materias [...] Desconozco si para ellos resulta conflictivo dedicarle más tiempo; pero como la mecánica que hemos seguido hasta ahora es que, en principio, desde su organización, ellos con lo que normalmente realizan, le abonan igualmente al conjunto de esfuerzos. Entonces, haciendo lo que hacen, ellos están igualmente contribuyendo con el propio Cepavi (Maximina Bastida).

Las organizaciones, en general, y las que participaban en la junta, no eran la excepción, ya que suelen carecer de recursos suficientes (económicos, logísticos y de personal); tienen lo necesario para mantener su labor, pero difícilmente pueden expandir sus actividades. Por lo limitado de sus recursos, son exigentes con el tiempo de su personal y buscan voluntarios para cubrir sus tareas. Las que tienen como objetivo incidir en asuntos públicos, asumen procesos doblemente complejos. En primera instancia, deben atender las actividades propias de su institución, aquellas para satisfacer las necesidades de sus beneficiados (educación o salud, por ejemplo). En segundo orden, deben desempeñar las tareas derivadas de la vinculación e incidencia, las cuales resultan de los espacios de participación, como la junta del Cepavi. Para cubrir estos dos planos, las organizaciones subdividen sus recursos y piden esfuerzo extra a su personal:

Entre quienes participan en el Cepavi, por más compromiso que se tenga, siempre existe la limitante del tiempo y de los compromisos con su propia organización. Entonces, el tiempo que le puedan dedicar a las actividades del Cepavi siempre tendrá que conjuntarse con las responsabilidades que tengan como institución a nivel individual (Maximina Bastida).

La labor realizada en estas instancias no se remunera económicamente, ya que el cargo es honorario. Las organizaciones, al velar por su supervivencia, no pueden liberar del todo los tiempos a sus representantes para actividades del Cepavi:

Mientras que las instituciones gubernamentales pueden tener recursos humanos para decirse “ahora tú te vas a esta reunión”, las organizaciones no gubernamentales tienen a una persona que se presenta a todas las reuniones. Eso es un problema, porque entonces te fragmentas a tal nivel que no alcanzas a dar una respuesta consistente [...] En ese sentido, como grupo de tres organizaciones en esta junta de gobierno [la coordinación] falta definitivamente (Juan Carlos Ramírez).

Debido a la falta de recursos, y que estos espacios no brindan una retribución solidaria a las organizaciones, es lógico que los representantes prioricen el trabajo en su organización cuando demanda su presencia. Estos, al atender varias actividades, se fragmentan, desgastan y agotan. La constante falta de tiempo es una de las debilidades más notorias en relación con la dinámica de interacción en estos espacios públicos:

Otra de las cosas es el tiempo. Porque algunas personas decían: “yo participo siempre y cuando tenga suficiente tiempo para dedicarlo aquí”, porque además es algo honorario. Entonces, el no tener un respaldo en términos monetarios por el desempeño de la actividad dentro del consejo, creo que también es una limitante, porque las organizaciones no gubernamentales tienen que estar en la pizca del chayote, buscando la papa, para poder solventar el trabajo en su organización y además venir; pero sin que el trabajo aquí tenga un beneficio directo para su organización [...] Esa es una limitante de las organizaciones no gubernamentales, porque, si surge algo que en su organización les demanden tiempo, priorizan (Juan Carlos Ramírez).

De esta forma, si bien las organizaciones tienen voluntad para participar en espacios como estos, no implica que puedan distraer sus recursos humanos (o adecuados) y además desempeñar con eficiencia labores de incidencia. Pareciera que el nivel común de participación en estos espacios se vincula con la presencia de representantes con tiempo limitado para realizar una labor de mayor profundidad y alcance.

Capacidad propositiva

Las debilidades no pueden reducirse a la falta de recursos y personal. También se observó la experiencia para actuar en el ámbito público. No todas las organizaciones contaban con personal de experiencia y capacidad para generar e impulsar propuestas viables.

Las organizaciones, en general, participaron activamente en la planeación. Algunas, junto con académicos, asumieron posturas propositivas, con argumentos sustentados. Otros representantes construían sus posturas en función de las tendencias que se planteaban en el debate. Si bien es importante la experiencia de la organización, puede ser más relevante la de la persona que la representa. Habría entonces que particularizar las aportaciones de las organizaciones y analizar el perfil y la experiencia de cada representante:

Lo que posibilita [su participación] tiene que ver con la persona que va y qué tan sensible es ante el problema [...] Tienen tablas, entonces eso hace que rápidamente entienda los puntos que son claves y sobre los cuales se debe llamar la atención. Eso [...] tiene que ver con la experiencia, con el trato de este tipo de instituciones que son tan complicadas. La persona es clave, aun para las instituciones gubernamentales. Otra de las cosas es el conocimiento del tema. No basta con ser sensible, se requiere conocimiento, porque de repente había instituciones no gubernamentales que sí eran muy sensibles, pero los planteamientos no avanzan porque no tenían argumentos para poder sustentar una postura (Juan Carlos Ramírez).

Debe reiterarse la importancia del proceso de planeación. El realizarlo a partir de una modalidad participativa, posibilitó la interacción y el intercambio de información; además, fue el momento idóneo para generar, exponer y posicionar posturas o líneas de acción por parte de académicos y representantes de organizaciones:

Lo que hemos encontrado en ellos ha sido disposición a participar, ha sido conocimiento de la materia. Han sido observaciones puntuales, pero propositivas, siempre buscando salidas. Se hacen planteamientos siempre tratando de que el Cepavi pueda funcionar mejor, o que además tengan más trascendencia las actividades que realizamos, mayor impacto en las actividades que se impulsan (Maximina Bastida).

Capacidad para gestionar propuestas

Comprende la capacidad para generar acuerdos y consensos alrededor de propuestas específicas, para que formen parte de los planes colectivos.

Fue relevante que las organizaciones no mostraron unidad, además de manifestarse la falta de visión o estrategia común, y la dificultad para actuar colectivamente en este espacio. Si se hubieran definido y consensuado propuestas dentro de la junta de gobierno, su acción quizá hubiera tenido mayor impacto y trascendencia, pero ganó la diversidad, además de la falta de claridad, visión y acción conjunta:

Creo que por una parte es falta de visión, porque yo creo que si hubiéramos tenido la perspectiva de decir, oye vamos a estar aquí un año, qué impulsamos y desde ahora. Vamos planteando puntos pequeñitos, pero consistentes y vamos a impulsarlos juntos. Yo creo que fue por una parte falta de visión y por otra parte falta de tiempo, y creo que si hubiéramos tenido esta visión la falta de tiempo no hubiera sido tal (Juan Carlos Ramírez).

A pesar de esta pluralidad de visiones, se lograron consensos puntuales y algunas propuestas. Fruto de ellos resultó el plan estatal, en el cual pueden identificarse tareas de dos tipos: las que realizan las dependencias de gobierno, pero leídas desde la lógica de lucha contra la violencia intrafamiliar, y las acciones del Cepavi, planteadas a partir de este debate colegiado, y que implican un concurso de aportes entre instancias. En las entrevistas no se da cuenta pormenorizada de cómo se gestionaron estas nuevas acciones; sabemos que algunas surgieron a la luz del análisis en la planeación, pero no es posible informar de las capacidades requeridas para impulsarlas, salvo en el caso de impulsar investigaciones.

Por parte de los académicos prosperó la propuesta de premiar investigaciones. Para impulsarla, dieron su tiempo para armar y presentar una propuesta clara, sencilla y fundamentada, que fuera viable y no muy onerosa; era una actividad que retribuiría más de lo que se requería para su puesta en práctica. En términos de la ruta, primero plantearon la propuesta a la dirección del Cepavi, a los representantes de OSC y OPD, y después a la junta. Esta propuesta tuvo éxito, mientras que otras más complejas (como la del refugio) no lo hicieron por aspectos de dirección y operación.

Otra propuesta de éxito impulsada por representantes de las OSC, fue la elaboración de un protocolo de atención a víctimas de violencia intrafamiliar. Después de ser propuesto, las OSC y el personal de gobierno trabajaron para crear una norma de atención de aplicación obligatoria para todas las instancias de gobierno que atienden a víctimas en Jalisco, empezando por los UAVI y el CAVI. Es un ejemplo de política generada en forma cogestiva a partir de este espacio.

Es posible rescatar diversos factores generales que contribuyeron en forma positiva a plantear e instalar propuestas de las organizaciones en la mesa de decisiones y las acciones del consejo:

- Al estar en contacto directo con la gente y sus necesidades, las organizaciones tienen una imagen clara de la problemática que tiene que ver con la violencia intrafamiliar.
- Los representantes podían tomar decisiones importantes sin consultar a sus superiores (a diferencia de algunos representantes de gobierno).
- Algunos representantes tenían experiencia en el trato con instituciones de gobierno y en el trabajo colegiado.
- Las organizaciones poseen algunas herramientas de tipo pedagógico y metodológico, así como competencias surgidas de la práctica y experiencia.
- Uno de los factores valiosos radica en la perspectiva ética de su labor. Defienden los derechos humanos y fundamentan su acción en la igualdad y la justicia social.
- Soportan, además, sus propuestas en un discurso democratizador, de tolerancia y diálogo.

Destrezas políticas (negociación) y generación de alianzas

No era suficiente generar consensos sobre propuestas, de tal manera que se volvieran parte de la colectividad; había que negociar y colocar las propuestas con otros actores, y establecer alianzas frente a los desafíos.

Cuando aceptaron incorporarse al consejo, las organizaciones llegaron con la voluntad de aportar, reforzar lo que se hacía y hacer propuestas desde la perspectiva de la sociedad civil:

Sabíamos que estaban ya otras organizaciones y universidades [...] Su invitación [de la directora] fue precisamente a fortalecer las acciones [...] Pensamos que era llegar a trabajar junto con otros que ya tenían un quehacer y que tenían muchos pasos dados, muchos logros, y también muchas frustraciones; creímos que se necesitaban refuerzos (Teté Zúñiga).

Sin embargo, la tarea de generar consensos difícilmente se logró. La falta de confianza se expresó entre las propias OSC, y de estas con algunos representantes del gobierno. Tampoco se pactaron alianzas entre las tres OSC que eran parte de la junta de gobierno. Existieron diálogos y se apreciaron coincidencias, pero los esfuerzos colectivos fueron desarticulados. Por falta de tiempos o interés, no se dieron encuentros ni acuerdos fuera de las sesiones:

Las alianzas son difíciles porque ya estaban agotados los compañeros (académicos), porque ya tenía tanto tiempo trabajando y las otras personas estaban en mil cosas. A veces las alianzas eran como implícitas. Sabíamos, porque teníamos coincidencias en ese momento sobre alguna toma de decisiones y hacíamos la fuerza con la única intención de fortalecer una corriente de opinión a favor de los derechos humanos, de la no violencia de las familias, de las mujeres y las niñas, de las políticas públicas construidas con la participación de la sociedad civil. No sé, ha sido desgastante. Los actores que iniciaron ahora son diferentes a los que empezamos. Se fueron dos personas muy importantes [...] Quedó Mexfam e Imdec; Misión Mujer trabaja sola. Logramos tener conversaciones, llegamos a tener coincidencias, a tomar y construir algo, pero estrategias no. Poníamos en común lo que veíamos, y desde allí cada quien actuaba. Se aportaba desde su perspectiva a favor de lo que creíamos que estábamos de acuerdo (Teté Zúñiga).

Esta falta de trabajo orgánico y de un frente común influyó en la falta de propuestas y en la debilidad de su respaldo. Fue difícil el entendimiento entre los representantes de las organizaciones, lo mismo que con representantes de gobierno:

Yo pienso que hubo varios intentos, pero muy desarticulados, y no hubo un seguimiento. Creo que esa también es falta de experiencia. Viéndolo al tiempo, creo que lo fue. Decíamos vamos a actuar con

honestidad y a decir lo que estamos pensando, a proponer desde nuestra trinchera lo que pensamos que es pertinente, pero no hubo un trabajo orgánico a pesar de que dentro de las sesiones coincidíamos en muchas cosas. Pero era el asunto dentro de las sesiones y al término de la sesión un poco, pero no hubo un trabajo de seguimiento fuera del espacio propio del consejo en términos de las reuniones (Juan Carlos Ramírez).

Las alianzas entre OSC se dificultaron porque algunos representantes estaban agotados y pensaban renunciar; tenían muchas actividades, y esta era una más; tenían diferentes lecturas de los problemas, y no había una visión estratégica común dentro del Cepavi.

Sin embargo, no era extraño que se generaran consensos entre académicos, algunos representantes de las OSC y organismos públicos descentralizados (IJAS, IJM, CEDHJ). Los entrevistados mencionaron que, si bien era difícil pensar en posturas conjuntas planeadas, de manera espontánea se daban otras que coincidían entre diferentes grupos de representantes. Para Teté Zúñiga, “el Instituto Jalisciense de las Mujeres ha sido un aliado, pero es una alianza temática, desde las propuestas. No hay estrategias planeadas [previamente] las decisiones se dan en la mesa y cuando existe una lógica de coincidencia”.

Así, los acercamientos entre organizaciones, y de estas con otros actores, han sido puntuales; en torno al debate y la propuesta, a partir de las coincidencias en reflexiones generadas en las sesiones. No se mencionó que surgieran alianzas de corte estratégico, ni que fueran más allá de las sesiones.

EL CEPAVI, UN ESPACIO PARA LA PROPUESTA

Los diputados no dieron al Cepavi la relevancia que la sociedad solicitó, error que corrigieron en cierta medida unos años después. Además, de acuerdo con la normatividad, discriminaron a las OSC en su selección y duración en el cargo.

En un espacio pensado principalmente para la interacción entre instituciones públicas, al cual se invita a participar a académicos y representantes de las OSC, se han logrado posicionar propuestas en el programa estatal, e impulsado políticas públicas de relevancia (como la norma de atención a víctimas). Al ser un espacio con factores que limitan la interacción equitativa, ha sido posible llegar a propuestas de cogestión.

Algunas propuestas de acción y políticas se detuvieron, como el refugio y el primer intento de campaña: el gobierno impuso su veto y las frenó. Sin embargo la campaña, como fue pensada por el Cepavi, se difundió públicamente en 2006. Asimismo, el gobierno retomó la propuesta del refugio. De esta forma, nos preguntamos si es un cambio de opinión, de visión, o si no se “vendió” adecuadamente cada propuesta. Si bien ha resultado un camino espinoso, es factible (no imposible) lograr incidir en políticas públicas relevantes a través del Cepavi.

Aún falta mucho por entender sobre las organizaciones, en cuanto a sus capacidades y límites para incidir y participar en espacios de cogestión. Es importante que las OSC sean invitadas a estos espacios, pero de entrada se enfrentan a diferencias de visión con sus pares; resulta complicado que puedan llegar con un frente común, al coincidir y gestionar propuestas. Tienen experiencia de trabajo con mujeres, pero diferencias en cuanto a políticas de posicionamiento con el gobierno. Su historia de acción pública también es diferente, ya que algunas organizaciones han tenido experiencia de lucha en movimientos sociales que quizá las lleven a ser más críticas.

No se puede menospreciar la experiencia de la persona nombrada como representante de la organización, porque puede marcar la diferencia entre generar y gestionar una propuesta viable y sustentada, o navegar en la indecisión mientras no escuche una sugerencia que llame su atención. La preparación (experiencia, conocimientos y visión política) es un factor relevante para la incidencia, al cual no todas

las organizaciones dan importancia (o no todas cuentan con personal adecuado). De cualquier modo, es un reflejo sobre su poca visión de incidencia.

Para finalizar, es importante mencionar que las organizaciones tienen límites operativos, de tiempo y recursos humanos para participar más activamente en estos espacios. Por ejemplo, el Imdec, una organización con historia, prestigio y estabilidad financiera, renunció a la junta de gobierno; sus recursos llegaron a un límite. Esto lleva a preguntarnos: ¿en qué medida estos espacios son adecuados para la participación permanente de las OSC? No podemos dejar de admitir que tienen puntos en contra, por lo cual debemos continuar el análisis de otras experiencias.

Incidencia en la junta de gobierno y el consejo ciudadano del Instituto Jalisciense de las Mujeres

El Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM) tiene como objetivo promover, proteger y difundir los derechos, obligaciones y valores de las mujeres, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado de Jalisco, en los tratados internacionales, así como en las normas relativas a los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres; también busca promover, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas destinadas a asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación hacia ellas. Alcanzar estos objetivos puede considerarse relevante para lograr la equidad en los derechos y el trato hacia las mujeres.

En el quinto informe de actividades del instituto,¹ se señala:

La función del IJM ha sido llevar al ámbito de las políticas públicas la visibilización de la brecha de desigualdad en el acceso a las mismas oportunidades entre mujeres y hombres accionando las voluntades de los tres poderes mediante mecanismos institucionales que nos permitan convivir en una comunidad más equitativa para todas y todos.

1. Este informe se publicó en enero de 2007, cuando aún era presidenta María del Rocío García Gaytán.

Para lograr lo anterior, el IJM se basó en el Programa para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Pro igualdad), Jalisco 2002–2007, y dividió su trabajo en cuatro áreas temáticas de acción: transversalización (trabajo conjunto y coordinado con la administración pública de las tres esferas de gobierno, la iniciativa privada y organizaciones de la sociedad civil [OSC]); comunicación y difusión; formación y capacitación, y derechos humanos. En cada área desarrollaron convenios y actividades que permitieron visualizar un arduo trabajo por parte del IJM.

No pretendemos realizar una evaluación de los objetivos alcanzados y las acciones emprendidas, ya que nuestro análisis se centrará en la relación gobierno–sociedad civil.

ÁMBITO DE INCIDENCIA

El impulso a la creación del IJM, inaugurado el 1 de marzo de 2002, se originó en el ámbito social y luego fue retomado en el orden gubernamental. Las OSC en Jalisco, en particular los grupos de mujeres o quienes hacen trabajo en torno a ellas, promovieron públicamente la equidad desde los años noventa, y colocaron en la agenda pública de los candidatos al gobierno de Jalisco la necesidad de un organismo que velara por la creación de políticas en favor de las mujeres. Como antecedente para impulsar al gobierno local a proponer un instituto de este tipo en Jalisco, no podemos olvidar la creación del Instituto Nacional de las Mujeres.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró 1975 como el año internacional de la mujer, un paso decisivo para que los asuntos de la mujer fueran introducidos en las agendas internacionales. La misma ONU declaró la década para la mujer (de 1976 a 1985), con el objetivo de examinar el estado de sus derechos, así como procurar que participaran en la toma de decisiones y se abrieran los espacios para ellas. En 1977, la Asamblea General de este organismo internacional proclamó el 8 de marzo como Día Internacional de la Mujer, y en 1979 aprobó la Con-

vención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de las Mujeres, en vigor desde 1981, y colocó públicamente un modelo internacional de acción contra la discriminación.

Lo anterior sirvió para evidenciar el arduo trabajo de la mujer en diferentes ámbitos en México, como los movimientos de lucha populares. Con relación al impulso social de carácter nacional, se puede ofrecer un par de antecedentes.

Alejandra Massolo (1997: 190) menciona que en el encuentro nacional de la desaparecida Coordinadora del Movimiento Urbano Popular (celebrado en 1983), se identificó que las mujeres eran su columna vertebral, y se reconoció también que los hombres llevaban su conducción política e ideológica. Por ello, en noviembre de 1983, se realizó el primer encuentro nacional de mujeres de este movimiento. A partir de ese momento, las mujeres empezaron a tomar conciencia de su posición, buscaron asumir acciones directivas en los movimientos, al introducir también una cultura de acción que hasta entonces era una realidad oculta: para la mujer no existe una división soterrada entre lo privado y lo público cuando se integra a la acción colectiva.

En 1995, más de 600 organizaciones sociales de diferentes estados de la república se reunieron en el Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas (ENOC), en el que se generaron propuestas para la reforma del Estado. De ahí surgió la *Carta de los Derechos Ciudadanos*, que consideró una serie de derechos generales y específicos: se incluyó un apartado particular sobre los derechos de las mujeres que contenía 15 propuestas, una de las cuales podía considerarse como la solicitud de un instituto de la mujer:

[Las mujeres tienen derecho a] la creación de un consejo gubernamental intersecretarial, que proponga, vigile y apoye todos los programas, iniciativas y políticas del sector público que atiendan la problemática de la mujer. La creación de un organismo público para la mujer con participación ciudadana, plural y democrático, descentralizado, con presupuesto propio y jerarquía suficiente,

encargado de coordinar, formular, vigilar e incidir en las acciones gubernamentales que modifiquen las relaciones de desigualdad e inequidad entre los géneros. Dicho organismo debe estar dirigido por mujeres con trayectoria reconocida, seleccionadas por concurso (ENOC, 1995: 23).

En este contexto, se realizó en Beijín, China, en 1995, la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, que adoptó “La plataforma de acción” a favor de la mujer. Una agenda para fortalecer los derechos de la mujer en lo cotidiano, en la toma de decisión y condición de justicia social, entre otros ámbitos. En el plano internacional, las mujeres continuaban concretando avances en sus derechos y lograban compromisos de los gobiernos para enfrentar las diversas formas de discriminación.

En Jalisco, en 1999, se convocó a integrar el movimiento Poder Ciudadano Jalisco. Según dan cuenta José Almeida *et al.* (2001), entre agosto y octubre se lanzó una convocatoria a las OSC para realizar mesas de trabajo (en las cuales participaron cerca de cien representantes de 43 organizaciones), con el propósito de crear una agenda pública local que aportara a la construcción de una de carácter nacional. Un grupo importante de las organizaciones involucradas en el colectivo Voces Unidas se vincularon al trabajo convocado por Poder Ciudadano, aun cuando la iniciativa de ley en contra de la violencia intrafamiliar todavía se encontraba en fase de discusión y análisis en el Congreso del Estado. A principio del año 2000, se dio a conocer la agenda ciudadana, mejorada a través del diálogo con otras organizaciones civiles y sociales, así como con académicos y partidos políticos. De cara al proceso electoral, la agenda se presentó a todos los candidatos al gobierno de Jalisco, el 27 de octubre de 2000. Contenía 24 puntos agrupados en diez temas. El tema específico “género” consideraba las siguientes propuestas:

- Incorporar el enfoque de género en las políticas públicas dentro de la institucionalidad política, incluyendo a los partidos, el Congreso

y todas las instancias de los poderes Ejecutivo y Judicial.

- Imprimir carácter permanente a la comisión legislativa de equidad.
- Dar cabal cumplimiento al artículo 4 constitucional, que legisla a favor de la no discriminación.
- Crear el Instituto de la Mujer.

De acuerdo con Almeida *et al.* (2001), en la elaboración del tema “género” participaron tres organizaciones del interior del estado: Amas de Casa (Sayula), Mujeres Campesinas en Acción (Cuquío) y Mujeres Unidas de Sayula; en tanto que del área metropolitana de Guadalajara estuvieron el Centro de Apoyo al Movimiento Popular de Occidente (CAMPO), Centro de Estudios de Género (Universidad de Guadalajara), Círculo de Mujeres para y por México, México Unido por las Mujeres, Patlatonalli, y el Programa de Estudios de Género (Universidad de Guadalajara).

Rocío García Gaytán, en ese momento presidenta de la Comisión de Equidad y Género en el Congreso de Jalisco (luego presidenta del IJM desde su fundación hasta principios de 2007), reconoció que el instituto tuvo un fuerte impulso social: “El instituto viene desde la iniciativa popular, la primera que se presenta en la historia de México que fue aquí en Jalisco y que fue sobre violencia”.

Todos los candidatos a gobernador firmaron y se comprometieron con la agenda, excepto Francisco Ramírez Acuña, quien la suscribió después de ganar las elecciones (ya nombrado gobernador electo); además, realizó diversas modificaciones, entre ellas eliminar el punto relativo a la creación del Instituto de la Mujer.

Al fundarse el Instituto Nacional de las Mujeres, las organizaciones de mujeres en Jalisco redoblaron su actividad para impulsar una instancia estatal que innovara el trabajo en relación con las mujeres, razón por lo cual se dieron a la tarea de cabildear con otras OSC, diputados y dependencias de gobierno.

Al respecto de estos esfuerzos, así como del funcionamiento del consejo y de la junta de gobierno del IJM, se entrevistó a Araceli Leprón, de

CAMPO; Elisa Zepeda, de Misión Mujer; Carlota Tello, académica del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO); Martha Villaseñor, investigadora de la Universidad de Guadalajara, y Rocío García Gaytán, quien fue presidenta del Instituto.

En relación con el trabajo para hacer realidad una instancia especial que atendiera a las mujeres de Jalisco, Araceli Leprón indica:

Hicimos cabildeo con otras organizaciones de mujeres, entre ellas participantes de sindicatos y otras muchas organizaciones, de tal manera que llegamos a juntar en una reunión a mujeres de todos tipos. Llegaban mujeres de la derecha, como por ejemplo del círculo de mujeres, y otras de perspectiva más de izquierda; como parte de las actividades de Milenio Feminista, nos habíamos propuesto hacer llegar documentos y escritos con experiencias de otros países para que elaboraran la ley del instituto (en Jalisco) y que pudieran innovar, agregar cosas novedosas. Finalmente el gobernador decide, él se retroalimenta de los documentos pero de una manera muy filtrada. Se fue acomodando y tomó cosas que no le hicieran mucho problema, de tal manera que no se generara un espacio incómodo para el gobernador, que le sirviera y que no le estorbara.

Dentro de las propuestas de las organizaciones de mujeres, una era relativa a la selección del personal directivo; proponían que la presidenta y los altos mandos fueran mujeres elegidas por su currículum y experiencia de trabajo con el género femenino:

Buscamos que el instituto tuviera un mecanismo de contratación por oposición, con el mejor perfil y currículum posible [...] Principalmente que tuvieran experiencias de trabajo con mujeres, que conocieran el contexto internacional y que estuviera muy en el avance del trabajo de las mujeres. Es por eso que le tirábamos a que hubiera un perfil importante en los puestos claves. Finalmente eso no se logró, y el gobernador designó a la presidenta [...] Colocó a Rocío Gaytán. Nos

pareció bien porque ella había impulsado el proyecto de violencia intrafamiliar, pero el mecanismo no nos pareció adecuado (Araceli Leprón).

El impulso para la creación del IJM desde la sociedad civil, en específico desde las organizaciones que luchan para y con las mujeres, fue relevante. Si bien la labor y los resultados en el trabajo del instituto debe evaluarse de forma adecuada, no deja de reconocerse que su existencia en buena medida es el fruto de un gran esfuerzo ciudadano.

El viernes 12 de enero de 2001, a través del *Diario Oficial de la Federación* (primera sección), se dio a conocer la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Poco tiempo después, el 8 de marzo, la diputada local por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Sofía Valencia Abundis, propuso una iniciativa de ley para crear el Instituto Estatal de las Mujeres. El 5 de octubre de 2001, Francisco Ramírez Acuña presentó también su iniciativa al Congreso.

El tratamiento que se dio a esta última iniciativa de ley fue expedito; quizá porque venía del gobernador, por aprovechar la inercia generada con el nacimiento del instituto nacional, o porque la sociedad en Jalisco continuaba atenta y respaldaba iniciativas de ley vinculadas a mejorar las condiciones de equidad para mujeres y niños (por su vinculación al tema de la violencia intrafamiliar que aún estaba en el debate público). Por cualquiera razón, la ley del instituto se aprobó el 18 de diciembre de 2001, y fue publicada el 29 de diciembre de ese mismo año en el periódico oficial. En el ánimo de algunos funcionarios públicos, el gobernador fue el gestor de la ley:

Fue una propuesta que hizo el gobernador Ramírez Acuña de crear un organismo, pero también al mismo tiempo fue una propuesta que impulsaron desde el Congreso del Estado las diputadas. De ahí sale el dictamen de un acuerdo entre el Legislativo y el Ejecutivo, y sale la creación del instituto con estas dos figuras que son la Junta de Gobierno y el consejo ciudadano (Rocío García Gaytán).

Si bien el principal órgano directivo del IJM es la junta de gobierno, no se puede comentar mucho sobre la cultura política de los participantes, ya que está integrada en lo general por representantes de instituciones públicas vinculadas al Poder Ejecutivo. Además de estos, solo participa la representante del consejo ciudadano. La junta tiene la facultad de nombrar a quienes forman parte del consejo ciudadano, en el que las consejeras nombran a su representante ante la junta directiva.

La presidenta del instituto es nombrada por el gobernador en turno. Preside la junta y participa como invitada en el consejo. Durante la investigación, la presidenta era María del Rocío García Gaytán, panista que antes fue diputada local, presidenta en la Comisión de Equidad y Género en el Congreso, donde se manifestó a favor de la Ley en Contra de la Violencia Intrafamiliar. En 2007, con la entrada de un nuevo gobierno panista en Jalisco, se nombró a una nueva presidenta y convocó a nuevas consejeras. Contrario a lo que pudiera pensarse, casi no hubo cambios y permanecieron las mismas consejeras por algunos años más. Para 2012, era notorio que habían cambiado todas las consejeras.

El consejo ciudadano del instituto está formado por dos grupos de representantes: las académicas que participan con el respaldo de una universidad, y las representantes de las OSC. El grupo de las académicas era importante en el consejo por el número de participantes y la calidad de su participación. En ese periodo, dos de ellas mantuvieron la presidencia del consejo y su representación ante la junta de gobierno.

Seis académicas eran de la Universidad de Guadalajara, dos del ITEXSO y una del Tecnológico de Monterrey.

El otro grupo de consejeras estaba formado por representantes de OSC, que aportaron una gama amplia de visiones, posturas ideológicas y éticas (algunas contrarias y extremas), así como diversas modalidades de acción. Ante la imposibilidad de realizar una caracterización puntual de cada organización, nos limitaremos a sugerir que se identificaron tres corrientes o subgrupos.

Un subgrupo de OSC podría formar parte de las catalogadas como conservadoras y cívicas de clase media (Ramírez 2005: 217). Organi-

CUADRO 6.1 COMPOSICIÓN DEL CONSEJO CIUDADANO DEL IJM, SEGÚN LOS GRUPOS QUE LO POSTULARON

Composición del consejo (hasta 2007)	Composición del consejo (2007-2009)
Universidades <ul style="list-style-type: none"> • Universidad de Guadalajara (seis representantes) • ITESO (1) • Universidad Libre de las Américas y Tecnológico de Monterrey (un representante por las dos) 	Universidades <ul style="list-style-type: none"> • Universidad de Guadalajara (3 representantes) • ITESO (2) • Universidad Pedagógica Nacional (2) • Univa (2)
OSC <ul style="list-style-type: none"> • Mujeres y Punto • México Unido por las Mujeres (2) • Asociación Femenina Hispana • Misión Mujer • Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (Imdec) • Unión Estatal de UAMI • Centro Indigenista Comunidad • San Sebastián, Albergue Escolar 	OSC <ul style="list-style-type: none"> • Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (Imdec) • Centro de Apoyo al Movimiento Popular de Occidente (CAMPO) • Asociación Femenina Hispana • Misión Mujer • Mujer para la Mujer • Mujeres y Punto • Unión Estatal de UAMI • Cuidarte • Colectivo Ollín • Centro de la Diversidad y los Derechos Sexuales

zaciones que si bien no realizan propiamente prácticas de asistencia, tampoco se identifican como promotoras activas de la equidad de género, ya que vislumbran a la mujer en un rol tradicional-conservador; realizan trabajo de incidencia pública-política, pero en general se manifiestan respetuosas, y en cierta medida condescendientes con el gobierno (poco crítica); atienden la formación en valores de jovencitas católicas de clase media-alta, o se dedican a la formación ciudadana de la mujer ama de casa, sin intención de vinculación partidista explícita. En este subgrupo se podría ubicar a Mujeres y Punto, México Unido por las Mujeres, Misión Mujer y Asociación Femenina Hispana.

El segundo subgrupo está representado por OSC progresistas y promotoras comprometidas con los derechos de la mujer y la equidad de género. Activas en el ámbito público y críticas de las acciones del gobierno (no solo en términos de confrontación); realizan trabajo sociopolítico, de desarrollo productivo o social con mujeres marginadas (campesinas, de zonas populares o migrantes); algunas atienden te-

mas polémicos como respeto a la diversidad sexual y educación sexual a jóvenes. Entre estas organizaciones se podría identificar al Imdec, el Colectivo Ollín y CAMPO.

Un tercer subgrupo, menor en número, era el de organizaciones cuyo trabajo se centraba en necesidades de sectores específicos, no necesariamente desde la perspectiva de género, como el Centro Indigenista Comunidad San Sebastián (Albergue Escolar) y el Sindicato de Trabajadores de la Educación, sección 47:

Fue una sorpresa, cuando llegamos [al consejo] nos dimos cuenta que había de todos tipos de organizaciones. Hasta la forma como nos expresamos era diferente. Había una torre de Babel en donde no podíamos entendernos. Hasta había un hombre muy conservador de una institución de bioética. Había una composición rara, porque cuando nosotros hablamos de los derechos de las mujeres había coincidencia; en el discurso sí estaban de acuerdo, pero la sorpresa fue cuando teníamos que hacer el famoso plan de trabajo del consejo y vemos que ellas están en otras cosas, aunque pareciera que en el discurso estábamos en la misma (Araceli Leprón).

En el consejo, integrado a partir de 2007, se destacó la inclusión de mujeres que provenían del ámbito empresarial.

En la selección de las organizaciones representantes se privilegió la diversidad por encima de otros criterios, incluso políticos. Debe reconocerse que no es un consejo de organizaciones afines al partido en el gobierno, al Ejecutivo o a la presidenta del instituto:

Hay una interacción entre el instituto y el consejo que es muy práctica. La interacción se construye porque el consejo no es un consejo elegido a modo. Este es un gobierno panista, yo soy panista y mi consejo no necesariamente es afín al PAN. Hay gente afín al PRI, al PRD, y existe gente que no es afín a ningún partido. La elección de los consejeros fue con base en los perfiles que pudieran enrique-

cer al instituto. Tenemos gente de universidades, tenemos gente de sindicatos, de organizaciones no gubernamentales, es muy variado (Rocío García Gaytán).

FACTORES GENERALES QUE INFLUYEN EN EL ÁMBITO DE LA COGESTIÓN

Estructura institucional

De acuerdo con el artículo 5 de la ley del instituto, este es un organismo público descentralizado (OPD), con personalidad jurídica y patrimonio propio, pero sectorizado a la Secretaría General de Gobierno. El artículo 6 establece que el instituto es autónomo en forma programática, técnica y de gestión para el diseño de los programas previstos en la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios, con el interés de que logre cumplir con sus atribuciones, objetivos y fines.

La presidenta del instituto es nombrada de forma directa por el gobernador, lo cual ha generado que se cuestione su autonomía y libertad de acción. Para Araceli Leprón, “desde el momento en que el gobernador nombra a la presidenta, no puede ir a reclamar algo al Ejecutivo. Ella es de la confianza del Ejecutivo. Tiene entonces que negociar en privado, o someterse”.

Un aspecto positivo fue el hecho de que el instituto estuviera sectorizado a la Secretaría General de Gobierno (con autonomía, pero vinculado), ya que se pretendía que las políticas públicas dirigidas a las mujeres se vincularan al primer nivel de gobierno, y tuvieran con ello mayor trascendencia:

Es un organismo descentralizado [OPD] donde yo presido mi propia junta de gobierno. La junta de gobierno no es presidida por la secretaria. El secretario de Gobierno no preside la junta, la presido yo. Es distinto el caso donde existe un director, por ejemplo el Instituto de la Juventud, porque el secretario es quien preside la junta

de gobierno. Entonces esto le viene a dar al instituto no totalmente autonomía, pero bastante margen de acción (Rocío García Gaytán).

El artículo 9 dispone que el instituto deberá estar integrado por la presidenta, junta de gobierno, secretaría ejecutiva, y las unidades administrativas y desconcentradas que disponga el reglamento interior. El consejo ciudadano no se considera parte de la estructura del instituto; se le da su lugar en la ley y existen artículos dedicados a esta instancia, pero cinco años después de su creación aún no se le incluía en el organigrama de la institución.

La junta de gobierno es la máxima autoridad del instituto y tiene, entre otras funciones, establecer las políticas generales y las prioridades de acción a las que deberá sujetarse el instituto (artículo 15, IV). Tiene una estructura compleja integrada por la presidenta (con derecho a voz y voto); la secretaría ejecutiva del instituto; los vocales propietarios (quienes tendrán derecho a voz y voto); los invitados permanentes (quienes tendrán derecho a voz, pero sin voto), y además se prevé la posibilidad de invitar a las representaciones de los sectores público, social y privado (artículo 14). El artículo 16 señala que la junta debe celebrar, como mínimo, dos sesiones ordinarias anualmente, y las extraordinarias que convoque la presidencia o, cuando menos, una tercera parte de sus integrantes.

Los vocales propietarios son:

a) Los titulares o sus subalternos con capacidad de decisión de las siguientes secretarías y entidades de la administración pública estatal: 1. Secretaría General de Gobierno; 2. Secretaría de Educación; 3. Secretaría de Salud; 4. Secretaría de Promoción Económica; 5. Secretaría de Desarrollo Rural; 6. Secretaría de Cultura; 7. Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; 8. Secretaría de Finanzas; 9. Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social; 10. Procuraduría General de Justicia del Estado; 11. Secretaría de Desarrollo Humano; 12. Secretaría del Trabajo y Prevención [sic]

Social; y 13. Las demás secretarías y entidades del Ejecutivo Estatal que en el futuro se llegaren a constituir;

b) Los titulares o subalternos con capacidad de decisión de los siguientes organismos públicos: 1. Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF-Jalisco); y 2. Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS).

Acerca de los vocales, la presidenta procuró, en diálogo con las secretarías de gobierno, que privilegiaran a mujeres como sus representantes; con sensibilidad e interés por introducir y dar seguimiento a políticas en relación con la equidad de género en sus instituciones:

La persona que debe venir es muy importante no tanto en el puesto que ocupa sino en su convicción. Muy raramente y por cuestiones imprevisibles nos cambian al representante, pero en general son las mismas personas [...] Nosotros hemos hecho relaciones con las representantes para que impulsen ellas que los secretarios se sumen a ciertas cosas. Pero eso no es parte de la junta de gobierno. La intención del instituto es lograr transversalidad, y el cómo es lo que hemos ido buscando, a través de las personas de la Junta de Gobierno y hablando claramente (Rocío García Gaytán).

Los invitados permanentes son dos representantes del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, tres integrantes de la comisión encargada de los asuntos de equidad y género del Congreso del Estado, el titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y la representante del consejo ciudadano.

En la junta de gobierno no participan organismos de la sociedad civil. Tiene una estructura en donde la toma de decisiones, la supervisión y todo es llevado a cabo por la mayor parte de las secretarías de estado [...] Dentro de ella tenemos un espacio para el consejo ciudadano, solo un lugar. La junta de gobierno está integrada por

titulares e invitados permanentes, y otro tipo de invitados que pueden ser invitados para sesiones específicas. En la junta de gobierno se deciden y se aprueban las cuestiones de ejercicio presupuestal, los informes, toda la cuestión normativa tanto de instituto como del consejo ciudadano. Particularmente como ciudadanos [en la junta] solo estamos una persona con voz, participando como representante del consejo, entonces creemos que está desbalanceada la junta de gobierno (Martha Villaseñor Farías).

Los vocales propietarios, la mayor parte de los miembros de la junta, están vinculados al Ejecutivo (en dependencia directa o indirecta). Con esto se pretende que la junta de gobierno sea un órgano para crear políticas que realmente puedan incidir en instancias de gobierno y el ámbito público. Los demás participantes son considerados invitados permanentes:

En la junta de gobierno hay representación del Poder Ejecutivo, del Legislativo, del Judicial, de la Comisión de Derechos Humanos, etcétera [...] Es fundamentalmente público. Tiene su razón de ser porque el instituto lo que impulsa es la transversalización de la perspectiva de género, y es a través de la junta de gobierno como hemos podido ir avanzando (Rocío García Gaytán).

Por su parte, el consejo ciudadano se define como un órgano de participación social representado por indígenas, instituciones académicas, asociaciones civiles, organismos no gubernamentales, empresariales y demás sectores sociales que aseguran la representación de la sociedad jalisciense (artículo 21). Está integrado por un máximo de 20 consejeras, que no perciben retribución o compensación, y se designan conforme lo establece el reglamento que expide la junta del instituto (artículo 22). La junta debe determinar en el reglamento interior la estructura, organización y funciones del consejo:

El Instituto Jalisciense, desde el principio, pone entre sus estatutos [en la ley] que habrá una propuesta para que la sociedad civil se incorpore y representen a instituciones organizadas. No hay ninguna mujer en el consejo que no esté representando a alguna institución o asociación civil. Nadie va a título personal, son representantes de universidades o de organizaciones (Carlota Tello).

Al consejo se le asignaron las siguientes funciones, entre otras:

I. Fungir como órgano de asesoría y consulta del Instituto en lo relativo al Programa Estatal para las Mujeres y en los demás asuntos en materia de equidad y género que sean sometidos a su consideración; II. Impulsar y favorecer la participación de los sectores interesados en las acciones con el objeto de esta ley; [...] IV. Establecer comunicación con organizaciones que trabajan para superar la problemática de las mujeres; V. Proponer a la Junta proyectos que ayuden a conseguir los objetivos del Instituto; VI. Ser el órgano de representación ciudadana del Instituto; VII. Proponer medidas para modificar las políticas, estrategias, programas, proyectos y acciones derivados a esta ley (artículo 24).

Las funciones del consejo, y su falta de ubicación en el organigrama, propician que sea una instancia oculta, invisible a la sociedad, escondida detrás del cúmulo de acciones y propuestas del instituto. Al darle un papel asesor y de consulta, no se consideró necesario que contara con recursos específicos para desarrollar y operar otras de las atribuciones que le fue asignada por ley; su capacidad de acción está condicionada al presupuesto del instituto y a la buena voluntad de la presidenta. En consonancia con la idea de que el consejo es una instancia invisible, podemos mencionar que sus acciones no suelen formar parte de los informes anuales del IJM (no se incluyó al consejo por lo menos en el tercero y quinto informe):

Nosotras, en nuestras metas, contemplamos hacer visible al consejo porque ahorita está invisibilizado por una ley, por la situación legislativa. Por el tipo de difusión que establece el propio instituto, se dice que el instituto hizo, pero la ley no sabe que nosotras estamos adentro del instituto y a la vez representamos a la ciudadanía. Además, el instituto es muy nuevo y la gente misma tampoco sabe y no lo conoce (Martha Villaseñor Farías).

Lo otro es [reformular] funciones y atribuciones, porque no es lo mismo que nosotras hablamos y hablamos, conversamos y sugerimos proyectos, pero la ley no dice que nos tengan que dar una partida para realizar actividades, ni que es obligación escucharnos. Ahora tenemos buena relación y nos escucha, pero quién dice que el día de mañana, con los cambios en la dirección, ya no nos escuchen (Elisa Zepeda).

Entre otras limitaciones, el consejo y sus propuestas están formalmente subordinadas a las decisiones de la junta de gobierno o la presidenta. De acuerdo con el artículo 7 del reglamento, la junta de gobierno es la encargada de “recibir las propuestas del consejo” y “acordar con la presidenta las propuestas del consejo cuando éstas sean en relación con la ejecución de alguno de los objetivos del instituto”. Esta subordinación normativa, vinculada a su reducida presencia numérica en la junta, son factores que contribuyen a la invisibilidad pública del consejo, lo cual llevó a reflexionar sobre la necesidad de generar propuestas para modificar la ley y el reglamento:

[Las consejeras] están haciendo una propuesta para reformar la ley del instituto y adecuarla a las necesidades que han visto. Cuando nació la ley, fue creada por los diputados y por el Congreso. Ahora quieren reformarla tomando en cuenta las vivencias que han tenido; por eso nos están pidiendo ayuda para que a partir de nuestra experiencia digamos qué podemos aportar para reformar (Elisa Zepeda).

Convocatoria y representatividad de los actores

A la junta de gobierno le compete, en relación con el consejo:

I. Establecer los criterios para elegir a las representantes; II. Expedir la convocatoria con las bases y requisitos a los que se sujetarán las aspirantes al Consejo; III. Elegir a las aspirantes que hayan reunido los requisitos estipulados en la convocatoria; IV. Establecer el criterio y las bases para la reelección de las Consejeras.

Como mencionamos, la junta de gobierno está compuesta principalmente por personal asignado (no electo) de instituciones de gobierno y públicas. Tiene poca presencia de representantes ciudadanos, pero aun así es la encargada de convocar y elegir a los miembros del consejo ciudadano; con lo cual se ratifica que los organismos de gobierno mantienen la dirección fundamental del instituto. Es difícil imaginar que el consejo llegara a tener facultades directivas, ya que el instituto no es una instancia ciudadanizada.

El mecanismo para elegir a las consejeras es poco claro, porque no existen criterios de selección objetivos (por lo menos no se han hecho públicos). Si bien se realiza una convocatoria pública, y la presidenta recibe las propuestas sin restricción, los miembros de la junta deciden el nombramiento de las consejeras en función del análisis y la propuesta que subjetivamente hace la presidenta, basada en el currículo o la trayectoria de la institución. En opinión de Rocío García Gaytán: “La junta de gobierno, a través de mi persona, lanza la convocatoria. Es abierta a universidades, a las organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales. Entonces hacen llegar sus propuestas, yo las presento a la junta de gobierno y ahí se selecciona”. Por su parte, Elisa Zepeda señala:

En una convocatoria podemos nosotras proponernos, pero quien nos elige es la junta de gobierno. Desde ahí puede venir un proceso

viciado. Entonces nosotras queremos que eso no exista, queremos pluralidad, por ejemplo, decidir hasta qué número de mujeres debería haber y de qué sectores, por lo menos obligarnos en eso.

Las consejeras se percataron de que deberían proponer modificaciones a la ley para establecer criterios y mecanismos de selección objetivos; incluirse, como elemento básico, no solo consideraciones sobre la trayectoria de la organización sino también el perfil, currículum y trayectoria de la persona que sería la representante en el consejo:

Nosotras estamos haciendo propuestas para que la selección vía el mejor perfil quede establecido dentro en la ley, porque actualmente no lo establece la ley. Al momento nada más establece que las instituciones propondrán a sus candidatos, y la junta de gobierno, en función de los currículos y de la diversidad deseada, establece la selección (Martha Villaseñor Farías).

La experiencia del consejo ha brindado también claridad para sugerir otras reformas a la normativa en los ámbitos de selección, representación y acción cotidiana. Entre las propuestas, se menciona: especificar fórmulas precisas de reelección, ya que la ley es vaga al respecto; definir mecanismos para la sustitución de consejeras que abandonen su cargo; clarificar la posibilidad de representación de los partidos políticos en el consejo; definir criterios mínimos de participación, y seleccionar por perfil de representante antes que por el institucional, entre otras:

En la ley solo había dos o tres artículos en materia del consejo, y entonces dejaba muchas lagunas [...] Quienes realizaron esa ley no pensaron ¿qué pasa si queda un puesto vacante a mediados de los tres años? Un lugar del consejo queda vacío. ¿Qué pasa si alguien renuncia o alguien se va?, ¿cómo se llama al que se sustituya y ese quien llegue cuántos años va a estar en el puesto? [...] La ley dice

que se integrará por instituciones y luego habla de las personas, nosotras queremos invertir eso. Que diga que estará integrado por personas que representan a instituciones, que se busque en las personas la pluralidad institucional. Para que no suceda lo de la otra vez, que tuvimos muchos espacios porque había consejeros que no comulgaban con la ideología del instituto, tampoco del consejo (Martha Villaseñor Farías).

En los (artículos) que estamos revisando del consejo, se deben aclarar las funciones, las atribuciones, cómo se conforman, y cuál es el perfil de las consejeras. Porque casi siempre a las reuniones acudimos las mismas, y de repente se presenta una consejera que no ha asistido en tres o cuatro sesiones; por eso estamos elaborando un perfil de personas que realmente cumplan. El espacio que se ha ganado de participar en un consejo ciudadano dentro de un instituto es muy valioso, y nos puede muchísimo que, habiendo tantas instituciones o ciudadanos que quieren participar, no tengan el espacio porque alguien lo está ocupando; pero en realidad está desierto porque esta persona no va y no participa (Elisa Zepeda).

Cabe aclarar que, hasta finales de 2011, no se había modificado la ley del instituto en relación con las inquietudes planteadas por las consejeras.

El principal criterio aplicado para la formación del consejo ciudadano del IJM tal vez fue la pluralidad. Se procuró integrarlo por un grupo amplio y diverso de mujeres que representaran diferentes tipos de organizaciones, corrientes de pensamiento, misiones y posturas ético-políticas, y que también coincidieran representantes de diferentes sectores y edades:

Está formado, primero que nada, por mujeres intergeneracionales. Eso nos ha gustado mucho a nosotros, porque en un principio eran personas con mayor experiencia. Hoy está muy variada la composición. Están mujeres de 24 años hasta los 64 años; interge-

neracionalmente cubrimos muy bien. Por otro lado, contamos con académicas especialistas en género, contamos con representantes de mujeres indígenas, de sectores vulnerables. Pero, por ejemplo, no contamos con mujeres empresarias, no hay ninguna mujer que representa el sector empresarial; entonces, todavía hay huecos. Por otro lado, debemos tener en cuenta que hay asociaciones como CAMPO y como Misión Mujer que tenemos misiones muy diferentes, y entonces eso también nos enriquece. Creemos en las diferencias y que se creen reformas de interacción y eso ayudará al crecimiento (Elisa Zepeda).

La pluralidad en su conformación, y las diferencias en las visiones, si bien contribuyó a que algunas representantes se identificaran e hicieran amistad, evidenció las incompatibilidades. No era extraño que se produjeran posturas defensivas, recelosas y actitudes vigilantes. Si la pluralidad puede contribuir a dar cuenta de las diferentes visiones de la realidad, también logra debilitar la acción conjunta del consejo. En perspectiva práctica, dificulta o limita la integración, unidad y acción con propósito común. En las entrevistas quedó la impresión de que, si bien se reconoce la importancia de la pluralidad y diversidad en la lógica de la democracia participativa, porque ayuda a enriquecer el debate, de no contar con elementos de selección y normativos adecuados, mecanismos claros de dirección y operación del proceso, fórmulas de negociación y atención de conflictos establecidas, la pluralidad puede ser un factor que debilite la presencia y acción del consejo:

Creemos que [la diversidad de organizaciones] tienen dos aristas. Si no se perfila a las personas con mínimos indispensables, se vuelve una desventaja para tomar puntos de acuerdo, entender cuál es la misión y lo que van a hacer. Se vuelve una desventaja que se puede superar, como ahora, hasta cierto punto se hace trabajando en talleres y capacitando. Pero entonces es una pérdida de tiempo que podríamos aprovechar en otra cosa [...] Pero si la gente entra perfilada

y con características, es una oportunidad porque da la perspectiva de mayor pluralidad. Si fuéramos más o menos las mismas, las que siempre hemos encabezado las luchas, podemos estar viciando, podemos no haber visto cosas que otras mujeres están viviendo [...] Entonces creemos que la pluralidad se vuelve una riqueza de sensibilidad. Pero se deben tener los mínimos suficientes de acuerdo [...] Tener en común la legislación, las plataformas internacionales, lo que es perspectiva de género, un mínimo de experiencia en el trabajo, y entonces podemos hablar, entonces por eso creemos que debe agregar lo relativo a un perfil (Martha Villaseñor Farías).

Además de la dificultad para llegar a acuerdos por las diferentes visiones, también se captó que algunas representantes tenían intereses individuales o de grupo, no necesariamente acordes con el buen desarrollo del instituto y consejo. Por lo anterior, para evitar lo más posible la subjetividad (los recelos y diferencias personales), fue imperioso establecer reglas y acuerdos políticos en el consejo, que posibilitaran el avance en su labor y la del instituto:

El consejo era importante para la derecha, porque había que monitorear al instituto, pero también a las otras organizaciones que venimos del movimiento de mujeres. Era interesante, pero nosotros no nos asumíamos monitoreando. Queríamos tener avances en los temas y buscar avances en la participación ciudadana en el consejo y en la junta de gobierno. Ahí era el punto negro [...] Nunca pudimos hacer un pronunciamiento público como consejeras por la diversidad de posturas. Fue uno de los temas del reglamento porque yo como consejera no podía hacer pronunciamientos en lo público porque no representaba al consejo. De ahí nos agarramos, porque había mujeres de extrema derecha, de la extrema, extrema. Veíamos que exigir el reglamento nos amarraba en lo público, pero también las amarraba a ellas. Y, por ejemplo, en asuntos delicados como lo del cuadro básico y la píldora era complicado, ellas querían que el

consejo se pronunciara desde la visión de que era abortiva la píldora (Araceli Leprón).

La pluralidad dificultó consensos sobre posturas relativas a temas socialmente complejos, pero relevantes. En algunos asuntos sensibles, como el debate de la inclusión de la píldora del día siguiente entre los medicamentos de la “canasta básica”, el consejo no logró llegar a un acuerdo para plantear una postura pública común. Decidieron que cada representante podría opinar, y aclarar que lo hacía a título personal. Solo la coordinadora podía (lo cual no está reglamentado; fue un pacto entre ellas) expresarse a nombre del consejo, pero siempre y cuando se hubiera logrado una postura de consenso:

Lo que sí han manifestado es que siempre que seamos entrevistadas, aclaremos si entrevistan a Marta Villaseñor como persona, o si tenemos representación del consejo y estoy expresando la opinión del consejo. No lo hemos tenido que reiterar, porque a todo mundo le quedó claro se diga cuándo es opinión personal, y no hemos tenido problemas de que la prensa interprete de otra manera (Martha Villaseñor Farías).

Una lucha muy fuerte, cuando estábamos haciendo [propuestas de reforma a] la ley, fue si se incluían varones dentro del consejo o no. Fue la primera vez que casi nos peleamos [...] Al planificar, algunas estaban a favor de que hubiera hombres y la mitad en contra. Yo estaba en contra, principalmente porque siempre los hombres han estado encargados de lo público (Carlota Tello).

En la selección se cuidó poco el perfil individual y la experiencia de cada representante, porque se privilegió la elección de organizaciones para dar cuenta de la diversidad de actividades existentes en relación con la mujer. Además de representar las diferentes visiones, prácticas y misiones de sus instituciones, cada representante llegó al consejo con

posturas personales, preparación, experiencias y valores que, aunque pueden ser complementarias y enriquecedoras, en ocasiones son poco compatibles y provocan situaciones conflictivas:

En la designación de este primer consejo ciudadano, se eligió exclusivamente por heterogeneidad y la diversidad de instituciones y organismos representados. Se cuidó poco el perfil de las personas que iban a asistir, en cuanto a la caracterización de tener elementos y preparación dentro de la materia específica que es del instituto, la lucha por la equidad de género (Martha Villaseñor Farías).

Normas de equilibrio numérico y votación

En la junta de gobierno participan, como vocales titulares, 13 representantes de instituciones de gobierno vinculadas al Ejecutivo, uno del DIF (ligado también al Ejecutivo), y uno de un organismo público descentralizado (IJAS). La ley otorga voz y voto a estas representaciones.

Por otro lado, cinco representantes son invitados permanentes, quienes provienen de los otros dos poderes del estado, uno más de un organismo público descentralizado (la CEDHJ), y la representante del consejo ciudadano. Estos siete cuentan con voz, pero no con voto.

La composición, el equilibrio numérico y de votación en la junta de gobierno han sido cuestionadas por las consejeras, quienes buscan impulsar modificaciones a la ley del IJM:

Estamos reformulando nuestra participación en la junta de gobierno, ¿cómo debemos participar y por qué debemos participar? ¿Si es la presidenta la que debe ir a la junta, o debe ir alguien con ciertas características de cabildeo o cuántas deberían ir, una, dos o tres, porque a una es más fácil seducirla en cuanto al poder? O solo para tener mayor presencia, porque si participan diez representantes

del gobierno, ¿por qué solo una representante del consejo? (Elisa Zepeda).

Si bien los representantes vinculados al Poder Ejecutivo poseen derecho de voto en términos formales, en las entrevistas nos enteramos que, en la práctica, y gracias a la buena disposición de la presidenta, todos los asistentes pueden votar en caso de ser necesario, y su voto es tomado en cuenta. Se da entonces una práctica compleja que mezcla la formalidad (se mantiene el hecho de que participa solo un representante del consejo) y la informalidad (a todos se les permite votar), sustentada en el criterio de la presidenta.

Siempre que se dice que levanten la mano y voten, no discriminan a quien tiene voto y quien no [...] Aun cuando operativamente eso no sucede [la falta de voto en la junta] porque somos consultadas y tenemos voto, la ley no lo establece. Nosotras queremos con esta reforma no dejar al voluntarismo de que nos dejen opinar y nos tomen en cuenta en la votación sino que esté marcado dentro de la ley (Martha Villaseñor Farías).

Es una debilidad grave (numérica) que la única representante del consejo ciudadano sea considerada literalmente como invitada permanente a la junta. Además, se reconoce una fórmula de exclusión al no garantizar su derecho al voto (debilidad de la representación). Los acuerdos y las propuestas que pudieran surgir del consejo, difícilmente tendrían la fortaleza para ser impulsados en la junta. La representación ciudadana apenas podrá influir en la dirección oficial del instituto:

Entendemos que la junta de gobierno es el órgano máximo, y que es la autoridad que debe de dar su visto bueno final [...] Otra de las reformas a impulsar es que, originalmente, dentro de la ley nosotras estamos (creemos que es un grandísimo error) como invitados

permanente con derecho a voz, pero sin voto (Martha Villaseñor Farías).

Al interior del consejo ciudadano, cada una de las consejeras tiene derecho a voz y voto, y los acuerdos deben tomarse por votación económica de las consejeras presentes (artículo 33 del reglamento).

Motivaciones de las representantes

Participar en estas instancias cobra sentido por diferentes razones, entre las que se pueden mencionar: dar a conocer el trabajo que realiza cada una de las OSC; ganar apoyos solidarios a sus causas; agilizar el camino en la gestión de políticas públicas (ganar eficiencia en el proceso de incidencia pública); facilitar el ejercicio de contraloría ciudadana sobre el instituto, y mejorar la acción de este mediante asesorías o compartiendo experiencias:

Consideramos que nuestra mayor incidencia debe estar en la construcción de políticas. Debe estar en el monitoreo, en la supervisión, en la asesoría y en el acompañamiento. En establecer un vínculo entre la sociedad y los aparatos de Estado. Nosotras consideramos que hasta ahorita sí sirve ir [al consejo] porque la autonomía total la tenemos formando una ONG, pero no da la posibilidad de ejercer esa función del puente, de vinculación entre la sociedad civil y gobierno. Conocer las necesidades tanto de ida y vuelta, es decir, la voz de las mujeres, las necesidades, las inequidades, y cómo llevar la voz a los servidores públicos y desde ahí tener injerencia para pedir rendición de cuentas a las instituciones y los organismos. Creemos que es un sitio adecuado, pero tenemos que ir

encontrando cuál es la fórmula real de dinámica de trabajo que nos permita hacer eso (Martha Villaseñor Farías).

ELEMENTOS EN TORNO A LA EQUIDAD Y VIABILIDAD DE LA COGESTIÓN

En este apartado, se identifican factores o elementos en la junta de gobierno y del consejo que posibilitan o limitan la incidencia y adecuada coGESTIÓN.

Falta de preparación de las consejeras

Los niveles de preparación–conocimientos y experiencias (en actividades públicas) son desiguales y diversos entre las consejeras, lo que se evidenció en aspectos como: algunas desconocían conceptos relativos al tema de género, ya que su acción social no se realizaba con esta perspectiva (lo que motivó sesiones de estudio); desconocían las labores propias de los consejos y los alcances en su actuación (no tenían experiencia); con el paso del tiempo, identificaron que su consejo estaba normativamente limitado; se manifestó desconocimiento en relación con los procesos para proponer y gestionar políticas públicas, en general, sobre las fórmulas adecuadas de interacción con el gobierno que posibiliten ofrecer, entre otras acciones, asesorías efectivas; otra debilidad fue la dificultad de las consejeras para atender los conflictos que surgieron en la interacción de un grupo tan diverso y plural:

Muchas de nosotras no estábamos formadas en la construcción de políticas públicas, y entonces hemos tenido asesorías [...] del propio instituto. Hemos tenido talleres y hemos trabajado, es un proceso que a la par de que estamos construyendo la propuesta, estamos aprendiendo y madurando [...] Por eso es que también mucho del trabajo en incidencia ha sido disminuido, porque estamos construyendo los cimientos, el andamiaje del consejo, inclusive ese ha

sido nuestro objetivo. Este primer consejo debe dejar un andamiaje sólido para las futuras administraciones y los siguientes consejos (Martha Villaseñor Farías).

Posibilidad de información

Para transmitir de manera formal la información que permitiera consensuar y tomar decisiones, lo mínimo que se establece para la junta de gobierno, según el artículo 16 de la ley, es celebrar dos sesiones ordinarias cada año, pero puede reunirse de modo extraordinario cuando lo amerite el caso. Por lo visto en las entrevistas, solían tener cuatro reuniones al año. Por su parte, el consejo ciudadano tenía una dinámica de comunicación e interacción más ágil: el artículo 30 del reglamento dispone que debe tener reuniones ordinarias una vez al mes (y extraordinarias cuando se amerite). Ahora bien, el consejo no solo tiene estas reuniones con cierta continuidad (algunas se cancelaron por falta de quórum) sino también reuniones de trabajo por comisiones con personal del instituto según su plan de trabajo y cuando sea necesario.

Esta diferencia en los ritmos de las sesiones propicia que la interacción y comunicación (el flujo de información) entre el consejo y el instituto sean más ágiles que entre este y la junta. De hecho, a esta última llega la información que se considera necesaria para cumplir formalmente con sus funciones, y cuando lo ameritan asuntos relevantes. Este ritmo de trabajo, y la apertura del instituto, lograron que el flujo formal (a través de las reuniones mensuales) e informal de información (a través de las extraordinarias, la labor en comisiones y otros mecanismos) se identificaran como adecuados o suficientes para las consultas, o bien para realizar algunas actividades compartidas entre instituto y consejo. La posibilidad de tomar decisiones conjuntas se vislumbró en propuestas y actividades específicas:

Es más fácil que se inserten [el consejo] en las actividades del instituto [...] que el consejo participe, por ejemplo, en todas las acti-

vidades externas del instituto, pero, además, el consejo tiene sus propias actividades; en cualquier caso, tiene siempre un lugar muy importante y con presencia en las actividades del instituto (Rocío García Gaytán).

Tenemos muy buena relación con el instituto y la gente que trabaja en él. Más que nada, nosotras vemos que funcionan las cosas en la práctica. Trabajamos muy bien con el instituto y en todas las sesiones hay una secretaria técnica del instituto. Generalmente, las propuestas o los puntos de vista que el propio instituto manifiesta ante la junta, ya están respaldados por el consejo (Elisa Zepeda).

El consejo ha realizado diversas actividades (muchas de ellas de índole formativa) que no pasaron por la aprobación explícita de la junta, y fueron posibles gracias a una buena coordinación y entendimiento entre la presidenta del instituto y el consejo. La normativa tiene vacíos sobre la posibilidad de comunicación e interacción directa entre el consejo y el instituto, así como entre el consejo y la junta:

La relación se sustenta en la fortaleza misma del consejo ciudadano [...] Vamos, no solo queremos decir se puede trabajar y se puede trabajar bien, en armonía. No necesariamente con un acuerdo unánime. Debe existir la discusión, el debate, que existan las propuestas. Quisimos por ello compartir con otros consejos ciudadanos, por eso se hizo el foro, pero debemos ir más allá (Rocío García Gaytán).

Un aspecto negativo, porque limita la interacción entre el instituto y el consejo, son los desfases en la trasmisión de información. Aunque esta fluyó en lo general, el instituto planifica y luego comunica al consejo; es decir, este no participa en el ejercicio de planeación, por lo cual pierde capacidad de incidir en asuntos trascendentes. Sin embargo, sus opiniones suelen ser tomadas en cuenta:

Ahí escuchan, pero tienen un plan de trabajo del instituto que no elaboran con la participación del consejo, esa es la situación [...] También es positivo, y considero que cumplimos nuestro cometido, al impulsar acciones que retroalimentan al instituto, que las hubiera recibido para modificar su plan. Es importante que hubiera aceptado estas modificaciones y que hubiera modificado cosas (Araceli Leprón).

Consulta de opciones de carácter vinculante

La normativa no obliga a que el instituto consulte al consejo para tomar decisiones; sin embargo, este último influyó a través de dos vías: la menos usada era a través de su limitada representación en la junta de gobierno, y la de la acción y decisiones cotidianas, que se concretó mediante sus constantes propuestas y presencia cercana en el trabajo del instituto.

Las discusiones sobre las actividades o posturas públicas del consejo se realizan directamente con la presidenta y, enseguida, en caso de ser necesario, esta las presenta a discusión en la junta (por ejemplo, la de educación sexual en los libros). Al parecer, la fórmula cotidiana para tomar decisiones de manera conjunta, y en general la influencia real o incidencia del consejo sobre la acción del instituto, se realizó en las sesiones mensuales y en la mecánica de interacción participativa entre las comisiones de trabajo de las consejeras y el personal del instituto:

De alguna manera, el consejo no ha tenido hasta este momento la posibilidad de introducir temas que sean de tal nivel que tuvieran que pasar por la Junta de Gobierno. La mayor parte de la relación es directamente entre el consejo y el instituto. Y así se arreglan las cosas, y se continúan arreglando porque no son temas tan grandes. Son revisiones, propuestas alternas y problemas, pero no son de tal nivel que afecte el programa del instituto (Araceli Leprón).

Cuando hubo el guión de los libros de texto de secundaria, que querían quitar lo de educación sexual, nos pronunciamos fuertemente porque no se quitara. Martha llevó la propuesta a la junta de gobierno, y la junta apoyó porque también era una propuesta que Rocío defendía. No se ha dado ese asunto en el que nosotros tengamos una idea y la junta de gobierno con la presidenta esté en contra, no se ha dado el caso, ha sido muy fluida y positiva la cuestión (Carlota Tello).

El consejo no participa de manera directa en la elaboración de la planeación anual del instituto, pero tampoco la junta. En el plano formal, solo la junta sanciona la planeación, pero existía la práctica de informar, recabar la opinión y propuestas del consejo. En estas circunstancias, depende de la apertura y buena disposición de la presidenta en turno el aceptar y retomar las opiniones del consejo sobre la planeación. Lo anterior se facilita si las propuestas contribuyen a enriquecer el trabajo, son relevantes, coherentes, viables y con posibilidad técnica de aplicación, y si el IJM cuenta con recursos:

El consejo no tiene entre sus atribuciones revisar y aprobar la planeación del instituto. Se les da para que la comenten y enriquezcan, pero no para que la aprueben. Eso es atribución de la junta, lo cual no obsta para que el consejo ciudadano conozca la planeación. A veces hemos tenido destiempos, pero la planeación lo que tiene es que no debe hacerse menos de lo que planeas sino más. En ese sentido es evidente que se enrolan y respaldamos sus propuestas, siempre y cuando tengamos los recursos (Rocío García Gaytán).

Siempre nos presentan sus planes de trabajo y sus presupuestos, que en este caso su presupuesto no fue aprobado, entonces nos dicen lo que fue aprobado [...] Nos dan también la oportunidad de que en cierta línea podamos proponer algún trabajo, como de capacitación a las propias consejeras para entender la línea de género.

No es gran cosa, nos facilitan el espacio del instituto, puede brindar café y galletas, pero sí nos ayudan a que se haga realidad la iniciativa (Elisa Zepeda).

Si bien la junta es la autoridad máxima del instituto, el hecho de que formalmente sesione de dos a cuatro veces por año, limita su posibilidad de sostener la dirección de la institución; esa labor es de la presidenta. En la práctica, la junta funciona más como una instancia revisora, sancionadora y consultora de presupuesto y acciones generales planteadas por el instituto, aunque también contribuye a impulsar las políticas públicas a favor de la mujer desde cada una de las instituciones que representa:

La junta de gobierno es más supervisora, revisora, más que planear y visualizar [...] En función del programa que presenta el instituto, la junta lo aprueba y luego ve si se va cumpliendo, si va de acuerdo al presupuesto. En función de esto, se hacen gestiones para incrementar el presupuesto [...] Entonces, la junta es una mediadora con secretarías (Martha Villaseñor Farías).

El consejo ciudadano realiza funciones muy similares a la junta de gobierno, pero no cuenta con la autoridad que ofrece la normativa para sancionar. Su influencia en la toma de decisiones estriba en que se reconoce y valora el interés y la experiencia de algunas representantes. Por otra parte, el consejo contribuye a generar y difundir políticas en relación con la mujer, mediante las organizaciones que representa y de la sociedad civil. No debe perderse de vista que las consejeras pueden hacer aportaciones al trabajo del instituto en términos de vínculos y acciones profesionales propias de su organización. En virtud de que la normativa no obliga a tomar en cuenta la opinión del consejo, sus aportaciones son retomadas como manifestación de buena voluntad, porque buscan beneficiar a las mujeres:

Recientemente, la representante del consejo se quejó de que [con el cambio a la nueva presidenta] no había sido tomada en cuenta, e incluso ha hablado de su desesperación porque no hubiéramos terminado la ley para impulsar las modificaciones necesarias, para que tuviéramos más definida nuestra injerencia o no injerencia (Carlota Tello).

Fiscalización

El consejo funciona como un órgano de apoyo al instituto, y se asumió también como una instancia de control que vigilaba y verificaba el cumplimiento de acciones, el uso del presupuesto, y que se mantuviera la directriz general a favor de las mujeres. Este seguimiento lo realizaron en sus juntas mensuales a partir de la información sobre las actividades del IJM. Otra mecánica de fiscalización, usada con frecuencia en el consejo, era el seguimiento presencial a las actividades públicas o internas del instituto a través del trabajo por comisiones:

El consejo lleva, junto con nosotros, varios de los eventos. Son nuestros invitados en todo lo que hacemos. Entonces están muy competidos de cuál es el trabajo con el instituto. No es solo su reunión mensual y punto. Participan mucho en los eventos que llevamos a cabo; en las conferencias, ellas son conferencistas en muchas ocasiones. Para mí, realmente son más que un órgano de vigilancia y lo han decidido en su momento, por supuesto, porque se interesan en el presupuesto, se interesan en resultados, se interesan en plantillas, se interesan por conocer todos los programas del instituto, y hacen sus propuestas. Sin embargo, repito, como en todo, hay quienes hacen la chamba y hay quienes no (Rocío García Gaytán).

El consejo decidió crear comisiones o comités de trabajo que se vincularan con las labores del instituto, para acompañar, asesorar y brindar

un seguimiento cercano a las acciones derivadas de la planeación. Al parecer, entre las integrantes del instituto hubo voluntad para permitir la participación y el apoyo de las consejeras:

Fueron varias cosas que se rescataron del plan [del instituto] y nosotras hicimos un plan muy chiquito con dos o tres puntos. Todo mundo se planteó hacer acciones en sus comités, muy paralelo o espejo a lo que trabaja el instituto. Entonces, había estratégicamente que estar haciendo acciones aunque fueran de espejo a lo que estaba haciendo el instituto en ciudadanía, en salud, en violencia y en educación. Fueron entonces estas cuatro líneas a las que nos abocamos desde el consejo [...] No hicimos nada nuevo, pero aceptaron nuestra propuesta. Había la posibilidad de incrustarse en el plan de trabajo del instituto, había la voluntad y abrían los caminos. Voluntad sí había, recursos mínimos también había (Araceli Leprón).

A pesar del trabajo por comisiones, no lograron dar seguimiento cabal a las actividades del instituto por varios factores, entre ellos la falta de tiempo, recursos y diferentes ritmos de trabajo:

Cuando es el tiempo de las reuniones [cada mes] nos informan de cosas que ya se habían realizado, y tan sólo podríamos opinar para mejorar. Opiniones que sí eran tomadas en cuenta en una segunda versión, porque además a los pocos meses están editando un libro, un folleto o un producto, están teniendo actividades en 17 municipios [...] Aunque tenemos intención de ayudar, por nuestras actividades laborales resulta difícil estar acompañando más cercanamente este proceso (Martha Villaseñor Farías).

Tampoco lograron evaluar lo realizado. Las consejeras reconocieron la falta de una estrategia de control y evaluación. Esta deficiencia se atribuyó a la falta de tiempo y capacidad del consejo. La evaluación fue una tarea pendiente:

No nos hemos metido a evaluar ninguno de los años. En términos generales, estábamos muy enteradas de todos los asuntos, pero sin una evaluación [...] No planificamos con ellas, pero en la propuesta de ley que queremos modificar sí está contemplado que el consejo tenga una participación más activa, más de planeación, supervisión, más evaluativa; no solo de acompañamiento. Ciertamente, nosotras no tenemos capacidad de monitorear lo que ocurre en el instituto, y no hay capacidad de evaluación. Así que mucho de lo que se hace es por la buena interacción y voluntad por parte de la presidenta (Carlota Tello).

Paridad en la cogestión

A manera de recuento parcial, debe considerarse que, si bien una representante del consejo participa en la junta, no hay condiciones de equidad (numérica y de representatividad) que posibiliten la paridad en la cogestión dentro de esa instancia. Por otro lado, no se incluye al consejo en la estructura del instituto, y este no está obligado a aceptar las opiniones o asesorías que ofrecen las consejeras. Por último, no hay mecanismos formales para desarrollar la toma conjunta de decisiones directivas, como podría ser la realización de planeaciones participativas. Araceli Leprón comenta: “Así como está diseñado no se puede [impulsar políticas o leyes] El consejo debería tener más voz y voto, más peso en la junta [...] Se puede llevar una buena propuesta de trabajo, y dependía del momento político y de la correlación de fuerzas [...] Es una línea muy delgada de fuerzas”.

Hay otros factores que influyen (negativamente) en la paridad de la cogestión, como que el consejo carezca de fuerza en términos de recursos. No cuenta con un presupuesto mínimo para proponer o negociar el desarrollo de alguna línea de trabajo o actividad. Los recursos a que ha logrado acceder para emprender actividades son otorgados por el instituto, el cual los concede en la medida de sus posibilidades y prioridades. Cabe mencionar que el consejo no manifestó sufrir carencias

graves, pero nada asegura que pueda mantenerse ese nivel de apoyo. Desde esta lógica, la subordinación dificulta la paridad de la cogestión:

El instituto apoya las acciones o propuestas del consejo, y desde mi punto de vista debería de haber un presupuesto para actividades. Esto es mutuo, yo no tengo empacho en apoyar las actividades del consejo, porque me han aportado muchísimo. Porque he aprendido de la experiencia de cada uno de los miembros del consejo ciudadano. Pero creo que sí debería de plasmarse, de aterrizarse mucho más y en forma más completa lo que son y deben ser los consejos, y dotarlos de apoyo para que puedan hacer su trabajo, ahí entra la discusión de si se les paga o no se les paga (Rocío García Gaytán).

Las consejeras poco a poco han tomado conciencia sobre la inequidad formal y las limitaciones del consejo en relación con la toma de decisiones vinculantes, lo que ha provocado un cierto desencanto por la falta de *status* para tener mayor posibilidad de incidencia:

Sí hay un desencanto [falta de verle el valor] Nosotras pensamos con una perspectiva de temas muy útil para las mujeres, como la salud, la violencia, participación ciudadana, presupuestos; pero decidimos algo más sencillo, como lo de [clarificar y perfeccionar] la participación del consejo en el reglamento y en la ley, porque era lo más importante (Araceli Leprón).

Nosotras creemos que debemos estar en la toma de decisión y creo que eso falta. No estamos involucradas en la toma de decisión. Hablamos mucho de un empoderamiento de la mujer, empoderamiento como tal, pero el consejo no se empodera del instituto. El instituto es quien representa a ese género dentro de todo un organismo gubernamental, que es muy grande. Ahorita es otra de las cosas que estamos trabajando, qué tanto debemos de llegar porque al fin y al cabo somos la voz de la ciudadanía. Pero, por qué no ir con

esa voz hasta allá. A veces sí se siente como si pusieran al consejo como un mecanismo para tenernos contentas, y queremos que no sea eso (Elisa Zepeda).

Como una línea de acción necesaria para lograr mayor paridad en la cogestión, se consideró impulsar modificaciones en la legislación, de tal manera que al consejo se le brindara mayores facultades y otorgaran recursos para su capacidad de movilización, presencia en la toma de decisiones, incidencia, e incluso acción pública:

Nosotras sí tenemos una planeación propia. Lo que queremos es que se ponga en la ley que nosotras tenemos facultad para realizar una planeación y nuestras propias acciones. Que esté respaldada legalmente [la planeación] para que con esta administración, o la que vaya a quedar, eso quede dentro de un marco legal y que no haya vacíos para no permitir la discrecionalidad (Martha Villaseñor Farías).

Ligado a lo anterior, otra debilidad del consejo era su falta de visibilidad. Por diferentes razones (entre ellas la falta de recursos y de difusión sobre su trabajo), las propuestas o acciones que surgen del consejo, al concretarse con presupuesto y recursos del instituto, dejan de identificarse como iniciativas propias (no reciben los créditos por la propuesta). Los folletos informativos o las actividades se promocionan con el logotipo del instituto, y no se explicita el trabajo del consejo; como ya se mencionó, su labor no se da a conocer en los informes del IJM. Las consejeras reconocen que su labor es poco visible ante la sociedad:

Creo que trabajo de difusión sí nos falta, y es uno de los asuntos que reconocemos como consejo, que es importante que la gente empiece a conocer que existimos, que existe un consejo del Instituto Jalisciense de las Mujeres. La mayoría de la gente que podría requerir de nosotras no sabe que existimos. Definitivamente, nos hace falta

muchísima difusión [...] Así, presupuesto como tal no hay; por eso no lo hemos hecho. Sí estamos conscientes de que debería haber un reconocimiento de la sociedad de que existimos; pero estamos muy limitadas (Elisa Zepeda).

Logros en la acción de incidencia y cogestión

Las consejeras consideran que lograron influir en la operación del instituto en diferentes niveles, tanto en posturas públicas sobre temas relevantes como en productos y actividades concretas. Algunos de sus logros son prácticos, por ejemplo, haber desarrollado actividades de índole formativo: talleres, seminarios o foros (uno de ellos nacional); otros se vincularon a la propuesta, el diseño y la difusión de materiales de sensibilización, y que el instituto adoptara algunas posturas públicas en torno a temas relevantes que afectan a la mujer. Todo lo anterior se obtuvo gracias a la negociación, justificación de propuestas y debate sustentado. Sin embargo, en algunos campos fundamentales (modificación de la ley y el reglamento) no hubo avances, y no podían considerarse logros a pesar del arduo trabajo invertido:

Nuestras propuestas han sido sobre la operación del instituto. El instituto las ha aceptado y la junta de gobierno ha sido informada. El consejo ciudadano elaboró un cuadernillo de educación no sexista, estaba muy bien y no ha habido algún reclamo de por qué hicieron eso. Han estado más receptivos (Martha Villaseñor Farías).

El primer proyecto que se hizo fue convocar a las organizaciones de la sociedad civil, pertenecieran o no al consejo, para hacer mesas de trabajo y conocer, de acuerdo a todas ellas, en general, la problemática social que están viendo. Y a partir de esto, estar más enterado el consejo ciudadano y ver por dónde toca caminar, como un diagnóstico (Carlota Tello).

ELEMENTOS EXTERNOS QUE INFLUYEN EN LA COGESTIÓN

Existen elementos externos al IJM que influyen en la posibilidad de tomar decisiones y emprender acciones de manera conjunta en la junta de gobierno, el consejo y el instituto como tal. Son obstáculos que limitan, atrasan, desvían o impiden la toma de decisiones, así como el cumplimiento de acuerdos y procesos. El análisis de estos factores ofrece pistas para valorar la viabilidad de la incidencia.

La influencia de las necesidades sociales

El IJM dedicó esfuerzos operativos para atender las necesidades urgentes de las mujeres, así como requerimientos de organizaciones gremiales, sociales o civiles. Las mujeres y las organizaciones llegan y buscan apoyo para atender problemas o realizar actividades. Las mujeres maltratadas, agobiadas y con privaciones múltiples, al conocer la existencia del instituto, y sin saber del alcance de sus funciones, acuden con la esperanza de algún tipo de apoyo u orientación, y lo ponen en un problema interno sobre sus facultades y el ejercicio de recursos (de manera indirecta) para apoyar a personas u organizaciones.

El instituto ha buscado formas de responder a solicitudes prácticas de mujeres y organizaciones, y ha destinado tiempos y recursos para poner en marcha programas de atención y orientación en coordinación con otras dependencias; pueden mencionarse los mecanismos de orientación jurídica y atención psicológica, así como programas como Línea Mujer. A partir de un convenio de colaboración con la Procuraduría de Justicia del Estado, se montó una agencia del ministerio público en las oficinas del IJM, con el fin de levantar denuncias y brindar un mejor trato a las mujeres; ejemplo de atención práctica que no estaba obligado a realizar. La apertura a los problemas urgentes de las mujeres es un factor que influye o afecta las acciones y decisiones del instituto:

Oficialmente, somos un organismo rector, diseñador de políticas públicas y que impulsa que otros hagan las modificaciones necesarias para que se dé la equidad en Jalisco. Pero, por la demanda que tenemos de la ciudadanía, que ven el letrado que dice Instituto de las Mujeres, la gente llega a solicitar apoyo en cuestiones de salud, problemas de violencia y muchas cosas. Entonces nosotras nunca nos atrevimos a decirles que no, aquí no es, porque era importante para nosotras el posicionarnos [...] Eso nos llevó a tender programas como la “línea” (mujer), a brindar asesoría jurídica, pero no porque tengamos la facultad, para no seguir haciendo bolas a la gente y porque de otra manera no le interesaba a la ciudadanía que hubiera un instituto donde no pudiera recibir atención; la ciudadanía no entiende eso (Rocío García Gaytán).

Falta de vinculación y comunicación política entre instituciones de gobierno

Dos factores (vinculados entre sí) dificultaron la cogestión y originaron una deficiente comunicación política entre el instituto (y detrás de este, el consejo) y otros actores de gobierno. El primero se refiere a la diferencia de intereses y prioridades entre secretarías de estado, y el segundo se funda a partir de la excesiva heterogeneidad entre los actores que forman parte de la junta de gobierno y el consejo.

Es reciente el interés por crear cultura de equidad en las instituciones públicas y prever la perspectiva de género; ha implicado, en la práctica, luchar por incidir en las visiones y los planes de cada una de las dependencias. Cada secretaría de gobierno tiene su misión, define objetivos, líneas, políticas y planes de trabajo anuales, y actúan en función de ello; dan prioridad a la realización de las líneas y acciones derivadas de sus planeaciones, porque en función de ellas serán evaluados. Los representantes llegan a la junta con esto auestas, lo cual puede traducirse en *una excesiva diversidad entre los representantes*; son necesarios mucho entendimiento, dirección y voluntad política

para librar las trabas generadas por las diversas percepciones y programas institucionales. Estos elementos externos (percepciones y planes) influyen en las posibilidades de tomar decisiones sobre acciones conjuntas:

La doctora Marta Villaseñor nos comunica todos los temas que se tratan en la reunión. También nos comenta que son muchas las instituciones de gobierno que conforman la junta, y cada una tiene su perspectiva y sus intereses. Seguridad Pública tiene que hablar de la perspectiva desde la seguridad pública, y Salud desde la lógica de la salud. La gente de Seguridad Pública analiza la seguridad para todos los ciudadanos, pero a nosotras nos interesa la seguridad para la mujer, aunque me interesa la seguridad de todos, pero mi prioridad es la mujer, porque es para quien yo estoy trabajando. Eso nos ha detenido un poco más con respecto a la junta. Es mucha gente la que interviene, se crean problemas de entendimiento, hay una excesiva diversidad. Además, algo que nos ha comentado es que no siempre hay continuidad. A la junta debería asistir el secretario, pero son pocas veces las que va el secretario, mandan al suplente, pero no siempre va el suplente, y muchas veces se pierde la continuidad por la rotación de gente y por la diversidad (Elisa Zepeda).

Limitada capacidad de los representantes

Al IJM compete ser la instancia rectora de las políticas públicas relacionadas con la equidad de la mujer, mientras que a las instituciones de gobierno y públicas corresponde traducir las políticas en acciones concretas. Un impedimento relevante para la actuación del instituto se relaciona con la falta de disposición para operar las políticas por parte de las instituciones que participan en la junta. Si bien la presidenta ha buscado que sus representantes sean mujeres interesadas en la equidad de género, con disposición y capacidad de

decisión, no ha sido fácil impulsar la puesta en marcha de acciones y programas derivados de políticas de género. Las representantes en la junta pueden comprometer su apoyo con mayor facilidad en acciones de corte puntual y acotado, afines a los objetivos de su institución:

Se busca apoyar; sabes, me interesa ese material y lo quiero reproducir en la secretaría, o la secretaría puede apoyar en esto, o podemos dar esto y creemos que podemos facilitar esto. La Secretaría de Salud, por ejemplo, ya tenemos la unidad móvil [...] A la hora de firmar convenios existen secretarías que marchan más que otras (Martha Villaseñor Farías).

La capacidad de respuesta de las instituciones de gobierno para atender las políticas vinculadas con la equidad de género, se relaciona con las prioridades en los presupuestos de las instituciones. Es difícil que ejerzan recursos para actividades que no fueron específica y claramente previstas y aprobadas en sus planeaciones, y para lograr que fluyan o concreten acciones, las planeaciones de instituciones deben ponerse en sintonía y coordinación, de tal manera que se tengan recursos para realizar programas y actividades:

Hemos podido conocer las facilidades que tiene una institución gubernamental, pero también hemos podido ver que a veces se les dificulta. No por el hecho de ser gobierno y tener algo de presupuesto pueden hacer lo que quieran. Nos ha dado algo de conciencia en cuanto a saber por qué no hay tantos programas, por qué no llega la ayuda a donde debe llegar. Algo de sus limitaciones, y con ello ser algo más conscientes (Elisa Zepeda).

Elementos en torno al ejercicio de influencia

Para que la junta de gobierno fuera realmente directiva, la presidenta del IJM realizó una labor de convencimiento político con los secreta-

rios de gobierno, en dos líneas: que mandaran como representantes a mujeres con interés y posibilidad de tomar decisiones, y que las rotaciones de representantes fueran las menos posibles. Esta labor no fue parte del plan de trabajo del instituto, sin embargo, fue necesaria para que la junta de gobierno funcionara con regularidad.

Un aspecto en el que el instituto hizo labor de influencia política, y continúa trabajando porque es un aspecto medular, es lograr que se reconozca y acepte su papel como rector estatal de política pública en favor de las mujeres, entre todas las entidades públicas y privadas, incluso en las empresas:

La ley es muy clara sobre cuáles son las atribuciones de la junta de gobierno. Ya lo demás son acercamientos que nosotros hemos tenido, hacer política para involucrarlos. En su mayoría, envían mujeres y afortunadamente de cierto nivel de decisión. No suelen acudir los secretarios (Rocío García Gaytán).

El instituto también buscó influir en el debate público. Relacionados con la mujer, han surgido temas éticamente difíciles de tratar, sobre los que ha tenido que ofrecer una postura. Por esta razón, el instituto fue, y es, un espacio de debate. Diversos actores sociales han buscado influir en la presidenta para que adopte determinada posición. Un ejemplo fue cuando se integró la llamada píldora del día siguiente al cuadro básico de medicamentos. En el consejo se emitieron discursos a favor y en contra que reflejaban las posturas de personas y organizaciones de la sociedad (entre ellas, la iglesia católica), y se evidenciaron presiones para que prevaleciera la postura de excluir la píldora. En este caso, a pesar de las presiones, la presidenta respaldó que la píldora formara parte del cuadro básico. El instituto y los temas que aborda son escenarios propicios para el debate y la negociación, pero también para la presión con la intención de incidir en los posicionamientos públicos:

En relación con la píldora, el secretario de Salud dijo que si está en la ley debería cumplir la ley, y Rocío Gaytán confirmaba que si estaba en la ley debería cumplirse con ello [incluir la píldora] Para nosotras, era lo mínimo que deberían decir, ni modo que no cumpliera lo que marca la ley; pero para el contexto en el que está este gobierno, era salirse de los lineamientos, de la ideología (Araceli Leprón).

Posturas y visiones; organizaciones y gobierno

Los representantes de las secretarías de estado que integran la junta tenían muy poca interacción con las representantes de las OSC y académicas parte del consejo. La preocupación del consejo se centró en establecer una relación de colaboración eficiente con el instituto, para en realidad acompañar, incidir y ser parte de ese organismo público; de tal manera que funcione como las mujeres quieren o necesitan. En general, no se percibieron intenciones para generar interacción entre instituciones de gobierno y OSC:

Nunca nos han limitado, y de hecho pudiéramos ser una alianza para el propio instituto. El instituto no puede pronunciarse y protestar, o hacer una marcha, pero nosotras sí tenemos esa facultad porque somos ciudadanas. Entonces, por eso es que debemos pelear, porque se ejercite la autonomía [del consejo] porque además podemos ayudar. Por ejemplo, el instituto no puede pugnar por el incremento en presupuesto; nosotras ya fuimos a la Cámara, nos recibieron, hicimos gestión para que se incrementara el presupuesto del instituto. Nuestra autonomía puede servir al propio instituto porque nos da posibilidades de gestión independiente del instituto. Pero el instituto tiene que saber que, así como lo podemos apoyar, si no cumple al tener autonomía podemos exigirle. Ahorita no están en desacuerdo, consideran que así debería de funcionar (Martha Villaseñor Farías).

La ley ha sido un impedimento para la incidencia del consejo en la junta y el instituto. Las consejeras manifestaron que los diputados, por la vía normativa, limitaron su posibilidad de acción, ya que dudaban sobre su capacidad de incidencia y la gestión y acción conjunta ante el instituto. Esto se debe, en parte, a deficiencias y lagunas en la ley. Reconocían que esta les posibilita realizar labores de vigilancia sobre el cumplimiento de los programas y el adecuado destino de recursos que ejerce el instituto, pero en general consideraban que debía modificarse, y que los diputados tendrían que brindar mayores facultades a la representación de la sociedad civil para impulsar políticas y emprender acciones que reeditarán positivamente en la calidad de vida de amplios sectores de la población femenil:

Porque sí hay una prioridad y una visión de por qué participar en esos consejos. Esas instituciones le van a dar una rentabilidad, le van a dar un producto, van a reeditar y justificar que la gente esté ahí [...] A Beti Gómez no le falta visión, a CAMPO tampoco les falta visión, y a otras por supuesto que no; sin embargo, hay una situación muy compleja, una mezcla de situaciones de prioridad como el reto de la ley del instituto. No es algo en particular, es un conjunto y se relaciona con la estructura. Aunque le dediquemos el tiempo y sea una prioridad, no podemos avanzar en el caso del instituto (Araceli Leprón).

Un aspecto favorable para la interacción entre el instituto y las representantes de OSC en el consejo es que algunas trabajadoras del propio instituto participaron en los movimientos para favorecer la equidad de género; incluso, colaboraron en organizaciones civiles, por lo que entienden las motivaciones y los problemas de las consejeras. Gracias a estas vivencias, se facilitaron los diálogos:

Inclusive, gente que está laborando en el instituto fue parte de este movimiento ciudadano. La gente que está allí es gente con trayecto-

ria y tiene también la vocación, el conocimiento, y venía de trabajo con organizaciones civiles, lo cual permite una mejor interacción con el consejo, permite una buena confluencia. Además, para muchas de nosotras había llegado la situación, no en total consenso, de que muchos movimientos ciudadanos consideran que cuando alguien del movimiento llega a un puesto de gobierno, como que se convirtió en el enemigo. Pero decían unas que eso no, capitalicemos que alguien del movimiento está allí y pongamos puentes más afines. Era algo así como que no nos peleemos, no nos distanciamos. Era estar cuidando, siempre que la distancia se mantuviera, pero con interacción (Martha Villaseñor Farías).

CAPACIDADES DE LAS ORGANIZACIONES PARA LA INCIDENCIA Y LA COGESTIÓN

Interacción entre representantes de OSC y representantes académicas

La relación entre las académicas y representantes de OSC contribuyó a una dinámica positiva en el consejo. Algunas representantes de las universidades en el consejo (académicas) se consideraban cercanas a las OSC, y participaron o estaban vinculadas con organizaciones. Un caso excepcional fue el de una consejera que, siendo profesora universitaria, se integró al consejo como representante de una OSC, y después repitió en el consejo, pero como representante de una universidad. En cualquier caso, la cercanía entre académicas y representantes de las OSC tal vez sea más fluida que entre las propias representantes de OSC.

Conozco a las organizaciones civiles. Represento a organizaciones académicas, pero estoy muy cercana a otras organizaciones en calidad de investigadora y como miembro paralelo de otras organizaciones no lucrativas. Entonces, a la totalidad de consejeras, aun cuando representamos organismos académicos o ciudadanos, nos

caracteriza que estamos muy cercanas a los organismos de la sociedad civil. Entonces varias académicas representan también a varios organismos que no están en el consejo, pero también tienen una línea de trabajo parecida y en relación a la mujer. Otra compañera que representa a rectoría central de la Universidad de Guadalajara forma parte del grupo 100 por Jalisco; muchas de ellas están vinculadas o son fuente de apoyo a otras instancias. Yo soy parte del consejo del *Mural*. Entonces muchas nos movemos entre las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil (Martha Villaseñor Farías).

Capacidad organizativa

Las representantes de organizaciones deben contar con el respaldo escrito de su institución para formar parte del consejo, ya que se selecciona a una institución y no a una persona (nadie se representa a sí misma). Sin embargo, contar con este respaldo no asegura que la organización tenga la posibilidad, o el suficiente interés en las labores del consejo, como para descargar a las representantes de tareas y actividades de la propia organización, de tal manera que puedan contar con el tiempo suficiente para su labor como consejeras. Algunas representantes de OSC son voluntarias, y su trabajo remunerado no está en la agrupación; por esto, es complicado que puedan dejar su labor para acudir a tareas del consejo. Para ellas, el consejo puede representar un esfuerzo extra, un complemento a su jornada laboral:

Si la institución que manda a las consejeras le designara más tiempo. Si le dijera, “ahora eres consejeras y te quito de hacer tal o cual meta”; pero no, casi todas, además de lo que ya hacíamos de trabajo cotidiano o de investigación, participan en el consejo. ¿Mejorarían las cosas si pudieras dedicar tiempo completo? No, porque las otras no estarían en la misma sintonía de prioridad. Se queda uno trabajando sola y con toda la carga, entonces no (Araceli Leprón).

El hecho de no poder reducir tareas en sus organizaciones, y a la vez participar en el consejo, puede causar malestar, frustración o abandono del nombramiento, por la imposibilidad de cumplir de manera adecuada sus tareas (o hacerlo precaria o tardíamente). Es comprensible la frustración de planear y definir quehaceres en el consejo cuando las condiciones, los recursos y el tiempo no son los adecuados ni suficientes:

Llegamos, le dedicamos las dos horas del tiempo y luego realizamos cosas; pero [para] la mayoría de las consejeras, lo que nos proponemos hacer no se hace. Sabemos bien entre nosotras mismas quiénes son las personas que van a llevar la tarea hecha y quiénes van a sentarse y preguntar qué vieron, qué dijeron y por qué. Eso nos pasa mucho y es algo muy triste, porque hemos perdido muchas sesiones y no hemos avanzado por falta de compromiso en la gente. La mayoría dice que es porque no hubo tiempo, “es que tengo mucho trabajo en mi academia”, “es un trabajo extra” [...] Por eso buscamos mejorar el perfil, para que en el perfil se exprese que deben ser personas comprometidas y que supieran además que se requiere tiempo. No solo son las dos horas mensuales sino que se requiere más tiempo y que puedan disponer de él (Elisa Zepeda).

Algunas consejeras dejaron de acudir a las juntas, razón por la cual algunas sesiones fueron suspendidas (falta de quórum). El hecho de no realizar tareas, o no llegar a las juntas, quizá se debió a la falta de interés, compromiso o motivación de las representantes (o de la institución a quien representan). Era difícil diferenciar entre la sobrecarga de trabajo (en sus organizaciones) y la falta de compromiso con las labores del consejo; pero algunas consejeras empezaron a percibir, por parte de sus compañeras, falta de compromiso encubierta en un discurso de trabajo excesivo, y a partir de esto se desarrolló la idea de que no valoraban ese espacio.

Si bien la falta de tiempo o compromiso pueden ser asuntos personales, en este caso son factores también ligados a la capacidad or-

ganizativa. La OSC, al aceptar enviar a alguien, es corresponsable del funcionamiento del consejo y debería estar al tanto de la participación de su representante, además de brindarles apoyo para que pudiera desarrollar su actividad lo mejor posible. Claro está que el trabajo del consejo no se detuvo por la falta de tiempo o compromiso de algunas representantes. Un grupo importante de consejeras (aproximadamente 60%) contaron con los recursos y el interés para impulsar ese espacio.

Nos reuníamos a las cinco o seis de la tarde, y se veía el cansancio. Alguna vez no llegaban y había sesiones donde no se juntaban todas. Entonces creamos un procedimiento para darle validez a las reuniones aunque nos juntáramos poco a poco, sabiendo que las otras llegarían en el trascurso, y finalmente hacíamos válidos los acuerdos. Si no, difícilmente hubiéramos tenido quórum, ni siquiera para platicar mucho menos para discutir cosas (Araceli Leprón).

De repente sí hay frustración, cuando trabajamos y otras no trabajan. Quisieras que avanzáramos más, pero no se puede avanzar porque más del 50% no supo qué pasó, se quedó a la mitad, o no sabe de qué estás hablando porque dos horas no es mucho tiempo para tratar todos los temas que quisiéramos (Elisa Zepeda).

El año pasado hubo mucho ausentismo. En la primera reunión de este año, cuando sabíamos que Rocío se iba y que alguien entraría, nos pusimos las pilas para llamar a todas y decirles que no podría haber ausentismo para no perder lo ganado. Ha sido muy buena la respuesta (Carlota Tello).

Ahora bien, pocas OSC cuentan con capacidades operativas que les permiten participar y aportar con más facilidad en estos espacios. A partir de las entrevistas, se identificó que solo dos de las organizaciones participantes en el consejo contemplaban labores de incidencia en espacios públicos (con áreas o comisiones explícitas).

Sus representantes tenían más experiencia de trabajo en consejos, y claridad sobre los límites de su acción; esto les facilitó tener más holgura en tiempos y recursos específicos para esta actividad. Para Rocío García Gaytán, “hay organizaciones que tienen más claridad sobre lo que les toca hacer, y otras que no tienen, o que no tienen tiempo, o que chocan visiones; pero en general pudiera decir que en estos cuatro años que tengo en el IJM, he recibido enriquecimiento a la labor hacia el instituto”.

La capacidad para realizar una consulta ágil, podría considerarse una fortaleza operativa de las organizaciones. En la mayoría, la representante podía dialogar ágilmente con los directores y otros miembros para llevar a cabo consultas y enriquecer su opinión, de tal manera que regresaban al consejo con posturas más sustentadas en un tiempo relativamente corto:

En ONG donde son 20, 30 a 50 los miembros de la institución, no cuesta mucho trabajo discutir y que pregunte la opinión sobre un tema del consejo, y entonces traen la opinión en general. Es más fácil ponerse de acuerdo, y si las ONG se constituyen con una misión específica que coincide exactamente con la misión y visión del instituto y del consejo, entonces el puente es muy sencillo (Martha Villaseñor Farías).

La labor de las consejeras, como ya se mencionó, es honorífica, es decir, sin gratificación. Algunas consideraron que debería brindárseles una gratificación, como muestra de que el gobierno valora la labor del consejo, o simplemente para motivar su participación. Esta podría también ayudar a pagar sus gastos de transporte o posibilitar que la organización les reduzca tiempo en sus labores para destinarlo al consejo. En cualquier caso, el tema es complejo y da cuenta de un debate inconcluso:

No tenemos un punto de acuerdo del consejo sobre el trabajo por honorarios [...] O sea, que no eres empleado, pero este tiempo debe

ser remunerado para que tú le dediques un tiempo suficiente. Nosotras no tenemos un punto de consenso sobre si eso coarta la independencia o no, y si son los salarios como deberían de ser y de qué manera se deberían justificar, pero como no hemos logrado una línea clara en nuestra propuesta legislativa, no hemos hecho un planteamiento (Martha Villaseñor Farías).

En alguna de las entrevistas, nos mencionaron que al consejo le harían falta representantes de partidos políticos y mujeres empresarias. De fondo, se reconocía la intención de contar con la representación de los diversos sectores que componen la población. Si bien las consejeras deben contar con el respaldo escrito de su organización, en la práctica no necesariamente representan la voz de la organización.

Mientras más grande o compleja sea una organización (es el caso de las académicas en relación con las universidades), se vuelve más difícil representar la voz y aportar la experiencia de la misma. Así, pueden ser personas con mucha experiencia y conocimiento, mujeres que aportan al proceso y tienen tiempo, pero que difícilmente pueden consultar y representar con efectividad la posición de su organización. En esta lógica, no es fácil representar una organización o universidad; casi sería imposible pensar que una persona pudiera encarnar a un sector de la sociedad. El asunto de la representación debe analizarse a fondo, ya que se corre el riesgo de impulsar o generar representaciones de carácter simplemente simbólicas:

A mayor tamaño de las organizaciones, incluyendo a las académicas, la posibilidad de representaciones se vuelve una materia difícil. Por ejemplo, hasta dónde puedo yo decir que soy representante de la universidad, pero hasta dónde puedo yo decir que represento las necesidades en la comunidad universitaria, y cómo es que yo traigo a toda la comunidad universitaria la voz del instituto. Me rebasa la cantidad de cosas porque además tengo que investigar, tengo que publicar, tengo que hacer mis propias tareas, tengo que vincular-

me con las otras ONG, tengo que estar en el consejo y entonces a qué horas lo hago y de qué manera... Entonces, hay una situación de representatividad sobre la cual debemos reflexionar y buscar fórmulas más adecuadas [...] hay que reconocer los límites de estas fórmulas de democracia y que a lo mejor no lo son del todo... (Martha Villaseñor Farías).

Experiencia y liderazgo, parte de la capacidad propositiva

Identificamos tres factores que influyen en la capacidad propositiva de las representantes, dos de los cuales están vinculados: el interés y conocimiento en relación con los problemas sociales o temas particulares; por ejemplo: salud reproductiva, equidad de género, cultura indígena, entre muchos. El tercero se refiere a la experiencia y el liderazgo en los asuntos públicos.

Las representantes y las organizaciones, en su acción cotidiana, manejan temas de agenda que consideran significativos o estratégicos en función de sus diagnósticos y lecturas de la realidad social. En torno a ellos puede girar su motivación o conocimiento específico de aporte; ello no implica que busquen excluir o vetar de la agenda común del consejo temas que les son ajenos, pero pretenden que en la acción del consejo y del instituto estén presentes sus temas o problemas de interés, sobre los cuales, además, suelen tener más experiencia para compartir:

Las fortalezas que tenemos como Misión Mujer creo que son: primero la experiencia; nosotras tenemos seis años, tal vez no es mucho, pero esos seis años nos han dado para mucho. Nuestro fuerte es cierta población [jovencitas] y no queremos ir más allá, nos gusta hablar de lo que hacemos (Elisa Zepeda).

[La representante de] Colectivo Ollín es muy propositiva, todo el tiempo toma la palabra [...] Está también el Imdec con Teté,

que tiene una presencia fuerte, además es muy trabajadora. Están universidades como el ITESO y la UdeG [...] Mujeres y Punto se han caracterizado por ser muy creativas y generar proyectos. Hay alguien que trabaja con los migrantes, que también son muy trabajadoras y proponen conferencias nuevas y están muy al tanto de lo que está sucediendo con los migrantes. La representante de los indígenas también ha hecho trípticos en el idioma original para prevenir cánceres de mama o cérvix, sobre todo a la salud materno-infantil (Carlota Tello).

El conocimiento de ciertos temas, a la par de la entrega, creatividad y mayor experiencia en asuntos públicos, generó liderazgos en el consejo. Se reconoció y dio su lugar a las representantes que poseían conocimientos, experiencia o trayectoria acumulada en la lucha por la equidad de género en Jalisco, pero también ganaron su lugar por la entrega y el compromiso en las labores cotidianas del consejo. Estas características apuntalaron los liderazgos y las acciones propositivas de las consejeras.

Los estudios profesionales y la capacidad de argumentación fueron valorados; ofrecían una base para plantear y sustentar propuestas pertinentes, y se identificó como una ventaja en relación con otras representantes del consejo y del gobierno. No en vano, las representantes del consejo ante la junta fueron profesionistas. Entre ellas, quien permaneció hasta 2007 cuenta con estudios de posgrado:

La vocación de lucha por la igualdad de género y los derechos de las mujeres, en la gran mayoría de las personas que integraron desde un principio el consejo, ha servido. Con todas estas cuestiones de diversidad, de todas maneras ha habido un punto en común y una mística en común [...] Creo que también tiene que ver con ciertos liderazgos, que tenían una trayectoria en luchas por otros movimientos, que habían capitalizado otras experiencias, que habían sido gestoras y promotoras del IJM, de que se dieran espacios a la ciudadanía. Entonces había claridad de hacia dónde caminar, y

el reto era cómo generar un consenso y una formación del grupo para marchar hacia allá. Había gente muy ligada a esos liderazgos, también vinculados a la gente de la academia. No quiere decir que la academia debe estar liderando, ni estoy diciendo que los académicos somos capaces de liderar; pero en este caso coincidió en esta situación con gente que estaba en la academia y que había sido partícipe de las luchas por trabajar en reformas de ley. Ya tenían experiencia, habían estado trabajando ya desde hace mucho tiempo, gente que pertenece a organismos con vínculos internacionales. Entonces eso llevaba mucha riqueza al tema (Martha Villaseñor Farías).

Por otro lado, no todas las representantes u organizaciones tenían experiencia en el tipo de trabajo que se requiere en estos espacios públicos de interacción con el gobierno; es decir, no poseían la visión estratégica y las herramientas para debatir, negociar o proponer en espacios públicos, o las habilidades para contribuir a generar políticas públicas o leyes.

Uno de las líneas de acción pública en la que las integrantes del consejo decidieron trabajar, fue en hacer propuestas para modificar la ley y el reglamento del instituto. La experiencia adquirida en esos años sirvió para identificar los límites normativos de su acción, y considerar conveniente invertir tiempo y esfuerzos para plantear una serie de modificaciones a la ley que después serían llevadas a la junta de gobierno y al Ejecutivo, para que este las propusiera al Congreso. Se pretendía que los consejos futuros contaran con mayores facultades y recursos para realizar su trabajo. A pesar de haber dedicado varios meses y esfuerzos en esta tarea, no lograron terminarla. A principios de 2007, no se había generado un borrador que pudiera llevarse a la junta y, con la salida de la presidenta del IJM, perdieron un apoyo político que las hubiera beneficiado en esta tarea:

Actualmente, se está trabajando en la modificación de la ley y el reglamento del instituto. Lo estamos trabajando con el instituto. Es

modificar el fondo algunos planteamientos. Se busca hacer algo que realmente tenga impacto, y por eso deberíamos meternos a trabajar lo que la ley le ofrece a cualesquier consejo para que este pueda ser realmente un espacio de representación de la sociedad civil (Araceli Leprón).

Es una actividad incompleta [proponer modificaciones a la ley] No se terminó. Le metimos muchas horas de trabajo, mucho tiempo, se hicieron muchas comisiones, nos dividimos la ley para estudiarla y luego proponer todo lo que tenía que ver con el consejo, pero finalmente se nos pasaron los tiempos y llegó el fin de sexenio. Ahora no se ha retomado. Es un trabajo que allí está y no llegó a su fin (Carlota Tello).

Como se ha mencionado, la propuesta para modificar la ley, de tal manera que brindará más capacidad de acción al consejo, no se ha concretado (hasta 2013).

Capacidad de las organizaciones para gestionar propuestas

Las consejeras gestionaron acciones de diferente nivel; si bien se realizaron algunos pronunciamientos públicos, lo más notorio fueron las actividades de capacitación y difusión. Propusieron algunas que luego se desarrollarían con la dirección o supervisión del propio consejo y apoyo del instituto (en recursos y logística). Se ofrecieron talleres de capacitación para las consejeras, elaboraron materiales de difusión, y una campaña sobre el cáncer de mama, además de que se organizó un encuentro de carácter nacional sobre el papel de los consejos, entre otras acciones. Si bien lo anterior da cuenta de la existencia de un margen para gestionar propuestas, y que las consejeras lo podían aprovechar, no todo lo propuesto fue atendido debido a la falta de recursos, entre otros motivos. Es importante comentar que no se manifestó alguna gestión de políticas públicas:

Como logros, nosotras vemos muy valioso el primer congreso de consejeros ciudadanos. Fue un logro muy importante porque no se había dado en toda la república. A nosotras nos dio mucha visión de lo que era estar ahí y nos renovó la inquietud por estar ahí [...] Es una de las pocas acciones que ha ayudado a posicionarnos. Ayudó a vernos a nosotras mismas (Elisa Zepeda).

Para un organismo autónomo, donde su principal actividad está puesta en el activismo social y no en la creación de política pública, ni en el monitoreo, es más difícil que tengan claridad de actuar a un nivel más alto. Entonces, cuando nos integramos, muchas decían a quiénes vamos a dar servicios, a qué horas el consejo va a dar la consejería, e inclusive querían poner en la planeación del consejo las agendas de sus propios organismos, porque era la experiencia que se tenía. A la hora que decimos, aquí no venimos a hacer lo que hacemos en las organizaciones; aquí venimos a hacer otra cosa que no se puede hacer en las organizaciones, costó trabajo en la estructura mental (Martha Villaseñor Farías).

En general, el instituto ha manifestado y mostrado que tiene las puertas abiertas a propuestas y solicitudes de las OSC, tengan representantes o no en el consejo. De hecho, es común que atienda actividades de formación e información solicitadas por OSC sin representantes en el consejo, siempre y cuando no requieran recursos extraordinarios:

La posibilidad de tener más intervención con las organizaciones tiene que ver con las propuestas mínimas de las organizaciones, con el hecho de que ellas mismas se movilicen y propongan, que tengan la visión de saber pedir y de saber proponer. Nosotras vemos eso como la oportunidad de enriquecer nuestro trabajo, a veces nos metemos tanto en la rutina del trabajo diario que perdemos de vista algunas cosas que están siendo importantes o grupos de mujeres que no los tenemos contemplados. Entonces, lo vemos como una oportunidad

de que alguien nos diga: “mira nosotros estamos trabajando en esto, o detectamos esto” (Rocío García Gaytán).

Destrezas políticas (negociación) y generación de alianzas

Partimos de que las organizaciones poseen la experiencia, sensibilidad y capacidades para atender algún campo de lucha favorable al desarrollo de la mujer. En esa amplia gama de experiencias, conocimientos y acciones, se ubica una fortaleza del consejo, pero también una debilidad: la diversidad de visiones entre organizaciones dificultó actuar en conjunto.

En ese consejo apreciamos poca interacción y articulación entre las representantes o, en lógica inversa, se dio la interacción, pero solo entre grupos afines. Las razones fueron variadas, y entre otras se identificaron el desconocimiento entre la labor de cada OSC, la diferencia de posturas o valores, diversidad en la disposición de tiempos, y factores de índole personal:

Mi percepción es que gentes como Teté, y se me van otros nombres, es muy importante que sí estén porque han tenido un trabajo muy fuerte y comprometido con las personas, y a veces cuando estamos como académicos no nos damos cuenta de los verdaderos problemas de la gente. Yo salgo a las comunidades y tengo en cuenta algunas cosas que pasan. Finalmente, si no estuvieran ellas, habría cosas que no nos enteramos nosotras ni se enteraría el instituto (Carlota Tello).

En la práctica cotidiana, las organizaciones suelen crear alianzas con grupos políticamente afines o con trabajos vinculados a partir de los destinatarios. Por lo general, se enfocan a un subsector de mujeres y crean vínculos o interacciones, sobre todo por la coincidencia de misiones, visiones políticas o de actores beneficiados. Sin negar que al atender asuntos específicos pueda darse la solidaridad y el apoyo

entre diversas representantes, la tendencia en el consejo fue generar pequeños grupos de trabajo por afinidad, en los que la constante fue la confianza, o surgieron alianzas puntuales para desarrollar tareas y sacar adelante su planeación:

Han surgido alianzas importantes porque se aprecian broncas de la comunidad. Por eso otras organizaciones, otras consejeras se ofrecen para ayudar o dan información de otros grupos que pueden ayudar. Ponen en comunicación a unos con otros de los que pueden colaborar. Finalmente, los consejos ayudan a armar esa red de representación ciudadana, para poder apoyarse en cosas emergentes (Carlota Tello).

Desde otra perspectiva, algunas organizaciones o sus representantes buscaron participar en estos espacios, no solo para impulsar acciones públicas, incidir en la actuación del instituto o formar articulaciones; se aproximaron también desde una lógica egoísta, e intentaron elevar su posición sociopolítica, ampliar sus relaciones con el gobierno, o posicionar su agenda.

Entre las consejeras se dio una lucha por el liderazgo, recelos y diferencias sobre posturas políticas o éticas, lo cual llevó a que algunas buscaran organizar grupos específicos para presionar internamente, de tal manera que se privilegiara su postura. Los debates han reflejado los conflictos entre las diferentes posturas:

También existe gente que solo quiere politizar el trabajo del consejo. A veces quiere que el consejo salga en acciones que no propiamente son en beneficio de la gente con la que cada quien trabaja sino que vienen con alguna inquietud particular. Un caso fue, por ejemplo, lo de la Ley de Protección al Embrión. Esa discusión sí fue politizada, porque también entre las consejeras hubo intereses personales, y una de las consejeras intentó personalmente cabildear con las otras respecto al tema. Sugería que el consejo se pronunciara en

cierta lógica, nos estaba dirigiendo en una opinión y pretendía que se presentara como una voz de todo el consejo, y pues no, porque no todas estamos de acuerdo en cómo lo quería dirigir. Eso se paró. No han sido muchas las ocasiones en que este tipo de problemas se han presentado (Elisa Zepeda).

Las consejeras entraron con motivaciones sociales y personales, pero sin la claridad sobre los límites que las normas, los recursos o las interacciones personales les impondrían. Los términos impuestos al consejo (normativa y operación) provocaron decepción en algunas que se sentían parte de la decoración del instituto; tal vez esa fue una de las razones por la que abandonaron o perdieron interés en impulsarlo. No obstante, esta visión no fue compartida por todas: en el otro extremo, estaban las que consideraban importante la labor del consejo, que lo entendían como un paso en la incidencia y asumían que aún podía dar más. Había esta visión dual de enriquecimiento o pérdida de tiempo en torno al mismo espacio:

El asunto está que en un futuro próximo pudieran estos consejos adoptar a las organizaciones, de tal manera que la sociedad civil no se autoexcluya porque no aprecia beneficios. Es algo real porque no nos dejará mucho, pero la pregunta es qué toca hacer en cuanto a la participación ciudadana. Es decir, haces la casa y no la habitas; pero además la amueblas de manera parcial con lo que uno considera fundamental, pero no la habitas. Es una crisis de los movimientos, pero creo que es de América Latina. El dilema del movimiento de mujeres es mandar al diablo todo o seguir insistiendo; ese es el dilema. Estar o no estar, y si lo dejas nos preguntamos quién ocupa esos lugares. Así como están, son como decoración, pero existe la duda sobre si se puede hacer más (Araceli Leprón).

Vale la pena trabajar en los consejos. A mí me parece muy importante la visibilidad y bueno, de 1976 a la fecha creo que hemos ganado

mucho como mujeres en general y queremos continuar. Pero es difícil trabajar solo mujeres, claro que lo es (Carlota Tello).

Las consejeras, ante la gran diversidad de percepciones, visiones y experiencias acerca de las labores propias de las organizaciones representadas, decidieron dedicar tiempo para intentar armonizar criterios; debieron generar mecanismos de comunicación y reglas que les permitieran realizar actividades de forma un poco más colegiada. Trabajaron específicamente para modificar la ley y el reglamento con la intención de que, al renovarse el consejo, cambiara solo una pequeña parte de sus integrantes y no se perdiera la lógica organizativa ya ganada. En la práctica, y por medio de la negociación (sin modificaciones en la ley), lograron que privara su propuesta y, al renovarse el consejo, en 2007, permanecieron todas las consejeras activas, y solo se integró un pequeño grupo de consejeras nuevas:

Se han quedado todas las instituciones que integraban [el consejo] desde el inicio, y han ingresado nuevas, por ejemplo la UPN, que ingresó a partir de la [reciente] convocatoria. Me acuerdo de ella y de una organización que atiende mujeres solas, una organización que sale de la Univa para apoyar a mujeres que no tienen marido y nunca lo han tenido; para mujeres que trabajan y son a la vez papás de la familia, y ellas se encargan de sus hijos totalmente. No son mujeres divorciadas ni viudas, ya hay una organización de mujeres viudas, estas son mujeres solas (Carlota Tello).

EL CONSEJO, UNA DIFÍCIL APUESTA POR LA INCIDENCIA

El instituto surgió por una asociación de esfuerzos y una coyuntura nacional. Si bien en el orden federal se dio un gran paso con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, en lo local, la sociedad civil organizada, y en particular los grupos vinculados con la promoción

de los derechos de la mujer, dieron una importante y larga lucha que se catalizó con la iniciativa de Sofía Valencia, y después de Francisco Ramírez Acuña. Sin embargo, en el discurso del gobierno parece que la existencia del instituto obedece a la voluntad del gobernador, y poco se reconoce la ardua lucha de los grupos organizados de mujeres.

El esfuerzo, interés y la experiencia de los grupos en pro de los derechos de la mujer no se vio reflejado y aprovechado en la estructura de la dirección formal del instituto. El Legislativo decidió dar un lugar relevante a la presidenta (nombrada directamente por el Ejecutivo) y a organismos dependientes del Ejecutivo en la junta de gobierno. En un lugar muy secundario, casi simbólico, se incluyó la representación de la sociedad civil. Tal vez para brindar una fórmula de compensación a las agrupaciones de la sociedad, se les ubicó en un consejo, el cual padece limitaciones formales de recursos y mecanismos que posibiliten la cogestión formal.

En la formación del consejo, se planteó una apuesta por la pluralidad, para dar cabida a las diferentes visiones, opiniones y acciones en torno a la mujer. Sin embargo, la pluralidad de posturas ha significado también diversidad y dispersión, con obstáculos visibles de comunicación y entendimiento. En la práctica, esta diversidad aumenta la dificultad para llegar a consensos y trabajar de forma colegiada. La pluralidad es, entonces, un arma de doble filo, y si no existe la experiencia y los mecanismos para coordinar esfuerzos, se convierte en un factor que genera división. Es importante mencionar que un grupo significativo de consejeras está integrado por académicas, quienes han ayudado a objetivar y fundamentar los debates en el consejo, lo que en parte ha facilitado su funcionamiento y dirección.

Incidencia en la junta de gobierno y el consejo ciudadano del Instituto Jalisciense de la Juventud

En este capítulo se analizarán los factores que influyen en la posibilidad de incidencia en la junta directiva y el consejo estatal del Instituto Jalisciense de la Juventud (IJJ).

El IJJ es un organismo público descentralizado (OPD), sectorizado a la Secretaría General de Gobierno, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Es la entidad encargada de llevar a cabo programas, servicios y acciones específicas para la población entre los 12 y 29 años de edad en el estado. Tiene como objetivos:¹

- Definir e instrumentar una política estatal sobre juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del estado.
- Asesorar al Ejecutivo estatal, dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del estado, así como autoridades municipales, en la planeación y programación de las políticas y acciones relacionadas con el desarrollo de la juventud.
- Promover coordinadamente las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, culturales y derechos. Fomentar la práctica de las actividades que propicien la superación física, intelectual, cultural, profesional y económica de la juventud, en especial en el campo y las comunidades indígenas, de acuerdo con los planes nacional y estatal de desarrollo.

1. Los objetivos son una síntesis de los que aparecen en la página electrónica del IJJ: <http://www.ijj.gob.mx>

Llama la atención que los objetivos del IJJ sean una reproducción, adaptada al ámbito estatal de los objetivos que rigen al Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ).

A diferencia de instancias similares, como el Instituto Jalisciense de las Mujeres, el IJJ tiene la posibilidad de ofrecer servicios de forma directa a los jóvenes; brinda capacitación a través de talleres (liderazgo social, autoestima, sexualidad, prevención de adicciones, entre otros); ofrece la bolsa de trabajo virtual, becas de estudio, orientación vocacional y psicológica; distribuye la tarjeta Poder Joven, y organiza festivales, certámenes, concursos y premios. Entre las actividades para fomentar la participación de los jóvenes, brinda asesorías para crear asociaciones civiles, impulsa y promueve una red estatal de voluntariado, así como el Sabatón (trabajos comunitarios voluntarios, los sábados). Producía además dos revistas (*Jóvenes en la Mira* y *X-presate*). Se creó el Centro de Investigación y Estudios sobre la Juventud (Ciejuv), que cuenta con material bibliográfico especializado sobre jóvenes, y promueve una red de investigadores.

ÁMBITO DE INCIDENCIA

La evolución del IJJ se explica en el orden nacional. En la exposición de motivos para solicitar la creación de la ley del IJJ, Francisco Ramírez Acuña, entonces gobernador de Jalisco, mencionó que, ante la necesidad de forjar generaciones más preparadas, durante el siglo XX se desarrollaron en México diversas instituciones de apoyo a la juventud. En la década de los años cincuenta, se creó el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM). En 1970, ante la difícil coyuntura estudiantil en México, el INJM se reestructuró y reflejó el cambio con una modificación de sus siglas: Injuve. En 1977, se expidió el decreto para dar vida al Consejo Nacional de Recursos para la Atención a la Juventud (Crea); con este instituto se vislumbró por primera vez una política nacional en favor de la juventud, acompañada de una estructura para descentralizar sus acciones. Se generaron entonces 31 unidades esta-

tales del Crea, 1,122 municipales y 55 regionales, con lo cual su actuar llegó a las tres esferas de gobierno.

En diciembre de 1988, se realizó un cambio drástico de rumbo: el Crea desapareció por decreto presidencial y se integraron algunas de sus funciones en un área denominada Dirección General de Atención a la Juventud, que dependía de la Comisión Nacional del Deporte (Conade), órgano descentralizado de la Secretaría de Educación Pública. El nivel de la política nacional de atención a la juventud descendió en jerarquía en la estructura del gobierno, y se produjo una grave pérdida de penetración en las políticas y acciones que habían sido impulsadas por el Crea.

Una década después, se renovó la política nacional de atención a la juventud con la creación del IMJ, que surgió a partir de una ley aprobada por mayoría en la Cámara de Diputados, el 22 de diciembre de 1998. Esta institución, que opera desde el 6 de enero de 1999, pretende, en términos generales: definir y aplicar una política nacional de juventud —para los habitantes entre 12 y 29 años de edad— e incorporarlos plenamente al desarrollo del país.² Desde su carácter federal, uno de sus objetivos es actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades del gobierno federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y los sectores social y privado; todo ello de acuerdo con los planes y las políticas sobre la juventud.

Con este antecedente, se comprende que Francisco Ramírez Acuña presentara al Poder Legislativo, a principios de 2001, la iniciativa para crear el IJJ. Al respecto, Rosalía Castellanos Aguilera, coordinadora de Servicios Juveniles del instituto, indicó:

Se crea el Instituto Mexicano de la Juventud como iniciativa de [el presidente Ernesto] Zedillo, pero lo hace realidad [el presidente] Vicente Fox. En el estado de Jalisco, el licenciado Ramírez Acuña

2. Página electrónica del IMJ: <http://www.imjuventud.gob.mx/>

presenta la iniciativa del Instituto Jalisciense de la Juventud [...] A nivel nacional, en el 80% de los estados existen instancias estatales de la juventud. Solamente existe una secretaría en el estado de Guerrero, y esta secretaría forma parte del gabinete. En todos los estados son organismos públicos descentralizados que regularmente están dentro de la Secretaría de Educación, aquí en el estado de Jalisco, el IJJ depende de la Secretaría General de Gobierno.

Desde la perspectiva de las OSC, encontramos pronunciamientos y acciones a escala nacional en relación con la creación de una institución especializada que diseñara y promoviera políticas públicas a favor de la juventud. En 1995, como resultado del Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas (ENOC), en el que participaron 600 organizaciones de los estados de la república, se elaboró la *Carta de los Derechos Ciudadanos*, que contiene un apartado sobre la juventud, y cuyo párrafo 2 menciona que los jóvenes tienen derecho a “la creación de un organismo integrado por gobierno, partidos políticos y organizaciones civiles, que sea descentralizado y con carácter constitucional, que se base en la opinión de los jóvenes; elabore y vigile las políticas del sector y se comprometa a resolver nuestros problemas específicos sin manipulación”.

Sin embargo, este interés por impulsar una institución especializada en políticas para la juventud no fue muy evidente entre las OSC de Jalisco. En el caso de la agenda ciudadana impulsada por Poder Ciudadano (por representantes de 43 organizaciones civiles, instituciones de educación superior y ciudadanos, entre agosto de 1999 y febrero de 2000), la cual se presentó a los candidatos para el gobierno de Jalisco, incluyendo a Francisco Ramírez Acuña, solo se solicitó (con una fórmula muy ambigua): “Una política que deliberadamente abra espacios participativos y decisivos a los jóvenes y niños, desde sus propias realidades”.

En la definición de este apartado participaron sobre todo agrupaciones sociales juveniles del interior del estado. Otras organizaciones

(registradas como asociación civil) con trabajo destinado a la atención de los niños y jóvenes, como MAMA, Mairos Don Bosco, CIRIAC y Eugénesis, estaban en ese momento ocupadas, ya que realizaban cabildos con diputados, puesto que a principios de 2000, el entonces diputado del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Raúl Padilla López (exrector de la Universidad de Guadalajara), presentó una iniciativa estatal de ley sobre los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y estas organizaciones luchaban para que su opinión y experiencia fuera tomada en cuenta para mejorarla.

A diferencia del impulso que las OSC con trabajo en la mujer dieron para la creación de un instituto de las mujeres, las OSC enfocadas en niños y jóvenes, con actividad visible en Jalisco, su interés por promover un instituto de la juventud no fue claro, o por lo menos explícito.

FACTORES GENERALES QUE INFLUYEN EN EL ÁMBITO DE LA COGESTIÓN

En este apartado se dará cuenta de diversos factores que, desde una perspectiva amplia, definen o influyen la relación entre gobierno y OSC, y favorecen o limitan la posibilidad de incidencia.

Para dar mayor luz sobre el tema, se entrevistó a tres representantes de organizaciones civiles que participaban en la junta de gobierno del Instituto: Elizabeth Sotomayor, de Misión Mujer; Eduardo Gorostieta García de Barrios Unidos en Cristo, y Francisco Javier Reyes, de Mar Adentro de México; así como a Rosalía Castellanos, coordinadora de Servicios Juveniles del IJJ.

Estructura institucional

El IJJ es una OPD, pero en la práctica es dependiente del Poder Ejecutivo. Si bien cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y puede definir su plan de trabajo, está sectorizado y subordinado a la Secretaría General de Gobierno. El propio secretario General de

Gobierno es el presidente de la junta directiva de este instituto. En las actas, se observa que algunas reuniones de la junta se cancelaron o pospusieron en función de la agenda del secretario, lo cual da cuenta de su influencia dentro del IJJ y de los límites en las funciones del director (que no puede presidir la junta):

Un miembro de la Junta señaló: el tiempo de duración de las sesiones o de que se lleven a cabo las mismas, depende efectivamente del señor secretario General de Gobierno. Sin embargo, no es conveniente que se genere información y se tenga que aprobar posterior a la fecha o a los tiempos en que se tenía que realizar la sesión. Es muy sano y sobre todo para el propio Instituto, que se desahoguen sus sesiones en tiempo y forma (sexta sesión extraordinaria de la junta directiva).

El artículo 10 de la Ley Orgánica del IJJ, publicada el 13 de febrero de 2002, determina la estructura del instituto: junta directiva, dirección general y Consejo Estatal de la Juventud.

El secretario General de Gobierno es el presidente de la junta directiva. La junta directiva está compuesta por un presidente, un secretario que es el director general del IJJ, cinco vocales del gobierno y cinco vocales ciudadanos de organizaciones civiles. De manera indirecta, el Consejo Estatal de la Juventud es un órgano de gobierno, pero no es más que la junta directiva, y no es más o menos que el director general (Rosalía Castellanos).

El director del IJJ es nombrado por la junta directiva de una terna que propone el titular del Poder Ejecutivo (artículo 15 de la ley), vía el secretario General de Gobierno. Es el responsable de la representación de la junta para la celebración de todo acto o negocio jurídico que deba realizarse en el desempeño de las funciones que se le confieren al instituto.

En el artículo 16, se explican los requisitos mínimos que debe cubrir el director; sin embargo, no se mencionan los mecanismos o criterios para su selección o postulación, por lo cual este aspecto queda subordinado a los intereses del gobierno en turno. De acuerdo con lo observado en las actas, a los vocales de la junta les proporcionan los nombres de los tres candidatos y una síntesis de cada currículum. Solo en función de estos elementos deben elegir al director; no se les brindan los recursos para entrevistar o evaluar a los candidatos, de tal manera que al momento de seleccionar pudieran tener mayor claridad.

En virtud de que el director es el operador del secretario General de Gobierno en el instituto, no es extraño que deba ser una persona de su confianza. El primer director fue nombrado antes de que se eligieran a los vocales ciudadanos de la junta. En la elección del segundo director, se evidenció la preferencia del secretario sobre un candidato de la terna; más aún, se invitó a que la decisión de los vocales (al solicitar o sugerir su apoyo) fuera para respaldar con su voto el nombramiento de un candidato en particular. Esto se aprecia en la transcripción pública de la séptima sesión extraordinaria de la junta, realizada el 27 de febrero de 2007:

Por indicaciones del secretario General de Gobierno y Presidente de esta Junta, se les hace del conocimiento que en cuanto a la designación para elegir a la persona que ocupará el cargo de Director del Instituto Jalisciense de la Juventud, el voto por parte de la Presidencia de esta Soberanía, lo es para el Licenciado Sergio Tabares Orozco, por lo que se les pide a los presentes que puedan considerar apoyar dicha postulación para el antes mencionado, para que ocupe el cargo de Director del Instituto Jalisciense de la Juventud.

La junta tiene la facultad de destituir al director, sin embargo, la confianza y el respaldo personal del presidente del instituto es un elemento fundamental para que se mantenga en el cargo. Un asunto relevante, que debería analizarse jurídicamente con mayor detalle, se dio cuando

Raúl Eduardo Vargas de la Torre (primer director) permaneció en su cargo aun cuando fue denunciado por acoso sexual a una trabajadora del IJJ. La Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ) encontró elementos suficientes para confirmar el hostigamiento y, en función de su investigación, emitió la recomendación 2 / 2003, publicada el 8 de julio de 2003. El artículo 16, apartado III, de la ley orgánica del instituto, menciona que el director debe “gozar de buena reputación y [...] si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, se inhabilitará para el cargo”. Así, ¿por qué permaneció en su cargo? Al parecer, obedeció más a intereses políticos que al cumplimiento del espíritu de la ley.

La junta directiva (artículo 11) es el órgano supremo del instituto, y de acuerdo con el artículo 12 de la ley, se integra de la siguiente manera: el presidente (el titular de la Secretaría General de Gobierno, o la persona a quien este designe en su representación); un secretario, que será el director (cuenta solo con voz); seis vocales, que serán los titulares, o quienes estos designen en su representación, de la Secretaría de Educación, Secretaría de Cultura, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, y el Consejo Estatal para el Fomento Deportivo y el Apoyo a la Juventud (Code). También forman parte de la junta, en calidad de vocales, el presidente del consejo y “Cinco Vocales que podrán ser los representantes de los Organismos de la Sociedad Civil y de las Asociaciones u Organismos Juveniles Ciudadanos que tengan relación con el objeto del instituto”.

Destaca la redacción ambigua del artículo 12, ya que no se afirma que deben pertenecer a una asociación u organismo (el texto dice “que podrán ser”). Esta situación se presta para controversias. Los cinco vocales podrían formar parte de agrupaciones formalmente constituidas, o bien ser nominados por una organización sin pertenecer a ella. También se entiende que pueden presentarse como representantes de

algún movimiento ciudadano, no formalmente constituido, siempre y cuando esté relacionado con el trabajo juvenil.

Por su parte, el Consejo Estatal de la Juventud (CEJ) está dentro de la estructura del instituto. Según el artículo 23 de la ley, “es un órgano de consulta y de promoción de los programas y políticas destinados a la protección, bienestar y desarrollo integral de la juventud y al fomento de los valores humanos y comunitarios”. Se integra de:

- Un presidente nombrado por la junta a partir de una terna propuesta por el titular del Poder Ejecutivo (cabe preguntarse, ¿por qué propone la terna el gobernador?).
- Un secretario técnico, que es el director del instituto.
- Hasta cinco jóvenes que hubieran destacado en los ámbitos artísticos, culturales, deportivos o de otra actividad, profesión u oficio que contribuya a su desarrollo.
- Hasta cinco representantes de entidades, organismos o asociaciones del sector público, privado o social, formados por jóvenes cuya competencia se vincule a la esencia del instituto.
- En su caso, los delegados regionales del instituto, o las personas que estos designen como sus representantes.

Desde otra perspectiva, podemos observar que cinco vocales del consejo son nombrados por sus cualidades y logros personales, mientras que igual número son incluidos por su participación y representación de agrupaciones juveniles de cualquier ámbito (incluso el público).

Conforme al artículo 24 de la ley, el presidente del consejo es nombrado por la junta de una terna propuesta por el titular del Poder Ejecutivo. Los demás integrantes del consejo también son elegidos por la junta, previa convocatoria abierta emitida por el director del instituto, publicada en uno de los diarios de Jalisco (artículo 25). Para la selección de los diez consejeros, en un primer momento el director realiza una preselección entre los jóvenes que respondan a la convocatoria y cumplan los requisitos. De manera posterior, el presidente del instituto

deberá informar a la junta de todos los candidatos que cumplieron con los requisitos y proponer a diez miembros. Con base en la propuesta y los currículos (sin mediar entrevista u otro mecanismo de selección), los vocales de la junta elegirán a los consejeros, quienes permanecerán en su cargo tres años (cargo honorífico, por tanto no remunerado).

Si bien el CEJ es parte de la estructura, en la primera etapa del IJJ no se dieron prisa para constituirlo. La junta directiva en pleno sesionó por primera ocasión el 16 de mayo de 2002, y no fue sino hasta dos años después, en la séptima sesión ordinaria, el 22 de julio de 2004, cuando eligieron a los primeros consejeros. Este amplio lapso sugiere que no se consideró una instancia relevante para arrancar y empezar a operar en lo cotidiano al instituto.

En la mencionada séptima sesión ordinaria de la junta, se procedió a seleccionar al presidente del CEJ de la terna del gobernador (se dieron a conocer los currículos de dos candidatos, y del tercero solo su nombre y profesión, según se aprecia en el acta). Una vez que fue nombrado el presidente, se continuó con la elección de los consejeros. De las 13 personas que respondieron a la convocatoria, el presidente sugirió a diez. En el acta de la sesión, fue evidente que no todos los vocales ciudadanos tenían suficiente información sobre los antecedentes de los candidatos (la vocal Elizabeth Sotomayor dijo no saber del perfil de los candidatos), pero aun así los nombraron. Hasta donde pudieron, los vocales influyeron para que la integración del consejo fuera lo más plural posible.

A diferencia de otras instancias en las que el consejo electo discute y nombra a su presidente o representante (como en el Instituto Jalisciense de las Mujeres), aquí el presidente es nombrado antes de elegir al resto de los consejeros. Además, es designado por un grupo de personas que, en general, desconocen su trayectoria y capacidad de liderazgo o conducción.

Convocatoria y representatividad de los actores

La junta directiva, a diferencia de otras entidades similares, se caracteriza porque todos los vocales representantes del gobierno son parte del Poder Ejecutivo. No participan representantes del Legislativo, cuya presencia podría ser significativa. El objetivo del IJJ es definir y diseñar una política estatal sobre la juventud, que permita incorporarla al desarrollo del estado y, ante ello, la presencia del Legislativo, que tiene comisiones de trabajo relativas a este sector (educación, trabajo y deporte,), podría contribuir en la formulación de leyes que aseguraran tal objetivo. El consejo, entre sus primeras tareas, manifestó su deseo de tener un encuentro con el Legislativo, como se aprecia en la minuta de la reunión que sostuvo con la Comisión de Juventud y Deporte del Congreso del Estado, el 20 de octubre de 2004.

Tampoco se prevé la presencia de organismos públicos autónomos, como la CEDHJ, de quien sería atractivo tener una representación en la junta, ya que un porcentaje considerable de violaciones a los derechos humanos en Jalisco afectan a los jóvenes.

En el CEJ no hay la participación de servidores públicos, salvo en el caso del director del IJJ, quien funge como secretario técnico. Asimismo, la ley no prevé criterios explícitos y objetivos para la selección de los vocales de la junta directiva que, en principio, deberían representar agrupaciones que trabajan en torno al sector juvenil. Los vocales son seleccionados (previa convocatoria pública expedida por el IJJ) con base en el criterio personal del secretario General de Gobierno en turno, que a su vez es el presidente de la junta directiva:

El secretario general de Gobierno debe lanzar una convocatoria a las organizaciones que tienen que ver con el objetivo del instituto. En la primera convocatoria participaron 28 organizaciones civiles, de las cuales se seleccionaron a cinco: Misión Mujer, Oratorio Salesiano San Luis Gonzaga, la Federación de Estudiantes Universitarios, Mar Adentro y Barrios Unidos (Rosalía Castellanos).

El que los vocales deban representar a una OSC, parece no ser un aspecto relevante para su selección. Lo anterior se deduce porque en la convocatoria pública para integrar la junta³ no se pide de forma explícita que formen parte o representen a una agrupación, ni tampoco se pone como requisito un documento expedido por la agrupación en la cual se respalde dicha representación. La convocatoria privilegia la historia personal del candidato: se solicita “la documentación que acredite la destacada participación del candidato en el ámbito académico, económico, artístico, cultural, deportivo o cualquier otra actividad u oficio que contribuya al desarrollo de la juventud”. Resulta paradójico que los vocales seleccionados deban ser propuestos por una agrupación.

Evaristo Olmos, director del Oratorio Salesiano,⁴ afirmó que no estaba enterado de que su institución, o alguno de sus miembros, formara parte de la junta; lo supo de manera casual, cuando acudió a una reunión convocada por el IJJ (4 de abril 2006), en donde se comentaba la mecánica para acceder al financiamiento que el IMJ otorga vía proyectos.

Es posible que tener cargos importantes en sus agrupaciones haya contribuido en la selección de algunos vocales. Tres de los vocales tenían cargos directivos en sus organizaciones. Sin embargo, fueron seleccionados por su trayectoria individual, no por el historial de la organización que los respaldaba. Una vocal dejó de participar en la organización que la propuso (el Oratorio Salesiano) y continuó siéndolo; después dejó de ser vocal y se integró a trabajar de tiempo completo en el IJJ (ella misma designó a una suplente sin vinculación con el

3. La convocatoria más reciente, que puede ser consultada por los interesados, fue dada a conocer el miércoles 7 de noviembre de 2007 en *Público*, de Guadalajara, sección “Ciudad y región”, p.16.

4. El sacerdote fue entrevistado el 27 de abril de 2006, cuando tenía ocho meses como director. Su antecesor no le informó que fueran parte de la junta de gobierno del IJJ. De hecho, ante la llegada de la carta en la que se solicitó la entrevista para esta investigación, pidió información al personal laico que labora en la institución desde varios años antes, pero nadie tenía conocimiento sobre el papel o la forma de participación del Oratorio en la junta directiva del IJJ. Evaristo tenía serias dudas; de hecho, pensó que alguien los podría haber apuntado o inscrito sin haberles informado.

Oratorio Salesiano). En ninguna de las actas de la junta directiva (ni en la que los vocales rindieron protesta) se menciona que los vocales representan a una organización:

El IJJ lanza una convocatoria a nivel estado para las organizaciones civiles que quieran participar. Lo interesante es que la participación es a título personal, siempre y cuando una organización te respalde. Existe quien va como institución y quien está a título personal. Nos apuntamos a título personal, pero respaldadas por una asociación [...] Cuando metimos los papeles, nos convocaron a un evento como con 30 jóvenes. Había jóvenes propuestos por organizaciones civiles y otros que venían por parte de grupos más informales [...] Salimos cinco grupos los nombrados como vocales, y que al final quedamos en la junta directiva (Elizabeth Sotomayor).

Seleccionar a los vocales por su trayectoria individual complicó el nombramiento de los suplentes. La ley, en su artículo 12, menciona: “Por cada vocal titular, habrá un suplente que será designado por el Titular de la dependencia, representante del Organismo o Asociación correspondiente”. No obstante, en el reglamento del instituto (aprobado en 2004, dos años después de la ley) se asienta, en su artículo 13: “Por cada vocal de la Junta habrá un suplente, el cual en el caso de los miembros por ministerio de ley, deberá ser del nivel inmediato inferior al titular representante de la dependencia u organismo de que se trate, y en el caso de los vocales ciudadanos, el que estos designen”.

De acuerdo con la ley, se entendería que el suplente tendría que ser nombrado por el director o encargado de la institución a la que representa el vocal. Sin embargo, en el reglamento se especifica que este no necesita consultar a nadie para designar al suplente que considere. Es posible que, al privilegiar la elección por méritos personales y no por representación de organización, se interpretara la ley para que cada vocal pudiera elegir a su suplente, aunque este no formara parte de

alguna organización de trabajo con jóvenes y no hubiera participado en la convocatoria:

En acuerdo con el secretario General del Gobierno, se mencionó que ellos lo iban a elegir, porque el vocal era la persona, en su caso no era el Oratorio Salesiano. Yo decido si invito a alguien más de mi organización o no. En aquella ocasión, el secretario de Gobierno nos dijo: allí están muchas organizaciones propuestas, ¿por qué no eligen a otra organización a que sea su suplente y damos más oportunidades de participación? Quien sea su suplente, lo decide el vocal. Entonces, como los trabajos ya iban avanzados, todos pusieron a suplentes de sus propios grupos; pero puede darse el caso de que se pongan suplentes de otras organizaciones en la junta directiva. Se puede dar la apertura y hay un acuerdo en la junta directiva (Rosalía Castellanos).

En las decisiones de la junta, la elección individual del vocal limita o impide (en el ámbito formal) la participación de la organización que lo propuso. La organización no se asume como parte ni se identifica como representada o se considera involucrada o corresponsable del trabajo de la junta. En Misión Mujer, Barrios Unidos y Mar Adentro, la información de la junta suele ser compartida con otros miembros de la organización para tomar decisiones; esto ocurre porque hay voluntad del vocal para informar e involucrar a la organización, no porque haya una obligación derivada de la representatividad:

Sí bueno, en la asociación platicamos si conviene o no conviene y cuál es la postura, pero eso es en pequeño comité, entre el presidente, yo y dos más que de alguna manera conformamos la dirección de la organización, digamos que los más involucrados (Francisco Javier Reyes).

El que la representación esté a nombre de una persona, no facilita que la organización se enrole, por ejemplo, en el consejo de seguridad pública sí es la institución la que participa, pero manda a una persona. Igual en el instituto se invita a la institución, pero se selecciona a una persona, entonces esa persona como que deja de ser parte de la institución y representa a todos y no solo a la institución. No es un trabajo de la institución, y por eso ha sido problema. Eso dificulta construir algo más como organización allí adentro. En ese sentido, la organización tampoco se siente responsable del rollo que pasa en el IJJ. Más que decirse, necesitamos otro para esto [suplir al vocal] pero tampoco se siente como responsable de mandar propuestas (Eduardo Gorostieta García).

En el entendido de que el vocal es el actor protagónico, no quienes lo propusieron, las organizaciones no se involucran en ese espacio. Sin embargo, tres de los vocales suplentes en el periodo estudiado formaban parte de la misma organización que propuso al vocal titular. Eduardo Gorostieta señala: “Y ahora que Joel ya no está participando llegan aquí [las actas] y me piden que firme como director, están haciendo valer que Barrios Unidos sea el representante ante la junta de gobierno. De hecho, Joel no ha podido asistir y mandamos a su representante”.

En la primera sesión ordinaria de la junta directiva (16 de mayo de 2002), se tomó protesta a los vocales ciudadanos Joel Salvador Chávez Rivera, Elizabeth Sotomayor Martín del Campo, Virginia Rosalía Castellanos Aguilera, Roberto Hemuda Guerra y Marco Antonio Cázares Palomera. Como mencionamos, en el acta de la sesión no se da cuenta (en ningún caso) si participan o no, si representan o no, o si fueron propuestos por alguna organización. Sin embargo, para los entrevistados era relevante conocer las organizaciones a las que pertenecían los vocales; de hecho, dieron cuenta de algunas de sus actividades:

Misión Mujer atiende a las mujeres adolescentes hasta las jóvenes a través de talleres de autoestima y algunas charlas. Tienen parti-

cipación dentro del gobierno, procuran acercarse a los diputados y checar qué está pasando. El Oratorio Salesiano tiene grupos de jóvenes de formación humana cristiana, prácticamente en el tema de la participación y liderazgo social. La FEU son los representantes de las sociedades de alumnos de la Universidad de Guadalajara. Mar Adentro tienen que ver con el debate político y la oratoria, en universidades y preparatorias. Y Barrios Unidos tienen que ver con la prevención de la drogadicción (Rosalía Castellanos).

Dos vocales fueron propuestos por organizaciones que tienen trabajo de acompañamiento religioso-espiritual, sin perfil de acción público-política: Oratorio Salesiano y Barrios Unidos. Otra organización, Misión Mujer, tiene presencia en otros consejos y no es muy activa en cuanto a propuestas públicas de acción; trabaja la formación de valores con jovencitas, y colabora con el gobierno estatal. Mar Adentro es una organización muy débil en lo institucional, ya que su personal es voluntario y con tiempos parciales. La FEU es una agrupación centrada en la vida de la Universidad de Guadalajara, y responde a las necesidades o intereses de los estudiantes o actores universitarios; asimismo, tiene capacidad para realizar acciones de incidencia pública (lo hace sobre todo en relación con tarifas en el transporte público). Así pues, en estos actores no se identifica conocimiento o vocación por impulsar políticas públicas a favor de los jóvenes ni una perspectiva crítica sobre problemas estructurales.

Entre algunas organizaciones apreciamos una dinámica de interacción y apoyo puntual fuera de la junta, sobre todo en actividades formativas: Misión Mujer y Barrios Unidos, dos organizaciones con trabajo estable, de alguna manera complementario, en formación en valores:

Hemos tenido contacto con Barrios Unidos, con quienes realizamos varios trabajos en conjunto, por ejemplo dimos unos talleres [...] Nosotros invitamos a Barrios Unidos a atender una secundaria, hemos tenido algunos foros y les hemos pedido capacitación. Con los de

CUADRO 7.1 CORRELACIÓN ENTRE VOCALES Y ORGANIZACIONES EN EL IJJ EN 2002

Elizabeth Sotomayor Martín del Campo	Misión Mujer: apoyar, promover y fomentar todo tipo de actividades que busquen la solución y superación de los problemas socioculturales y económicos de mujeres adolescentes, jóvenes, o grupos de mujeres que se encuentren en una situación de necesidad.
Joel Salvador Chávez Rivera (titular) Marco Antonio Rico Ruiz (suplente)	Barrios Unidos en Cristo (BUC): proporcionar educación y orientación espiritual, moral y familiar a niños, adolescentes y adultos y madres solteras.
Virginia Rosalía Castellanos Aguilera	Oratorio Salesiano San Luis Gonzaga: coadyuvar al desarrollo integral de la juventud a través del deporte, cultura, trabajo manual, capacitación personal, formación humana cristiana, servicios médicos y prevención social; promover, fomentar e impulsar el desarrollo humano; pugnar por el mejoramiento de sus socios en los órdenes económico, religioso, social, cultural y deportivo.
Roberto Hemuda Guerra (titular) Francisco Javier Reyes Verduzco (suplente)	Mar Adentro: impulsa como estrategia el desarrollo de debates juveniles (sobre todo en preparatorias). Propicia que el debate se vuelva una herramienta para, además de reflexionar a profundidad, posicionar temas de política y el desarrollo de acciones.
Marco Antonio Cázares Palomera	Federación de Estudiantes Universitarios: agrupación estudiantil de la Universidad de Guadalajara.

Mar Adentro hemos tenido contacto y nos han invitado como jueces y expositores a sus debates [...] Con la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG) no hemos tenido nada conjunto, es una organización con un tema más político, y realmente no es muy productivo. Con el otro grupo, que no me acuerdo su nombre, los invitamos a un foro, pero no pudieron asistir. Ellos no están juntos y entonces tienen que hacer una convocatoria para reunirse. Tienen una visión más como un grupo social y no como organización civil (Elizabeth Sotomayor).

De hecho, hay contacto, y cuando fuimos a un lugar fueron gente de Misión Mujer, compartimos y vimos que ellas trabajan campamentos y nosotras retiros; ellas manejan autoestima y nosotros también; trabajan valores y nosotros también; somos muy afines. Misión Mujer, en cuestiones de temas de iglesia, no los manejan de manera abierta,

pero sucede que sí los tienen. Y nosotros somos muy abiertos en eso, somos un movimiento católico y es nuestra esencia (Eduardo Gorostieta).

El abogado Juan Pablo de la Torre Salcedo, de 25 años de edad, fue nombrado por unanimidad presidente del CEJ. En su currículum, se menciona que participaba en el Centro Empresarial de Jalisco (presidente de Jóvenes Empresarios), Centro de Rehabilitación Integral Teletón (Consejo Local de Occidente), Colinas de San Javier, AC (pro-secretario del consejo directivo), Instituto Municipal de Atención a la Juventud de Guadalajara (miembro de la junta de gobierno), Instituto Jalisciense de la Juventud (vocal del Comité de Adquisiciones y Enajenaciones), y Comisión Nacional de Jóvenes Coparmex (miembro del consejo). Claramente fue propuesto y respaldado por empresarios cercanos al gobierno. No se aprecia en las actas algún debate para justificar su candidatura, solo que se prefirió sobre los otros dos propuestos (uno de los cuales no contaba con currículum). Como nota complementaria, se puede mencionar que años después fue regidor tapatío (por el PAN), y en abril de 2009 tomó protesta como alcalde de Guadalajara, al suplir a Alfonso Petersen.

Al presidente del consejo lo designó la junta directiva, y quedó Juan Pablo de la Torre, que es representante de jóvenes empresarios. ¿Por qué se eligió a él? En nuestra junta directiva no teníamos a ninguna organización civil con el tinte empresarial, y como el presidente una vez nombrado ya forma parte de la junta directiva, por eso quedó como presidente del consejo. Y tienen voz y voto como cualquier otro (Rosalía Castellanos).

En el caso de los consejeros, se nombraron cinco jóvenes destacados (los primeros cinco de la lista) y cinco representantes de organizaciones públicas, privadas o sociales.

En el debate para la elección de consejeros se evidenció desconocimiento sobre sus trayectorias. Si bien se mencionó que a los vocales se les enviaron las hojas de vida de los candidatos, en las actas no aparece información sobre la trayectoria de los mismos; solo se ofrece el nombre de la persona o el organismo que lo propone; a partir de esa información se eligieron, privilegiando la pluralidad. La intención fue que el consejo representara diferentes actores o sectores:

Cuando se iba a realizar la elección del consejo de jóvenes, sí hubo debate. Duró muchísimo la junta y había muchos desacuerdos, pero por fin se llegó al consenso. Definitivamente, muchos secretarios o sus representantes ven por el gobierno, pero no es que las decisiones sean gobierno contra organizaciones (Elizabeth Sotomayor).

NORMAS DE EQUILIBRIO NUMÉRICO Y VOTACIÓN

En la junta directiva casi existe equilibrio numérico entre ciudadanos y representantes de gobierno. De acuerdo con el artículo 12 de la ley del instituto, esta debe integrarse por el presidente y un secretario (el director solo cuenta con voz); seis vocales, que son los titulares (o representantes) de dependencias de gobierno; por los ciudadanos, participan el presidente del CEJ, y cinco vocales “que podrán ser los representantes de los Organismos de la Sociedad Civil y de las Asociaciones u Organismos Juveniles Ciudadanos relacionados con el objeto del instituto”.

En términos numéricos, con voz y voto participan el presidente, los seis vocales vinculados al Poder Ejecutivo y otros seis surgidos de la sociedad civil (entre los cuales se incluye el presidente del consejo). Esta composición parecía idónea para posibilitar diálogos y acuerdos horizontales entre gobierno y sociedad civil en la toma de decisiones. De igual manera, la equidad numérica debería facilitar la incidencia de propuestas por parte de la sociedad civil. Sin olvidar que el presidente

CUADRO 7.2 CORRELACIÓN ENTRE CONSEJEROS E INSTANCIAS EN EL IJJ

Consejero	Instancia que lo propuso
Jorge Alberto Vázquez Abundis	Barrios Unidos, AC
Marco Antonio Chavira Calderón	Ayuntamiento de Tonalá
Miguel Ángel Barragán Sánchez	DIF de Zapopan, Hospital General de Zapopan, Club de Fútbol de la Universidad Autónoma de Guadalajara
Santiago Castillo Loza	Se-Líder, AC, Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, licenciado Tomás López Miranda
Jorge Alberto García Pérez	ITESO
Ildefonso Iglesias Escudero	Secretario técnico de la Comisión de Juventud y Deporte del Congreso del Estado
Ricardo Ramírez Ruelas	Ayuntamiento de Tecolotlán
Omar Karim Contreras	Consejo Municipal del Deporte de Zapopan
Enrique Fabián Muñoz Hernández	Federación de Estudiantes de Guadalajara
Ricardo Villanueva Lomeli	Federación de Estudiantes Universitarios

tiene voto de calidad, lo cual evita el estancamiento en la toma de decisiones:

Al sentarnos sí se aprecia esto. Me parece que somos cinco y cinco [error en el dato por parte del entrevistado] lo cual me parece bien. Realmente da más confianza porque en una toma de decisión o algo, se puede tener más apertura y confianza para decir las cosas, para participar o proponer (Francisco Javier Reyes).

A diferencia de otros organismos similares, el artículo 12 de la ley otorga voz y voto a todos los vocales de la junta. Y, como comenta Elizabeth Sotomayor: “Lo interesante de participar en la junta es que tenemos voz y voto, a diferencia de la junta de gobierno del IJM, donde solo tenemos voz, aquí tenemos todo”.

En el CEJ, al igual que en la junta directiva, todos los miembros participan con voz y voto, excepto el director, que en calidad de secretario técnico tiene solo voz. Debemos reconocer que en el ámbito formal, en estas instancias existe amplia posibilidad de participación de los vocales en la toma de decisiones.

Los cargos de miembro de la junta directiva y consejeros son honoríficos y, por tanto, no remunerados, salvo el del director.

ELEMENTOS EN TORNO A LA EQUIDAD Y VIABILIDAD DE LA COGESTIÓN

Visión y falta de preparación

El instituto, en particular la junta directiva y el consejo, representó la posibilidad de que los vocales y consejeros ciudadanos interactuaran de una manera más cercana y horizontal con el gobierno. Este esfuerzo compartido aporta a la construcción de una instancia que no existía en el estado, y a través de la cual se pretendía mejorar la atención a los jóvenes —en la medida que tienen la oportunidad de desarrollar acciones especializadas más allá de lo cultural y deportivo. Sin embargo, parece como si se hubiera participado, en la junta o en el consejo, con la idea de posicionarse socialmente para generar una plataforma de relaciones e impulsar actividades; e incluso como si hubiera sido el camino para acceder a financiamientos:

Aquí tenemos las organizaciones voz y voto. Un punto también importante es quién asiste por parte de gobierno. Por ejemplo, los representantes de la Secretaría de Desarrollo Humano, súper abiertos, escuchan [...] Porque el tema que se trata son los jóvenes, como que no es un tema donde existan muchos desacuerdos y eso favorece. Pocas veces nos hemos visto en debates y posiciones muy encontradas (Elizabeth Sotomayor).

Los mismos vocales se dieron cuenta de que no pasaron de revisar presupuestos e impulsar programas y planes, y de que, evidentemente, no intentaron fomentar políticas estatales. Si bien no es prioritario en las funciones del instituto, en lo general los vocales no tuvieron la capacidad organizativa para que el instituto promoviera políticas

públicas de carácter estatal que atendieran problemas estructurales, o la modificación de leyes para beneficio de los jóvenes jaliscienses. En general, sus esfuerzos se destinaron a que el IJJ funcionara y adquiriera con cierta eficiencia en el desarrollo de programas concretos que, en buena parte, son adaptaciones de los programas federales:

No se ha dado algo de fondo, como algún planteamiento de modificación de ley que se hubiera trabajado en la junta directiva. No, yo creo que se venía armando o retomando la propuesta de México, sobre cómo era el trabajo; esa tarjeta que antes era Plan Joven ahora [en Jalisco] es Poder Joven. Ya venía una estructura federal que se copió aquí. Los planes de trabajo realmente de fondo o de peso, donde digas que se va a trascender, algo así importante que vea hacia futuro, la verdad no. Han sido puras tareas del cumplimiento, como dice un compañero, cumplo y miento. Pero de fondo o de raíz para dejar trascendencias, no la hay (Eduardo Gorostieta).

Posibilidad de información

Si bien, previo a las sesiones, les hacen llegar la información a los vocales, o se realizan reuniones especiales para brindárselas, aclarar dudas o atender cuestionamientos (como en el caso de los presupuestos), la periodicidad y continuidad con que estas se celebran se ha convertido en un problema. De acuerdo con el artículo 13 de la ley, la junta debería sesionar en forma ordinaria por lo menos una vez cada tres meses, y efectuar sesiones extraordinarias cuando así convenga. Solo en los primeros meses del instituto se cumplió con lo establecido, y después se convocó de forma irregular y sin cubrir con la periodicidad marcada:

Realmente sí nos tienen muy informados. Nos entregaron reporte de todas las finanzas, de las cuentas, de todo lo que se tiene que autorizar. Al principio fue un poco más difícil, era muy nuevo, y en lo que se organizaba y desarrollaba la estructura del instituto; porque nos

nombraron y se desarrolló al mismo tiempo, estaba muy reciente. La junta nace con el instituto, pero actualmente se encuentra mucho más organizado (Elizabeth Sotomayor).

Hace poco tiempo tuvimos una [reunión] porque hacía mucho tiempo que no había reuniones, ni siquiera las ordinarias, y entonces no sabíamos nada del gasto. No recuerdo ahorita las fechas fue de 2003, 2004. De oficio tenemos que ir cada dos meses, y esta fue una reunión como para regularizar la información. Respondieron a nuestra solicitud y nos informaron qué estaban haciendo (Francisco Javier Reyes).

Si bien se perdió la continuidad de las reuniones ordinarias, se vieron obligados a convocarlas para que la junta aprobara asuntos exclusivos de su competencia (como el presupuesto); en función de esta necesidad, se cumplía con informar los aspectos a tratar en las reuniones. Al final del periodo estudiado, con dificultad se daba información de corte informal o espontánea entre los miembros de la junta.

A diferencia de otros espacios similares (como en el IJM), el CEJ no fue tomado en cuenta en los planes y programas anuales del IJJ. La información de la junta le llegó a través del presidente del consejo (que es su representante) y, al parecer, los consejeros fueron invitados a talleres o actividades; sin embargo, no hay evidencia de que el consejo hubiera sido convocado para ser informado y tomar su opinión sobre los proyectos, planes o programas del instituto.

Consulta de opciones: de carácter vinculante

La junta directiva, por norma, realiza tareas relevantes para el adecuado funcionamiento del IJJ, entre las que se pueden mencionar:

- Conoce y aprueba el informe de actividades del IJJ.
- Conoce y aprueba su plan de trabajo.

- Aprueba los presupuestos. Autoriza, en su caso, la aplicación de aumentos salariales y estímulos, como el estímulo al servicio administrativo. Aprueba el presupuesto de egresos y solicitudes para transferencia entre partidas presupuestarias.
- Aprueba y reforma el reglamento interior. Aprueba las políticas, bases y lineamientos para las adquisiciones y enajenaciones. Aprueba el manual de organización y el de pasajes y viáticos del IJJ.
- Nombra a quien fungirá como director general del IJJ. Designa a personas que ocupan cargos directivos, el equipo de la dirección y la plantilla de personal
- Autoriza la celebración de todo tipo de convenios, por ejemplo, para afiliar a los trabajadores al Sistema Estatal de Ahorro para el Retiro (SEDAR).
- Autoriza adherir a los servidores públicos del IJJ a la Dirección de Pensiones, y la afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- Designa al presidente del CEJ (a partir de una terna propuesta por el gobernador).
- Aprueba la convocatoria para elegir o renovar el consejo, y elige a los vocales que formarán parte de él.
- Aprueba la convocatoria para la renovación de vocales ciudadanos de la propia junta directiva.

Conforme al artículo 6 del reglamento, entre otras tareas, a la junta compete aprobar el Programa Estatal de la Juventud, así como el programa anual de actividades y los objetivos programáticos del instituto:

Lo más relevante es que [en la junta] autorizan el recurso, autorizan quién entra a trabajar y quién no, aceptaba algunos proyectos que se presentaban por allí. Esto es lo que comentaba Joel conmigo lo más relevante; también se comentaba sobre el sueldo de la gente, y la junta los autorizaba, o cuestionaba por qué tanto o por qué menos. Se aceptaban o no (Eduardo Gorostieta).

Aunque tiene obligaciones de gran relevancia, la junta recibe propuestas ya elaboradas (reglamentos, presupuestos y convenios), entre los que se incluye el programa anual de actividades (la agenda). Al parecer, no le resulta fácil decidir y emprender modificaciones sobre asuntos de fondo en las propuestas que recibe, salvo en casos como la definición para ofrecer mayor aporte y fortaleza al centro de investigación, que luego se reflejó en el organigrama.

Realizaron sesiones específicas para informar, aclarar y debatir aspectos particulares, pero en general, por los tiempos o la complejidad de los documentos y propuestas, la junta con dificultad pudo sugerir o realizar modificaciones de fondo en aspectos como la nómina. En el caso del presupuesto anual, la mayor parte estaba predestinado a la nómina. En 2007,⁵ de 8'319,000 pesos (presupuesto total del instituto), fueron destinados a la nómina 5'883,926 pesos (70.72%). Los vocales pueden hacer propuestas acerca de movilizar rubros del presupuesto para reforzar alguna línea de trabajo (como fue la investigación), pero solo en aquellos apartados del presupuesto que no estén comprometidos. En la práctica, la junta está limitada porque una parte importante del financiamiento llega etiquetado:

La junta tiene que decidir si el tema de investigación es importante y cómo pueden hacer para apoyarlo. Opinamos para ver cómo lo incrementamos. “Sabes qué, quita de ese renglón y ponle más a éste”. La junta tiene la capacidad de manejar el presupuesto. Entonces es en la junta, y en la medida en que se pueden modificar los recursos y los planes a través de presupuesto estatal, que se verá si se pueden hacer las modificaciones, porque en muchos casos el presupuesto viene etiquetado (Rosalía Castellanos).

5. La información sobre el presupuesto fue tomada en febrero de 2008 de la página electrónica del IJJ: <http://www.ijj.gob.mx>

En el caso de las contrataciones, los vocales no pueden revisar la razón o el sentido del puesto, ni definir su perfil. En la sesión, se les informa que se va a contratar personal, se presentan dos o tres candidatos, se justifica la necesidad del puesto, y los vocales se ven obligados a elegir.

En lo relativo al plan de trabajo anual, les pueden dar a conocer con anticipación la agenda, pero ya les llega elaborado y con aspectos de trabajo comprometidos. El plan incluye propuestas de acción con el ámbito federal, que implican acuerdos de colaboración suscritos, así como acuerdos de trabajo con los municipios (acciones planeadas en conjunto), por lo que es difícil influir en la agenda de trabajo anual. Pueden opinar sobre el plan, y quizá lograr la modificación de alguna de sus partes, pero no participan en su concepción:

El programa que les entregamos para su estudio es en realidad un documento muy completo. Cuando estuvimos revisando el programa con la junta directiva, sí hubo modificaciones. En algunos casos fueron palabras y en otros pusimos énfasis o acentos en otros asuntos. El programa se puso a discusión y quedaron entonces las 11 líneas [...] De fondo también [hubo modificaciones] porque con las sugerencias y cambios se modificó el organigrama. Es decir, que las propuestas que se hicieron sí provocaron que se modificara el instituto, y más que en ese momento estaba en creación y era la posibilidad o el momento de hacer modificaciones para que quedara en su justo nivel (Rosalía Castellanos).

Lo interesante es que nos mandan información, una agenda anual, un presupuesto anual, una planeación anual. Tenemos un reglamento donde se dice que tendremos mínimo tres reuniones al año; pero, además, tenemos reuniones de trabajo previas y cuando llegamos a las juntas [ordinarias], son únicamente de protocolo, porque tuvimos una junta previa donde analizamos y vimos si estábamos de acuerdo en lo que se presentaría al día en la junta. Esas juntas pre-

vias son iguales entre todos, sin la presencia de los secretarios de gobierno, son los únicos que no van a esas juntas. Ellos van cuando ya se ratifica lo que se planea. En las ordinarias es cuando se legitima lo trabajado de las juntas previas (Elizabeth Sotomayor).

Algunas líneas de acción en lo estatal son retomadas del ámbito federal, en específico del IMJ; lo cual no impide que el instituto estatal tenga algunas actividades propias, como el Sabatón.

El instituto no suele promover o crear política pública estatal para beneficio de los jóvenes; un comentario negativo de los entrevistados fue en el sentido de que ni siquiera se propicia que los jóvenes se apropien de los proyectos y sean quienes generen o impulsen actividades, menos aún políticas. El instituto (salvo el área de investigación) es una instancia activista y desarrolla programas de servicios o actividades para jóvenes:

Le han dado mucha fuerza al Sabatón. Es la propuesta más fuerte que han manejado ellos. Les ayuda a cumplir con las expectativas y se hace en diferentes zonas de Jalisco. Van y limpian las calles. Los jóvenes participan y eso llama la atención. Varios de nosotros participamos dando pláticas de prevención, con testimoniales de Barrios Unidos, y otros jóvenes también, con pláticas en diferentes lugares. Y sí, se ve bonito, llamaron la atención, pero no es algo que se quedará establecido porque los jóvenes no van a continuar con el trabajo, no hay algo de fondo [...] Se quedan hasta hacer un trabajo actual, pero no proyectan al futuro. Vamos a dejar las bases, pero ustedes continúan con el trabajo. Que se les ayude a enamorarse del trabajo, que se lo apropien los chavos. Simple y sencillamente no se personaliza, es un trabajo de gobierno y al rato se acaba y ya no me interesa. Es difícil que los jóvenes se enamoren de los proyectos para que los quieran continuar. Los enamorados nada más son

los que los hacen, los que hacen informes. Allí se quedó la cuestión (Eduardo Gorostieta).

Un factor que contribuye a que la junta directiva no esté más atenta a las decisiones y tareas del instituto, es la poca frecuencia de las reuniones. En los primeros años (2002 y 2003), por lo conflictivo del arranque, la necesidad de aprobar reglamentos y otras normativas, la junta se reunió con mayor frecuencia de la solicitada por la ley. Durante 2004 y 2005, cumplió al congregarse formalmente tres veces cada año, y en 2006 se reunió en una sola ocasión (de forma ordinaria, y el mismo día se realizaron tres sesiones extraordinarias, en virtud de que urgía la aprobación de todos los pendientes acumulados por la falta de reuniones):

Si resulta corto el tiempo [de las sesiones ordinarias] lo que en ocasiones pasa es que nos citan antes. Obviamente, el director tiene que hacer una propuesta y nosotros leer el proyecto, si tenemos alguna propuesta se la hacemos desde antes [...] Deberían ser más reuniones, ahorita está muy centralizada (Francisco Javier Reyes).

Como se aprecia en el cuadro 7.3, la participación de los vocales ciudadanos fue irregular, y a diversas sesiones de la junta directiva llegaron solo dos o tres vocales de los seis que eran. En cambio, la presencia de los vocales representantes del gobierno puede considerarse consistente, ya que por lo regular asistían cinco o seis vocales, además del presidente.

Esta irregularidad podría identificarse como una debilidad de los vocales ciudadanos en la toma de decisiones conjuntas de la junta directiva. La imagen que la coordinadora de participación del instituto nos expuso, fue que los vocales ciudadanos casi no faltaban, además de participar activamente. Sin embargo, en la revisión de las actas se puso en duda esta visión, ya que solo en una ocasión asistieron los seis (incluyendo el presidente del consejo). Aunque los vocales ciudadanos

CUADRO 7.3 PERIODICIDAD Y PARTICIPACIÓN EN LAS REUNIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA EN EL IJJ

Sesión	Fecha	Participantes
Instalación	12 de marzo de 2002, 13:00	Presidente de la junta directiva, seis secretarios de gobierno, sin vocales ciudadanos.
Primera sesión ordinaria	16 de mayo de 2002, 12:00	Presidente de la junta directiva, cinco vocales de gobierno y cinco vocales ciudadanos
Segunda sesión extraordinaria	25 de junio de 2002, 12:00	Presidente de la junta directiva, cinco vocales de gobierno y tres vocales ciudadanos.
Segunda sesión ordinaria	25 de marzo de 2003, 13:00	Presidente de la junta directiva, cuatro vocales de gobierno y cinco vocales ciudadanos.
Tercera sesión ordinaria	29 de abril de 2003, 12:00	Presidente de la junta directiva, cinco vocales de gobierno y tres vocales ciudadanos.
Cuarta sesión ordinaria	25 de septiembre de 2003, 12:00	Presidente de la junta directiva, cinco vocales de gobierno y tres vocales ciudadanos.
Quinta sesión ordinaria	10 de diciembre de 2003, 12:00	Presidente de la junta directiva, cinco vocales de gobierno y un vocal ciudadano.
Sexta sesión ordinaria	23 de enero de 2004, 12:00	Presidente de la junta directiva, seis vocales de gobierno y cuatro vocales ciudadanos.
Séptima sesión ordinaria	22 de julio de 2004, 12:00	Presidente de la junta directiva, cuatro vocales de gobierno y cinco vocales ciudadanos.
Octava sesión ordinaria	7 de septiembre de 2004	No se encontró en la Internet.
Junta desayuno	25 de enero de 2005, sin hora	Presidente de la junta directiva, cinco vocales de gobierno y cuatro vocales ciudadanos.
Novena sesión ordinaria	18 de abril de 2005, 12:00	Presidente de la junta directiva, seis vocales de gobierno y tres vocales, ciudadanos.
Décima sesión ordinaria	1 de septiembre de 2005, 9:00	Presidente de la junta directiva, seis vocales de gobierno y cinco vocales ciudadanos.
Undécima sesión ordinaria	13 de diciembre de 2005	No se encontró en la Internet.
Tercera sesión extraordinaria	29 de septiembre de 2006, 12:00	Presidente de la junta directiva, cinco vocales de gobierno y cuatro vocales ciudadanos.
Cuarta sesión extraordinaria	11 de diciembre de 2006, 10:00	
Quinta sesión extraordinaria	11 de diciembre de 2006, 11:00	Presidente de la junta directiva, seis vocales de gobierno y dos vocales ciudadanos.
Sexta sesión extraordinaria	11 de diciembre de 2006, 12:00	
Dodécima sesión ordinaria	19 de febrero de 2007	No se encontró en la Internet.
Séptima sesión extraordinaria	27 de febrero de 2007, 13:00	Presidente de la junta directiva, seis vocales de gobierno y tres vocales ciudadanos.
Decimotercera sesión ordinaria	11 de julio de 2007, 11:30	Presidente de la junta directiva, seis vocales de gobierno y cuatro vocales ciudadanos.
Octava sesión extraordinaria	14 de septiembre de 2007, 9:00	Presidente de la junta directiva (representante), seis vocales de gobierno y dos vocales ciudadanos.

se mostraran activos e interesados, y se tomara en cuenta su opinión, en cuestión de votos perdían la posibilidad de equidad con respecto a los vocales del gobierno, por ser minoría.

Las organizaciones civiles, creo que como cualquier persona, están ocupadas. Hemos tenido la oportunidad de conocer organizaciones civiles que sí hacen lo que dicen que hacen. Habrá muchas otras que no lo hacen y son solo de membrete. Afortunadamente, las que seleccionó en su momento el licenciado Héctor Pérez Plazola, son cinco organizaciones que sí hacen lo que dicen, y afortunadamente hemos tenido presencia en todas las sesiones de los miembros de la junta directiva. Han sido puntuales, han opinado, han cambiado renglones presupuestales y le quisieron apostar a la investigación. Y tan es así que se amplió una plaza más a esa coordinación, se abrió el Cieju [Centro de Investigación y Estudios de la Juventud] se incrementó la red de investigadores. Ha sido buena su participación. Puedo decir que los invitamos a todos los eventos, y no asisten a la mayoría, pero en los que tienen que estar sí están, que es en las sesiones ordinarias y en la revisión de los programas. A lo mejor, con el único que tuvimos un problema, porque no llegaba, fue con el representante de la FEU porque hubo cambio de administración, pero se le dio cumplimiento finalmente. Entonces, creo que ha habido una buena participación. Discuten con los vocales del gobierno a la par, y afortunadamente, como son organizaciones que participan en otros programas de gobierno, también son conocidas (Rosalía Castellanos).

Además de las ausencias en las reuniones, los vocales ciudadanos no aportaban una visión o causa común. En la lectura de las actas queda de manifiesto su heterogeneidad; no llegaban a las reuniones con un análisis, una propuesta o estrategia común. De hecho, fueron difíciles los consensos:

Yo creo que aquí como que no hemos pensado en conjunto, como que cada quien ha pensado en lo personal y en relación con el instituto; pero pensar en conjunto y empezar a proponer cosas, no lo hemos hecho, empezando por nosotros mismos. Estamos en otras representaciones como el Cepavi, prevención del delito, en el Centro de Integración Juvenil y casi todos son instancias de gobierno, y en algunos somos la única asociación civil que está representada (Eduardo Gorostieta).

Por otra parte, el consejo es un órgano de consulta y promoción de los programas y políticas destinados a la protección, el bienestar y desarrollo integral de la juventud, así como al fomento de los valores humanos y comunitarios (artículo 23 de la ley). En este no se toman decisiones que afecten al instituto, pero participa en la junta directiva a través del presidente del consejo, y también puede realizar propuestas al director del instituto para su mejor funcionamiento:

¿Por qué no hacemos un encuentro con organizaciones civiles? Toman acuerdos [en el consejo] y el presidente va con el director del instituto y le dice, consideramos que el trabajo va bien, pero le falta la atención a organizaciones civiles, ¿por qué no hacer un encuentro con estas organizaciones? Te sugerimos tales temas y te puedan ayudar estos consejeros. Cualquiera de ellos es especialista en esos temas. Están más ligados al trabajo directo de la dirección general (Rosalía Castellanos).

Sin embargo, el trabajo del consejo (en la etapa de este estudio) fue errático y, si hubo logros, no fueron visibles. Se instaló dos años después de la junta directiva (24 de agosto de 2004); los consejeros organizaron un par de desayunos informativos con dependencias de gobierno, y comenzaron la reflexión sobre un mecanismo de coordinación y trabajo propios, que no prosperaron. El presidente del consejo puso a debate una fórmula de trabajo por comisiones temáticas, mientras que

el director del instituto propuso una lógica de trabajo por comisiones que atendieran regiones del estado. No fue sino hasta un año después de integrado el consejo, el 27 de octubre de 2005, cuando aprobaron la realización de sus labores a través de comisiones temáticas. Sin embargo, para principios de 2006 no funcionaban las comisiones y, de hecho, en el periodo del presente estudio aún no se asignaban algunas comisiones de ellas a consejeros porque estos casi no asistían. Se creó entonces el consejo con dos años de tardanza, y pasó casi un año y medio sin que lograra un acuerdo sobre cómo trabajaría. No se sabe si el consejo se reunió después de la segunda sesión extraordinaria, celebrada el 24 de enero de 2006. Aunado a lo anterior, debe considerarse que la convocatoria pública para integrar al nuevo consejo del CEJ apareció en los periódicos el 7 de noviembre de 2007.

El consejo solicitó que el instituto contratara o designara a un asistente que diera seguimiento a sus tareas, y apoyo para reproducir una revista del consejo (este aportaría contenidos y el diseño). La respuesta fue que no se habían presupuestado recursos para el consejo, y por ello debería esperar al siguiente año para hacer la solicitud.

El consejo no logró operar e incidir en las acciones del instituto en ese primer periodo. Comenzó tarde y sin una propuesta de trabajo compartida entre todos los miembros (el director causó división con sus propuestas), además de que no recibió el apoyo que solicitó. En estas condiciones, no se puede considerar al consejo como un actor que incida en el instituto.

Fiscalización

En las actas se apreció que los vocales se habían capacitado poco a poco en tareas de la junta que les competían. Fueron importantes las reuniones informales en las que expresaron sus dudas y aclararon detalles. Un tema problemático fue el del presupuesto, por lo que optaron tener reuniones previas para entender y analizar los capítulos, partidas,

CUADRO 7.4 SÍNTESIS DE LAS SESIONES DEL CEJ-IJJ

Sesión	Fecha	Participantes	Temas
Primera ordinaria	24 de agosto de 2004	Diez consejeros	Instalación del CEJ. Presentación del IJJ.
Segunda ordinaria	8 de septiembre de 2004		No apareció el acta en la página.
Tercera ordinaria	6 de octubre de 2004	Siete consejeros	Lectura de la minuta del desayuno de trabajo desarrollado con la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado, el 22 de septiembre de 2004.
Primera extraordinaria	18 de noviembre de 2004	Siete consejeros	Propuesta del presidente del CEJ para establecer el plan de acciones de 2005.
Cuarta sesión ordinaria	9 de febrero de 2005	Siete consejeros	Lectura, discusión y, en su caso, aprobación de las comisiones presentadas por el presidente del consejo en sesión anterior, y su asignación a los miembros de este.
Quinta ordinaria	22 de septiembre de 2005	Ocho consejeros	Análisis del plan de trabajo 2004-2005.
Sexta ordinaria	27 de octubre de 2005	Seis consejeros	Aprobación de la integración de comisiones, así como de los nuevos vocales del consejo previamente acreditados. Revista del consejo, así como de la partida presupuestaria.
Segunda extraordinaria	24 de enero de 2006	Seis consejeros	Asignación de las comisiones restantes. Síntesis informativa con relación a la identificación, tarjetas de presentación, personal del consejo, revista, etcétera.

Nota: públicamente solo se puede acceder a estas actas del consejo. No sabemos si tuvieron otras reuniones en el periodo estudiado.
Fuente: tomadas de la página de la Internet del IJJ (<http://www.ijj.gob.mx/>).

cuentas y demás conceptos previstos en los anteproyectos, para llegar a las sesiones de la junta directiva con el menor número de dudas posibles, para aprobarlos:

Había una falta de atención porque no siempre se mandaba con tiempo la invitación [a las reuniones] Se ha mejorado mucho en eso. Lo que sí es que, en torno al presupuesto, siento que podrían ellos detallar un poco más los gastos. Eso no nos toca a nosotros; Contraloría lo debería hacer. Están muy generales los rubros y no nos permite realmente tener claridad sobre la pertinencia del gasto, si convino o no (Francisco Javier Reyes).

Una muestra de su perspicaz participación con relación al presupuesto se dio en la quinta sesión extraordinaria, cuando los vocales cuestionaron el envío de recursos a un capítulo que no le correspondía:

¿Por qué el dinero se envió al capítulo 1000, que tiene que ver con servicios personales, es decir, con pago de nóminas y prestaciones a los empleados? A lo cual el licenciado Raúl Vargas de la Torre señaló que fue indicación de Finanzas del Estado, cuando les hizo saber sobre el incremento que nos darían, fue que momentáneamente lo incluyéramos en dicho capítulo 1000. Sin embargo, dicha cantidad se gastará dentro de los capítulos 2000 y 3000 (transcripción de la quinta sesión extraordinaria de la junta directiva).

Asimismo, fue evidente que los vocales no tenían toda la información en tiempo y forma. En la ya citada sesión extraordinaria, los vocales apenas fueron enterados de un desfalco al IJJ, que se había efectuado un par de años antes. Si bien pueden fiscalizar algunos procesos, de otros no llegan a tener conocimiento. En la transcripción de la sesión quinta extraordinaria de la junta directiva, se lee: “¿Quién fue Diego Cabral? Distrajo dinero del presupuesto del instituto, de las cuentas de banco, para depositarlas en su cuenta personal. Esto fue en el año 2002 a finales, presentamos denuncia penal”.

De igual manera, no se identificó fórmula alguna de evaluaciones aplicada a los recursos o programas del instituto por parte de la junta directiva. Tal parece que la fiscalización se limita a lo que se presenta o debate en las sesiones.

Paridad en la cogestión

En las decisiones tomadas por la junta directiva, los votos de ciudadanos y representantes de gobierno contaban por igual: una persona es igual a un voto. La normativa del instituto en cuestión numérica posibilitó condiciones de equidad en la junta directiva. Sin embargo,

existen límites en la toma de decisiones como en los presupuestos, ya que hay rubros que no pueden modificarse, o en la planeación, sobre la cual pueden opinar, pero difícilmente realizar modificaciones de fondo. Otro tipo de límites podrían ser los autoimpuestos: la junta directiva, siendo la autoridad máxima, no buscó generar políticas públicas de atención a la juventud para ejecutarse localmente.

Se observaron mejores condiciones de paridad para la toma de decisiones que en otras instancias similares, pero fueron acotadas por aspectos externos a la junta directiva, así como por la visión o las capacidades de los vocales, que no pudieron ir más allá de la agenda definida para las sesiones (en el sentido de aprovechar la equidad para plantear políticas de trascendencia estatal):

Hay cosas donde no tenemos tanta incidencia nosotros. Sí podemos hablar sobre el presupuesto y solicitar que se modifique un rubro de él. También solicitar cambios en cuestiones como de publicidad, para que fuera hacia otra cosa, como es una dependencia de gobierno, descentralizada y todo. Pero, finalmente, son parte de gobierno con empleados públicos y hay cosas donde no podemos influir. Por ejemplo: los empleados públicos reciben muchas prestaciones e incentivos, las normales como el aguinaldo, pero también otras más como el Día del servidor público, entre otros. Ves los presupuestos que se generan por estas prestaciones, y piensas en todo el trabajo que se podría hacer. Podrían abrirse varios programas y realizarse varios trabajos, pero no podemos decidir sobre los presupuestos ya asignados (Elizabeth Sotomayor).

Sí se podrían generar políticas, pero obviamente esas ya no serían en las sesiones ordinarias. Tendrían reuniones de trabajo aparte, pero pueden reunirse. De pronto lo que decidieran, el director lo revisa y decide si es una propuesta del IJJ; pero hasta ahorita no se ha dado. Se ha opinado mucho, por ejemplo, sobre el organigrama, y

por eso se han dado modificaciones. Hemos modificado rubros en el presupuesto, más en publicidad, meten más en investigación, y un poco más en prevención (Rosalía Castellanos).

Recursos

La junta directiva era una instancia públicamente poco visible, ya que el presidente, y sobre todo el director, difícilmente son la imagen pública de la institución. El IJJ tiene su presupuesto, pero ni a la junta directiva o al consejo se le asignaban recursos para sus actividades. Estos aspectos no favorecían su visibilidad:

En realidad, la junta directiva no se ve. Está tras bambalinas. No tiene una presencia real ante el público [...] Sí se tiene una presencia puntual en eventos y actividades, cuando se nos convoca o se nos invita, pero esa es la presencia pública, no más (Elizabeth Sotomayor).

El consejo no se incluye en el presupuesto del instituto, pero lo que requiere el consejo se lo proporciona el instituto. Por ejemplo, pidieron tarjetas de presentación. Si quieren de pronto hacer algún evento, pueden utilizar las instalaciones (Rosalía Castellanos).

Se mencionó que el consejo no tenía recursos porque su función primordial era retroalimentar y orientar el trabajo del instituto. Si bien se consideró conveniente editar una revista de opiniones y reflexiones sobre temas de la juventud, el apoyo no les fue otorgado. La carencia de recursos dificultó su efectividad en la comunicación interna (por la falta de un asistente) y la posibilidad de visibilizarse a través de la difusión de sus opiniones mediante una revista.

ELEMENTOS EXTERNOS QUE INFLUYEN EN LA COGESTIÓN

Impedimentos operativos

La junta directiva, al parecer, tiene diversos impedimentos para cumplir formalmente las funciones descritas en la ley. Estos pueden considerarse tanto operativos como de interacción entre los vocales: no son convocados a sesiones; se subordinan a los tiempos del presidente; se les dificulta asistir a reuniones; no siempre les llega la información a tiempo; no se genera una comunicación cotidiana entre vocales, y no llegan con propuestas pensadas y conjuntas, entre otros.

Un obstáculo operativo, que repercutió en la periodicidad y continuidad de las reuniones, fue la subordinación de la junta directiva a los tiempos disponibles del secretario General de Gobierno (su presidente). Su cargo público le obligaba a atender asuntos urgentes del estado y depender de las órdenes del gobernador, por lo cual relegó las reuniones de la junta directiva. Sin él, o su representante, no se celebraron las sesiones de la junta directiva. Se limitó la capacidad de reunión a la disponibilidad de una persona, porque el director no tenía las facultades para presidirla.

Otro inconveniente se relacionó con el desconocimiento de asuntos técnicos vinculados a la burocracia gubernamental. Por ejemplo, para analizar el presupuesto, además de conocer los rubros y códigos usados en la administración, debían conocer los derechos y las prestaciones de los trabajadores del sector público, así como otros aspectos ligados a la práctica de la burocracia.

Por último, quizá un aspecto secundario, se encuentra la falta de información sobre problemas de la juventud en Jalisco, ligados a la toma de decisiones del instituto. No había fuentes de datos e información específica sobre la juventud de Jalisco, salvo los producidos por encuestas nacionales:

Quizá conocer más la administración pública, conocer cómo se organizan y se mueven las cosas en concreto, articularnos para generar políticas públicas. Me acuerdo que tardó muchísimo en salir la encuesta nacional de la juventud y no había una encuesta local, solo había el capítulo Jalisco, y cuando entramos no había un diagnóstico o por lo menos no lo conocíamos nosotros. Teníamos algunos datos duros como cuántos jóvenes había y algo sobre drogadicción, pero en sí datos que orientaran el trabajo del IJJ, tardaron en salir (Francisco Javier Reyes).

Falta de vinculación y comunicación política

Si bien la junta directiva tomó decisiones sobre el IJJ, no generó política pública ni influyó en acciones de otras instancias de gobierno; realizó acciones relacionadas con la juventud, pero no se le reconoció como la entidad gestora y coordinadora de las políticas estatales. Fue evidente que los secretarios de diferentes dependencias participaron en las sesiones, sobre todo cuando se aprobaron presupuestos y la agenda de trabajo; sin embargo, la existencia del instituto no generó una mayor coordinación entre dependencias de gobierno y, en continuidad, no se percibió una labor coordinada de carácter estatal para lograr y articular políticas públicas en beneficio de la juventud:

Los programas ya están formados. Entonces, lo que toca es que debería haber una coordinación (entre secretarías), que la política pública en favor de los jóvenes partiera del instituto. Vamos a casos concretos. Por ejemplo, la política de empleo juvenil que realmente surgiera de ahí, que antes de que llegara a la secretaría de economía se tomara una decisión en esa línea. Que se pusiera un candado para que se gestionara en el seno del instituto, para que hubiera una con-

sulta y un consenso mayor. Aunque algunas cosas están en el plan de desarrollo, pero debería tratarse ahí [...] La propuesta sería al revés, que en las diferentes instituciones, como la Secretaría de Educación, tuvieran un área o coordinación de la juventud. Te digo que existe la coordinación, pero creo que daría mayor fuerza ese asunto si la ley le diera más peso (Francisco Javier Reyes).

Elementos en torno al ejercicio de influencia

Con respecto a las acciones gubernamentales relacionadas con la juventud, un aspecto significativo fue la influencia y jerarquía de agendas y programas. En el IJJ se dio un lugar importante a los concursos, premios y otros programas promovidos desde el orden federal, retomados o adaptados para su uso estatal. Esto en parte porque el IMJ aporta recursos económicos para poner en marcha los programas que promueve. No es de extrañar una influencia perceptible de la entidad federal sobre las actividades del IJJ:

En relación al Instituto Mexicano de la Juventud, la idea es que ellos marcan cómo debemos manejar las políticas públicas de la juventud. La federación debe de marcar la norma. El IMJ nos facilita recursos económicos mediante convocatorias, o si nosotros operamos sus programas, ellos nos dan recursos. Aunque seamos del gobierno estatal, nos dan recursos por el tema de la juventud. Lo común es que las dependencias de gobierno obviamente tenemos un presupuesto por parte del estado; los institutos municipales de la juventud, igual. La federación puede bajarles recursos si participan en convocatorias o en algunos programas, aun con presupuesto del ayuntamiento (Rosalía Castellanos).

El centralismo a nivel federal repercute en las instituciones de aquí. Digamos que no en las decisiones, pero sí en los programas.

Traen muchos programas que deben de impulsarse aquí en Jalisco. Es bueno porque fue la forma de arrancar el instituto local. Yo la discusión que planteo es que el IMJ y el local, más que ejecutores deberían convertirse en gestores, y las instituciones de la sociedad deberían ser los implementadores. Ellos deberían volverse supervisores. El recurso debería proporcionarse al conjunto de organizaciones de la sociedad civil para que ejecuten y que ellos vigilen, deberían ir involucrando y dar responsabilidades, un tipo de concesiones supervisadas (Francisco Javier Reyes).

Otro aspecto en el ejercicio de influencia se relaciona con la presencia del secretario General de Gobierno en la junta directiva: por un lado, las sesiones de esta solo se realizan cuando él está presente, por tanto, dependen de sus tiempos; por otro, es el portador de la opinión del gobernador, la cual hizo valer en la elección de candidatos; por último, es el fiel de la balanza en las votaciones, pues él tiene el voto de calidad en el nombramiento de los vocales de gobierno y ciudadanos, aunque no suele ejercer esta posición. A ello se suma que la inasistencia de los vocales ciudadanos posibilitó mayor influencia de los vocales de gobierno. En opinión de Elizabeth Sotomayor: “Las secretarías, sin duda, no faltan; los vocales [ciudadanos] a veces unos y a veces otros. De los vocales, por lo general, de cinco llegamos tres a cada reunión”.

Posturas y visiones entre organizaciones y gobierno

Al hacer viable en términos de equidad su representatividad en la junta directiva, y darles cabida en el consejo, se reconoce la importancia de las OSC en el trabajo con jóvenes, y como parte de las tareas que el instituto desea realizar. Es una forma de valorar positivamente la experiencia y vivencia directa de algunas organizaciones en los problemas sociales que atañen a los jóvenes:

Lo que nos favorece es que somos la voz de la gente. Porque ellos hablan desde un escritorio, desde un edificio de siete pisos, desde sus puestos de dirección. Pero la realidad de la sociedad no la tienen. O sea, si hablamos de prisioneros, ellos hablan de números y hablan de lo que se hizo, de cuántos asesinatos y violaciones se tienen; pero no sienten realmente por qué cometió la violación, qué está de trasfondo, qué sufrió esta persona, por qué este mató o por qué bajó a esta situación. No les interesa. En lugar de hacer más cárceles, porque esa es la otra, están construyendo una nueva prisión; pero las vas a llenar todas, ¿qué estás haciendo para que la gente no caiga en prisión? ¿Cómo les vas a ayudar o qué les ofreces? Mejor trabajo y bien pagado. Podemos ser como la conciencia y decirles, oye no los golpees ni los maltrates, quieres que te traten con respeto, pues trátalos con respeto (Eduardo Gorostieta).

Sin embargo, la participación de las organizaciones en la acción del instituto no se facilita. El IJJ las ve como parte de su objeto en planes o líneas de acción, pero no se abre a que definan o aporten a la programación y el diseño de actividades del instituto, salvo cuando los vocales de la junta directiva pueden, en calidad de portavoces de ellas, dar su opinión. El IJJ tiene entre sus servicios la asesoría para formación de asociaciones civiles, y suele invitara las organizaciones a conferencias y talleres. Además, el instituto está a cargo de programas como la red de investigadores, en la cual participan algunos representantes de organizaciones; pero existe la limitante de que estas no participan en el diseño de los programas, las agendas, ni mucho menos en los presupuestos. Los municipios tienen más influencia en la agenda cuando se les pide su opinión sobre fechas para el desarrollo de talleres. En general, los programas y las agendas casi no varían de un año a otro:

Entonces, puede usted encontrar el contacto con organizaciones civiles dentro del IJJ en todo su contexto. En la junta directiva to-

man decisiones, en el consejo asesoran para que esto que hacemos realmente esté bien enfocado. En el programa de prevención integral juvenil de intercambio con otras organizaciones o con los municipios; en el programa de participación en donde el instituto los está buscando para un encuentro con organizaciones civiles, y en el programa de estímulos juveniles a través de la tarjeta Poder Joven (Rosalía Castellanos).

A pesar de todo, el que la agenda sea armada por personal del instituto no ha obstaculizado que algunas organizaciones propongan actividades. Si bien estas pueden ser de momento importantes, no se convierten por ello en una línea de trabajo ni se incrustan como programas permanentes del instituto:

En relación al proyecto de los talleres en los municipios, fue una actividad muy bonita. Nosotras [Misión Mujer] lo promovimos, diseñamos el proyecto, lo desarrollamos y realizamos junto con la Secretaría de Desarrollo Humano y el instituto. Vaya, fue trabajo de Misión Mujer. Entonces se visibiliza la institución, pero no se ve la junta directiva (Elizabeth Sotomayor).

La relación de apoyos del IJJ hacia las organizaciones es compleja. El hecho de que el IMJ brinda financiamiento a proyectos de organizaciones que trabajan con jóvenes, y que los institutos estatales difundir su convocatoria, tal vez contribuye a que algunas organizaciones imaginen que el IJJ puede financiar sus proyectos. El instituto estatal no dedica presupuesto para proyectos elaborados por las organizaciones; de hecho, no remunera algunos servicios que estas le prestan (como impartir talleres a los municipios); solo brinda asesoría y apoyos específicos en especie para que las organizaciones desarrollen actividades programadas:

Si una organización ocupa un servicio, vengo y lo pido. Necesitamos hacer un evento y queremos apoyo, en el estado no hay un presupuesto que diga, van a destinarse diez pesos para organizaciones civiles. ¿Por qué? Porque la decisión de asesorar a las organizaciones civiles solo tiene el costo de una reunión en mis instalaciones. Oye, necesito que me ayudes a difundir mi evento, échame la mano con carteles. Eso entra en el renglón de publicidad. Oye, voy a hacer unos talleres y por favor apóyame con el tema de medio ambiente. Entonces le hablo a una organización civil y los pongo en contacto. Entonces no necesitamos tener un presupuesto directo para las OSC. Sin embargo, a través de programa de participación sí podemos apoyarlas, y este sí tiene presupuesto (Rosalía Castellanos).

Si las organizaciones civiles ocupan dinero, sale pues ahí esta [hace referencia a la convocatoria de proyectos del IMJ, dando a entender que esa sería la vía para obtener fondos] ¿Qué pasa con los apoyos pequeños? Esos sí se pueden apoyar. Yo cotizo con mis proveedores, tengo tres cotizaciones, pago la más económica y luego voy y me cercioro de que se haga el evento, de que se use para lo que me dijeron que se iba a utilizar, y eso firmamos un convenio de colaboración. Así funcionamos en el estado (Rosalía Castellanos).

Entre estos claroscuros, se vislumbra al IJJ como un actor que puede generar redes de articulación y apoyo entre las OSC que trabajan con jóvenes. Se plantea que las redes son capaces de potenciar intercambios entre las organizaciones, en beneficio del sector:

Mientras tu mercado sean los jóvenes entre los 12 y los 24 años, me interesas. ¿Por qué los quiero reunir? Porque me he dado cuenta de que conozco cien organizaciones probablemente, y entre ellas no se conocen. La necesidad de una se la puede cubrir la otra, pueden tener intercambios y se pueden ayudar [...] El trabajo de las organi-

zaciones civiles en el interior del estado todavía es pobre. Apenas son grupos de chavos que empiezan medio a constituirse y que no entienden muy bien cómo hacerlo. En la zona metropolitana, creo que sí hay una presencia real de las OSC juveniles. Hacen sus esfuerzos, procuran relacionarse con dependencias como el DIF y la Procuraduría. Buscan patrocinios de empresas y llegan finalmente con nosotros para que les apoyemos en algunas cosas, como sería saber presentarse (Rosalía Castellanos).

CAPACIDADES DE LAS ORGANIZACIONES PARA LA INCIDENCIA Y LA COGESTIÓN

Las organizaciones de jóvenes, o quienes trabajan con ellos, no necesariamente pretenden institucionalizarse. Algunas buscan evadir la rigidez que viene con la institucionalización. Nos encontramos, entonces, con perfiles diversos:

Tenemos que comprender que en muchas ocasiones la razón por la cual se juntan [los jóvenes] es informal: música, danza, arte. De hecho, no necesitan la institucionalidad, pero nosotras sí, porque tenemos tiempos, tenemos horarios, trabajo acumulado. Entonces yo ya no sé si vuelvo a trabajar con ellos [el instituto] en municipios porque me implica toda una mañana o un día (Elizabeth Sotomayor).

Intereses de las organizaciones

Las organizaciones que postulan a vocales de la junta directiva se acercan a colaborar con el instituto porque desean generar un mejor espacio de atención especializado para los jóvenes, y, también, desde su propia perspectiva, satisfacen sus necesidades e intenciones (que pueden ser muy legítimas). Algunas buscan apoyos económicos del gobierno, y otras darse a conocer públicamente (mayor visibilidad),

lograr mejores niveles de interacción e incidencia con actores gubernamentales, o ganar prestigio social por su participación en consejos estatales:

Para nuestra organización te da un nombre y genera prestigio, te abre puertas y te va posicionando. Es la oportunidad de opinar sobre ciertos asuntos. Además, nos gustaría opinar en políticas públicas, que no lo hemos hecho en la medida adecuada, también por estar novatos (Francisco Javier Reyes).

Hemos solicitado apoyos que sí se nos otorgaron. Precisamente en el congreso de Barrios Unidos nos colaboraron con publicidad, con el pago de algunas cosas que nos hacían falta. En ese sentido, sí nos han apoyado (Eduardo Gorostieta).

Capacidad organizativa (y recursos de las organizaciones)

Una práctica, al parecer incoherente, vinculada con la selección de los vocales, es que estos deben ser propuestos por una organización, pero son elegidos por su trayectoria personal y no representan necesariamente a la organización; formalmente no se selecciona a una organización para participar como miembro de la junta directiva, y por esta razón no tendría por qué comprometerse con el proceso del instituto.

Ahora bien, las organizaciones que comparten junto con el vocal la responsabilidad de participar, son desiguales en relación con sus capacidades y recursos. Ganan mayor presencia las que poseen personal profesional pagado, de tiempo completo, con un área de trabajo destinada a la interacción pública, y cierta estabilidad financiera que posibilita dedicar tiempo para reflexionar y participar en la junta directiva. En el extremo opuesto, están los representantes cuyas organizaciones cuentan con personal voluntario, que solo pueden destinar sus ratos libres, no tienen un lugar dónde reunirse ni recursos económicos;

además, por su reducido número del personal, no necesitan estructura organizativa:

Una fortaleza que tiene Misión Mujer es que es profesional. La gente reconoce que es una institución profesional y eso nos ha ayudado para ganar y conservar espacios. Es importante mostrar una institución que cumpla, que llene los requisitos, que esté actualizada, y que sea transparente, para ser parte de estos consejos y de estas juntas directivas. Yo creo que una fortaleza es eso. No mandamos a una mujer que no tiene nada que hacer y que quiere ser voluntaria, o alguien que va de vez en cuando. Nosotras presentamos gente preparada. Creo que hay compromiso, eso lo veo como fortalezas. Otra fortaleza es que en las cosas donde nos comprometemos, las cumplimos. Por eso yo les digo que debemos ser muy cuidadosas en qué nos comprometemos (Elizabeth Sotomayor).

Yo creo que está ese detalle de la capacitación de nosotros mismos, saber hasta dónde podemos llegar, hasta dónde podemos hacer cosas en la junta directiva, cuál es mi función, qué puedo hacer y qué no puedo hacer, hay recursos o no hay recursos. Anteriormente había recursos, y después ya no, y luego tenías que entregar una propuesta, y después de la propuesta ver si se aprueba, si sale el recurso o no, y es todo un proceso. Pero debemos meternos al fondo, y realmente aquí no nos metimos al fondo. Hasta ahorita yo creo que toda la junta no sabe hasta dónde puede llegar y hasta dónde es su limitante. Yo creo que no hemos trabajado, ni siquiera hemos llegado a la mitad (Eduardo Gorostieta).

Las organizaciones, si bien cuentan con algunos recursos, estos son acotados y marcan límites importantes en su capacidad de acción. Sin duda, están restringidas en recursos económicos, aunque una carencia significativa se aprecia en relación con el tiempo de sus miembros para participar como vocales en la junta directiva o el instituto. Como

muestra, podemos citar las inasistencias de los vocales ciudadanos a las sesiones de la junta directiva:

Una debilidad que sí le veo a las organizaciones son los recursos. Se tienen muchas iniciativas, tal vez muy buenas; por ejemplo, nosotros quisiéramos hacer muchos manuales, pero no podemos hacerlos, no podemos hacer promoción y difusión porque no tenemos los recursos (Elizabeth Sotomayor).

Hay ocasiones en las cuales verdaderamente no se tiene tiempo. Por ejemplo, para mí la prioridad es mi trabajo, y ahorita hemos tenido bastante. Viene nuestro congreso nacional y tenemos ya un programa de televisión en María Visión. Entonces el tiempo empieza a reducirse (Eduardo Gorostieta).

Capacidad propositiva, límites en el conocimiento y visión

Si bien la falta de recursos económicos y de tiempo fue evidente, otra restricción en la junta directiva fue la falta de visión, estrategia y acción conjunta por parte de los vocales ciudadanos. Entre dos o tres vocales (representantes de organizaciones) existía confianza para invitarse a charlas o actividades, pero no se observó intención de articularse o por diseñar una estrategia de acción común en la junta. También fue notoria la desconfianza para actuar públicamente en forma articulada, así como para impulsar o cabildear políticas y acciones en favor de la juventud:

No se ha llegado a una interacción, a ponerse de acuerdo, a cabildear para llegar con una propuesta, con una visión como representantes de organizaciones ante la junta directiva. Nunca se ha hecho eso. No se da la relación con las organizaciones a ese nivel (Elizabeth Sotomayor).

Nunca ha surgido que algún vocal proponga al instituto buscar la forma de coordinación entre instancia, o alguna ley, o generar política de gobierno relativa a la juventud. Nunca se ha propuesto, y quizá lo fundamental y lo prioritario ha sido la promoción del instituto, de los programas locales y federales, y la promoción de los organismos municipales. Eso ha estado como prioridad, ha sido el eje de la acción. Tomando en cuenta que es poco el tiempo que tiene de formado el instituto, no se ha propuesto nada como en ese sentido (Francisco Javier Reyes).

A pesar de que no se generaron ofertas para realizar estrategias conjuntas, menos de carácter público, lograron consensos en propuestas específicas como ampliar la instancia de investigación del instituto, debido a que la información era necesaria y a mediano plazo importante para la toma de decisiones en relación con la juventud:

En su momento lo dijimos cuando no había productos, que se dedicaran a investigar más porque la información viene de México [...] En ese momento no existía un departamento de investigación, ni presupuesto asignado. Nosotros queríamos más gasto y proponíamos que se recortaran otros, y en el conjunto se aprobó que ciertos gastos de inversión fueran necesarios. Sí se nos escucha, se toma en cuenta la opinión de la junta directiva, hay posibilidades de decir las cosas (Francisco Javier Reyes).

Todo parece indicar que las organizaciones no estaban preparadas para participar en este tipo de espacios de interacción pública con el gobierno. Desconocían los objetivos y las normas, y no comprendían cabalmente los alcances de su acción. Aunado a lo anterior, les tocó la creación del instituto, es decir, comenzar de cero. En este sentido, eran organizaciones que estaban en proceso de aprendizaje y ubicación en este espacio público:

No estaba planeado; la invitación, las convocatorias y todo el proceso, al principio era así como todo mundo, “a la tierra que fueres haz lo que vieres”. Ver de lo que se trata todo esto y después qué es lo que podemos hacer y cuál es nuestro papel [...] Cuando nosotros llegamos, y digo nosotros porque me ha tocado ir a algunas reuniones, empiezo a mirar y me digo: “¿de qué se trata todo esto?” Tenía idea de qué se trataba, pero realmente no compro bien el concepto. Voy a preguntar, a ver de qué se trata, cuál es mi papel aquí, qué debo hacer yo (Eduardo Gorostieta).

Capacidad para gestionar propuestas

Los vocales de la junta directiva son invitados a las diversas actividades del instituto, y, según sus tiempos, pueden o no participar. Sin embargo, en contraparte, difícilmente (solo identificamos un caso) las organizaciones con vocales en la junta directiva (ni pensar en el consejo) han gestionado acciones en las cuales se involucre al IJJ. Su capacidad de acción, más allá de la actividad cotidiana y de asistir a las sesiones de la junta directiva, es limitada. La única propuesta promovida por una OSC estaba vinculada con su práctica diaria, a su beneficiario y campo de conocimiento. La carencia de recursos (tiempo o económico), especificidad de su misión y falta de conocimientos para gestionar propuestas (o políticas públicas) fueron limitaciones significativas para impulsar propuestas de acción por parte de las organizaciones, en relación con el instituto:

Tenemos el interés y el tiempo, pero no es suficiente. Elisa está dedicada a esto al 100%, esa es parte de su trabajo, y yo estoy vinculada al instituto, como te comenté, un poco a título personal (elección personalizada de representante de OSC). Pero aun así creo que el tiempo, aunque tengamos una persona de tiempo completo dedicado a esto, es limitado, por el hecho de querer profundizar en un

tema. Desarrollamos algunos talleres en los municipios en relación con el IJJ y la Secretaría de Desarrollo Humano. Fue un trabajo muy amplio en donde llegamos a 20 municipios y 700 jóvenes. Realmente se realizó un trabajo importante, pero significó un esfuerzo muy grande. Si te comprometes a realizar un trabajo conjunto, debe ser algo relacionado con lo que ya tenemos y con lo que sabemos hacer. Sí es algo diferente, sí nos implica un tiempo extra, tiempo que por lo general ya no tenemos (Elizabeth Sotomayor).

Destrezas políticas (negociación) y generación de alianzas entre organizaciones

No todos los vocales ciudadanos vieron con el mismo grado de importancia y valoraron su presencia en la junta directiva del instituto, lo cual se reflejó en las continuas inasistencias. Con base en ello, es posible plantear que no existen acuerdos de participación entre los vocales ciudadanos y las organizaciones. Para Elizabeth Sotomayor, “en las reuniones [de la junta directiva] por lo general nada más vamos tres de las organizaciones y no siempre las mismas. Nosotras por lo general siempre estamos ahí, pero de las otras organizaciones a veces faltan unas u otras. Creo que es falta de compromiso”.

Mencionaron que la articulación y comunicación entre los vocales parece ser sobre todo pragmática. Las interacciones se dan alrededor de acciones o temas concretos, derivados de necesidades de la junta directiva o de intereses particulares de cada organización. Más aún, este tipo de interacción pragmática solo se daba entre tres de los vocales (y sus organizaciones), nunca entre los cinco. Las alianzas eran débiles y entre pocos; no existía una estrategia que diera unidad a los vocales ciudadanos:

Pues nos consultamos, nos consultamos para saber qué opina. Entre las tres instituciones realizamos un requerimiento de información y nos entregaron información. No se da mucho diálogo, porque

también todos andamos saturados. Se da cuando nos mandan con tiempo la agenda o tenemos la libertad de hacerlo dentro del mismo espacio. “Oye, ¿sobre esto qué piensas?” Se aborda [el tema] más bien en el momento (Francisco Javier Reyes).

No hay una vinculación [entre organizaciones] en cuanto buscaran políticas juveniles. La vinculación tiene que ver con nuestros propios programas de trabajo. Barrios Unidos nos ha dado pláticas y les hemos dado talleres, porque nuestros temas van dentro de sus programas y nosotros los hemos invitado a ellos, porque sus temas también tienen que ver con los nuestros [...] Para cada uno de nosotros la participación que hemos tenido ha sido solo sobre los temas que manejamos (Elizabeth Sotomayor).

Este conocimiento vía acciones prácticas poco a poco fue originando mayor interacción entre tres vocales y sus organizaciones; sin embargo, fuera del ámbito de la junta directiva, era pobre y no se apreció interés por generar alianzas de corte estratégico que pudieran conducir al desarrollo o gestión de una acción pública conjunta:

A Barrios Unidos ahí los conocimos, y Barrios Unidos se sumó al colectivo de ciudades públicas que derivó en el colectivo de ciudades por la Vía RecreActiva. Con Misión Mujer fue igual. Con el resto no hemos tenido mucha relación, pero digamos que ellos han sido también jurados en algunos de los eventos que hemos realizado. Misión Mujer ha participado en algunos de los debates. La junta ha servido como un espacio de encuentro, ha posibilitado acercarse y coordinarse (Francisco Javier Reyes).

Tengo contacto con algunos representantes, por ejemplo, la representante de Misión Mujer. Creo que son las que vemos en todos lados. Ella se ha sabido mover y se ha abierto puertas, pero hace

falta que otras organizaciones se muevan y peleen, porque también es un derecho el poder estar (Eduardo Gorostieta).

Una dificultad para construir alianzas se relaciona con la historia de liderazgos poco flexibles, manipuladores o protagónicos en ciertas OSC en Jalisco, al igual que con la necesidad de exhibirse o buscar reconocimientos para generar capital político o perseguir financiamientos. Todo esto ha causado malas experiencias y desencuentros que, si bien no han sido evidentes en este espacio, forman parte de la historia de relaciones entre las organizaciones de Jalisco:

Surgió la idea de que nos juntáramos, pero lamentablemente todos eran líderes, todos quieren destacar, todos quieren opinar y decirse. Todos tienen la razón. No hay flexibilidad o apertura, vamos a hacer un trabajo en conjunto, yo cedo aquí y tú cedés allá para lograr un trabajo en conjunto, pero es muy difícil (Eduardo Gorostieta).

A veces se pueden mezclar intereses personales. Yo lo he visto en gente que tiene mucha experiencia y trabaja con ellos, por ejemplo la gente de Mexfam. Se quiere que las cosas se hagan como tú estás acostumbrado a hacerlas, pero eso no es operativo, y aunque no sea con el afán de moler, muchas veces puede sonar como impositivo. Parece que quieres hacer valer tu forma de trabajo. Finalmente parece condicionante, y a veces eso puede entorpecer la relación del grupo entero. No es solamente que surjan los propios intereses sino que también tu propia experiencia la quieres imponer a los demás (Elizabeth Sotomayor).

UNA OPORTUNIDAD POR APROVECHARSE

El surgimiento del IJJ fue motivado en buena medida por una política que fluyó del orden federal al local. En Jalisco, la propuesta fue retomada e impulsada por el gobernador y el Congreso del Estado. A diferencia de la gestión realizada para el surgimiento de organismos similares, la sociedad civil organizada no luchó activamente por impulsar este espacio, por lo menos no fue evidente y público, ya sea porque las organizaciones atendían otras demandas, o porque no estaban enteradas, o simplemente no les interesaba; la realidad es que no incidieron en su aparición. Resulta paradójico que en el IJJ se ofrezca un número importante de puestos a la representación de la sociedad civil en la junta directiva, tanto así que llegan a estar en igualdad de votos con los actores de gobierno.

Por otra parte, el instituto es un ente autónomo descentralizado, pero penetrado por el gobierno estatal en un alto nivel (el presidente de la junta directiva es el secretario General de Gobierno), y por el federal a través de los programas del IMJ. Con ello, se reduce la posibilidad de incidencia de la sociedad civil local. ¿Debería hacerse algo para posibilitar mayor presencia e incidencia de la sociedad civil estatal? ¿Cómo hacer para lograr un mejor nivel de cogestión cuando se implica lo federal? Hay quien propone que el IJJ debería buscar una completa ciudadanía, o por lo menos dejar en manos de las organizaciones el activismo y dedicarse a diseñar e impulsar políticas públicas e investigaciones. En general, la propuesta es que debería abrirse a una lógica más profunda y clave de participación ciudadana.

La cotidianidad de la democracia

A diferencia del trabajo realizado por John Ackerman (2007) sobre organismos autónomos en los que participan ciudadanos, aquí no se pretendió medir o estimar el desempeño institucional de los espacios de participación; tampoco se intentó realizar una valoración, por ejemplo, del desempeño de la dimensión que este autor llama “solidez de la estructura del organismo” ni estimar el “funcionamiento del organismo”; no se quería evaluar la productividad o eficiencia de las instituciones. Las líneas de reflexión giraron alrededor de los diferentes procesos y relaciones entre gobierno y sociedad civil, con hincapié en el análisis de los factores que influyen, posibilitan o limitan la incidencia de las organizaciones en estos espacios y la toma de decisiones conjunta (cogestión). En este sentido, dimensiones como la autonomía del organismo y estructura interna (mencionadas por Ackerman) son parte del análisis, pero siempre bajo el lente de la incidencia o cogestión.

Rescatemos la idea de que las instituciones son complejas y no necesariamente funcionan como en el diseño que se supone deberían hacerlo. Ackerman (2007: 25) afirma que la realidad de los organismos es demasiado compleja y cambiante, de tal modo que no es posible predecir cómo responderán ante los diversos factores y estímulos de personas y grupos con intereses en ellos. Pueden entonces diseñarse, pero en su acción cotidiana y la relación e interacción entre las personas, grupos e intereses, se re-define su actuar y hasta su diseño; en el día a día, se puede abrir o limitar la participación, incidencia y cogestión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), y son estos procesos diarios de construcción y obstrucción de la interacción, y

sus resultados, los que dan cuenta de los avances o retrocesos en la democratización.

¿ES POSIBLE INCIDIR Y LOGRAR LA COGESTIÓN?

Es importante finalizar este escrito con reflexiones globales en relación con los temas tratados y espacios estudiados. Un aporte relevante de este libro, de cara a las OSC, es facilitar el entendimiento sobre las oportunidades de acción que ofrece participar en consejos o juntas, pero también identificar los límites y obstáculos para la incidencia y cogestión. Fruto de esta reflexión, surgen también algunas propuestas que pueden ser de utilidad para las organizaciones interesadas en desarrollar capacidades de incidencia pública.

Condiciones generales para la incidencia

Para analizar esta dimensión, se consideraron factores generales como la génesis, estructura de gobierno, composición de la dirección colegiada y sus funciones (relativas al espacio de participación), que se vinculan a la acción de incidencia.

Si bien un organismo público puede generarse a partir de un movimiento social importante (como fue la primera iniciativa popular en México), no derivó en que se creara un espacio ciudadanizado o con participación relevante de los ciudadanos en la toma de decisiones. La creación de institutos por impulso social tampoco implica que sean organismos autónomos, que puedan desarrollar una labor crítica a la acción de gobierno. Existen organismos (en Jalisco) con un alto grado de ciudadanización, como el Instituto de Transparencia, lo cual contrasta con el pobre nivel en el mismo rubro de la junta directiva del Cepavi, derivada de una iniciativa ciudadana (primera en el ámbito nacional) promovida por el colectivo Voces Unidas. La lucha de grupos de mujeres por contar con un instituto en el que la presidenta fuera elegida entre las ciudadanas, con base en sus méritos, derivó en

CUADRO 8.1 CONDICIONES GENERALES PARA LA INCIDENCIA

	Cepavi	IJM	IJJ
Génesis	Surge de la iniciativa popular. No fue bien aceptada por diputados.	Impulsado por sociedad y retomado por gobernador y diputados.	Impulsado por gobernador, que asumió la política federal.
Estructura de gobierno	La junta de gobierno es el principal órgano directivo, el cual es de composición mixta. Presidido antes por presidenta del DIF, ahora por el secretario de Desarrollo Humano.	La junta de gobierno es el principal órgano directivo. La presidenta es nombrada por el gobernador. Otra instancia de gobierno es el Consejo Ciudadano.	La junta directiva es el principal órgano de gobierno. Casi a la par, participan representantes de gobierno y sociedad. El presidente es el secretario General de Gobierno. Otra instancia del instituto es el Consejo Ciudadano.
Composición de la dirección colegiada	En la junta de gobierno participa el presidente. El grupo mayoritario son representantes de gobierno, vinculados al Ejecutivo. Participan también OPD, académicos especialistas y, como invitados, los representantes de OSC.	En la junta de gobierno participa el presidente. El grupo mayoritario son representantes de gobierno, vinculados al Ejecutivo. Se "invita" a representantes de los poderes Judicial y Legislativo, CEDHJ y a la presidenta del consejo. El consejo está integrado por representantes de OSC y académicos.	En la junta de gobierno participa el presidente, un grupo de representantes de gobierno, vinculados al Ejecutivo. El presidente del consejo y ciudadanos con trabajo hacia jóvenes. El consejo es ciudadano, constituido por jóvenes destacados y representantes de OSC.
Funciones público-políticas	Confusión entre si genera, norma u opera política. En el reglamento se asienta que las acciones deben ser ejecutadas por las instituciones de gobierno.	En sus funciones está promover, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas. Investiga y capacita en relación con la equidad de la mujer. Coordina acciones para defender derechos de la mujer.	Principalmente, opera programas, servicios y actividades. Impulsa la vinculación e investigación. No está en sus funciones generar política pública para jóvenes.

un instituto cuya presidenta es una servidora pública elegida por el gobernador (en el caso del IJM), y que en la junta de gobierno participa solo una representante de los ciudadanos (del consejo ciudadano).

Los tres casos investigados dan cuenta de que el gobierno aún no está dispuesto a compartir la dirección y posibilitar la ciudadanización de instancias públicas. La tendencia parece ser la de crear organismos en los cuales se dé cabida, en forma limitada y controlada a la partici-

pación de ciudadanos y OSC, sobre todo para conocer sus puntos de vista y propuestas en relación con los problemas sociales.

En estos espacios es importante la jerarquía de los participantes de acuerdo con los niveles de gobierno (puesto o capacidad de tomar decisiones), ya que contar con servidores públicos que puedan tomar decisiones ofrece mayor estatus y capacidad de acción a las instituciones. La institución es considerada más importante (y se le toma más en cuenta dentro del sector público) cuando participan en su junta directiva, por ejemplo, secretarios de gobierno, o tiene más reconocimiento si el presidente es a la vez el secretario General de Gobierno. Es verdad que al Cepavi le costó trabajo arrancar cuando su presidente era un funcionario del DIF, debido a que no tenía la jerarquía para solicitar a otros servidores el cumplimiento de tareas. Cuando las reglas del juego cambiaron, porque el cargo de presidente lo pasó a ocupar el secretario de Desarrollo Humano, y en el reglamento se dispuso que los acuerdos deberían ser vinculantes para todas las instancias de gobierno, el Cepavi logró desplegar su acción. Quedan diferentes interrogantes en torno a la eficacia de estos organismos y la presencia de funcionarios con alta jerarquía.

En este orden, la estrategia en el IJM fue que en la junta de gobierno participaran como representantes mujeres interesadas en la equidad de género, con pleno respaldo de los secretarios de la dependencia a la cual pertenecían. Los participantes en las juntas directivas deberían tener experiencia o interés en el tema; sin embargo, de nuevo se privilegió la participación de funcionarios públicos con poder de decisión y alta jerarquía. Las instituciones aquí estudiadas (todas vinculadas al gobierno) promueven su acción a partir del ejercicio de alianzas y manejo de poder (relaciones jerárquicas), donde los actores principales son los servidores públicos, y en esta lógica de poder-jerarquía, las OSC y ciudadanos que participan en las juntas (académicos por ejemplo), son débiles. La fortaleza de ellos radica en la experiencia y el conocimiento cercano de la realidad, y desde esta fortaleza tienen más posibilidades de incidir.

Cada una de las instituciones estudiadas plantea un manejo distinto en cuanto a la equidad y el equilibrio de la participación ciudadana en sus juntas y consejos. Se sustentan en fórmulas escritas (en las leyes) y no escritas, pero que en los hechos influyen en la posibilidad de incidencia. En algunos casos, se busca la equidad de representantes en las juntas directivas (una composición numéricamente equitativa), entre los diferentes grupos o actores que la componen, pero también se intentan mecanismos de equilibrio diferentes para compensar falta de equidad. En lo que toca al IJM, cuenta con un consejo ciudadano que, si bien por sus funciones no puede tomar decisiones vinculantes, su presencia y acompañamiento constante a la institución ayudan a compensar la falta de equidad en la representación de las OSC dentro de la junta de gobierno. Está claro que este intento de equilibrio no compensa la diferencia en funciones propias de cada espacio (junta de gobierno y consejo), y no todo desequilibrio se compensa con la creación de instancias paralelas o complementarias. Un caso especial es el del IJJ, que tiene una fórmula de composición equitativa (entre gobierno y OSC) en la junta directiva, y además cuenta con un consejo formado por ciudadanos (de naturaleza consultiva). En este modelo, el desequilibrio tiende a favorecer la participación ciudadana en la conducción de la instancia; sin embargo, este se inhibió por diferentes mecanismos: casi no se realizaban reuniones de la junta directiva, y el consejo se creó con dos años de retraso. En esta línea, tampoco se promovió ni se logró generar sinergia con la junta, o que asesorara el trabajo del instituto.

El análisis de estos espacios debe realizarse desde una perspectiva compleja; si bien puede verificarse la equidad en la participación de los espacios directivos (que tiende a ser poco equitativa para los representantes ciudadanos), deben tomarse en cuenta otros factores que se entrelazan, como pueden ser las fórmulas de representación, puesto que posibilitan o dificultan el equilibrio de la participación ciudadana en la acción y las decisiones de la institución. Como mencionamos, el peso público de las instituciones se conecta con la jerarquía (en el

cargo público) de los participantes, aunque también lo brindan sus funciones y la capacidad para ejercerlas con efectividad.

Unas instituciones tienen funciones que podrían considerarse estratégicas, como gestionar políticas públicas estatales, o normar la acción de entidades públicas en torno a ellas, mientras que otras se limitan a realizar funciones de corte operativo, es decir, desarrollar actividades y brindar servicios. La incidencia de las OSC podría ser mayor en el IJM o en el Cepavi, en la medida que logran influir o participar en el diseño y desarrollo de políticas públicas estatales. Por su parte, su función en el IJJ podría enmarcarse en la supervisión de la agenda del instituto, ya que se encuentra imposibilitado para generar política pública. Si bien ambas funciones pueden requerirse y tienen su valor, gestionar y normar políticas públicas tiene mayor relevancia estratégica.

Aspectos generales enfocados a la cogestión

Entre los factores considerados en este apartado, se encuentran la dependencia o autonomía del espacio; la selección de la representación ciudadana; el equilibrio numérico en la participación; la voz y el voto, y la pluralidad o diversidad de los participantes.

El constituirse como OPD con personalidad jurídica y patrimonio propios, no implica autonomía o independencia del gobierno. En un plano básico de dependencia, estos organismos están obligados a negociar cada año sus planes y presupuestos con la dependencia de gobierno a la cual se encuentran sectorializados. El IJM y el IJJ, por ejemplo, deben negociar su financiamiento con la Secretaría General de Gobierno; el Cepavi con el DIF, que a su vez debe negociar con la Secretaría de Desarrollo Humano.

El nivel de dependencia o subordinación (cuando menos en la política) puede considerarse alto cuando la presidencia de los organismos es ocupada por secretarios de gobierno (el General de Gobierno o el de Desarrollo Humano), porque, si bien el cargo puede brindar privilegios a la institución, también la subordina a directrices, líneas y tiempos del

CUADRO 8.2 ASPECTOS GENERALES VINCULADOS A LA COGESTIÓN

	Cepavi	IJM	IJJ
Dependencia o autonomía	Depende orgánicamente (en personalidad y patrimonio) del DIF, y, en lógica directiva, de la Secretaría de Desarrollo Humano; posee solo autonomía técnica. El presidente actual es el secretario de Desarrollo Humano.	Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Es autónomo en forma programática, técnica y de gestión. La presidenta es nombrada por el gobernador.	Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. El secretario General de Gobierno es, a la vez, el presidente del organismo.
Selección de la representación ciudadana	En la junta de gobierno los académicos y representantes de OSC son elegidos por el presidente. No se prevén en la ley mecanismos o criterios objetivos de selección. Los vocales, explícitamente, representan a una OSC y son los únicos invitados rotativos, previa convocatoria pública (cada año).	La junta de gobierno selecciona a los miembros del consejo, previa convocatoria pública. No se consideran en la ley mecanismos o criterios objetivos de selección. Las consejeras nombran a su (única) representante para asistir a la junta de gobierno. Las consejeras, explícitamente, representan a una universidad u OSC.	Los vocales ciudadanos de la junta directiva son seleccionados personalmente por el presidente del IJJ previa convocatoria pública. No se prevén en la ley mecanismos o criterios objetivos de selección. Los vocales no necesariamente representan a una OSC. Los consejeros son seleccionados por la junta directiva.
Equilibrio numérico	En la junta de gobierno participan como propietarios: presidente, ocho representantes del gobierno, uno del Poder Judicial, cuatro de OPD, tres especialistas de universidades, y se invita a tres representantes de OSC (por un año)	En la junta de gobierno participan: presidente, 14 vocales propietarios del gobierno y siete vocales invitados permanentes (dos Judicial, tres Legislativo, CEDHJ); entre ellos la representante del consejo. En el consejo todas las vocales son ciudadanas.	En la junta directiva participan: presidente, seis vocales titulares del gobierno, el presidente del CEJ y cinco vocales ciudadanos. En el consejo todos los vocales son ciudadanos.
Voz y voto	Todos los miembros de la junta cuentan con voz y voto.	En junta solo los vocales propietarios (ligados al Ejecutivo) tienen voz y voto. En el consejo todas las representantes cuentan con voz y voto.	En la junta todos tienen voz y voto. En el consejo todos cuentan con voz y voto.
Uniformidad y pluralidad. Fuerza fragmentada	Existe diferencia de visión en la junta entre origen y atención al problema de violencia. DIF y algunos otros lo ven en lógica asistencialista. No existe unanimidad en actores de gobierno, académicos y OSC en asuntos cultural-sociales que implican deficiencias en equidad de género y de derechos.	La junta es operativa y, ya que son en forma mayoritaria representantes de gobierno, se guardan las formas. En el consejo, la preparación, experiencias y perspectiva ideológica en torno al género son diversas y pueden ser contrastantes; se exhiben diferencias entre conservadoras y progresistas.	La junta es operativa. Existe consenso en impulsar acciones en favor de los jóvenes, pero no se aprecia una visión o causa común para gestar política pública. No existen debates ideológicos en los cuales se evidencien posturas. El consejo prácticamente no operó.

gobierno. En el caso del IJM, a pesar de que la presidenta es nombrada por el gobernador, el hecho de poseer amplias facultades para dirigir la institución ha contribuido a generar más autonomía. No obstante, el grado de autonomía depende de la personalidad, visión e intereses de la presidenta en turno. A mayor dependencia o subordinación de la institución, en relación con las directrices marcadas por el gobierno, se dificulta la posibilidad de libertad y horizontalidad en la toma de decisiones en las juntas directivas. La falta de autonomía puede marcar serios límites en la posibilidad de acción en estos espacios públicos.

Las autoridades gubernamentales mantienen el control directivo e imponen límites a la capacidad de cogestión en las juntas de gobierno de estas instituciones, por medio de diferentes mecanismos. Uno de ellos es controlar la selección y el nombramiento de los puestos directivos (o de mayor jerarquía). Se designa directamente al presidente o director que ocupará el cargo; aunque pueden ofrecer flexibilidad en la selección al abrir dicho proceso a la ratificación de algunas juntas directivas, lo cual puede ser útil.

Estas no son las únicas fórmulas (propiciadas por el gobierno y el legislativo) para limitar el control directivo que pudieran tener las agrupaciones en estos espacios; también se aprecian mecanismos como:

- Desde la ley, se delimita la subordinación y autonomía del espacio con respecto a otras instancias.
- Definen y controlan en general su agenda de trabajo.
- Mantienen inequidad numérica.
- Vigilan la selección de participantes en juntas y consejos.
- Establecen el tipo de representación (unipersonal o institucional).
- Controlan los tiempos de permanencia en la junta (de las OSC).
- Precisan la capacidad de voz y voto, ligado al tipo de pertenencia (invitado o vocal).

Sobre la inequidad numérica, basta recordar que en el Cepavi, y visiblemente en el IJM, la inequidad en las juntas es absoluta. La diferencia

entre la cantidad de servidores públicos participantes y los representantes de OSC o ciudadanos es abrumadora. En el IJJ existe un mayor equilibrio, y solo un servidor público marca la diferencia (el presidente mantiene el voto de calidad).

La equidad se limita cuando la selección de los representantes de OSC o ciudadanos, para conformar las juntas directivas, la realizaron servidores públicos. Si bien se efectuó la selección al abrir la consulta al público, no hubo evidencia de que existieran criterios objetivos de selección, ya que partieron únicamente de que se cumplieran los requisitos mínimos fijados en la ley.

Con relación a los consejeros seleccionados por funcionarios públicos (el o la presidente), y ratificados por las juntas directivas, el único criterio explícito retomado para la selección fue el de generar pluralidad. En este sentido, no debe pasarse por alto que la selección incluyó (visible en el consejo del IJM) a grupos con trabajos en diferentes sectores, y también con tendencias ideológicas opuestas: representantes de visiones conservadoras (tradicionalistas) y progresistas. Es realista aceptar que en la sociedad coexisten estas tendencias; sin embargo, cuando se juntan en estos espacios de participación, se generan conflictos que desgastan a los participantes y limitan o inhiben la acción colectiva.

La diversidad de posturas genera desgaste, puesto que no existe la formación suficiente o la cultura para trabajar propuestas comunes entre los que piensan en forma diferente. Esto dificulta la posibilidad de cogestión entre los propios representantes de OSC, y entre ellos con los representantes del gobierno. Las posturas distintas o posiciones antagónicas (progresistas frente a conservadoras), posibilitan el acercamiento entre similares, pero impiden o complican los consensos y la toma de decisiones colegiadas. La pluralidad, si bien es importante como valor de la democracia, en estos espacios pequeños, fragmenta y divide. Surgen las preguntas: ¿estos espacios están destinados a sufrir el desgaste generado por la pluralidad ideológica? ¿Será suficiente con definir más puntualmente el perfil de los participantes? Por lo pronto,

parece que un reto para estos espacios es aprender a trabajar con la aceptación del conflicto y en búsqueda de disminuir el desgaste.

En relación con el tipo de representación, unipersonal o institucional, es difícil entender por qué se selecciona un vocal de forma individual, cuando forma parte y se valora su trayectoria como miembro de una organización, como en el caso del IJJ; pareciera que con ello se busca no involucrar formalmente a la organización. La toma de decisiones la realiza entonces el individuo en función de sus recursos unipersonales, y no con el respaldo de los recursos o la experiencia de la organización. Esta situación también dificulta al individuo la posibilidad de pedir retroalimentación de su colectivo, y genera relaciones ambiguas entre la agrupación y la junta directiva. Por asegurar un trato individualizado, se pierde la continuidad y experiencia que pueden ofrecer las organizaciones; pero, claro, es más fácil para la autoridad tratar con individuos que con grupos.

Llama la atención que, a través de las leyes, se brinde explícitamente un trato inequitativo y discriminatorio hacia las OSC, al acortar sus tiempos de permanencia en las juntas (respecto a otros actores), y limitar con ello su participación y capacidad de decisión. El caso del Cepavi ayuda a ejemplificar: a las OSC se les condiciona su participación al periodo de un año, menor al de los otros vocales, incluso al de los académicos.

También apreciamos inequidad en el tipo de pertenencia en la junta; para la toma de decisiones en cogestión, no implica el mismo nivel de reconocimiento ser vocal permanente o invitado. Es discriminante que algunos vocales cuentan con voz y voto, y otros solo con voz. Esta es una de las fórmulas concretas que limitan la cogestión y, a la vez, dan cuenta de un mecanismo concreto en el cual se refleja la desconfianza del gobierno sobre ciudadanos u OSC.

En síntesis, se evidenciaron factores que atentan y limitan la posibilidad de ingresar y participar plenamente en estos espacios. De igual manera, hay factores que dificultan la posibilidad de una real cogestión.

Condiciones de equidad y viabilidad

Entre los factores incluidos en este ámbito, tomamos en cuenta los flujos de información, la influencia del diseño de acción estratégica, la consulta de decisiones de carácter vinculante, la capacidad para fiscalizar y la diversidad de los actores en relación con la toma de decisiones.

Se identificaron diferentes condiciones que dificultan a las OSC la oportunidad de incidir en las decisiones que toman las juntas directivas, mismas que deberían ser de carácter vinculante. Entre ellas se encuentran: falta de una adecuada y suficiente información; nula participación en la planeación estratégica de la institución; falta de participación en el diseño de planes y programas; no realizan evaluaciones y fiscalización de lo realizado, y dispersión en la incidencia por la diversidad de intereses y visiones. Si bien estas condiciones hablan de los estilos de conducción, también dan cuenta de debilidades o límites de los vocales y las instituciones a quienes representan.

Una primera condición para la adecuada toma de decisiones es la información suficiente y oportuna. En las instancias estudiadas no hay un manual de información-comunicación que establezca cómo debería darse el intercambio de información para que fuera eficiente en función de la toma de decisiones. El intercambio se establece casi solo alrededor del desarrollo de las juntas formales, y se reduce a lo indispensable, que implica: convocar a la reunión, informar de los temas a tratar, ofrecer información para aclarar dudas, dialogar y tomar decisiones durante la reunión, y luego mandar la minuta de la reunión para que sea ratificada (por medio de la firma).

Esta condición mínima de información se supera cuando los representantes de OSC o ciudadanos desarrollan fórmulas de trabajo o acompañamiento de carácter más permanente, y que trascienden la periodicidad y el ámbito de las reuniones formales, como es el trabajo por comisiones. En el caso del consejo del IJM, no solo se reunían alrededor de una vez al mes (mayor frecuencia que la junta) sino que además tenían reuniones por comisiones, lo que generó un mayor in-

CUADRO 8.3 CONDICIONES DE EQUITAD Y VIABILIDAD

	Cepavi	IJM	IJJ
Flujos de información	La información formal (actas) es constante, y las reuniones regulares. La comunicación informal es mínima, por tiempo y prioridades de trabajo. Poca comunicación entre reuniones, salvo por el trabajo en comisiones y actividades extra.	La información formal en la junta de gobierno es poca (se reúne de dos a cuatro veces al año), y casi nula la información informal. El consejo se reúne una vez al mes o más (por comisiones). La interacción y comunicación entre consejo e instituto es ágil.	La información formal en la junta directiva es poca por la amplia periodicidad y la discontinuidad de las sesiones. Solo en los primeros meses se cumplió con la continuidad. La comunicación informal es mínima. El consejo prácticamente no se reúne; su interacción con el instituto es pobre.
Influencia en el diseño estratégico	La junta de gobierno ha realizado planeaciones estratégicas de índole participativo, en las que representantes de OSC y académicos lograron incidir con sus propuestas y empoderarse. Se asumen como directivos del Cepavi.	La junta de gobierno no realiza planeaciones estratégicas, pero observa y sanciona planeación, acciones y presupuesto del IJM. El consejo realiza sus planeaciones de trabajo. Existe la práctica de informar, recabar la opinión y propuestas del consejo sobre los planes del instituto.	La junta directiva no realiza planeaciones estratégicas, pero observa y sanciona planeación, acciones y presupuesto del IJJ. La agenda anual les llega con labores previamente comprometidas por recursos federales. El consejo no tiene influencia en la planeación. Tal vez se le informa sobre la agenda de actividades.
Consultas y decisiones vinculantes	La junta de gobierno es la autoridad máxima, pero la falta de jerarquía del presidente dificultó la toma de decisiones y concretar acciones. Participan en la elaboración de planes o presupuestos. Su capacidad de operación depende del DIF y otras instancias. En el reglamento se formalizó el carácter vinculante de los acuerdos tomados en las sesiones de la junta de gobierno.	La junta de gobierno es la autoridad máxima, convocada para tomar decisiones de su competencia, por lo general sobre propuestas pre armadas. No participan en la elaboración de planes o presupuestos, opinan y los sancionan. Se reúnen con la frecuencia marcada en la ley. La dirección ejecutiva es de una presidenta. No está obligada a consultar al consejo; sin embargo, este sí influyó a través de propuestas cotidianas y presencia cercana.	La junta directiva es la autoridad máxima, y es convocada para tomar decisiones de su competencia, por lo general sobre propuestas pre armadas. No participan en la elaboración de planes o presupuestos, opinan y los sancionan. No se reúnen con la frecuencia requerida o marcada en la ley. La dirección ejecutiva la realiza el director. El consejo no es un referente para la toma de decisiones vinculantes.
Condiciones para la fiscalización	La junta de gobierno es la instancia revisora y sancionadora de acciones y recursos. A través de la junta, representantes de OSC y académicos vigilan la aplicación de los recursos y el desarrollo del plan.	La junta de gobierno es revisora y sancionadora de acciones y recursos. El consejo realiza funciones muy similares a la junta, sin autoridad para sancionar. A través de comisiones,	La junta directiva es la instancia revisora y sancionadora de acciones y recursos. Los vocales dan su visto bueno en lo general, pero difícilmente fiscalizan y dan seguimiento al trabajo.

CUADRO 8.3 (CONT.) CONDICIONES DE EQUIDAD Y VIABILIDAD

	Cepavi	IJM	IJJ
Condiciones para la fiscalización	Monitorean, vía comisiones, la ejecución de las propuestas y tareas surgidas en la planeación.	acompañan, asesoran y supervisan las acciones del IJM. Falta una estrategia de control y evaluación.	No evalúan lo realizado. Se limitan a lo que se presenta en las sesiones. El consejo no fiscaliza.
La diversidad y su influencia en la toma de decisiones	El desequilibrio en la junta de gobierno es relevante, pero ni representantes de gobierno ni de OSC forman bloques homogéneos. Ayuda a la equidad que las decisiones se toman por mayoría simple de los asistentes; se busca el consenso y las decisiones se justifiquen en criterios técnicos y objetivos.	El desequilibrio en la junta de gobierno es aplastante; solo participa una representante del consejo, sin voto. La presidenta permite el voto de la consejera. La ley no obliga a la presidenta a aceptar las asesorías o propuestas de las consejeras; sin embargo, las retoma.	En la junta directiva, existe equilibrio entre vocales de gobierno y ciudadanos. Afecta a la equidad la constante falta de asistencia a las reuniones de los vocales ciudadanos. Los vocales se sujetan a la agenda que les definen para cada sesión. El consejo no contribuyó a la toma de decisiones del instituto.

tercambio de información entre ellas y las funcionarias del instituto. Esta fórmula de trabajo por comisiones, y otras similares, exige a las representantes definir planes de trabajo más ambiciosos, y con ello destinar más tiempo y recursos; es entonces una mecánica que requiere mayor entrega y genera también mayor desgaste en las representantes.

Otra acción que potenciaría la cogestión en las juntas implicaría la participación en la planeación o definición estratégica relativas a las líneas de trabajo. Las juntas directivas son en principio la máxima autoridad en cada institución, y deberían marcar el rumbo de conducción estratégico que desarrollarían en la práctica tanto la dirección como los operadores. Además, les compete opinar y aprobar (en forma vinculante) los reglamentos y la normatividad, los convenios, planes o presupuestos. Sin embargo, los vocales, salvo en el caso del Cepavi, y muy poco en el consejo del IJM (al incidir en la modificación de la ley), no participan en el diseño de planeaciones y líneas de carácter estratégico que contribuyan a orientar y conducir la elaboración de los planes y presupuestos anuales. En general, su labor tiene un carácter

práctico-operativo en la medida en que tiende a cuestionar y sancionar, y no tanto a diseñar y conducir.

Los vocales de las juntas son convocados para tomar algunas decisiones vinculantes para la institución; de manera formal, ellos sí deben sancionar el presupuesto. No obstante, debe tomarse en cuenta que aprueban propuestas (planes o presupuestos) ya elaboradas, en las cuales es difícil proponer o hacer modificaciones de fondo en el contexto de una sesión de trabajo. Los presupuestos tienen topes fijados por el Congreso; están dirigidos a rubros específicos y, en algunos casos, implican financiamiento federal ya acordado. En relación con algunos programas de actividades, pueden darse acuerdos o convenios preestablecidos que los condicionan en tiempo y forma. En resumen, la toma de decisiones en ámbitos como el presupuesto y los programas anuales suelen tener condicionamientos y, por ello, su posible reasignación o reorientación es muy poco probable.

Los contenidos y la frecuencia de las reuniones por lo regular están en manos de la presidencia o la dirección de las instituciones. La dirección puede posibilitar que se amplíe la participación y capacidad de decisión de los vocales en las diferentes labores de la institución; puede dar su lugar a los miembros de la junta, convocarlos en tiempo y forma, propiciar más sesiones de las reglamentarias, y buscar fórmulas para que participen y se involucren en actividades cotidianas. Por el contrario, puede limitar o reducir la posibilidad de participación, convocarlos solo un par de veces al año para sancionar aquellos asuntos que por ley son de su competencia, y entonces cumplir los requisitos formales de ley para continuar funcionando (en el IJJ se realizaron tres sesiones para aprobar pendientes el mismo 11 de diciembre de 2006). Con ello, la participación de los vocales se vuelve utilitaria, canalizada para aprobar propuestas previamente elaboradas y legitimar en la práctica el trabajo de la dirección.

En donde no se facilita ni respalda la participación de los vocales en las labores cotidianas de la institución y en la toma de decisiones, tampoco puede esperarse que se abran las puertas para realizar

labores de fiscalización y evaluación. No debe perderse de vista que en algunas de las funciones de los vocales y consejeros se prevé sancionar presupuestos, vigilar la correcta aplicación de recursos, supervisar el desarrollo de los planes y, en términos generales, impulsar o desarrollar la tarea de fiscalizar a la institución. Si se entiende que la función de fiscalizar es parte del proceso para tomar decisiones conscientes, un adecuado esquema de control y seguimiento requeriría evaluaciones e información suficiente. Sin embargo, en estos espacios, salvo cuando se trabajó por comisiones, apreciamos que la fiscalización fue exclusivamente en el marco de las sesiones formales y extraordinarias de consejos y juntas, y se limitó a la información que se les proporcionó en ese momento a los vocales (o se les mandó con antelación). Por tanto, la posibilidad de una adecuada fiscalización también fue muy limitada.

Hemos mencionado que, cuando un grupo adquiere un grado relevante de participación en estos espacios, podría dejar de ser identificado como los “dirigidos”, para empezar a asumir un papel distinto en la toma de decisiones, un rol de dirección. Lo anterior llevaría a un nivel de relaciones más horizontal con aquellos que cotidianamente tienen el papel de dirigentes. No obstante, este grado implica también mayor corresponsabilidad, y no se reduce a llegar, observar, opinar y votar; requiere participación activa, global y corresponsable en el diseño de líneas, programas o presupuestos, así como verificar la ejecución y evaluación de las acciones. Desear participar y tener la voluntad de hacerlo es importante, pero se necesitan condiciones adecuadas para poder hacerlo como un verdadero directivo, lo cual no siempre es posible para los representantes de OSC y ciudadanos.

Recordemos que otra limitante para la toma de decisiones se vincula con la diversidad de intereses y visiones entre los vocales, lo cual dificulta los consensos. Los vocales representantes del gobierno no conforman un bloque homogéneo; en primer lugar, representan los intereses de su institución y, por ello, se facilitan los consensos cuando las decisiones no afectan los programas o presupuestos de sus instituciones. El caso del Cepavi, relativo a la dificultad para funcionar en su primera

etapa de existencia, fue ejemplificador, ya que se evidenció cómo los diferentes intereses entre servidores públicos afectaron la toma de decisiones y ejecución de acciones. Con respecto a los vocales representantes de OSC, la dificultad para impulsar y lograr consensos obedece a factores que interactúan complejamente: la diferencia ideológica (conservadoras-progresistas), que es una realidad cotidiana; la falta de experiencia para manejarse en estos espacios públicos, y las deficiencias en recursos, sobre todo en relación con el tiempo. Sin duda, el tema de la heterogeneidad no cae solo en el ámbito ideológico; tiene que ver con intereses, recursos, experiencias y conocimientos, elementos que estuvieron presentes y no siempre fueron tomados en cuenta y abordados para lograr una acción más armónica y efectiva.

OBSTÁCULOS EXTERNOS QUE INFLUYEN EN LA COGESTIÓN

En este apartado consideramos factores ajenos, pero que tienen influencia sobre las decisiones o acciones de las juntas de gobierno o consejos. Entre ellos están la dependencia operativa, vinculación o comunicación política con otras instancias, y las formas en que se ejerce la influencia.

Las instituciones estudiadas no son entidades aisladas sino espacios que se articulan e interactúan con otros. Existen factores que desde el exterior influyen directa o indirectamente en la toma de decisiones o en su acción. De acuerdo con Rebecca Abers (2000), los factores externos pueden intervenir en el diseño, desarrollo y la operación de actividades de estos espacios, en la medida en que logren limitar la capacidad operativa o rectora de las instituciones, o, también, influir en la libertad para tomar decisiones en las juntas directivas o consejos.

La primera, y tal vez más importante influencia sobre las instituciones, proviene de las leyes que las constituyen. En los casos del Cepavi y el IJM, se identificaron graves límites en la ley que dificultaron la participación equitativa y la toma de decisiones horizontales y efectivas en

CUADRO 8.4 OBSTÁCULOS EXTERNOS QUE INFLUYEN EN LA COGESTIÓN

	Cepavi	IJM	IJJ
Dependencia operativa	<p>El Cepavi es una instancia rectora, pero está limitado para realizar tareas y depende de instituciones públicas y privadas para el desarrollo de algunos programas.</p> <p>La falta de voluntad y coordinación de instituciones implica un obstáculo para concretar su labor.</p> <p>La falta de autonomía presupuestaria también es un obstáculo.</p>	<p>El IJM es rector de políticas públicas, pero a las instituciones públicas les corresponde traducir estas en acciones. A algunas de ellas les falta disposición o posibilidad de operar.</p> <p>Falta sintonía y coordinación en las planeaciones para actuar con mayor penetración y alcance.</p>	<p>El IJJ ofrece programas y servicios para jóvenes. No es rector de políticas en torno a la juventud, y no articula la acción de instituciones públicas. Algunos de sus programas se supeditan a presupuesto federal.</p> <p>Se subordinan las sesiones de la junta directiva a los tiempos del presidente, que es el secretario de Gobierno.</p>
Falta de vinculación y comunicación política	<p>Las diferencias entre actores por la dirección y el control de proyectos impidieron o dificultaron el desarrollo de proyectos.</p> <p>El Cepavi es débil, ya que depende de la disposición, comunicación e interacción de autoridades.</p>	<p>Dos factores se derivan de una deficiente comunicación política, e inciden en la cogestión: la diferencia de posturas e intereses entre secretarías de gobierno, y la heterogeneidad entre los actores que forman parte de la junta de gobierno y del consejo. Algunas consejeras perciben una "excesiva diversidad entre representantes".</p>	<p>El IJJ poco influye y requiere articular acciones con otras instancias de gobierno en relación con la juventud. No es la entidad gestora y coordinadora de las políticas sobre la juventud.</p> <p>Solo busca impulsar instancias juveniles municipales y ofrece sus programas.</p>
Ejercicios de influencia	<p>El Cepavi logró mayor capacidad de influencia cuando su presidente fue también el secretario de Desarrollo Humano; cuando lograron que los acuerdos de la junta de gobierno fueran vinculatorios, y cuando consensuaron el plan estatal con compromisos por instancias públicas.</p> <p>El DIF continúa influyendo orgánicamente en el Cepavi.</p> <p>Las OSC influyen por su presencia a través de comisiones, por su experiencia social en el problema y conocimiento metodológico.</p>	<p>Se busca influir dentro del gobierno, en municipios y con el sector privado; que se le reconozca como rector de políticas públicas y de los derechos de las mujeres.</p> <p>La junta de gobierno ganó fuerza cuando enviaron como representantes a mujeres interesadas con capacidad de decidir.</p> <p>El consejo busca influir en el IJM por medio de labores de acompañamiento, haciendo valer su experiencia.</p> <p>La ley es un impedimento para la incidencia del consejo en la junta de gobierno.</p> <p>Es positiva la relación entre académicas y representantes de OSC.</p>	<p>El instituto busca influir en municipios para impulsar programas y servicios de atención a jóvenes.</p> <p>El secretario general de Gobierno influye en los ritmos de reuniones de la junta directiva y en la elección de director.</p> <p>Las OSC son objetos de sus programas. En la junta directiva sancionan sus propuestas y acciones, pero no influyen en el diseño y la programación.</p> <p>No se apreció que el consejo influyera en el instituto</p>

las juntas. No en vano (en ambos casos) se han hecho esfuerzos para impulsar modificaciones legislativas.

Existen diferentes modalidades de dependencia externa que influyen en la ejecución de actividades derivadas de las decisiones tomadas en las juntas de gobierno. Por un lado, estas instituciones necesitan el reconocimiento de otras instancias públicas para lograr sus objetivos; es decir, a falta de una normativa específica, las organizaciones que se ubican como rectoras de políticas públicas están sujetas, en primer lugar, a lograr el reconocimiento de otras instituciones, para que se dispongan a atender y poner en práctica dichas políticas. El IJM debe lograr que lo acepten como instancia rectora de políticas a favor de las mujeres, ya que, en términos de jerarquía, para otras instancias públicas no es obligatorio aceptar al instituto como tal. Depende, entonces, de una ardua labor de convencimiento (y profesionalismo) para lograr este reconocimiento.

En el nivel de la operación, las instancias rectoras están limitadas para desarrollar, de manera directa, acciones que contribuyan a consolidar las políticas públicas; requieren el concurso de otras instituciones públicas o privadas para su ejecución. El Cepavi, por ejemplo, depende de otras áreas del DIF y la Secretaría de Salud para que se apliquen los procesos de atención integral a las víctimas de violencia intrafamiliar. Estas dependencias, además de luchar por el reconocimiento a su labor, están supeditadas a que otras instituciones públicas destinen presupuestos o modifiquen programas, para generar o desarrollar las propuestas de acción derivadas de sus planes o programas (si no totalmente, en alguna medida), lo cual las convierte en organismos parcialmente dependientes.

El gobierno ejerce una influencia fundamental en la dirección de estas instituciones. Cuando menos se perciben como ejemplo dos lógicas o mecanismos de influencia. Se considera que, a mayor jerarquía del presidente de la institución como servidor público, mayor debe ser la atención o los apoyos que reciba de otros organismos públicos, y viceversa. Es entonces relevante que un funcionario público de alto

nivel ocupe la presidencia. Sin embargo, se da el caso de que este tipo de servidores públicos (como el secretario General de Gobierno) no tienen el tiempo suficiente para atender con eficacia la dirección de la institución, y pueden desatenderla. Para bien o para mal, dependen del interés del funcionario. Otro mecanismo de influencia relevante lo advertimos en la elección de los directores (o presidenta del IJM), sea porque se elige al director de modo directo y sin consultar, o porque se induce el voto de la junta en favor del candidato de su preferencia (como sucedió en el IJJ). En cualquier caso, el control se mantiene sobre la selección, y puede decirse que el director debe su puesto a un servidor público, lo cual dificulta su autonomía.

Los miembros de estos espacios de participación tienen una doble tarea: por un lado, buscan influir en la toma de decisiones (para ello necesitan un gran esfuerzo) y, por otro, deben cuidar que actores externos no obstaculicen o utilicen influencias negativas en la institución, que repercutan en los intereses o posibilidad de tomar decisiones libres, de acuerdo con las necesidades y objetivos de la institución.

CAPACIDADES DE LAS ORGANIZACIONES

Esta dimensión da cuenta de factores ligados a las capacidades de las OSC que influyen en la participación y toma de decisiones. Entre las capacidades se alude a la de organización, propositiva, de gestionar propuestas, y destrezas políticas vinculadas a la habilidad de generar alianzas.

Resulta obvio mencionar que las organizaciones tienen debilidades; sin embargo, es relevante dar cuenta que no todas sus debilidades influyen con la misma intensidad en la acción de incidencia sobre estos espacios públicos y en las decisiones que de ellos se desprenden.

Desde la perspectiva operativa, son pocas las OSC preparadas para labores de incidencia, que cuentan con recursos humanos y logísticos para mantener una presencia constante y calificada en estos espacios. En general, carecían de recursos (tiempo y preparación), por

CUADRO 8.5 CAPACIDADES DE LAS OSC

	Cepavi	IJM	IJJ
Capacidad de organización	<p>Los representantes de OSC (se selecciona a la organización, no a una persona) han logrado influir en la agenda del Cepavi a través de la planeación y las comisiones.</p> <p>Suelen carecer de recursos económicos, logísticos y de personal. Para incidir, subdividen sus recursos y piden esfuerzo extra a su personal, por lo cual puede agotarse.</p> <p>Las OSC tienen posibilidades operativas para participar en estos espacios.</p>	<p>Las representantes de OSC deben ser avaladas por estas para ser consejeras (se selecciona a la organización, no a una persona). Lo anterior no asegura que la OSC pueda descargarlas de sus tareas. El sobresfuerzo laboral puede causar molestias, frustración o hasta abandono del nombramiento.</p> <p>No realizar tareas, o la inasistencia, puede deberse a falta de interés, compromiso o motivación.</p> <p>Pocas OSC cuentan con capacidades operativas para participar en el ámbito público. En la medida que la organización es más grande o compleja, se vuelve más difícil representarla.</p>	<p>Las organizaciones de o para jóvenes no siempre buscan institucionalizarse.</p> <p>Se selecciona a una persona y no necesariamente a la organización.</p> <p>En las OSC vinculadas a la junta directiva se aprecian grandes diferencias en cuanto a sus capacidades de organización (y recursos). Una carencia importante se identifica en el tiempo que disponen para las sesiones de la junta.</p>
Capacidad propositiva	<p>No todas las organizaciones cuentan con personal de experiencia para generar propuestas viables en el ámbito público. La experiencia, capacitación y adecuado sustento contribuyen a propuestas pertinentes y viables. La falta de tiempo fue una limitante para acordar estrategias conjuntas.</p> <p>La planeación participativa fue un momento privilegiado para posicionar programas o líneas de acción por parte de académicos y representantes de OSC.</p>	<p>La experiencia profesional se valora, así como la capacidad de argumentación. Ambas ofrecen una base para sustentar propuestas viables y posicionan los liderazgos.</p> <p>El interés o motivación, el conocimiento de problemas sociales, y el conocimiento en la gestión de asuntos públicos, influyen en la capacidad propositiva de las consejeras.</p> <p>Una debilidad es la gran disparidad de visiones y la falta de conocimientos, que posibiliten generar propuestas conjuntas en espacios públicos.</p>	<p>Los vocales no tenían mucha experiencia para generar e impulsar propuestas viables en el ámbito público; no estaban bien preparados ni llegan a comprender los posibles alcances de su acción.</p> <p>Una limitante fue la falta de articulación; no hubo estrategia y acción conjunta de los vocales ciudadanos. Se lograron consensos en propuestas específicas.</p>
Capacidad para gestionar propuestas	<p>Entre las OSC fue clara la heterogeneidad, falta de visión común y la dificultad para actuar colectivamente. No se identificaron estrategias de gestión comunes, salvo a partir de la planeación.</p> <p>Las propuestas que fueron gestionadas (algunas por académicos) se caracteriza-</p>	<p>Las consejeras han gestionado acciones de diferente tipo; las más comunes fueron aquellas de capacitación y difusión, pero también gestionaron pronunciamientos públicos del IJM.</p> <p>Obstáculos para gestionar otras propuestas fueron la heterogeneidad, falta de</p>	<p>La falta de recursos (tiempo o económico), experiencia y visión consensuada, así como de conocimientos para saber gestionar propuestas, fueron límites relevantes.</p> <p>Solo una OSC con</p>

CUADRO 8.5 (CONT.) CAPACIDADES DE LAS OSC

	Cepavi	IJM	IJJ
Capacidad para gestionar propuestas	ban porque fueron bien sustentadas, claras, sencillas, viables y no muy onerosas. Además, no generaban conflictos entre mandos.	propuesta clara y de recursos. No se identificó un intento de gestión para impulsar políticas públicas.	vocales en la junta gestionó acciones que incidieron en la agenda del IJJ.
Destrezas políticas y generación de alianzas	La heterogeneidad entre OSC prevaleció; las alianzas se dieron entre afines. Influyó la falta de confianza, tiempo y las diferencias de visión. Las alianzas amplias tendieron a ser puntuales. Se daban durante el debate y la propuesta, a partir de las coincidencias en las sesiones. Las posturas coincidentes entre representantes se fortalecían cuando, además, las apoyaban académicos y representantes de OPD.	Las alianzas se manifestaron entre grupos culturalmente afines o complementarios. Se generan vínculos por la coincidencia de visiones. Existe lucha por el liderazgo, recelos y diferencias entre sus posturas políticas o éticas. La tendencia ha sido generar grupos de trabajo pequeños en los que priva la confianza. Existe una visión dual de enriquecimiento o pérdida de tiempo en torno al consejo. Por ello, fue prioridad trabajar para reformar la ley.	No existieron acuerdos de participación entre los vocales ciudadanos de la junta directiva. La interacción fue pobre dentro y fuera de la junta, e incipiente el interés por generar alianzas de corte estratégico que pudieran conducir a realizar acciones públicas conjuntas. La historia en Jalisco, de liderazgos poco flexibles, manipuladores o protagónicos, pesó sobre las alianzas en OSC.

ello se exigió un sobreesfuerzo a sus colaboradores y, con el tiempo, se observaron sus ausencias, incumplimiento de tareas, cansancio y frustración, que generó un círculo vicioso. Esta situación se agravó cuando se seleccionaron como vocales a personas que formaban parte de las OSC, pero no necesariamente llevaban su representación y, sobre todo, su apoyo, o cuando las organizaciones tenían un carácter más informal (como algunas agrupaciones de jóvenes).

Ahora bien, además de la falta de recursos humanos, resultó significativo observar que no todos los representantes poseían la experiencia y capacitación para obtener provecho de su presencia en estos espacios públicos. La limitación para ser más propositivos no se debía del todo a un problema derivado de la falta de tiempo o logística sino de la falta de capacitación en labores de incidencia, así como de limitada visión

estratégica en su acción pública. Acumulan experiencia para su actuar cotidiano, y pueden ser excelentes para el tipo de trabajo particular que realiza la organización, pero eso no les brinda habilidades para incidir e impulsar acciones o políticas públicas a partir de estos espacios. No en vano el tipo de propuestas que gestionaron con mayor facilidad se vinculó en forma y modo a las actividades que conocen y suelen realizar desde sus organizaciones, como talleres, materiales didácticos y campañas de difusión. En el Cepavi sí lograron impulsar propuestas de políticas para atender casos de violencia, pero cuando el consejo del IJM buscó impulsar modificaciones a la ley, se enfrentaron con un ejercicio tan complejo y ajeno a su experiencia que fueron rebasadas; se pasaron los tiempos políticos, llegó el cambio de sexenio y no lograron llevar la propuesta ante los diputados. No puede generalizarse, pero habría que considerar una capacitación a los representantes, a fin de desarrollar habilidades para la incidencia en el ámbito público, de tal manera que se vuelvan más competentes para gestionar propuestas y promover políticas de carácter público.

La relación de la sociedad civil con los actores de gobierno en estos espacios es compleja y diversa. En aspectos concretos, se pone en evidencia que una parte de los representantes de la sociedad civil buscan mantener relaciones complacientes o de colaboración con el gobierno, mientras que otra parte, en el ejercicio de su autonomía e identidad, asume posturas de crítica (en lo general respetuosas). Así, desde esta perspectiva se identifica que entre las organizaciones, como parte de la diferencia ideológica y estratégica, existen proyectos en disputa, en mayor o menor grado hegemónicos o contrahegemónicos, lo cual refuerza la conflictividad y dificultad para lograr consensos.

Si el reconocimiento de la pluralidad ha de considerarse una característica de la democracia, la diversidad de posturas, ideologías y prácticas (conservadores-progresistas) dificulta alcanzar consensos y acuerdos entre actores. Para evitar la parálisis que puede generar la pluralidad, suele recurrirse a la opción del voto; así las decisiones son tomadas por la mayoría numérica. En este tipo de espacios de

participación, no es extraño que la presencia numérica mayoritaria sea de los representantes gubernamentales, y que la toma de decisiones complejas se realice por votaciones que favorecen a los servidores públicos. Aun en los casos donde los consejos son conformados en su totalidad por representantes ciudadanos, es difícil lograr consensos debido a la heterogeneidad y diferencia ideológica. Se manifiestan y entran en conflicto las posturas conservadoras y progresistas. Se desarrolla tanto la afinidad como la conflictividad, y suele prevalecer la tendencia mayoritaria. Ahora bien, no se trata de que en este tipo de espacios solo participen organizaciones de una tendencia ideológica, ni que el gobierno, al aprovechar su control sobre la selección, solo permita la participación de organizaciones afines. Se trata de generar las capacidades que posibiliten la negociación, el consenso y lograr interacciones propositivas.

A pesar de lo anterior, las agrupaciones de la sociedad civil interesadas en la incidencia pública, con todo y sus debilidades, diferencias ideológicas o estratégicas, y los mecanismos de control a los cuales están sujetas, pueden lograr un papel relevante, ser vigilantes y un contrapeso del gobierno. Aprenden a ser monitores de las acciones propuestas o generadas desde la visión del gobierno. Así, si bien puede ser conflictiva su interacción, genera semillas de democratización en esos espacios.

SUSTENTAR LA INCIDENCIA Y LA COGESTIÓN

Retomando lo dicho por Ernesto Isunza confirmamos que el adecuado desempeño de los espacios institucionales como mecanismos de participación y cogestión depende de múltiples factores (Isunza y Hevia, 2006). Algunos tienen que ver con el contexto, pero otros son relativos a ámbitos estructurales, como el diseño, las funciones o capacidades de estos órganos. Otros factores importantes tienen que ver con las capacidades para la incidencia de las OSC y sus representantes. Estos espacios, si bien suelen ser usados para legitimar acciones del gobier-

no, también pueden ser aprovechados, coyunturalmente y con cierta dificultad, para enarbolar propuestas sociales, cuando los representantes poseen capacidades y recursos para definir y desarrollar estrategias, generar consensos y actuar consistentemente para lograr la incidencia. Esta situación es factible, pero no de fácil acceso, ya que los representantes de la sociedad civil tienen en general la institucionalidad en su contra; sin embargo, por lo observado, pueden aprovechar estos espacios en beneficio de la sociedad.

La gobernabilidad, vista como la capacidad de responder a las demandas de los actores mayoritarios, es frágil y puede alterarse o perderse con facilidad. La gobernabilidad no es sinónimo de eficiencia institucional (a la cual el gobierno no ha llegado); encierra la capacidad de articular sustantivamente los intereses sociales en la acción de gobierno, lo cual exigiría una mayor apertura democrática, presencia y participación activa y consciente de los ciudadanos en la definición y atención cotidiana de las decisiones y problemas. Los espacios creados para reconocer y articular los intereses de los ciudadanos, como los consejos o juntas de gobierno, donde las organizaciones y ciudadanos podrían llegar a tener un papel relevante en el actuar público, suelen estar sujetas a controles relevantes, de corte estructural y discrecional, de tal manera que solo circunstancialmente, y con muchos esfuerzos, se puede llegar a incidir para generar políticas o modificar decisiones públicas.

Conviene hacer un par de anotaciones para cerrar el apartado:

- Los mecanismos de control existen y son relevantes, puesto que limitan la posibilidad de incidencia de las OSC; sin embargo, también la actuación eficaz de las organizaciones en estos espacios encuentra límites y dificultades en sus propias capacidades. La debilidad de las organizaciones en la acción pública está ligada a la falta de experiencia y cultura política, diversidad ideológica, pocas capacidades para la incidencia pública y deficiencia de recursos, entre otras carencias; un límite a la posibilidad de incidencia, que dificulta

influir en los espacios públicos, no puede atribuirse directamente a los controles impuestos por el gobierno sino que se relaciona con factores intrínsecos de las organizaciones; tampoco significa que, al superar sus debilidades y carencias, las organizaciones podrían sortear los mecanismos que limitan la participación en estos espacios; se debe a que las organizaciones tienen que realizar trabajo interno y de interacción para participar en mejores condiciones en estos espacios.

- Los procesos informales de interacción entre gobierno y OSC, o representantes ciudadanos, son de gran valor y pueden influir en la toma de decisiones. Un ejemplo lo apreciamos en el IJM, ya que, si bien existían importantes límites estructurales para que las representantes de las OSC participaran en igualdad de circunstancias en la toma de decisiones, la apertura y disposición de la presidenta, junto con la experiencia y el interés manifiestos de las consejeras por participar en decisiones del instituto, en la práctica posibilitaron sortear algunos de los límites formales de participación (de origen estructural), y en un momento dado que se lograra una buena interlocución e interacción entre las consejeras y la dirección formal de la institución. Algo similar sucedió en el Cepavi, cuando la directora fue afín al trabajo de las OSC. Para bien o para mal, la disponibilidad y apertura de “individuos” en procesos informales puede lograr que se traspasen algunas limitantes formalmente establecidas, con lo cual se puede facilitar una buena interacción, incluso la cogestión.

¿ES COTIDIANA LA DEMOCRACIA?

Liberalización estancada y gobernabilidad frágil

El proceso de liberalización vinculado a la democratización de los espacios públicos en México puede considerarse estancado. Es cierto que las leyes incluyen los derechos ciudadanos, y en los discursos de los gobernantes se invoca constantemente a la participación; más aún,

se crean espacios públicos que deberían ampliar el concepto de política y posibilitar la acción de los ciudadanos (y el ejercicio de sus derechos) en diferentes aspectos de la vida democrática (debates, fórmulas de cogestión, vigilancia o supervisión, entre otros). Sin embargo, en la práctica, el ejercicio de los derechos está restringido, y la posibilidad de que el ciudadano pueda participar abierta y equitativamente en los espacios públicos, está formalmente limitada.

Concordamos con el señalamiento de Leonardo Morlino (2005: 149), y sostenemos que el proceso de liberalización (en Jalisco y el país) está controlado por los gobiernos. Si bien se permiten y promueven algunas fórmulas de organización de la sociedad (sobre todo las asistenciales o las tradicionalistas), se fomentan ciertos niveles de participación (en las elecciones y vía consultas, por ejemplo), y es posible el ejercicio de algunos derechos fundamentales; el gobierno, en general, ejerce formas de control y manipulación sobre la acción ciudadana. No se ha logrado y quizá no se permitirá avanzar en un proceso de liberalización que pueda arraigarse culturalmente en la sociedad, y genere una acción democratizadora sin trabas que, a la vez, refuerce el ejercicio pleno de derechos.

Cabe reafirmar que la institucionalización de la democracia representativa no ha dado respuesta a necesidades de la población mexicana; no ha logrado distribuir ampliamente la riqueza y garantizar derechos fundamentales, de tal manera que entre otros graves problemas persiste la pobreza e injusticia social. Para atender esta grave situación, manejamos la tesis de que la democratización con gobernabilidad exigirá la presencia y participación de los ciudadanos en la definición y atención de problemas sociales. Sin embargo, y para ello, se requerirían fórmulas diferentes de participación. Fórmulas que impliquen mayor libertad, criticidad y posibilidad de acción; que en verdad contribuyan a ampliar la democracia y a fortalecer la gobernabilidad.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que se están revirtiendo procesos de democratización que se habían abierto. Algunos organismos ciudadanizados, lejos de ampliar su margen de confianza ante la

sociedad, empiezan a toparse con obstáculos y problemas relevantes, impuestos por el Estado, que atentan contra su imagen y credibilidad. Como sugiere Ackerman (2007: 288), organismos tan relevantes como el Instituto Federal Electoral (IFE), debido a regresiones democráticas en la mecánica para elegir a los integrantes del consejo general, en lugar de ganar credibilidad, la van perdiendo. El IFE se volvió un blanco fácil para los cuestionamientos, por la elección de los consejeros electos en 2003, puesto que se les vinculó a los partidos políticos y poco se les asoció con la sociedad civil; estos mismos motivos generaron procesos difíciles con relación a los nombramientos recientes; por esta y otras causas, ha perdido poco a poco su imagen imparcial y autónoma. Parece que a los organismos con participación ciudadana, que pudieran ampliar los espacios de democratización, se les imponen mayores mecanismos de control para posibilitar que la democracia representativa continúe funcionando en beneficio de algunos grupos, con la intención de que consoliden y preserven su poder, en lugar de ayudar a que el poder y los recursos se distribuyan en beneficio de las mayorías.

En la población hay interés por generar o impulsar un Estado cada vez más democrático. En México se ha luchado por eliminar las dictaduras disfrazadas de democracia, o las pseudodemocracias, y la lucha por ampliar la democratización de la sociedad hoy se considera éticamente válida. En este contexto, es importante que los ciudadanos puedan participar e influir en las políticas públicas para lograr fórmulas de gobernabilidad consistentes. La realidad nos indica que la sociedad ha logrado influir poco en las políticas de Estado; no se han generado cambios estructurales relevantes, y por ello persisten vicios y falsas promesas. El Estado continúa controlado por oligarquías y las políticas neoliberales son el eje de la acción gubernamental. Se requieren, entonces, verdaderos procesos de apertura democrática, abrir las puertas y quitar los límites formales a la participación de la sociedad civil, así como crear procesos de acción ciudadana que impulsen cambio, e incidan de fondo en las políticas y la acción de los gobiernos.

LA PARTICIPACIÓN COGESTIVA, UN ASUNTO PENDIENTE

El gobierno no ofrece verdaderas condiciones de apertura para lograr cogestión de la sociedad civil en asuntos de interés público, pretende legitimar su acción a través de espacios de participación con controles y limitaciones formales. Debemos recordar que, desde la lógica política, la participación implica la idea de que los dirigidos pueden o deben intervenir ampliamente en las decisiones que los afectan o inciden en la solución de problemas que limitan su desarrollo. La participación, en este sentido, debe cuestionar y romper los esquemas centralistas y verticales, los esquemas dirigentes / dirigidos, de sujetos que deciden y sujetos que aceptan y obedecen. En los espacios observados, los límites a la participación, definidos estructuralmente, impidieron que se cuestionaran de fondo los esquemas centralistas (salvo en el caso del Cepavi, y acotado a una de las planeaciones estratégicas) y el esquema de dirigentes / dirigidos que se daba en las relaciones cotidianas. Coincidimos con Francisco Iturraspe (1986: 39) cuando sugiere que los esquemas de participación donde no se concretan mecanismos democráticos que generen resultados fruto de decisiones libres, conscientes, en verdad negociadas y consensuadas, por más interés y buena voluntad que tengan los participantes, funcionan como un adorno de legitimidad para los gobernantes.

La transición de gobiernos del PRI a gobiernos del PAN en Jalisco no logró ampliar, fortalecer y profundizar una cultura democrática y de participación de la sociedad civil en espacios donde deberían debatirse y decidirse asuntos de interés público. Los ciudadanos y sus organizaciones aún no gozan de las libertades, garantías de equidad y los espacios adecuados para participar abierta y de manera eficiente en la toma de decisiones.

LAS OSC, SUJETO DE ACCIÓN Y FORMACIÓN

La observación de los espacios de participación ofrece un resultado secundario: han servido como escuelas para desarrollar capacidades de incidencia en el caso de algunos representantes y organizaciones. Capacidades que pueden ser usadas en los mismos espacios o en otras actividades públicas. Al reflexionar sobre su actuar, algunos representantes admitieron que aprendieron a relacionarse con actores del gobierno y a proponer y, en cierta medida, influir en algunas decisiones y actividades públicas.

A pesar de sus debilidades y diferencias, de los límites impuestos por los mecanismos de control a los cuales están sujetas en estos espacios, las organizaciones avanzaron en desarrollar habilidades de vigilancia y contrapeso sobre las acciones del espacio o institución donde colaboran. Se autoimpusieron el papel de contraloría ciudadana en cada espacio de participación, y se han convertido en monitores críticos de las acciones y propuestas generadas desde estos ámbitos. Contribuyen a generar una cultura de fiscalización y contraloría para el cambio de las formas tradicionales del ejercicio de poder. Así, si bien debe perfeccionarse, su participación posibilita la supervisión ciudadana sobre la acción del gobierno, y puede sentar las bases para generar de manera crítica y objetiva propuestas que surjan desde la sociedad.

Sin embargo, las organizaciones deben considerar la necesidad de impulsar una mecánica de formación ciudadana que contribuya a desarrollar capacidades y habilidades, tanto de articulación, negociación, interacción e incidencia en espacios públicos. La participación no debe terminar como un adorno de legitimidad al gobierno; los ciudadanos, además de sortear los mecanismos de control, deben trabajar en su propia eficiencia a partir de procesos formativos, y acopiar recursos para sus propias definiciones estratégicas. No se democratizarán estos espacios si la sociedad civil no se fortalece, si no participa con mayor visión, capacidades y recursos, de forma activa, consciente y consistente en la toma de decisiones y el desarrollo de acciones públicas.

EL CONFLICTO POR LA PLURALIDAD

Hemos reiterado que la sociedad civil es heterogénea, y el antagonismo forma parte intrínseca de ella. Nos enfrentamos a un debate complejo: por un lado, se afirma que la pluralidad es clave para la democracia (Ackerman, 2007: 289), por otro, que la pluralidad entre las OSC dificulta los consensos y con ello el trabajo colegiado. Los encuentros y desencuentros de esa lucha ideológica o metodológica dentro de la sociedad se reproducen en los grandes o pequeños espacios públicos de participación.

¿Cómo reconocer y dar su lugar a la pluralidad y diversidad si no se logra trascender las visiones antagónicas (que no significa suprimir) y trabajar las diferencias (y prejuicios) para llegar a negociaciones con visión estratégica en estos espacios de participación? ¿Es posible arribar a visiones estratégicas comunes entre las diferencias? ¿Las OSC están condenadas a la división y dispersión en los espacios públicos?

No toda diferencia y antagonismo entre OSC proviene de la diversidad ideológica. Algunas se relacionan con perspectivas metodológicas o la lucha por recursos. En cualquier caso, una tarea pendiente e importante para las OSC es aprender a trabajar conflictos y alianzas, reconocer las diferencias, identificar sus orígenes y trabajar en formas positivas para atenderlas. Los conflictos no se pueden suprimir, pero tampoco pueden ignorarse ni tienen que convertirse en un obstáculo permanente para la incidencia ciudadana colectiva.

CUESTIONAMIENTOS PRESENTES Y FUTUROS

¿Los mecanismos para posibilitar la participación y democratización de espacios públicos, creados y aplicados durante los gobiernos panistas de Jalisco entre 1995 y 2009, facilitaron la incidencia de la sociedad civil y en particular de las OSC en asuntos públicos y agendas de gobierno? La estrategia de los gobiernos implicó crear los espacios, pero también incluir en ellos controles a la participación, de tal manera que las or-

ganizaciones o ciudadanos difícilmente pudieran incidir en decisiones públicas relevantes. Parece lógico suponer que el gobierno y, más allá el Estado, como estrategia presente y futura generará mecanismos de participación limitada, de tal manera que puedan aprovechar en su beneficio diferentes fórmulas de pseudodemocratización. Entonces, ¿es inviable luchar por democratizar al Estado? ¿de qué manera debería desarrollarse esta lucha?

Es evidente que algunos grupos de la sociedad civil han decidido dejar la lucha por democratizar el Estado, y por ello empezaron la construcción de lo que podrían identificarse como comunidades autónomas en resistencia. En estas, las directrices y fórmulas de desarrollo son tomadas por los miembros de la comunidad, en una mecánica ampliamente participativa, y evitan en lo posible la interacción con el Estado. Otros grupos de la sociedad civil han optado por la vía de la confrontación extralegal con el Estado, sea pacífica o a través de acciones violentas. Sin embargo, otras organizaciones continúan su lucha en favor de la democratización y en contra de la injusticia social, dentro de los cauces que el Estado ofrece. Algunas con cierto idealismo e ingenuidad, pero otras en forma crítica, con la clara intención de cambiar el sistema de la forma más profunda posible.

Boaventura Santos (2008) asevera: “No creo que se pueda cambiar el mundo sin tomar el poder, pero tampoco creo que podemos cambiar algo con el poder existente. Entonces, afirmo que debemos cambiar las lógicas del poder y para ello las luchas democráticas son cruciales”. Agrega que su apuesta es por la “democracia sin fin, la democracia radical”, la acción permanente y constante por lograr que la ética y la práctica democratizadora accedan a todos los ámbitos del ser humano. Difícilmente se puede cambiar la cultura antidemocrática y de dominación solo con participar en juntas de gobierno o consejos como están actualmente estructuradas. Se requiere la participación consciente e intencionada de la sociedad civil en esos y muchos otros espacios para generar e irradiar fórmulas que amplíen la conciencia crítica y cultura democrática, de tal modo que en un futuro se logre pasar de la democracia

representativa, a la social y distributiva. De una democracia disfrazada y usurpada, a la democratización radical del Estado.

La participación de la sociedad civil en el ámbito público debe pensarse desde una perspectiva política y formativa a la vez. Es decir, no solo debe buscar el poder sino que paralelamente puede buscarse la sensibilización y capacitación que permitan cambiar la lógica de la estructura y el uso del poder; de cómo se toman las decisiones y a quién o cómo benefician. Se pretendería que todo espacio público fuera de sensibilización, deliberación y participación, que contribuyera a orientar las decisiones de gobierno en beneficio real de las mayorías. Es importante, entonces, que las organizaciones asuman el reto y logren incidir en los espacios institucionales de participación para transformarlos, y que estos realmente contribuyan a construir la tan requerida democracia social.

Bibliografía

- Abers, Rebecca (2000). *Inventing local democracy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Ackerman, John (2007). *Organismos autónomos y democracia; el caso de México*. México: Siglo XXI / UNAM.
- Acosta, Miguel (1991). *Derecho administrativo*. México: Porrúa.
- Acotto, Laura (2003). *Las organizaciones de la sociedad civil; un camino para la construcción de ciudadanía*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Alatorre, Felipe (2005). “Construcción de ciudadanía en Jalisco. Un acercamiento al aporte de las redes de organizaciones civiles”. En *Memorias del V Seminario anual de investigación sobre el tercer sector*. México: Universidad Iberoamericana.
- Almeira, José; María Luisa Guzmán, José Bautista y William Martín (2001). *Una agenda ciudadana en construcción. La experiencia de Poder Ciudadano Jalisco*. Guadalajara: ACCEDDE / ITESO / Imdec.
- Alonso, Jorge (1996). “La sociedad civil en óptica gramsciana”. En *Revista Sociedad Civil*, vol.1, núm.1. México: DEMOS / IAPS / FAM.
- Alonso, Jorge e Isabel Blanco (1999). “Las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno panista en Jalisco”. En *Revista Sociedad Civil*, vol.III, núm.8. México: DEMOS / IAPS / FAM.
- Alonso, Jorge y Alberto Aziz (2009). *México una democracia vulnerada*. México: CIESAS / Porrúa.
- Álvarez, José (1959). *Noticias de Jalisco, 1953-1959* (Nueva Imagen de Jalisco). Guadalajara: Consejo de Planeación Económica y Social de Jalisco.

- Arditi, Benjamín (2005). “El devenir otro de la política: Un archipiélago post-liberal”. En Arditi, Benjamín (ed.). *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. México: Anthropos / UNAM.
- Bernard, Russell (1994). *Research methods in anthropology. Qualitative and quantitative approaches*. Thousand Oaks: Sage.
- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- (1989). *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*. México: FCE.
- (1995). *Derecha e izquierda*. México: Santillana.
- Calle, Ángel (2011). *Democracia radical*. Barcelona: Icaria.
- Ceja, Jorge (2005). “Democracia y ciudadanía. La necesaria vinculación entre los términos”. En Ibáñez, Alfonso (coord.). *Un paisaje latinoamericano, historia, cultura y democracia*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, CESCAM (2002). *Lo cívico en lo público*. México: CESCAM.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (1999). “La sociedad civil y la teoría social”. En Olvera, Alberto (coord.). *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México.
- (2001). *Sociedad civil y teoría política*. México: FCE.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval (2007). *Informe Ejecutivo de Pobreza en México 2007*. México: Coneval [DE disponible en: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/1778.pdf].
- (2012). *Informe de pobreza en México 2010: el país, los estados y los municipios*. México: Coneval [DE disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf].
- Cortés, Fernando; Agustín Escobar y Mercedes de la Rocha (2008). *Método científico y política social*. México: El Colegio de México.

- Corvalán, Javier (1996). *Los paradigmas de lo social y las concepciones de intervención en la sociedad*. Tesis doctoral, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Lovaina: Universidad Católica de Lovaina.
- Dagnino, Evelina (2002). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil. Volumen 1*. México: FCE / Unicamp.
- Dagnino, Evelina; Alberto Olvera y Aldo Panfichi (coords.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE / CIESAS / Universidad Veracruzana.
- Dahl, Robert (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- De Garay, Graciela (1997). “La entrevista de historia de vida: construcción y lecturas”. En De Garay, Graciela (coord.). *Cuéntame tu vida. Historia oral: historias de vida*. México: Instituto Mora / Conacyt.
- Delamaza, Gonzalo (2005). *Tan lejos y tan cerca; políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile: LOM.
- Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas, ENOC (1995). *Carta de los derechos ciudadanos*. México: ENOC.
- Fernández, José (2002). *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*. Antología. México: FCE.
- (2003). *El despertar de la sociedad civil: una perspectiva histórica*. México: Editorial Océano.
- Fleury, Sonia (2004). “Ciudadanía exclusión y democracia”. En *Revista Nueva Sociedad*, núm.193. Caracas: Nueva Sociedad, septiembre-octubre.
- Gallardo, Rigoberto *et al.* (1998). “El gobierno panista frente a las organizaciones de la sociedad civil en Jalisco”. En Gallardo, Rigoberto *et al.* *Jalisco. Tres años de alternancia*. Guadalajara: ITESO / Universidad de Guadalajara.

- García, Sergio (1997). *Organizaciones no gubernamentales: definición, presencia y perspectivas*. México: FAM / DESMOS / Instituto de Análisis y Propuestas Sociales.
- Garza, Margarita (2000). “Organizaciones tradicionales vs. televisión: El caso de la Alianza Fuerza de Opinión Pública y su lucha por la moralización del espacio público”. Tesis para obtener el grado de maestra en Ciencias Sociales. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Gellner, Ernest (1996). *Condiciones de la libertad: la sociedad civil y sus rivales*. Barcelona: Paidós.
- Gobierno del Estado de Jalisco (1998). *Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Gramsci, Antonio (1998). *La política y el Estado moderno*. México: Fontamara.
- Habermas, Jürgen (1981). *Historia y crítica de la opinión pública, La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- (1993). *La lógica de las ciencias sociales*. México: Red Editorial Iberoamericana.
- Held, David (1996). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Universidad.
- Holloway, John (1996). *Contra y más allá del capital*. Argentina: UAP / Herramientas Ediciones.
- Instituto Jalisciense de Asistencia Social (1984). *Informe de labores 1980–1984*. Guadalajara: Instituto Jalisciense de Asistencia Social.
- Isunza Vera, Ernesto (2001). *Las tramas del alba*. México: CIESAS / Porrúa.
- (2006). “El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”. En Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (coords.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE / CIESAS / Universidad Veracruzana.

- Isunza Vera, Ernesto y Alberto Olvera Rivera (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS / Universidad de Veracruz / Porrúa.
- Isunza Vera, Ernesto y Felipe Hevia (2006). *Relaciones sociedad civil-Estado en México, un ensayo de interpretación* (Cuadernos para la democratización). Xalapa: CIESAS / Universidad Veracruzana.
- Iturraspe, Francisco (1986). *Participación, cogestión y autogestión en América Latina. Volumen 1*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Kaldor, Mary (2005). *La sociedad civil global, una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets.
- Keane, John (1988). *Democracia y sociedad civil*. Madrid: Alianza.
- King, Gary; Robert Keohane y Sydney Verba (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza.
- Latinobarómetro (2008). *Informe Latinobarómetro 2008*. Santiago de Chile: Latinobarómetro [DE disponible en: http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf].
- (2011). *Informe Latinobarómetro 2011*. Santiago de Chile: Latinobarómetro [DE disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>].
- Marx, Carl (1975). *Crítica a la filosofía del Estado y del derecho de Hegel*. México: Ediciones de Cultura Popular.
- Massolo, Alejandra (1997). “La otra cara de la luna: género y democracia en los movimientos urbanos populares”. En Alonso, Jorge y Juan Manuel Ramírez (coords.). *La democracia de los de abajo en México*. México: La Jornada / CEEJ-UNAM.
- Melucci, Alberto (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
- Mena Rodríguez, Marco A. (2010). “¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en perspectiva”. En *Cuaderno de Debate*, núm.2 (serie El uso y abuso de los recursos

- públicos). México: CIDE (DE disponible en: http://www.cide.edu/cuadernos_debate/IFE_MAMena.pdf].
- Méndez, Juan (2004). “Sociedad civil y calidad de la democracia”. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. *Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos (Anexo: Debate conceptual)*. Buenos Aires: PNUD.
- Meyer, Lorenzo (2007). *El espejismo democrático, de la euforia del cambio a la continuidad*. México: Océano.
- Morlino, Leonardo (2005). *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Noriega, Alfonso (1993). “Las ideas jurídico-políticas que inspiraron las declaraciones de derechos del hombre en las diversas constituciones mexicanas”. En Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH. *Antología de clásicos mexicanos de los derechos humanos. Tomo 1*. México: CNDH.
- O’Donnell, Guillermo (2002). *Notas sobre el estado de la democracia en América Latina*. Buenos Aires: PNUD.
- O’Donnell, Guillermo; Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vols. 2 y 4*. Barcelona: Paidós.
- Olvera, Alberto (1996). “El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana: hacia un nuevo proyecto de democratización”. En *Sociedad Civil*, vol.1, núm.1, pp.31-44. México: DEMOS / IAPS / FAM.
- (2001). “Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto”. En *Cuadernos de la Sociedad Civil*, núm.1. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: FCE / Universidad Veracruzana.
- Olvera, Alberto (coord.) (1999). *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México.

- (2010). *La democracia frustrada*. México: CIESAS / Universidad de Veracruz.
- Opazo, Juan (2000). “Ciudadanía y democracia; la mirada de las ciencias sociales”. En *Metapolítica*, vol.4, núm.15 (“Del Estado a la ciudadanía”). México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Panfichi, Aldo (2002). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México: FCE / Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pérez-Díaz, Víctor (1993). *La primacía de la sociedad civil*. Madrid: Alianza.
- (1997). *La esfera pública y la sociedad civil*. Madrid: Taurus.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD [DE disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>].
- (2009). *La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Buenos Aires: PNUD.
- (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*. Nueva York: PNUD [DE disponible en: <http://hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamericathecaribbean/RHDR-2010-RBLAC.pdf>].
- (2011). *Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*. Nueva York: PNUD [DE disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/>].
- Portelli, Hugues (1973). *Gramsci y el bloque histórico*. México: Siglo XXI.
- Portantiero, Juan Carlos (1987). *Los usos de Gramsci*. México: Plaza y Janés.
- Putnam, Robert (2003). *El declive del capital social: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

- Ramírez, Juan Manuel (1994). *Los caminos de la acción colectiva* (Ensayos Jaliscienses). Guadalajara: El Colegio de Jalisco / INAH.
- (1999). “La reestructuración política de Guadalajara, 1995-1998: ¿cambio de pacto o de modelo social?”. En *Sociológica*, año 14, núm.39 (“Reforma institucional y gobierno local”). México: UAM-Azcapotzalco, enero-abril.
- (2002). *Democracia directa, la primera iniciativa popular de ley en México*. Guadalajara: ITESO.
- (2005). “Procesos de construcción de ciudadanía en México”. En Gallardo, Rigoberto y Rafael Moreno (coords.). *México, tras el ajuste estructural. Volumen II*. Guadalajara: ITESO / UIA León.
- (2006). *Ciudadanía mundial*. Guadalajara: ITESO / UIA León.
- Ramírez, Juan Manuel y Patricia Safa (2010). *Metrópolis, asociaciones vecinales y megaproyectos urbanos. El caso de Jardines del Sol y la Ciudadela en Zapopan*. Guadalajara: ITESO.
- Reygadas, Rafael (1998). *Abriendo veredas, iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.
- Reygadas, Rafael y Carlos Zarco (2005). *Conociendo la Ley de Fomento. Hacia el fortalecimiento de las organizaciones civiles*. México: Consejo de Educación de Adultos de América Latina.
- Rodríguez, Gregorio (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.
- Romero, Laura (2001). *Jalisco, hacia una democracia gobernable*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Ruiz, José (2003). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Salomón, Lester (coord.) (1999). *La sociedad civil global, las dimensiones del sector no lucrativo*. Madrid: Fundación BBVA.
- Santos, Boaventura (2004). *Democratizar la democracia*. México: FCE.
- (2005a). *Reinventar la democracia*. Buenos Aires: Clacso.
- (2005b). *El milenio huérfano*. Madrid: Trotta / ILSA.

- (2009). *Pensar el Estado y la sociedad*. Buenos Aires: Clacso.
- (2010). *Para descolonizar Occidente. Más allá del pensamiento abismal*. Buenos Aires: Clacso.
- (2012). “Democratizar, desmercantilizar, descolonizar”. En *Página 12*, publicado el 12 de abril de 2012.
- Schmitter, Philippe (2005). “Un posible esbozo de una democracia post-liberal”. En Arditi, Benjamín (ed.). *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. México: Anthropos / UNAM.
- Schmitter, Philippe y Gerhard Lehbruch (1992). *Neocorporativismo: más allá del Estado y el mercado*. México: Alianza.
- Secretaría de Desarrollo Humano / ITESO (2005). *Diagnóstico de las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Jalisco*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco / ITESO.
- Serrano, Enrique G. (1999). “Modernidad y sociedad civil”. En Olvera, Alberto (coord.). *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México.
- Tapia Mónica; Beatriz Campillo; Susana Cruickshank y Giovanna Morales (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. México: Alternativas y Capacidades.
- Texier, Jacques (1976). *Gramsci, teórico de las superestructuras*. México: Ediciones de Cultura Popular.
- Alain Touraine (2011). *Después de la crisis. Por un futuro sin marginación*. Barcelona: Paidós.
- Verduzco, Gustavo (2003). *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. México: El Colegio de México / Centro Mexicano para la Filantropía.
- (2006). “Dilemas de un encuentro difuso entre el sector no lucrativo, la sociedad civil y la economía social. Reflexiones a partir del caso mexicano”. En Butcher, Jacqueline y María Serna (coords.). *El tercer sector en México. Perspectivas de investigación*. México: Cemefi / Instituto Mora.

- Walzer, Michael (2001). *Guerra, política y moral*. Barcelona: Paidós.
- Ziccardi, Alicia (2001). “La organización ciudadana en la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos”. Ponencia presentada en el marco del II Congreso del IGLOM sobre Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado. Guadalajara.
- Zúñiga, Teresa; Francisco Ibarra y Elena Aguilar (2002). “Una incidencia colectiva en Jalisco: proyecto ciudadano para legislar sobre violencia intrafamiliar a través de la iniciativa popular”. En Zarco, Carlos y Rafael Reygadas. *Incidencia pública de las organizaciones civiles en México*. México: CEAAL / Indesol.
- (2003). *Una historia que no termina*. Guadalajara: Imdec.

DOCUMENTOS EN FOTOCOPIAS E INFORMES

- Canto, Manuel (2001). “Las organizaciones civiles en la transición” (manuscrito no publicado). México.
- Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, Cepavi (2001). Plan general de trabajo 2001. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco / DIF.
- (2003). Acta de la 32 y la 33 sesiones ordinarias de la Junta de Gobierno. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco / DIF.
- (2003). Plan Estatal Interinstitucional en Violencia Intrafamiliar. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco / DIF.
- (2003). Segundo informe de actividades 2001–2002. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco / DIF.
- (2004). Historia y resultados 2000–2004. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco / DIF.
- (2006). Plan de trabajo 2006. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco / DIF.
- (2006). Programa Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar 2004–2007. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco / DIF.

- Cortés, Fernando; Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha (2005). “Investigación cualitativa y política social en México” (manuscrito no publicado). México.
- García, Ma. del Rocío (2005). III Informe de actividades 2004–2005. Guadalajara: Instituto Jalisciense de las Mujeres.
- (2007). V Informe de actividades 2006–2007. Guadalajara: Instituto Jalisciense de las Mujeres.
- Gobierno del Estado de Jalisco. Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco 2001–2007. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Regalado Santillán, Jorge (2010). “Los movimientos sociales en México; la vía autonomista y comunitaria”. Ponencia presentada en el seminario Remiso Occidente, realizada el 7 y 8 de octubre en Guadalajara, en la Casa Clavigero del ITESO.

LEYES Y REGLAMENTOS

- Congreso del Estado de Jalisco (2001). Dictamen de iniciativa presentada por el Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña, gobernador constitucional del estado, con relación al Instituto Jalisciense de la Juventud. Jalisco, 15 de marzo de 2001.
- Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Jalisco. Aprobación: 4 de diciembre de 2003. Publicación: 18 de diciembre de 2003.
- Ley del Instituto Jalisciense de las Mujeres. Aprobación: 18 de diciembre de 2001. Publicación: 29 diciembre de 2001.
- Ley orgánica del Instituto Jalisciense de la Juventud. Aprobación: 31 de enero de 2002. Publicación: 12 de febrero de 2002. Sección II.
- Reglamento Interior del Instituto Jalisciense de la Juventud. Expedición: 4 de febrero de 2004. Publicación: 29 de abril de 2004. Sección IV.
- Reglamento de la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Jalisco. Expedición: 6 de diciembre de 2004.

Reglamento Interior del Instituto Jalisciense de las Mujeres. Expedición: 27 de mayo de 2002. Publicación: 15 de junio de 2002. Sección II.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Anzola, Aurora (2007). “La ciudadanía en el contexto latinoamericano contemporáneo: caso venezolano”. Lara: DAC-UCLA de la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado de Venezuela [DE disponible en: <http://www.ucla.edu.ve/dac/Departamentos/AdmPubII/materiales/Aurora%20Anzola%20Nieves%20%20trabajo%20mesa%205%20Congreso%20ALAS%202003.pdf>, consultada en septiembre de 2013].

Cámara de Diputados (2000). “Los resultados electorales en la elección para presidente de la república en México”. México: Cámara de Diputados [DE disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SIA-DEC-12-2000.pdf>].

Cifras sobre la pobreza en México. México: Coneval [DE disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Medicion-de-la-pobreza.aspx>, consultada en agosto de 2008].

Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, Cepavi. La voz del Cepavi, núms.1-12 [DE disponible en: <http://sistemadif.jalisco.gob.mx/Cepavi/notas.php#notas>, consultada el 1 de septiembre de 2013].

Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup 2008). México: Secretaría de Gobernación [DE disponible en: http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Cuarta_ENCUP_2008, consultada en julio de 2013].

Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup 2001). México: Secretaría de Gobernación [DE disponible en: http://encup.gob.mx/es/Encup/Primera_ENCUP_2001, consultada en julio de 2013].

- Minutas de las sesiones realizadas entre 2002 y 2005 de la Junta de Gobierno y del Consejo del Instituto Jalisciense de la Juventud [DE disponible en: <http://www.ijj.gob.mx/ijj/index.php?o=9>, consultada en junio de 2006].
- O'Donnell, Guillermo (2001). "La irrenunciabilidad del Estado de derecho". En *Instituciones y Desarrollo*, núms.8-9. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad [DE disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/19745a.pdf>, consultada en octubre de 2008].
- Santos, Boaventura (2008). "Latinoamérica bipolar". En Lavaca.org [DE disponible en: <http://lavaca.org/seccion/actualidad/1/1708.shtml>, consultada en diciembre de 2012].



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

Carlos Armando Peralta Varela es profesor investigador del ITESO, donde actualmente coordina el Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz. Doctor en ciencias sociales con especialidad en antropología social por el CIESAS Occidente. Ha colaborado con diversas organizaciones civiles. Cuenta con publicaciones en libros y revistas.



“Esta obra nos permite transitar de ilusiones generadas por los dominadores hacia pistas que hacen emerger otros agrupamientos que se han ido colocando al margen del capital y el estado. La potencialidad crítica de este libro se nutre de una investigación sólida y cuidada, y de una aspiración democrática”.

Jorge Alonso

Investigador del CIESAS Occidente

¿La sociedad civil es el motor que puede impulsar la democratización en un país como México? En esta obra se ofrece una investigación sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y sus representantes en los espacios institucionales creados oficialmente para propiciar el involucramiento de la ciudadanía en el diseño de políticas públicas.

A través de un análisis crítico de tres escenarios en un estado pionero como Jalisco, donde se utilizó por primera vez la figura de la iniciativa popular para impulsar una nueva norma legal, el autor busca calibrar las posibilidades de una cogestión por parte de los sectores de la sociedad civil incorporados en los organismos públicos y, a la vez, evidencia los límites intrínsecos de las OSC y su desempeño. Además, ofrece una serie de recomendaciones para quienes integran las OSC para hacer más eficiente su trabajo en los espacios que les cede el gobierno e incidir así en una mayor democratización de la sociedad.

