

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA**

**Instituto de Investigaciones Sociales**

**Maestría en Ciencias Sociales**

Tesis para obtener el grado de maestro  
con el tema:

**La Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil  
del Valle de Mexicali en la Política Social  
del Estado de Baja California, México**

Presentado por:

**Nadia Nieblas Núñez**

Director de Tesis:

**Dr. Pablo Jesús González Reyes**

# INDICE

<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
a) <b>Antecedentes .....</b>	<b>5</b>
b) <b>Justificación y planteamiento del problema .....</b>	<b>8</b>
<i>Preguntas de investigación .....</i>	<i>11</i>
<i>Objetivos generales de investigación .....</i>	<i>12</i>
<i>Objetivos específicos de investigación .....</i>	<i>12</i>
c) <b>Metodología .....</b>	<b>12</b>
d) <b>Principales hallazgos .....</b>	<b>14</b>
e) <b>Estructura del trabajo .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO I: SOCIEDAD CIVIL Y OSC .....</b>	<b>17</b>
1.1 <b>Sociedad civil .....</b>	<b>17</b>
1.1.1 <b>Liberalismo y republicanismo en el concepto de sociedad civil .....</b>	<b>18</b>
1.1.2 <b>Neo-marxismo y comunitarismo en el concepto de sociedad civil .....</b>	<b>22</b>
1.1.3 <b>La Tercera vía y el concepto de sociedad civil .....</b>	<b>24</b>
1.1.4 <b>Sociedad civil en México .....</b>	<b>26</b>
1.1.5 <b>Categorías de asociacionismo dentro de la sociedad civil .....</b>	<b>27</b>
1.2 <b>Organizaciones de la sociedad civil y democracia .....</b>	<b>30</b>
<b>CAPITULO II: POLITICA SOCIAL, PARTICIPACION CIUDADANA Y OSC .....</b>	<b>34</b>
2.1 <b>Política pública .....</b>	<b>34</b>
2.1.1 <b>Modelos conceptuales para la toma de decisiones en la política pública .....</b>	<b>36</b>
2.1.2 <b>Proceso de política pública .....</b>	<b>41</b>
2.2 <b>Política social .....</b>	<b>43</b>
2.2.1 <b>Funciones de la política social .....</b>	<b>44</b>
2.2.2 <b>Paradigmas de política social .....</b>	<b>45</b>
2.3 <b>Participación ciudadana .....</b>	<b>49</b>
2.3.1 <b>Ventajas de la participación ciudadana .....</b>	<b>50</b>
2.3.2 <b>Limitaciones de la participación ciudadana .....</b>	<b>51</b>

2.4 OSC como medios de participación ciudadana en la política social .....	52
2.5 Panorama general de la política social y participación en México.....	54
<b>CAPITULO III: MARCO CONTEXTUAL DE LAS OSC .....</b>	<b>63</b>
3.1 Organizaciones de la sociedad civil en Latinoamérica .....	63
3.1.1 Estudios particulares de OSC en la región latinoamericana .....	66
3.2 Organizaciones de la sociedad civil en México.....	68
3.2.1 Estudios particulares de OSC en México .....	71
3.3 Organizaciones de la sociedad civil en la frontera norte de México .....	74
3.4 Organizaciones de la sociedad civil en Baja California.....	78
3.5 Organizaciones de la sociedad civil en el Municipio de Mexicali.....	83
<b>CAPÍTULO IV: ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL VALLE DE MEXICALI Y LA POLÍTICA SOCIAL ESTATAL.....</b>	<b>86</b>
4.1 Organizaciones de la sociedad civil en el valle de Mexicali.....	86
4.1.1 Características de las organizaciones de la sociedad civil del valle de Mexicali .....	91
4.1.1.1 Organizaciones de la sociedad civil de tratamiento de adicciones en el valle de Mexicali.....	92
4.1.1.2 Organizaciones de la sociedad civil de esparcimiento en el valle de Mexicali .....	95
4.1.1.3 Organizaciones de la sociedad civil de asistencialismo en el valle de Mexicali .....	96
4.2 La política social del Estado de Baja California .....	98
4.2.1 La filosofía panista.....	99
4.2.2 La política social del estado de Baja California durante la administración 2001-2007.....	102
4.3 La participación dentro de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado.....	107
4.3.1 Diseño e implementación de la política social en la SEDESOE .....	110
4.4 La participación de las organizaciones de la sociedad civil del valle de Mexicali en la política social de la SEDESOE.....	117
<b>COMENTARIOS FINALES .....</b>	<b>123</b>
<b>ANEXO METODOLÓGICO .....</b>	<b>133</b>
APENDICE 1.....	137
APENDICE 2.....	139

**APENDICE 3**..... 141

**BIBLIOGRAFIA**.....142

## **Agradecimientos**

La culminación de esta tesis es la finalización de todo un proyecto, el cual representa un camino largo y satisfactorio, pero no sin dificultades y tropiezos, para lograr una meta muy importante en mi vida. Quisiera aprovechar este espacio para agradecer a las personas que hicieron esto posible, no podré jamás, por cuestión de mi limitada capacidad humana, mencionar a la totalidad de gente que me ayudó de manera directa o indirecta. Pero al menos será un esfuerzo por recopilar a todos aquellos seres que dejaron huella en mi memoria. Primero que nada quiero agradecer a todos los profesores del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California, que me impartieron algún curso o enseñanza que pude aplicar en mi trabajo. Principalmente a aquellos que me ayudaron con la síntesis de la vasta información encontrada, o aquellos también que me orientaron en la profundización de mi búsqueda donde los recursos y fuentes eran escasos. Estas personas incluyen, Mtra. Martha Stamatis, Dra. Margarita Barajas, Dra. Leticia Figueroa, Dra. Lya Niño, Dr. Rafael Arriaga. Quiero darles un agradecimiento muy especial al Dr. José Asunción Moreno Mena por su ayuda y orientación durante toda la Maestría y al Dr. Pablo Jesús González Reyes, mi director de tesis, por su detallada revisión, oportunos comentarios y reconocimiento a mi trabajo. A los lectores de la tesis, gracias por sus comentarios, Mtra. María del Carmen Echeverría, Dr. José Asunción Moreno Mena, Dra. Marcela Reyes y Mtro. Armando León Valladolid.

Por último, gracias a mis hijos, Gaby, Diego y David, por ese tiempo que me dieron o les quité para realizar este proyecto. Pero hay una persona fundamental en mi vida a la cual le dedico este trabajo, a mi compañero de vida, Héctor. Él ha sido mi soporte principal, mi guía, mi animador en los momentos más difíciles y sobretodo ha creído siempre en mí. Gracias por estar ahí cuando lo necesito, porque siempre logras que me esfuerce para dar lo mejor, pero sobre todo gracias por todo tu amor, este fruto te lo debo a ti.

## **Introducción**

### a) Antecedentes

Las décadas de ochentas y noventas observaron una explosión en el número de Organizaciones de la Sociedad Civil<sup>1</sup> (OSC) en los países en vías de desarrollo, tomando un papel preponderante en el cambio de las relaciones Estado-Sociedad. Esto fomentó el incremento en su aceptación y popularidad por parte de los gobiernos y agencias internacionales de desarrollo. Las OSC son conceptualizadas como vehículos de promoción de la democracia, provisión de servicios y promotoras del desarrollo para los sectores más desprotegidos. Bajo las tendencias neoliberales de demarcar al mercado y la iniciativa privada como los entes generadores de crecimiento económico y atención a la sociedad, junto con la constate disminución del papel del gobierno en estos rubros, hacen de las OSC organismos atractivos por sus mecanismos de alta eficiencia al más bajo costo, para servir a los más pobres y desprotegidos que no tienen acceso a la atención brindada por el mercado (Fowler, 1988; Meyer, 1992). Las OSC siempre han estado presentes cuando los gobiernos no atienden a los sectores más pobres, la diferencia ahora es que son vistas como los canales preferidos para la provisión de servicios y de alguna manera sustituir al Estado, representando esto una disponibilidad enorme de fondos dirigidos a las OSC (Meyer, 1992).

Pero este acercamiento presenta varias críticas, se le califica como una visión utópica y como la nueva panacea a los problemas del desarrollo y la democracia (Vivian, 1994; Edwards y Hulme, 1996). El gran apoyo y la aceptación que tienen para la recepción de fondos nacionales e internacionales representan grandes oportunidades y peligros. Las OSC pueden utilizar los fondos para llevar más servicios a los grupos vulnerables, hacer escuchar sus demandas,

---

<sup>1</sup> Para efectos de este trabajo se consideran Organizaciones de la Sociedad Civil aquellas organizaciones que anteriormente se conocían como ONGs.

incrementar el cabildeo y establecer presión al gobierno, pero también corren el riesgo de seguir agendas ajenas a las propias en el afán de la obtención de recursos y con esto arriesgar su independencia. Ya desde finales de los ochentas algunos autores como Hellinger y O'Rogan (1988) vislumbraban los peligros de la corrupción en las OSC, no solamente en cuestión de mal manejo de recursos, sino más importante aún en la desviación de su papel como transformadoras de la sociedad.

Este sector de la sociedad civil es una importante fuerza económica a nivel internacional. En promedio representa el 4.6% del producto interno bruto en muchas de las regiones del mundo, produce el 5% del total del empleo no agrario y representa el 10% del total de empleos en el área de servicios. Si la economía de las OSC de todo el mundo formara una nación independiente, constituirían la octava economía a nivel mundial. Ciertamente estos datos difieren en las regiones desarrolladas de las menos desarrolladas. En Europa el sector de las OSC representa el 7% de la mano de obra no agrícola, mientras que en Latinoamérica solo constituye el 2.2% de los empleos remunerados fuera de la agricultura (Salamon, Anheier, List, et al., 1999).

La mayor parte del siglo XX las OSC en México no representaron un sector activo en la prestación de servicios y defensa de los derechos humanos, estas áreas estaban dominadas por el Estado y la Iglesia. El gobierno monopartidista del Partido Revolucionario Institucional no promovió los incentivos y menos aún los espacios para que las organizaciones de la sociedad civil prosperaran. Fue hasta la década de los ochentas que México experimentó la explosión de OSC con el terremoto de 1985, la incapacidad del Estado de atender a las víctimas de la catástrofe empujó a la ciudadanía a organizarse. A partir de ese momento el país fue testigo de la emergencia de un nuevo sector social preocupado por la resolución de los problemas sociales, políticos y hasta ecológicos, poco a poco estas organizaciones han ganado espacios para hacerse

escuchar. Es en la década de los noventa que se observa el mayor crecimiento de organizaciones en el país, en el período de 1994-2000 el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) reporta un crecimiento de 2,364 organizaciones a 6,887 a nivel nacional.

El dismantelamiento del Estado Benefactor con los ajustes estructurales abrió espacios que las organizaciones han ido ocupando en la atención a los sectores sociales más vulnerables. Con la reducción del Estado la política social tiene que abrir espacios a la participación de otros actores para solucionar las demandas sociales. Desde principios de la década de los noventa el discurso del gobierno mexicano aboga por la participación ciudadana, principalmente en la política social. Las OSC representan un buen socio para el Estado mexicano, sus características de alta eficiencia a menor costo, directo apego a la comunidad y baja burocracia las perfilan como un buen agente de cooperación.

El estado de Baja California se debe entender dentro del contexto nacional. Al igual que el resto del país el surgimiento de las OSC se presenta a finales de la década de los ochentas, siendo ciudadanos de clase media que se organizan para atender demandas que el sector gobierno no puede cubrir. La década de los noventa representó un período de luchas y trabajo intenso para obtener mejores canales de participación e injerencia en la política pública del Estado por parte de las OSC. Durante la administración estatal 2001-2007 la participación ciudadana organizada se toma como estandarte de discurso gubernamental. El fenómeno de la participación ciudadana y la colaboración con las OSC se manifiesta en casi toda la política pública estatal, pero principalmente en la política social. El discurso en la política social en Baja California, durante este período, llama a la participación de las OSC para cooperar en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y su máxima expresión queda plasmada en la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo y Bienestar Social, la cual faculta a las OSC del estado para participar

y tomar decisiones en la política pública. Dicha ley fue impulsada por las mismas OSC del estado con el apoyo de algunos funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado, y tras varios años de trabajo intensivo logran desarrollar una propuesta de iniciativa de ley para el gobierno estatal. La propuesta original es vetada por el ejecutivo causando un sentimiento de desilusión entre la mayoría de las OSC que habían trabajado en el proyecto, sin embargo algunas continúan y tras ciertos arreglos y modificaciones y otro período de intenso cabildeo logran que la ley se apruebe. Bajo esta ley se conforma el Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Desarrollo y Bienestar Social, órgano que funciona como interlocutor entre las OSC de Baja California y el Estado. Entre las funciones más relevantes del Consejo está la de capacitación y profesionalización de las organizaciones, así como también la de proveer fondos para las OSC del estado. Está conformado por representantes de organizaciones de todo el estado que a través del Consejo hacen escuchar su voz.

b) Justificación y planteamiento del problema

El estado de Baja California es una entidad fronteriza que comparte las mismas dinámicas de la región norte de México. Esta región, especialmente la frontera, se caracteriza por un gran dinamismo demográfico y económico, asociado a las ventajas competitivas del modelo industrial maquilador y localización geográfica frente al mercado norteamericano, con una gran capacidad exportadora, una agricultura moderna e industrial y con fuerte inversión extranjera. Presenta los índices de desarrollo humano más altos, posee los mejores indicadores de esperanza de vida al nacer, mayor tasa de alfabetización, matrícula escolar y producto interno bruto per cápita (Alba Vega, 2007). A pesar de estas características peculiares dentro del contexto nacional, el estado presenta los índices más bajos de participación ciudadana a nivel nacional contradiciendo la teoría de que teniendo una clase media fuerte la participación ciudadana aumenta (Espinoza

Valle, 2007), y los casos de incidencia en la política pública por parte de las OSC del estado son aislados y efímeros (Moreno, 2005).

Esta investigación se centra en el valle de Mexicali<sup>2</sup>, situado en el municipio de Mexicali en el estado de Baja California. El valle de Mexicali es un área predominantemente rural agrícola que colinda con la frontera de Estados Unidos y a pesar de pertenecer a la región más desarrollada de México, presenta características de marginación. Algunas de las poblaciones con menor acceso a servicios y con índices de mayor pobreza en el estado están en el valle de Mexicali, y son aquellas compuestas en su mayoría por trabajadores agrícolas migrantes. Estas poblaciones presentan bajos niveles educativos, pobre alimentación, poco acceso a servicios médicos y viviendas de baja calidad. Es una de las zonas donde se localiza el mayor índice de analfabetismo del estado y el menor ingreso por familia (Moreno y Niño, 2004).

Como zona marginal, el valle de Mexicali recibe especial atención por parte de los programas sociales del estado. La Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDESOE) es una de las entidades gubernamentales con mayor presencia en el área, a su vez también es una de las entidades con un discurso fuertemente orientado al fomento y uso de la participación ciudadana. El período 2001-2007 en esta dependencia es de singular importancia para las OSC, es en el año 2001 que se aprueba la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California, la cual fomenta un programa especial para OSC dentro de la SEDESOE por medio del cual se encarga de proporcionarles recursos y medios para ayudar al mejor desempeño de sus funciones. También es durante este período que se pone en operación la

---

<sup>2</sup> Para uso de este trabajo la referencia del "valle de Mexicali" se utiliza para la zona predominantemente rural del municipio de Mexicali. El valle de Mexicali tiene como frontera: al norte, los Estados Unidos; por el sur el límite son las marismas, donde desemboca el río Colorado; hacia el oriente está la Laguna Salada, y hacia el poniente el río Colorado y la presa Morelos. Tiene una superficie de 329,800 Has. con 173, 719 habitantes, lo que representa el 22.5 % de la población total municipal distribuida en una superficie casi cinco veces mayor que la del centro poblacional de la ciudad de Mexicali (COPLADE, 1998).

Ley y con ello se crea el Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California, órgano a través del cual las OSC pueden participar e incidir en la política pública.

Las OSC forman parte primordial de los procesos de democratización en países como México, las organizaciones de Baja California han fomentado cambios legislativos a su favor que han antecedido el ámbito nacional, además llevan a cabo nuevas formas de hacer política pública donde el ciudadano ya no es un objeto sino el agente de su propio devenir político (Moreno, 2005). La literatura de organizaciones de la sociedad civil demuestra que las OSC de las comunidades rurales o marginadas tienden a ser las menos capacitadas y con menor consolidación. Principalmente en el norte de México las OSC consolidadas con presencia en zonas marginales no se preocupan por cooperar con las organizaciones ya formadas en estas zonas y ayudarlas a profesionalizarse (Zabin, 1997). Varios autores, como Moreno Mena, reconocen la escasez de estudios sobre las OSC en el estado, además los estudios encontrados durante esta investigación se basan en el análisis de organizaciones fundamentalmente urbanas, no de manera explícita pero la mayoría de las investigaciones se concentra en organizaciones de la ciudad. Este estudio refleja la situación de OSC que no son de la urbe, establecidas en una zona primordialmente rural llamada valle de Mexicali en el estado de Baja California.

Para el valle de Mexicali existe una deficiencia de estudios específicos sobre la situación de OSC formadas por sus residentes, la participación ciudadana que llevan a cabo estas organizaciones y su relación con la política social del estado. Es importante conocer si las OSC locales están haciendo uso de los canales de apertura a la participación ciudadana brindados por la SEDESOE y de qué manera lo hacen. Conocer la situación de las OSC del valle de Mexicali y su relación con la política social estatal brinda un panorama más completo sobre la realidad de la

participación ciudadana organizada en la SEDESOE, descubriendo sus avances, debilidades y retos por cumplir.

Conocer las OSC del valle permitirá profundizar el análisis de sus peculiaridades en investigaciones subsecuentes, y plasmar de manera general sus diferencias y similitudes con las urbanas analizadas en investigaciones anteriores. Además enfocar el estudio en organismos ciudadanos rurales, sus formas de participar y los canales y mecanismos que el gobierno les brinda para esto, profundiza la discusión sobre qué elementos son los necesarios para que la ciudadanía en condiciones más adversas sea protagonista de su propio desarrollo y avance.

Estudiar las organizaciones ciudadanas en una zona agrícola, como el valle de Mexicali, nos permite conocer si organismos ciudadanos fuera de la ciudad están participando en la política social estatal, que características tienen las que participan y por qué participan. Por lo anterior, esta investigación tiene el propósito de estudiar las Organizaciones de la Sociedad Civil del valle de Mexicali y su participación en la política social del Estado emanada por la Secretaría de Desarrollo Social del Estado en el período 2001-2007, así como también los canales de participación ciudadana brindados por esta entidad. Para lo cual este trabajo se planteó una serie de preguntas de investigación.

#### *Preguntas de investigación*

- ¿Qué características presentan las Organizaciones de la Sociedad Civil del valle de Mexicali y cuál fue su participación en la política social<sup>3</sup> del estado de Baja California en el período 2001-2007?
- ¿Cómo fue la política social estatal y que canales de apertura a la participación ofreció en el período 2001-2007?

---

<sup>3</sup> Específicamente la política social de la SEDESOE

Para contestar las preguntas de investigación se plantearon objetivos generales.

*Objetivos generales de investigación*

- Estudiar a las Organizaciones de la Sociedad Civil del valle de Mexicali y su participación en la política social estatal en el período 2001-2007.
- Estudiar la política social estatal y sus canales de apertura a la participación en el período 2001-2007.

De estos objetivos generales se desprenden los objetivos específicos.

*Objetivos específicos de investigación*

- Identificar a las Organizaciones de la Sociedad Civil del valle de Mexicali.
- Caracterizar a las Organizaciones de la Sociedad Civil del valle de Mexicali.
- Analizar la política social del estado en el período 2001-2007.
- Identificar los canales de apertura a la participación de la política social del estado en el período 2001-2007.
- Identificar la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil del valle de Mexicali en la política social estatal en el período 2001-2007.

c) Metodología

La metodología utilizada para responder a las preguntas de investigación y alcanzar estos objetivos fue de carácter cualitativo. Se utilizó el análisis documental y bibliográfico y la entrevista abierta y semi-estructurada. Se entrevistaron funcionarios de gobierno e informantes clave de la administración 2001-2007 y directivos de OSC del Valle de Mexicali. Se analizaron documentos de gobierno como el Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007, el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2002-2007, los Informes de Gobierno del Estado, así como diagnósticos del

valle de Mexicali realizados por la SEDESOE, en el Programa de Desarrollo Regional del Valle de Mexicali.

Para la elección de las OSC se recurrió al directorio de organizaciones que maneja la SEDESOE en sus versiones de los años 2005, 2006 y 2007, en el cual se detectaron 13 organizaciones que residían en el valle de Mexicali. En entrevista con la asistente de la directora de Vinculación con OSC de la SEDESOE, Lic. Luz Valdéz, se consultó cuales eran aquellas que estaban formadas desde la administración 2001-2007, y por sus registros las 13 detectadas presentaban esta característica. Del total del universo la gran mayoría son OSC orientadas a tratar adicciones, un asilo para ancianos, una casa hogar para niños y dos organizaciones deportivas. La muestra de la investigación fue casuística y la entrevista fue semi-estructurada (para ver guías de entrevistas revisar el Anexo Metodológico), de las organizaciones de adicciones se entrevistaron a tres, el asilo para ancianos, la casa hogar para niños y una organización deportiva. Además se entrevistó a un miembro del Comité Coordinador de Centros de Rehabilitación y Reintegración de Adicciones, Sr. Antonio Payán Ramírez, y a un miembro del Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California, Sr. Arturo Balderrama. También se entrevistó a una líder comunitaria del valle, la Sra. Julia Flores, para conocer el desarrollo y influencia de las OSC en las comunidades.

La entrevista para funcionarios de gobierno fue de manera abierta, se entrevistó a varios funcionarios de la SEDESOE: el Director de Planeación del área de Inversión Pública, Lic. Luis Rivera; a una de las asistentes ejecutivas del titular, Lic. Zulma Covarrubias; a la Directora del Departamento de Vinculación con OSC, Lic. Gabriela Navarro; a la Coordinadora de Promoción Social, Lic. Leticia Castañeda (la cual tuvo que ser por vía telefónica y no presencial por falta de disposición de tiempo de la funcionaria); y se entrevistó un ex-funcionario de la dependencia que

fue protagonista en los cambios hechos sobre participación ciudadana, Psi. Gabriel Preciado, director de Desarrollo de OSC del municipio de Tijuana. Además se utilizaron entrevistas realizadas en otras investigaciones sobre OSC en el estado, que se consideraron pertinentes por su información para el estudio.

La limitación más notable de la investigación es el carácter casuístico de la muestra, se trató de que estuviera proporcionalmente distribuida pero no se pudo contactar a algunas organizaciones y se tuvo que recurrir a las que estuvieran disponibles. La entrevista telefónica con uno de los funcionarios tuvo que utilizarse por falta de disponibilidad de tiempo del entrevistado, esto limitó una interacción más profunda.

#### d) Principales hallazgos

La información recabada de las entrevistas de OSC y funcionarios se comparó con la información analizada en la documentación y bibliografía. De manera general la investigación reveló que las OSC mejor organizadas eran las que trataban adicciones por su conexión con las organizaciones del mismo rubro del resto del estado. Esto les brindaba la ventaja de poder participar e incidir con mayor fuerza en la toma de decisiones de la SEDESOE a través del Consejo de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social del Estado, aunque hay que resaltar que ninguna pertenecía al Consejo, estaban representadas a través de los directivos de la red a la que pertenecen. Sin embargo, la ventaja se materializa únicamente en la obtención de recursos provenientes del gobierno. El resto de las organizaciones carece de fuerza y representación en dicho órgano, es mas no conocen bien sus funciones. Todas las OSC entrevistadas tienen una gran influencia religiosa (protestante y católica) y los lazos binacionales son efímeros y casuísticos, los aprovechan para la obtención de recursos, principalmente de las

iglesias protestantes estadounidenses. Las organizaciones de carácter deportivo son las que presentan la menor dependencia a los fondos gubernamentales.

La participación dentro de la política social de la SEDESOE aún es ambigua y confusa, carece de mecanismos específicos. Aunque la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California faculta a las OSC para incidir en la toma de decisiones, las OSC del valle de Mexicali no conocen a profundidad la Ley ni cómo actuar sus facultades. Existe una seria discrepancia entre el discurso de gobierno en cuanto a participación y la percepción de las OSC. Las OSC del valle de Mexicali no se sienten incluidas en la toma de decisiones ni mucho menos en la operación de los programas de la SEDESOE. También hay que resaltar que sigue estando presente una relación paternalista, asistencialista y corporativa entre el gobierno y las organizaciones, la mayor partida en los recursos de las OSC del valle proviene de gobierno. En el caso de las organizaciones que atienden a farmacodependientes se observa una diversificación en sus funciones, misión y objetivo para obtener una mayor cantidad de recursos gubernamentales, lo que denota que el Consejo ni la SEDESOE han puesto el énfasis necesario en capacitar a las OSC para ser corresponsables y participativas.

#### e) Estructura del trabajo

El trabajo está dividido en cuatro capítulos y los comentarios finales, los dos primeros son de carácter teórico, el tercero es un acercamiento contextual y el último son los hallazgos empíricos. En el Capítulo I se brinda un panorama general de la teoría de Sociedad Civil, de donde proviene el concepto y la discusión contemporánea en torno a él. Se discuten las formas de asociacionismo de la sociedad civil sugeridas por Alberto Olvera, para después pasar a la discusión teórica de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), su importancia en la actualidad en los procesos de desarrollo y democratización, así como también los problemas por los que llegan a pasar. El

Capítulo II realiza una descripción teórica de la política pública, los paradigmas dominantes y el proceso de la política pública; para después pasar a la política social, las funciones y los paradigmas dominantes de política social; se incluye un sub-apartado de participación y su importancia en la política social; enseguida se presenta la relación de las OSC en la política social como medios de participación, y por último se brinda un panorama general de la evolución y cambios de la política social y la participación en México y el papel de las OSC en este proceso. El Capítulo III presenta un marco contextual de las OSC desde Latinoamérica, pasando por México, la región norte del país, el estado de Baja California, para llegar a la situación de las OSC en el municipio de Mexicali. El Capítulo IV son los hallazgos del trabajo empírico conectados con la teoría descrita en los capítulos anteriores. Finalmente se presentan los comentarios finales de la investigación y preguntas que quedan pendientes por contestar para profundizar el análisis.

## **CAPÍTULO I: SOCIEDAD CIVIL Y OSC**

A través de este capítulo se brinda un breve panorama histórico de la polémica del concepto de sociedad civil, sus diferentes concepciones y variaciones dentro de ellas. Encontrando que aún en nuestros días no existe una homogeneidad en la definición y se sigue acotando a lo que comúnmente conocemos como ONGs. Posteriormente, el capítulo presenta un apartado de las Organizaciones de la Sociedad Civil como uno de los actores de la sociedad civil y su importancia en los procesos democratizadores.

### **1.1 Sociedad civil**

Sociedad civil es un concepto de la ideología occidental tan antiguo que aparece desde la época aristotélica y con aplicaciones en el antiguo imperio romano en la concepción de la comunidad política. Cobra relevancia contemporánea a partir de una serie de acontecimientos sociales y políticos. Por un lado, los procesos de transición democrática en los países de Europa del Este y América Latina convirtieron a la sociedad civil en un símbolo de lucha contra el autoritarismo y sometimiento. En segundo lugar, el auge de los nuevos movimientos sociales a favor de los derechos humanos y de una construcción de mayores espacios sociales. Otro aspecto que hizo atractivo el concepto de sociedad civil fue el abandono del compromiso cívico en democracias consolidadas, por lo que se apreció como una solución para un mejor funcionamiento social. De lo anterior se desprende la sociedad civil no solamente como un recurso simbólico para los movimientos sociales democratizadores, sino que se ha configurado como uno de los ejes centrales de algunas de las teorías actuales de democracia (Saucá y Wences, 2007).

A través de una revisión de la evolución histórica del concepto, José A. Moreno Mena (2005) detecta dos principales corrientes: la liberal-republicana y la neomarxista. En la filosofía griega y

romana la sociedad civil se aprecia como un espacio público, distinto de la familia. En el renacimiento el concepto ya denota intentos por separar la sociedad civil de la sociedad política, pero es hasta la Ilustración cuando se diferencia entre sociedad civil y Estado. En los siglos XVIII y XIX, bajo la corriente liberal, la sociedad civil adquiere connotaciones económicas. Tocqueville es el primero en reconocer la importancia de la sociedad civil en la vida democrática. Hegel concibe a la sociedad civil como un Estado imperfecto, un paso intermedio de la familia hacia el Estado. El marxismo le devuelve sus connotaciones económicas al concepto. Gramsci, es quien, en el siglo XX categoriza a la sociedad civil como símbolo de conflicto y su uso como fuerza política. Ya a finales del siglo XX, el concepto se moldea como un espacio de negociación de diferentes actores, un espacio no homogéneo, además se diferencia entre sociedad civil, Estado y mercado.

### **1.1.1 Liberalismo y republicanismismo en el concepto de sociedad civil**

Desde finales del siglo XVII pensadores como Locke y Harrington desarrollaron el concepto de sociedad civil –la corriente liberal que hasta ahora delinea el término en su concepción más utilizada- dentro de lo social diferenciándola del Estado. Esta corriente fue seguida subsecuentemente por Ferguson, Adam Smith, Rousseau, Hegel y Tocqueville como concepto difuso y más que nada servía como una sombrilla bajo la cual se cobijan todas las instituciones fuera del Estado.

Es Hegel quien primeramente profundiza el concepto y sus trabajos constituyen los primeros intentos de la significación contemporánea que se le asigna a este concepto (Cristi, 1999). Para este filósofo alemán la sociedad civil es fruto de una dinámica particular, propia de la emergente sociedad capitalista de su época, que resultaba completamente ajena a lo político. Era un conjunto de intereses individuales y colectivos que finalmente serian superados por el Estado.

Aunque Hegel miraba a la sociedad civil como producto del capitalismo, reconocía que iba más allá de los intereses económicos, sino que también abarca una esfera de ética y ley, y otros grupos intermediarios que hoy llamamos organizaciones voluntarias (Alexander, 2006).

En la obra de Tocqueville la sociedad civil está íntimamente ligada a la sociedad democrática liberal y capitalista, pero también es el resultado histórico de una esfera que comprende los derechos individuales y asociaciones voluntarias, donde la concurrencia pacífica de unos con otros en la persecución de sus distintos asuntos, intereses e intenciones privadas está garantizada por el Estado. Para este pensador el asociacionismo es síntoma de la vitalidad democrática, es decir, con una sociedad civil vigorosa es más democrática la sociedad (Navarrete, 2007).

Siguiendo el pensamiento liberal se encuentran varios autores que marcaban la idea de sociedad civil en un esquema dicotómico, como lo notara Norberto Bobbio, separándola del Estado. En esta corriente se enmarcan von Hayek, Friedman y Nozick, pensadores que moldean a la sociedad civil como contraparte del Estado para la defensa de los intereses privados. Pero como el mercado ha demostrado no ser un garante efectivo de la igualdad y justicia social, han surgido intelectuales, que aunque en la corriente liberal, enmarcan el concepto de sociedad civil desde una perspectiva de igualdad (Cohen y Arato, 1992).

En el liberalismo igualitario de John Rawls la sociedad civil es vista como un lugar de expresión de intereses particulares y como un escenario de deliberación para construir decisiones colectivas. Al igual que sus antecesores, Rawls la concibe como una mediación entre el Estado y el mercado, pero le atribuye características de igualdad, porque se presume que todo interés vale exactamente lo mismo. Rawls bajo la idea de justicia como equidad aboga por la disminución del Estado y la política, como si esos espacios fueran de inmediato a ser ocupados por individuos comunes preocupados por el bien de todos. En el pensamiento rawlsiano la idea

de sociedad civil es comprendida en el contexto de pluralidad de creencias y doctrinas, en donde el pluralismo en la sociedad no se reprime. (Sahui, 2007).

Alexander (2006) ha desarrollado una versión de sociedad civil en la que insiste que el eje fundamental en ella es una red de valores y principios institucionalizados que propician y estabilizan las capacidades asociativas de los ciudadanos, reproduce los valores de la tolerancia y el respeto a la ley e induce un activismo cívico que construye canales de influencia hacia el mercado y el Estado.

En el republicanismo contemporáneo, el discurso de la sociedad civil se encuentra entre los intereses privados y egoístas del individuo y un Estado coactivo, como un espacio intermedio para la asociación, participación y deliberación común de los ciudadanos sobre asuntos de interés colectivo. El espacio de intermediación social entre la política estatal y la economía mercantil ha sido ocupado por una serie de asociaciones civiles, constituidas por individuos que ejercen sus derechos políticos para participar en la gestión pública de la vida común. En el republicanismo, la clave de la sociedad civil se encuentra precisamente en estas asociaciones autónomas y esferas públicas creadas por ciudadanos. Es en estos ciudadanos que descansa la responsabilidad del orden social y la función básica de la sociedad civil es la política, es decir, crear los medios institucionales y las prácticas cívicas que permitan controlar el conflicto de las desigualdades sociales (Ortiz, 2007).

Una de las críticas más grandes a este acercamiento es que es demasiado utópico y radical, ya que les exige a los ciudadanos un compromiso cívico con la comunidad política que difícilmente muchos estarían dispuestos a cumplir. Habermas (1991) señala que es demasiado idealista hacer depender el proceso democrático de las virtudes cívicas de los ciudadanos. El ciudadano virtuoso del republicanismo es un individuo de carne y hueso, con intereses propios y egoístas. Dentro de

la *Teoría de la acción comunicativa* de este filósofo alemán, la sociedad civil se perfila como un espacio de conflicto permanente en donde cada actor lucha por sus propios intereses. Esta teoría guía la obra, probablemente más completa de nuestros tiempos, sobre sociedad civil de Cohen y Arato (1992) *Civil Society and Political Theory*. En su concepción de sociedad civil la definen como:

“una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta sobre todo por una esfera interna (especialmente la familia), la esfera de asociación (especialmente asociaciones voluntarias), movimientos sociales, y formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna es creada a través de formas de auto-constitución y automovilización. Esta institucionalizada y generalizada a través de leyes, y especialmente derechos subjetivos, que estabilizan diferenciaciones sociales. Las dimensiones de autogestión e institucionalización pueden existir separadamente, pero a largo plazo la acción independiente y la institucionalización son necesarias para la reproducción de la sociedad civil” (Cohen y Arato, 1992, p. ix).

Los autores no colocan a la sociedad civil completamente fuera de la esfera del Estado y el mercado. La sociedad económica y política generalmente nace de la sociedad civil y toma algunas de sus formas de organización y comunicación. La sociedad civil adquiere papeles tanto políticos como económicos. El papel político de la sociedad civil no está directamente ligada a la adquisición de poder y control, sino en la generación de influencia a través de asociaciones democráticas en la esfera pública. En lo económico la función de la sociedad civil es adquirir influencia en el mercado en la lucha de derechos, por ejemplo en las asociaciones laborales y sindicatos. Cohen y Arato elaboran un modelo tripartito que envuelve a la sociedad civil, el Estado y el mercado, pero no como antagonistas, sino como esferas interrelacionadas, en donde la sociedad civil trata de ganar influencia en los procesos políticos y económicos.

### **1.1.2 Neo-marxismo y comunitarismo en el concepto de sociedad civil**

Marx replica la dicotomía entre sociedad civil y Estado que iniciara Hegel, sin embargo para este pensador la sociedad civil estaba ubicada en el ámbito de la economía política, por lo que conformaba la forma productiva del capitalismo y con el advenimiento de la sociedad comunista, recuperaría el poder político que le había sido usurpado. En el pensamiento gramsciano la sociedad civil estaría compuesta por el conjunto de organismos privados, no estatales que contribuyen a la hegemonía y hacen posible la dominación (Navarrete, 2007). Pero también, Gramsci miraba en la sociedad civil la contraparte del Estado en una forma de conflicto y fuerza política para la lucha de clases. Si bien la catalogó como medio de hegemonía, sería tal si la sociedad civil fuera burguesa, para defender los derechos e intereses burgueses, pero le adjudica la virtud de poder ser utilizada para imponerse ante el Estado y el mercado por la vía de los partidos políticos (Cohen y Arato, 1992).

Seguidores de la versión gramsciana son Althusser, Anderson y Bobbio, al ser testigos de la caída de la Unión Soviética siguen viendo a la sociedad civil como un poderoso medio para proyectos contemporáneos de democratización. Althusser ve al Estado como un “aparato represivo” de la burguesía, y a la sociedad civil como su contraparte. La idea de Anderson mantiene a la sociedad civil separada del Estado, pero reafirma la noción de Gramsci de que la sociedad civil genera una hegemonía cultural en la producción de ideologías, pero que en última instancia son estas ideologías las que se sobrepondrán al Estado. Bobbio mira la sociedad civil como un medio de democratización y de expansión de la democracia pero sin tomar el lugar del Estado, juega un papel importante en la emancipación pero como garante de pluralidad y movimientos sociales (Cohen y Arato, 1992).

La corriente comunitaristas presentan a la sociedad civil en un paralelo con el Estado y el mercado, como un espacio de orden social en relaciones dinámicas, que en ocasiones pueden ser antagónicas, pero que en último término se reconocen como complementarias y recíprocamente necesarias. Esta trilogía de espacios suele ser la base del pensamiento sobre el desarrollo y las políticas públicas que intentan integrar en un todo coherente las dimensiones económicas, culturales y políticas del desarrollo de los pueblos. Uno de los principales expositores de esta corriente, Walzer en su conceptualización de la sociedad civil, supone que el hombre solo puede existir como ser social, en múltiples relaciones con otros y cuya realización no se da solamente en su rol de ciudadano, de miembro de una comunidad o consumidor de un mercado libre. En las sociedades actuales, los hombres y las mujeres, en cuanto a miembros de una sociedad civil, reúnen en sí una serie de identidades concurrentes, sin estar ligados a roles excluyentes o determinados. Es por esto, que los seres humanos vivimos en el ámbito de la fragmentación y el conflicto, pero también de las solidaridades concretas y auténticas. Así, Walzer determina la sociedad civil como el espacio donde ‘conectamos’ y nos convertimos en hombres y mujeres sociables y comunales (Navarrete, 2007).

El discurso moderno de la sociedad civil tiene su fuente ideológica en la corriente política liberal. La sociedad civil liberal se compone en oposición al Estado, de ahí que se establezca una clara frontera entre estos dos entes. El Estado es visto como un mal necesario y la sociedad civil es representada como una asociación de agentes libres que poseen en sí mismos la razón de su valor y dignidad, su sede natural es el mercado. Bajo el republicanismo la sociedad civil y el Estado no están separados por una frontera sino que confluyen en un tránsito sustentado en una serie de asociaciones ciudadanas que permiten superar el abismo entre los intereses particulares y el interés general (Serrano, 2007) .

La sociedad civil republicana difiere de la comunitarista, para los republicanos esta está compuesta por ciudadanos, para los comunitaristas se compone de grupos primarios de asociación. Los comunitaristas sostienen que la sociedad civil es una forma de solidaridad basada en lazos primordiales que crean solidaridades grupales que hacen imposible una solidaridad universal. En el pensamiento comunitarista la sociedad civil se utiliza como defensa de los derechos de las minorías contra el modelo asimilacionista dominante (García y Naval, 1999).

Existen otras versiones del concepto de sociedad civil que oscilan entre las más influyentes ya mencionadas. Una de las más importantes en la actualidad es la Tercera vía, que representa la socialdemocracia pero con matices liberales.

### **1.1.3 La Tercera vía y el concepto de sociedad civil**

La socialdemocracia se caracteriza por querer una democracia social y económica a través de la utilización de vías democráticas, con lo que las instituciones liberal-democráticas son tomadas como medios y nunca como un fin. Se ha esforzado por el perfeccionamiento del Estado de bienestar social y se ha posicionado como su mejor aliado. En la actualidad, después del triunfo de las políticas neoliberales en la década de los ochentas y noventas, la socialdemocracia ha tenido que dar un nuevo giro, este giro es lo que se denomina “tercera vía”, que es una mediación entre el liberalismo y la socialdemocracia clásica (Fernández, 2007).

El creador de esta corriente es Anthony Giddens, quien en su libro *The Third Way* (1999), expone las líneas básicas de la tercera vía. En el pensamiento de Giddens la tercera vía propone y pretende cambios en el Estado y gobierno. Se tendrá que actuar en colaboración con la sociedad civil y en un marco de una economía mixta. El gobierno deberá tener en cuenta que su política es la política de una nación cosmopolita y que tendrá doble función, la promoción de la inclusión social y los estímulos de los sistemas tradicionales de gobierno. Así, los componentes de la

tercera vía serían: el nuevo Estado democrático, una sociedad civil activa, la familia democratizada, la nueva economía mixta, la igualdad como exclusión, el bienestar positivo, el Estado social inversor, la nación cosmopolita y la democracia cosmopolita.

Giddens enfatiza en que la promoción de una sociedad civil activa es una parte básica de la política de la tercera vía, esta promoción debe ir acompañada con un profundo impulso de la cultura cívica por parte del gobierno. De esta manera el Estado y la sociedad civil actúan asociados, ayudándose y controlándose mutuamente, y señala:

“[...] el Estado puede ahogar a la sociedad civil. Esto ocurrió en las economías comunistas de Europa del Este y la Unión Soviética, donde no había una esfera pública desarrollada y donde la sociabilidad cotidiana estaba en gran parte reservada a la casa: había normalmente pocos restaurantes, cafés o entornos públicos para la interacción social. Una sociedad saludable protege al individuo de un poder estatal abrumador. Pero la sociedad civil no es como algunos quieren imaginar, una fuente de orden y armonías espontáneas [...] El Estado debería también proteger a los individuos de los conflictos de interés siempre presentes en la sociedad civil.

La política estatal de la tercera vía gira en torno al Estado de bienestar. Sus actuaciones generadoras de redes de seguridad para el ciudadano a través de la calidad en la educación pública, solidez en el servicio sanitario, prestaciones públicas estables y control de la criminalidad, también servirán para crear una “moral común de ciudadanía”. La propuesta de la tercera vía no es destruir el Estado de bienestar sino reconstruirlo y esta reconstrucción solo es posible si se cuenta con una sociedad civil activa y creativa, que no es receptora de costosas prestaciones, sino de plurales inversiones positivas provenientes de su capital humano. De esta forma en lugar de tener un Estado de bienestar, Giddens sugiere, un “Estado social inversor”, para crear un nuevo ciudadano. En la nueva relación Estado-sociedad civil, el ciudadano altera el contrato entre el individuo y el gobierno y la autonomía y el desarrollo personal se convierten en el foco principal.

En el pensamiento de la tercera vía se mira a la sociedad civil como un socio activo del Estado, en la que ambos serán vigilantes recíprocos. La sociedad civil debe ser participe en la vigilancia del Estado, para que este no sea burocrático, alienante e ineficiente. Por su parte el Estado debe garantizar que la sociedad civil no será utilizada para el beneficio de los intereses de unos pocos.

Como es posible observar a través de este recuento histórico y de pluralidad de pensadores que han dedicado su atención a la sociedad civil, el concepto por su propia naturaleza presenta un universo de oportunidades conceptuales variado, abierto, creativo y muy fecundo.

#### **1.1.4 Sociedad civil en México**

En México generalmente se iguala sociedad civil con organizaciones no gubernamentales, sin embargo cada categoría tiene sus propios alcances explicativos y sus limitaciones (Olvera, 2001).

Alberto Olvera (2001), uno de los principales pensadores mexicanos en este tema, plantea que la sociedad civil en México se ha concebido como un sujeto homogéneo, “como sustituto moderno y aceptable de la noción de pueblo” (p.20). Otro sector de la opinión pública la ha limitado al campo de las ONGs y grupos ciudadanos que luchan por la democracia, dejando fuera a una gran variedad de actores de la sociedad civil. Este mismo autor señala también la confusión en el discurso político en México al invocar a la sociedad civil como propulsor de la participación ciudadana, ante las presiones de legitimar el gobierno a través de la incidencia en las políticas públicas de los ciudadanos. Frecuentemente se cree que el Estado es capaz de crear nuevos actores sociales, bajo el lema de “sociedad civil” como promotor de la democracia.

Olvera (2001), al tratar de delimitar el concepto de sociedad civil nota que esta idea ha sido utilizada en los últimos tiempos para diferenciarse del Estado y el mercado y denotar un tipo de autonomía social y política. Se remite al trabajo contemporáneo de Jean L. Cohen y Andrew

Arato, *Civil Society and Political Theory* (1992), valida el concepto manejado por los autores, pero le observa varias limitaciones. Subraya la falta de homogeneidad – que Cohen y Arato (1992) no especifican- de la sociedad civil, y que son varios actores diferenciados entre sí por intereses y maneras de articulación con los sistemas político y económico. No es un territorio de convivencia no conflictiva. Las conexiones entre sociedad civil y los sistemas económico y político son variadas, ejemplifica la manera en que los sindicatos y organizaciones patronales son actores civiles y económicos al mismo tiempo.

Esta visión concuerda con la de Enrique Serrano Gómez (2007). Este autor plantea que no hay que caer en la discusión de si el Estado o el mercado forman parte de la sociedad civil o no. Es necesario desechar la idea de que la sociedad civil es una instancia anti-estatal o anti-mercantil, ya que la condición de su existencia es la tensión entre lo estatal y lo mercantil. La autonomía de la sociedad civil no es el resultado de constituirse como un espacio utópico ajeno a las exigencias instrumentales y estratégicas del Estado y del mercado, sino que representa el efecto de las tensiones y de los conflictos políticos que éstas desatan.

### **1.1.5 Categorías de asociacionismo dentro de la sociedad civil**

Olvera (2001) ofrece una tipología de las maneras en que se organiza la sociedad civil, que para efectos de esta investigación, resulta conveniente.

a) *Asociaciones de carácter económico-gremial*. Se refiere a sindicatos, agrupaciones empresariales, profesionales y grupos de productores. Representan intereses de grupos gremiales y a las minorías mejor organizadas. Pero bajo la opresión de regímenes autoritarios pueden convertirse en la sociedad civil emergente. La crítica al corporativismo y la defensa de los derechos de asociación, es uno de los mayores aportes de este sector a la democracia.

b) *Asociaciones políticas formales*. Los partidos políticos forman parte de la sociedad civil cuando no están plenamente profesionalizados y establecidos, y que representan un espacio de acción contestataria ante regímenes autoritarios o de transición a la democracia. Una vez superada esta etapa, pasan a ser parte de la sociedad política.

c) *Asociaciones de matriz religiosa*. Son asociaciones que basan sus actividades en la religión y sus instituciones.

d) *Organizaciones civiles*. Olvera las define como “asociaciones libres y voluntarias de ciudadanos cuyo fin es actuar conjuntamente en el espacio público para contribuir a la resolución de los problemas de la sociedad y llenar los vacíos de atención a las necesidades de la población dejados por la acción del Estado y mercado” (p.37). Y las divide en tres tipos: asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos; organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad, conocidas como ONGs; y, asociaciones de asistencia privada.

e) *Asociaciones de tipo cultural*. Van desde grupos artísticos, grupos de defensa del patrimonio histórico, hasta grupos de recuperación de tradiciones.

f) *Asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional*.

g) *Asociaciones de tipo urbano-gremial*. Son organizaciones frecuentemente demandantes de servicios. Su importancia radica en que son la base primaria para la creación de espacios públicos.

h) *Movimientos y asociaciones de comunidades indígenas*. Son actores colectivos que asumen un papel de representación y gobierno bajo bases consensuales para recuperar espacios públicos propios.

Como se aprecia, existe una gran diversidad de asociacionismo ciudadano mediante el cual se forman diferentes espacios de acción colectiva. Sin embargo, ciertos autores como Salamon, Anheier y List (1999), se atreven a caracterizar las organizaciones de la sociedad civil: tienen un estado organizativo; están institucionalmente separadas del Estado; no generan beneficios para sus miembros; son autónomas; y, se valen de la participación del voluntariado para sus actividades. Pero, independientemente de que se pueda aplicar esta caracterización a las organizaciones de la sociedad civil, es importante recalcar que la fortaleza de la sociedad civil reside en el grado de asociacionismo que presente. Y, sobretodo no caer en la confusión de limitar la sociedad civil a lo que comúnmente conocemos como ONGs, como señala Alberto Olvera (2001).

La sociedad civil, y todas sus formas de asociacionismo, si bien no puede por sí misma reconstruir organizativa y sociopolíticamente a una nación, si puede asumir un papel muy importante en este escenario de cambios deseables (Molina, 2000). En el área de promoción de desarrollo las organizaciones de la sociedad civil no pueden ni deben sustituir al Estado (Pearce, 2000), pero juegan un papel muy importante principalmente en los procesos de descentralización, cuando tienen arreglos con gobiernos locales o cuando asumen tareas que el Estado ha desatendido o les ha relegado. La manera más efectiva de incidencia en los procesos de desarrollo que logran estas organizaciones es a través de la participación en el desarrollo de políticas públicas (Edwards y Hulme, 2000).

## 1.2 Organizaciones de la sociedad civil<sup>4</sup> y democracia

El surgimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) nace como respuesta ciudadana ante asuntos que el sector gobierno y el privado no cumple o su presencia no satisface las necesidades de la sociedad. En el caso de los procesos de democratización las OSC surgen como vehículos de los ciudadanos para ir adquiriendo mayor participación y abrir las esferas sociales a diversidad de la discusión y de las acciones (Cohen y Arato, 1992).

Para Caitlin Wiesen, et.al (1999) la emergencia de OSC tiene un profundo impacto en la manera en que se está atacando la pobreza. Es gracias a estas organizaciones que se está dejando de tratar la pobreza como condición y a los pobres como objetos que necesitan ser atendidos, para tratarlos como agentes protagonistas de su propio desarrollo. Han transformado la noción de “pobre” dándole sentido, cara y voz a la gente que vive en la pobreza, tratándolos como una población rica y compleja que tiene importantes contribuciones a su propio desarrollo, actores que pueden romper con los procesos de simple ayuda y asistencialismo para transformarlos en procesos de autodesarrollo.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel fundamental en los procesos de democratización. Para Larry Diamond (1996) las OSC no sólo son organizaciones de la ciudadanía en las cuales ésta pasa de observador a actor de su devenir político y social, sino que van desarrollando un liderato básico para promover la transición y eventual democratización de los países. Ese mismo liderato es el que plantea a la población la necesidad de un desarrollo con un apego más directo a sus necesidades. En la medida en que los ciudadanos participan en los procesos en forma organizada, la sociedad civil va tomando distintas esferas de responsabilidades en los asuntos sociales para poder establecer algún nivel de balance entre los

---

<sup>4</sup> Para efectos de este trabajo las Organizaciones de la Sociedad Civil es lo que Alberto Olvera (2001) denomina organizaciones civiles.

distintos actores de la sociedad. La sociedad civil es el espacio donde las OSC trabajan para el desarrollo de la sociedad, el lugar donde nacen y en el cual se generan sus distintos planteamientos.

Las OSC dentro de un sistema democrático actúan a través de lo que Olvera (2004) ha llamado la política de la influencia, es decir, “por medio de su intervención en la esfera pública y la presión sobre los espacios de intermediación entre la sociedad y los sistemas económico y político”. Estos espacios son el parlamento y los sistemas de partidos, a través de los cuales procesan las demandas de la sociedad para dimensionarlas jurídicamente en términos de derechos. Las funciones de gobierno son vigiladas por las OSC mediante diferentes mecanismos.

En los países en vías de desarrollo este esquema pocas veces aplica porque aunque la gran mayoría de los derechos civiles, políticos y sociales están plasmados jurídicamente, en la realidad no existe un respeto ni aplicación del Estado de Derecho en una gran proporción de la población y grandes esferas del aparato gubernamental. La esfera pública como el parlamento y el sistema de partidos tienen poco poder para influir en las decisiones de gobierno y vigilar su ejecución. Por lo que el campo de influencia de las organizaciones es limitado y las obliga a buscar otras formas de negociación con el gobierno, generalmente de carácter particular y a buscar recursos internacionales que las inducen a agendas específicas para recibir el apoyo. Esta dinámica depende grandemente de las relaciones personales de los actores involucrados (Olvera, 2004).

En el caso de América Latina el desarrollo de la sociedad civil fue limitado. El paulatino desarrollo de la sociedad civil en la región junto con el progreso de las OSC es un resultado de los distintos procesos de liberalización y democratización que ocurren desde finales de los años

setentas y principios de los ochentas (Zermeño, 1997). El fortalecimiento de la sociedad civil y las OSC en forma independiente fue ayudado no solamente por los procesos de democratización de forma concurrente en América Latina, se comenzaron a aplicar programas de ajuste estructural que fueron debilitando el control del gobierno y de ciertos sectores privados sobre la sociedad. Como planteara Alan Touraine (1987), las organizaciones no gubernamentales en América Latina, previo a los procesos de democratización y ajustes estructurales, en su gran mayoría tenían una relación corporativa con el Estado, en ocasiones éste las creaba y en otras las subsidiaba para sus intereses. La independencia de las OSC en América Latina previo a los procesos antes mencionados estaba claramente limitada por el control del Estado sobre la sociedad. Las OSC que surgen como parte de estos procesos son cada vez más independientes al Estado como al sector privado. Estas surgen como una respuesta ciudadana para exigir las distintas libertades y derechos en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales.

Hasta hace poco, la falta de instituciones democráticas en la región había obligado a las organizaciones a actuar en un terreno muy limitado. Mantenían su trabajo poco visible con grupos pequeños en proyectos locales para no tener un riesgo de confrontación con actores políticos. La práctica localista de las OSC corre el peligro de generar vicios clientelares y paternalistas, ya que las organizaciones asumen el liderazgo en comunidades con capacidades organizativas sumamente limitadas. Con el avance de la democracia las OSC se han focalizado en la promoción de políticas sociales (Olvera, 2004). Las agencias internacionales como el Banco Mundial claman a las OSC como los agentes de excelencia para hacerse cargo de lo social, pero este nuevo giro también tiene sus riesgos. El moverse hacia el otro extremo puede ocasionar un desbalance en las relaciones entre gobierno y sociedad creando nuevas formas de particularismo. Es necesario permanecer vigilantes tanto del gobierno como de las OSC, que

aunque con sus indudables capacidades y contribuciones hacia la democratización no están exentas de peligros. Olvera (2004) señala varios elementos como necesarios para fortalecer el carácter democratizador de las OSC. Debe profundizarse la democracia y transparencia al interior de las organizaciones, institucionalizar y formalizarse, afianzar una cultura de la tolerancia y pluralidad entre las OSC, fomentar la profesionalización de sus miembros, y recuperarse la relación entre OSC y organizaciones populares. Las organizaciones son parte fundamental de una vida democrática, pero presentan sus limitaciones y es tarea de toda la sociedad su fortalecimiento para vigorizar la democracia.

## **CAPITULO II: POLITICA SOCIAL, PARTICIPACION CIUDADANA Y OSC**

A través de este capítulo se analizarán los conceptos de política social y participación ciudadana y su relación con las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Partiendo de que la política social es una política pública, el primer apartado está dedicado a la revisión teórica de este concepto, los paradigmas dominantes en la toma de decisiones y el ciclo de vida de la política pública. La segunda parte del capítulo envuelve la revisión teórica de la política social y los paradigmas existentes. Una tercera sección analiza la participación ciudadana, el rol de la participación ciudadana en la política social y las OSC como medios de participación ciudadana en la política social.

La importancia de estas revisiones teóricas descansa en conocer como las OSC pueden contribuir a la política social y cuáles son las ventajas y desventajas de este acercamiento.

### **2.1 Política pública**

La definición de política pública depende del tipo de análisis que se desea realizar y los fines del mismo. Algunas definiciones describen sus contenidos en términos operativos y otras intentan homogenizar algunos criterios básicos para su distinción y significado, algo que sí tienen en común es que reconocen que la política pública no se trata de un acto o respuesta aislada.

Gómez y Moctezuma (1999) citados por Moreno Mena (2005), definen la política pública como:

“[...] un proceso en el que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones

sociales y de las instancias gubernamentales, abordando las etapas de elaboración de las políticas, agendando o decidiendo las cuestiones o demandas de interés público y ponderando acciones para encararlos.”

Por su parte Oszlack y O’Donell (1990) la definen como:

“[...] conjunto de acciones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés y movilización de otros actores de la sociedad. Puede inferirse una cierta discrecionalidad, una determinada orientación normativa que previsiblemente afectara el curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. ”

Además, para estos autores, la política pública debe estar dentro de un marco legal obligatorio, seguir un curso de acción, tendrá repercusión en la sociedad afectando la vida de las personas e influyendo en su interpretación de la realidad; y, se enfocan en los asuntos que han logrado captar la atención necesaria para influir en la formación de la agenda de gobierno.

A su vez, Sandra Huenchuan (2004) también le adjudica algunos componentes comunes a la política pública, similares a los de Oszlack y O’Donell. Es *institucional*, ya que la política pública es decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante; es de *carácter decisorio*, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la decisión de fines y/o medios, de largo y corto alcance, en una situación específica en relación a problemas y necesidades; y es *conductual*, implica un curso de acción y no sólo una acción singular.

Esta autora define política pública como: “una toma de posición de parte del Estado con respecto a un problema que ha causado interés público y se ha logrado instalar como cuestión en la agenda de gobierno” (pp. 28)

La política no es un fenómeno que se autodefina, sino una categoría analítica. Es un comportamiento propositivo, intencional y planeado, no simplemente reactivo o casual. Luis Aguilar Villanueva (en Huenchuan, 2004) las concibe como teorías tentativas de la realidad, relacionadas con la naturaleza de los procesos sociales y el funcionamiento de las instituciones, “analogías institucionales de las teorías sociales”.

### **2.1.1 Modelos conceptuales para la toma de decisiones en la política pública**

Son dos paradigmas de toma de decisiones lo que dominan los estudios de política pública. Ronald Manzer (1984) los denomina como “la planificación elitista” y “el intercambio pluralista”. Coinciden en que se fundamentan en la teoría de la elección racional (rational choice theory). El criterio básico es evaluar las opciones de política que se tienen y realizar las decisiones a través de un conjunto de objetivos que se desea cumplir. La evaluación se focaliza en la efectividad de cada opción disponible para realizar dichos objetivos y la eficiencia de cada opción en términos de costos y maximización de recursos. Satisfaciendo los criterios de efectividad y eficiencia brinda las suficientes razones para adoptar una política, el fallo de los criterios da suficientes razones para rechazarla.

En el paradigma de planificación elitista los que ostentan el poder de decisión evalúan y eligen las opciones adecuadas para la satisfacción de las necesidades de otros. Bajo estos criterios, la política pública debe ser el resultado de un análisis y planeación anticipada para la resolución de problemas. En el paradigma de intercambio pluralista, las decisiones son tomadas a partir de negociaciones e interacciones de los grupos de interés. La política pública generada de esta manera es el resultado para la resolución de problemas existentes, planificación estratégica y decisiones incrementales.

Aunque ambos paradigmas tienen una base instrumental en la toma de decisiones, es decir, a partir de efectividad y eficiencia, existen otros criterios que se aplican en la evaluación de las opciones de política pública. Estos criterios deben responder a los valores de la sociedad para la que se está decidiendo la política pública, un criterio mucho más substantivo. Manzer (1984) menciona dos criterios como básicos, la legitimidad de la política y la respuesta de la política a solucionar o satisfacer las necesidades de un grupo social. A través de la legitimación la política pública<sup>5</sup> se moldea a los valores sociales y tiene mayor oportunidad de éxito para solucionar el problema.

Toda la teoría de la política pública reconoce la dificultad de elegir los criterios necesarios para la toma de decisiones. Manzer insiste en que ya sea que la teoría de elaboración de la política pública sea instrumental o empírica, debe incorporar algo del concepto de racionalidad política (policy rationality)<sup>6</sup>, la cual está fundamentada en criterios instrumentales y substantivos para el análisis de opciones de solución al problema.

En los dos paradigmas mencionados con anterioridad, la planificación elitista y el intercambio plural, los problemas y la política pública se pueden conceptualizar perfectamente como problemas prácticos que necesitan decisiones prácticas. La política pública son decisiones prácticas que intentan guiar las acciones públicas para resolver un problema, porque se debe hacer o porque es la mejor alternativa. Como decisiones prácticas, la política pública son

---

<sup>5</sup> La legitimidad en la elaboración e implementación de políticas es tan necesaria como la legitimidad de un Estado. Sin embargo, la literatura no le ha prestado mucha atención a este tema debido a que se sobreentiende que si existe una democracia legítima por ende la política desarrollada por ésta estará legitimada; si el sistema es uno no democrático, entonces para que la necesidad de legitimar su política. La legitimación de la política pública es un asunto primordial, principalmente en políticas de largo alcance que necesitan el consenso de toda la sociedad para que perduren. (Smoke, 1994).

<sup>6</sup> Los estudios de política pública comienzan en Estados Unidos, por lo que muchos términos es difícil traducirlos. En este trabajo algunos términos se manejan en inglés a falta de conceptos adecuados en español.

decisiones basadas en cierto tipo de deliberación que guía el curso de acción, pero no lo determina, y están soportadas por una serie de razones previamente analizadas.

Las decisiones prácticas dependen en la consideración de varias opciones. Estas opciones se sopesan según las razones para actuar en las circunstancias particulares del problema práctico. El mejor curso de acción está sustentado por las razones de mayor envergadura. Las razones que justifican esta decisión envuelven consideraciones morales y prudentes. El razonamiento prudente se refiere a lo que se quiere llegar, las necesidades que se van a satisfacer y como llegar a ello desde el punto de vista de los políticos y funcionarios que diseñarán la política (policy-maker). Si el razonamiento prudente está restringido a lo que el actor político quiere y considera necesario, el razonamiento moral toma en cuenta las necesidades de otros. En el razonamiento moral las necesidades de otros no necesariamente deben ser las mismas del actor político para que éste tenga las razones suficientes para satisfacerlas.

#### *Paradigma de la planeación elitista*

Los modelos que se desprenden de este paradigma utilizan un razonamiento moral<sup>7</sup>, el cual tomó en consideración las necesidades de otros. La toma de decisiones la realiza la élite gobernante que tiene, supuestamente, la capacidad de resolver los problemas sociales y dirigir un cambio social. Sus decisiones las basan en un análisis de los problemas de manera comprensiva, determinan claramente los objetivos de la política pública, hacen una búsqueda amplia de las opciones disponibles, analizan los costos y beneficios de las opciones, y están dispuestos a realizar un cambio en el curso de acción de la política pública si el análisis así lo determina como necesario.

---

<sup>7</sup> Para una explicación más detallada del razonamiento moral y prudente ver Gauthier, (1963).

La planeación elitista puede describirse como una estrategia preventiva. La élite tiende a anticipar cambios en la política pública para resolver problemas sociales antes de que empeoren o que se conviertan en crisis. En sistemas democráticos, la élite gobernante es elegida porque representa los valores de la sociedad como un todo y los intereses de grupos particulares resultan irrelevantes, los objetivos de la política pública satisfacen demandas populares. Los votantes eligen a sus gobernantes suponiendo que las decisiones que tomen en la política pública corresponderán a las mejores opciones que satisfagan sus necesidades. Un ejemplo de esta forma de razonamiento moral son los programas de asistencia social. Durante el proceso de toma de decisiones para generar la política pública de la que se desprenderán estos programas, los intereses de la élite en el poder no deben ser importantes y los objetivos de la política tienen a ser a favor de las necesidades de grupos sociales en desventaja.

#### *Paradigma de intercambio pluralista*

Los modelos de toma de decisiones de política pública que se desprenden de este paradigma se fundamentan en que no todos los problemas pueden ser resueltos con anticipación, por lo que el análisis previo no es posible, y se desprenden de un razonamiento prudente<sup>8</sup>, el cual se refiere a lo que se quiere llegar, las necesidades que se van a satisfacer y cómo llegar a ello desde el punto de vista de los políticos y funcionarios que diseñarán la política. Tienden a emanar políticas públicas con orientación correctiva, más que preventiva. Las decisiones se toman de forma descentralizada y los problemas sociales generalmente son resueltos como van surgiendo a través de la negociación entre varios grupos de interés. La resolución del problema incluye procesos de prueba y error, intentando con una opción de solución tras otra. En estos casos los políticos y funcionarios esperan hasta recibir presión de los problemas sociales para actuar y

---

<sup>8</sup> Idem

establecerlos como prioridades. Así, se llevan a cabo políticas públicas de índole correctiva que tratan de solucionar crisis políticas o sociales.

Las prioridades en el proceso de toma de decisiones se establecen dependiendo de los intereses de cada grupo que participa en el juego político. De tal forma que las decisiones que resulten del proceso de negociación entre los grupos de poder serán las que favorezcan al grupo de mayor influencia en el proceso. En esta dinámica, cada grupo defiende sus propias prioridades y se le dificulta defender a aquellos que pudieran resultar perjudicados por estas decisiones.

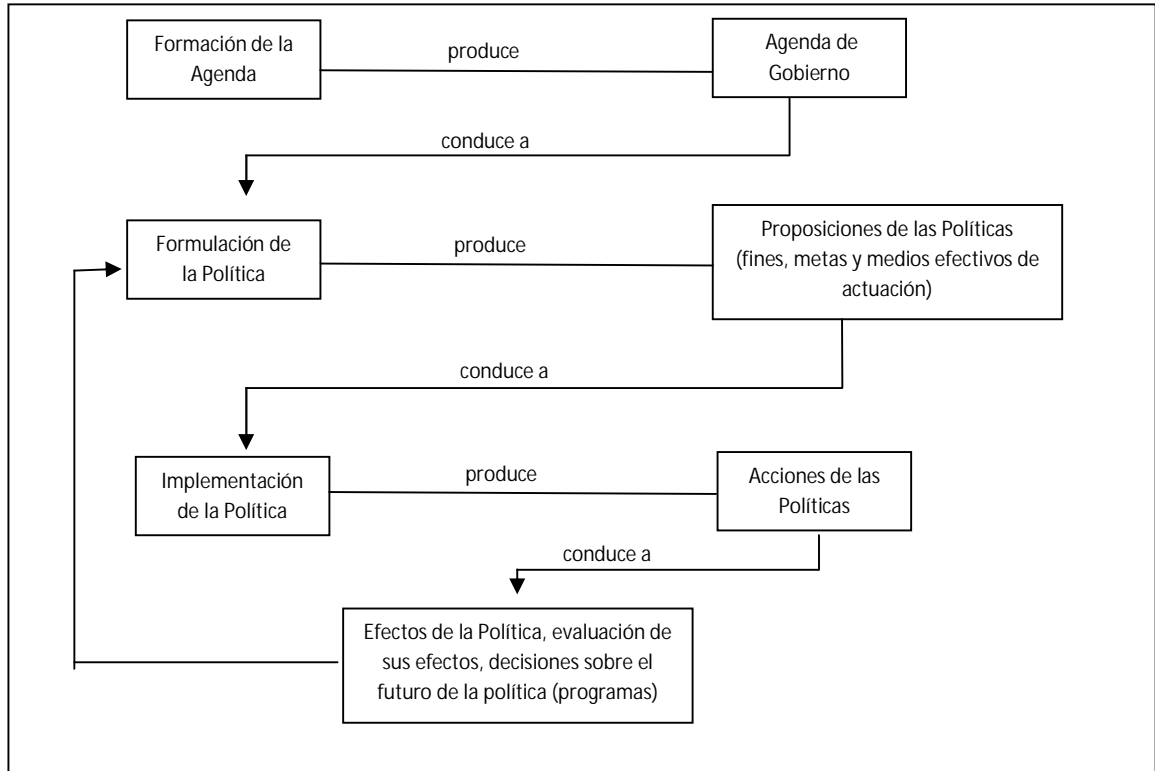
Aunque entre los dos paradigmas se puede diferenciar claramente qué tipo de razonamiento guía a los políticos y funcionarios, prudente o moral, el proceso de toma de decisiones que generan la política pública es muy complejo y en la práctica ambos razonamientos son utilizados en diferentes etapas del proceso. En el paradigma de intercambio pluralista, aunque los políticos y burócratas basen sus decisiones en un razonamiento prudente, en ciertas etapas de la elaboración e implementación de la política pública es necesario acudir al razonamiento moral. Antes y durante la implementación de la política se pueden requerir ciertos análisis comprensivos y preventivos en la resolución del problema fundamentados en un razonamiento moral, esto con el fin de justificar el curso de acción que la política seguirá y darle un patrón coherente. Por otro lado, el paradigma de la planificación elitista que responde a razonamiento moral, la transición de la toma de decisiones a la implementación requiere cálculo político basado en razonamiento prudente. Es necesario tener el entendimiento y apoyo de la sociedad para la implementación de la decisión, por lo que debe obtenerse el soporte necesario a base de negociación. Puede que este soporte se obtenga por medio de incentivos materiales, la referencia de valores comunes, o cualquier otra estrategia, pero siempre representa un costo para el político o funcionario que impulsa la política. Durante el proceso es necesario utilizar una

serie de razonamientos prudentes y medidas correctivas de ciertos problemas para lograr la aceptación pública. El razonamiento prudente en la planificación elitista es utilizado para lograr que los criterios de racionalidad política estén en balance con los económicos y otros criterios técnicos que una movilización política necesita para la aceptación pública de la política.

El proceso de elaboración de la política pública envuelve numerosas fases, hasta ahora se ha explicado que el razonamiento prudente y moral es el que fundamenta la toma de decisiones. Pero, para que el proceso esté balanceado es necesario que ambos tipos de razonamientos estén incluidos en todo el procedimiento.

### **2.1.2 Proceso de política pública**

Toda política atraviesa por un ciclo de vida y tiene etapas secuencial y cronológicamente ordenadas. Existen varios modelos de explicación de la secuencia de cómo elaborar una política pública. Para efectos de este trabajo se considera el de Sandra Huenchuan (2004) el más apropiado. Su modelo está basado en las aportaciones de Aguilar Villanueva, está representado en la fig. 1. Puede resumirse a cuatro fases fundamentales: la incorporación del problema a la agenda de gobierno; la formulación de la política pública; la implementación; y, el monitoreo y la evaluación.



Fuente: Sandra Huenchuan, 2004

**Fig. 1.- Ciclo de las Políticas Públicas**

El primer momento en el modelo de Huenchuan, es la constitución del problema como interés público, y una vez aceptado en la agenda de gobierno se inicia la discusión por su definición como cuestión. Esta definición, es el momento en el que se crea un discurso de convencimiento, se determinan los responsables implicados y se movilizan las acciones determinadas para realizar dicha definición. Este es, según Huenchuan, el momento más importante en el proceso de la formulación de una política pública, ya que aquellos elementos que no se incluyan en la definición de la cuestión quedarán fuera, de la calidad de la definición de la cuestión depende la posibilidad de definir su solución. Una vez definido el problema, se identifican las causas y las alternativas de solución, las cuales pueden dar origen a rubros de intervención específicos. En el proceso de formulación es preciso diseñar instrumentos, construir un marco legal y lograr una base institucional para su implementación y posterior seguimiento. En este proceso es importante

que las políticas constituyan por sí mismas soluciones que logren enfrentar con éxito las restricciones relevantes, ya sean estas económicas, sociales, políticas, administrativas o de otra índole. En este sentido el conocimiento de la realidad y el manejo de determinado conceptos, teorías y herramientas técnicas, permite identificar las adversidades existentes, como también plantear soluciones más eficientes y eficaces para enfrentar los problemas públicos.

Huenchuan, le adjudica tres dimensiones al proceso de formulación de políticas públicas para complementar el ciclo secuencial de la formulación, estas dimensiones pueden realizarse simultáneamente o traslaparse unas con otras. La dimensión simbólica o conceptual, corresponde al proceso de construcción de problemas, elaboración de demandas y finalmente la conformación de la agenda pública; dimensión sustantiva, es el proceso de negociación de contenidos y se formalizan con decisiones jurídicamente respaldadas, se conforma la agenda de gobierno; y, dimensión operativa, es aquí donde se ejecutan las acciones a través de producción de servicios, programas y proyectos.

La política social, como política pública tiene el mismo dimensionamiento y ciclo de vida. Algo sumamente importante dentro del ciclo de la política social es la definición del problema y su importancia en la colocación de la agenda. Esto es debido a que los sectores más necesitados de la sociedad son los de menor peso en la toma de decisiones ya que no tienen manera de hacer escuchar sus demandas.

## **2.2 Política social**

La política social puede ser definida como “el conjunto de estrategias y funcionamientos institucionales destinados a enfrentar los problemas de justicia social (Murúa Hernández y Yañez

López, 2005). Aunque la justicia<sup>9</sup> es algo inalcanzable pero sí se puede aspirar a la equidad, que está relacionada con la superación de las desigualdades. La desigualdad en el acceso a bienes y servicios afecta la cohesión de la sociedad como un todo al poner barreras a la movilidad social. Cuando las personas no pueden lograr la satisfacción de sus necesidades se pone en riesgo tanto su sobrevivencia como su inserción social.

La traducción operacional de la política social son los programas y proyectos sociales, a los que se les asignan recursos para ponerlos en práctica. Los proyectos constituyen la unidad mínima para la acción y son el punto de partida más adecuado para formular apreciaciones sobre los programas, que no son más que un conjunto de proyectos, y, finalmente sobre las políticas, concebidas como agregados de programas (Cohen y Franco, 2005).

### **2.2.1 Funciones de la política social**

Para Ernesto Cohen y Rolando Franco (2005) las políticas sociales tienen tres funciones principales: la creación de capital humano, la compensación social y la contribución de la integración de los individuos en la sociedad.

Cuando la política social se orienta a invertir en el capital humano se convierte en un prerequisite del crecimiento económico. Los países no pueden ser competitivos si no tienen una fuerza de trabajo calificada que responda a las necesidades económicas. Además, la educación también representa superación para los individuos, pero generalmente ésta también se hereda. Existe una transmisión generacional de las oportunidades de bienestar, el hogar de origen está vinculado con la educación, tipo de ocupación y el nivel de bienestar que sus nuevos miembros podrán alcanzar a lo largo de su vida (CEPAL, 1998). La política social para el mejoramiento de

---

<sup>9</sup> Justicia social es un valor que suele confundirse con equidad. La justicia social es un ideal, mientras que la equidad es realizable, implica ir más allá de la igualdad ante las leyes y tratar de compensar las barreras económicas y sociales que dificultan la realización del potencial individual. La equidad está relacionada con la superación de desigualdades. Para mayor información véase Mokate (2001)

la calidad de la educación no solamente debe mejorar los elementos críticos del sistema<sup>10</sup>, sino que deben considerar factores extraescolares en el rendimiento educativo y compensar las diferencias ligadas al lugar de origen del estudiante para evitar que el sistema educativo funcione como reproductor de desigualdades.

La política de compensación social es aquella que va encaminada a proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad. Son programas sociales de intervención para incrementar el ingreso y otros activos para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres en períodos de crisis económica o desastres naturales (Graham, 1994; Cohen y Franco, 2005).

La política social orientada a la cohesión social debe procurar el respeto a la identidad cultural propia y valorar la diversidad de cada grupo cultural. Una sociedad cohesionada persigue objetivos y normas globales en común pero deja espacio a la libertad individual y grupal. La función de la política social debe ser la inclusión de los discriminados por cuestiones étnicas, sociales, culturales, preferencias sexuales, género, etc.

### **2.2.2 Paradigmas de política social**

Existen dos paradigmas que guían la política social. El paradigma universalista que ofrece una demanda homogénea y sin diferenciación entre los beneficiarios y el paradigma de discriminación positiva que se focaliza en los grupos necesitados de las acciones de la política social. El paradigma preponderante en América Latina es el universalista, no es sino hasta mediados de los ochentas, principio de la década de los noventas que se comienzan esfuerzos por la implantación de modelos de política social más eficientes y efectivos<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Formación de profesores, disposición del aula, método pedagógico, bibliotecas, currículo, etc.

<sup>11</sup> Para mayor información sobre las tendencias de la política social latinoamericana, véase Cohen y Franco (2005:9-41)

### *Paradigma universalista*

Este paradigma plantea generalizar una oferta homogénea para todos, lo cual contribuiría a la integración social y a la igualdad. Los problemas con este planteamiento es que los sectores más vulnerables quedan al margen de cualquier protección y si bien gran parte de la sociedad es atendida, las prestaciones que reciben varían en monto y calidad. Los mejor atendidos pertenecen a los sectores más instruidos, informados y organizados, que viven en las áreas con mejores servicios, y además cuentan con los recursos necesarios para llevar a cabo los trámites necesarios. Con esto los sectores más necesitados no pueden acceder a los beneficios de la política social (Cohen y Franco, 2005).

Las políticas universalistas son demasiado costosas al estar abiertas a todos y tienen bajo impacto al no proporcionar igualdad ni integración social. Muy a menudo una política con estas características genera vicios políticos como el corporativismo, ya que al ser los recursos reducidos o se disminuye la calidad de la oferta o se recorta la “universalidad” orientando el servicio a grupos restringidos. Es por esto que algunos autores como Gordon (1996) lo han catalogado como universalismo excluyente y estratificado (en Cohen y Franco, 2005).

En cuanto a los actores que participan en la formulación de la política social dentro de la perspectiva universalista son de la categoría elitista discutida con anterioridad. El Estado es el único interlocutor en el proceso, las diseña, financia, implementa, supervisa y, muy pocas veces las evalúa. Se parte del supuesto de que el Estado sabe cuáles son los problemas, y también lo que hay que hacer para enfrentarlos. De esta manera los beneficiarios de los programas carecen de alternativas reales para escoger, sólo pueden aceptar o rechazar la prestación.

Este paradigma espera ampliar de manera progresiva el sistema de protección social, incorporando paulatinamente a los más necesitados, según vaya disponiendo de mayores

recursos. Así, por lo general atiende en un proceso de acceso segmentado, se empieza a atender a quienes menos necesidades tienen y mayor capacidad de defensa de sus intereses. Por lo que se beneficia a los sectores que tienen el poder de presión ante el Estado.

El universalismo tiende a destacar la importancia de la ampliación de la cobertura, generalmente sin enfatizar en la calidad del servicio. El indicador principal del impacto de la política social es el gasto público y sus fluctuaciones. Se acepta que existe una relación entre el monto y la satisfacción de las necesidades o la magnitud de la pobreza. Además, los proyectos se insertan en instituciones que ya tienen definidos sus modelos de organización y gestión y bajo estos están enmarcados los procesos y actividades por los que se les otorga el servicio a la población beneficiada.

*Paradigma emergente: Acción afirmativa o discriminación positiva, pluralidad de actores*

Este paradigma plantea que lo que la política social debe procurar es la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas. El principio de equidad indica, “que para superar las diferencias es necesario tratar desigual a quienes son socioeconómicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva)” (Cohen y Franco, 2005). La oferta debe corresponder a las necesidades del grupo objetivo y no será aplicable a otro. Este enfoque se trata de una discriminación positiva de grupos especiales de la población que necesitan una atención especial para sobrepasar las barreras de la desigualdad y su inclusión al acceso de riqueza y a los bienes y servicios socialmente producidos. Esto no significa que el gasto público para lo social disminuiría, sino que se focalizaría en quienes realmente lo necesitan, elevándose así su eficacia e impacto. Focalizar en el sentido de identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y mejorar el diseño del programa. Ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema más fácil será el diseño de las medidas diferenciadas y específicas

para su solución. Además de que aumenta la eficiencia en el uso de recursos y el impacto en la población objetivo.

A diferencia del paradigma universalista, la discriminación positiva contempla la pluralidad de agentes en el proceso de la política social. Esto no significa que el Estado abandone su papel protagónico, sino que reconozca la existencia de otros actores y los considere. Un actor muy importante en esta materia suelen ser las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, las actividades las deberá realizar el que tenga mayor experiencia y capacidad.

Otro aspecto que defiende este paradigma es la descentralización<sup>12</sup>. A través de ella se genera un mejor consenso de las necesidades y una mayor participación de los demás actores sociales. Al manejar un tamaño territorial y demográficamente más pequeño, facilita el cálculo de costos y beneficios de las acciones que se quieran implementar (Weale, 1978). Se trata de fomentar la participación de los otros actores, incluyendo al mismo grupo de beneficiarios. Con esto, es posible obtener perspectivas de los usuarios<sup>13</sup> de la solución del problema y hacerlos partícipes de su propio desarrollo. Así, se abre un abanico de ideas, que no vienen solamente desde la perspectiva del Estado. Y considerando que el Estado no es el único actor de la política social, tampoco es la única fuente de financiamiento. Este paradigma plantea que debe buscarse otras fuentes de recursos e incluso buscar el co-financiamiento de los mismos beneficiarios, lo que implica que habrá un mayor compromiso de la comunidad con el programa.

A diferencia del paradigma universalista que pone énfasis en la ampliación de la cobertura, el paradigma de acción afirmativa se orienta a conocer el impacto directo de los programas en los destinatarios de acuerdo con los objetivos propuestos, para con esto optimizar la eficiencia y el

---

<sup>12</sup> Para mayor información sobre los procesos de descentralización en América Latina, véase Finot (2002).

<sup>13</sup> Dentro de la Nueva Gestión Pública suele llamar "usuario" al beneficiario de la política pública. Esto responde a que el Estado "presta" un "servicio" a la ciudadanía. Véase Ramos y Reyes (2005).

uso de recursos. El punto de partida es la cantidad y calidad de los servicios que se desean ofertar y su impacto en los destinatarios finales, pero siempre sobre la base de lo que ellos mismos detectan como sus necesidades y otorgándoles voz y voto en el proceso de toma de decisiones.

### **2.3 Participación ciudadana**

La participación ciudadana no es solamente un elemento necesario en un Estado democrático, es un punto angular en la construcción de un orden político y social efectivamente democrático. Para Socorro Arzaluz Solano (1999) la participación ciudadana es el ejercicio de la ciudadanía en la toma de decisiones en el ámbito público. Se puede decir que participar es actuar intencionalmente persiguiendo objetivos y utilizando ciertos medios, esto supone una estrategia que exige algún tipo de organización y recurso para llevar a cabo las acciones necesarias para conseguir dichos objetivos (Cohen y Franco, 2005).

La participación se identifica con la democracia pluralista y representativa, en donde los partidos políticos serían en primera instancia los canales principales a través de los cuales cualquier persona adulta puede tener voz en la elección de los líderes y las iniciativas de política pública. Eduardo Palma (en Cohen y Franco, 2005) identifica tres dimensiones de la participación: la macroparticipación, vinculada al ámbito nacional que invoca como valor fundamental el interés general y tienen que ver con las decisiones que involucran a la sociedad en su conjunto; la mesoparticipación, se expresa en el ámbito sectorial o regional y se ajusta a las decisiones adoptadas a nivel macro; y, la microparticipación, que se refiere a los grupos comunitarios y tiene una lógica propia, supone una comunidad espacialmente localizada con cierto grado de homogeneidad, pero que normalmente dentro de ella existen grupos con intereses sociales no necesariamente compatibles y hasta conflictivos.

La participación como proceso suele pasar por cuatro diferentes etapas, no necesariamente secuenciales: el proceso de consulta, que implica dialogar e informar; la presencia y representación en procesos decisorios; la gestión o el establecimiento de los procedimientos que permiten la acción; y, la influencia en la definición final de los objetivos buscados (Cohen y Franco, 2005).

En el nivel macro la participación en la toma de decisiones sobre el fin último que se pretende alcanzar se manifiesta en el diseño de la política, se expresa en las decisiones que se adoptan en cuanto a qué necesidades se van a satisfacer de manera prioritaria y a quiénes se va a atender. Es decir, se determinan qué bienes y servicios se van a otorgar y la población objetivo. Esto se relaciona con las decisiones en cuanto a la política social a nivel nacional e influye el nivel medio, tanto sectorial como regional. En el nivel micro la participación sirve para transmitir información y consultar las preferencias que tienen los destinatarios. Ambos niveles, en un plano máximo implican que la participación esté presente en todo el proceso del ciclo de vida del proyecto<sup>14</sup> influyendo en la selección del problema, su diagnóstico, la formulación de las alternativas de solución y las modalidades a través de las cuales se implementarán.

### **2.3.1 Ventajas de la participación ciudadana**

Entre las características favorables que se le atribuyen a la participación ciudadana destacan: proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo; revela de manera más eficiente la preferencia de los usuarios; generan aprendizajes sociales e innovación; fortalece las instituciones locales; genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones; contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales; genera formación de capital social; fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad;

---

<sup>14</sup> Para mayor información sobre el ciclo de vida de los programas y proyectos sociales véase Cohen y Franco (2005:110-14)

contribuye a la generación y fortalecimiento de identidad local o regional (Canto, 2007). Además, mejora el diseño de los proyectos, haciendo que el diagnóstico y las formas de intervención se adapten a las características específicas de la población destinataria; posibilita el control de los beneficiarios sobre el proyecto, ayudando a la transparencia en su manejo; y por último, incrementa la sustentabilidad del proyecto al involucrar a los beneficiarios en la operación del mismo (Cohen y Franco, 2005). Sin embargo, Manuel Canto (2007) advierte la necesidad de no convertir la participación ciudadana en una nueva panacea, ya que ésta también tiene sus limitaciones.

### **2.3.2 Limitaciones de la participación ciudadana**

Aunque la participación ciudadana se trata de favorecer la posibilidad de que los usuarios de un servicio público específico intervengan en su dirección y control, el modelo que se sigue actualmente en la mayoría de las experiencias les asigna a los usuarios un papel gerencial, en lugar de promover sus intereses sociales. Con esto se introduce un sesgo en quienes pueden participar, relegando a los más vulnerables, ya que la participación en lo administrativo implica una serie de conocimientos técnicos. Así, los que participan son los que tienen el “conocimiento” y los que están mejor organizados. Con esto se propicia la formación de elites participativas que sesgan la participación; genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas; se vuelve ocasión de captura de recursos por parte de elites locales; sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes; propicia la informatización de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada; limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas; y, disminuye la confianza hacia las instituciones representativas (Canto, 2007).

Manuel Canto maneja varios niveles de participación ciudadana:

1. El primer nivel se encuentra en la información, tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental.
2. Este nivel se da cuando el gobierno, además de proporcionar información, consulta a los ciudadanos.
3. Se participa en la decisión cuando las consultas no se limitan a emitir una opinión, sino cuando ésta es obligatoria para quien realiza la consulta. El plebiscito y el referéndum son ejemplo de esto.
4. El gobierno delega a organizaciones ciudadana algún proyecto o programa relacionado a la atención de problemas públicos.
5. La asociación, implica que el gobierno acuerda o contrata a organizaciones civiles para que lleven a cabo políticas o programas específicos.
6. Finalmente, la participación ciudadana plantea el control de las diferentes acciones de gobierno por parte de las diversas organizaciones de ciudadanos.

El sentido último de la participación debe ser potenciar el peso de los grupos marginados de la sociedad, por lo tanto debe concedérsele voz y voto no sólo a los intereses organizados, sino sobre todo a los que están sub-representados.

#### **2.4 OSC como medios de participación ciudadana en la política social**

Desde el punto de vista de las políticas sociales, la participación implica costos difíciles de asumir. Partiendo de que la participación efectiva se da en función de la organización, es complicado pretender que los sectores más pobres tengan la capacidad de participar espontáneamente en la solución de los problemas que los afectan. Así, los que tienen mayor

urgencia en la solución de sus necesidades son los que mayormente limitados están para utilizar la participación como detonante de superación (Cohen y Franco, 2005).

En este marco la participación cumple con el papel de transformar a los beneficiarios de meros demandantes a agentes activos, capaces de buscar soluciones y no sólo de solicitar ayuda. El reto para la política social es cómo inducir la participación como herramienta dentro de la estrategia, pero sin excluir a los más necesitados. Estos sectores son los portadores de las demandas reales y a la misma vez son incapaces de transformar su demanda en realidad dado que están excluidos del mercado y no pueden exigir al Estado por su poca capacidad de presión.

Algunos autores han propuesto a las organizaciones de la sociedad civil como la solución a este problema. Para Caitlin Wiesen, et.al (1999) las OSC tiene un profundo impacto en la manera en que se está atacando la pobreza. Es gracias a estas organizaciones que se está dejando de tratar la pobreza como condición y a los pobres como objetos que necesitan ser atendidos, en lugar de tratarlos como agentes protagonistas de su propio desarrollo. Han transformado la noción de “pobre” dándole sentido, cara y voz a la gente que vive en la pobreza, tratándolos como una población diversa y compleja que tiene importantes contribuciones a su propio desarrollo, actores que pueden romper con los procesos de simple ayuda y asistencialismo para transformarlos en procesos de autodesarrollo.

La incorporación de actores diversos, como las OSC, en la política social responde a la tendencia de una serie de intentos por parte del Estado para llevar a cabo una política focalizada que incluya la perspectiva de actores variados. En una realidad donde el Estado tiene recursos limitados para la atención de todas las demandas sociales, las OSC se perfilan como instancias que maximizan los recursos, debido a su baja carga burocrática y amplio uso del voluntariado,

además aplican los programas a la población que realmente los necesita, por el supuesto de que conocen y están de cerca con la problemática (Lizárraga, 2004).

Pero, los problemas que enfrentan las políticas sociales son demasiado complejos para ser resueltos solamente por este sector, es necesaria la participación del Estado, sector privado y sociedad civil, considerando a esta última un socio importante para la búsqueda de la equidad. Es necesaria una regulación estatal que asegure que las organizaciones son eficaces, eficientes y sostenibles, cumpliendo con un código ético, para evitar ciertas desviaciones y vicios políticos que este sector social ha presentado.

A continuación se presenta un panorama general en México de la política social, su evolución y cambios, y como ésta ha incorporado a las OSC y los medios de participación que ofrece.

## **2.5 Panorama general de la política social y participación en México**

La política social de todo gobernante expresa la ideología del proyecto político que desea llevar a cabo, implementada en la práctica en los programas sociales. Al analizar la política social se encuentran las principales líneas que permiten caracterizar a un gobernante y su partido. En México la política social ha pasado por cuatro grandes períodos de cambio. El Presidente Lázaro Cárdenas establece las bases para el Estado de Bienestar en el país, las instituciones y programas sociales creados en su período permanecen y se transforman a lo largo de cuatro décadas. Los ajustes estructurales empiezan con Miguel de la Madrid pero tienen su mayor impacto con Carlos Salinas de Gortari. Ernesto Zedillo introduce los esquemas de la privatización de la seguridad social. Y el gobierno de la alternancia de Vicente Fox trajo grandes expectativas no cumplidas.

Una de las aportaciones más significativas del cardenismo al ámbito social fue la creación de la Secretaría de Asistencia Pública en 1937 y el cambio del concepto de “beneficencia” por el de “asistencia”, asumiendo la obligatoriedad del Estado para la prestación de servicios de asistencia social para la satisfacción de las necesidades de la población y la lucha en contra de la desigualdad social. Con la creación de esta secretaria surge el concepto y una acción estatal de asistencia que debe proporcionarse a escala nacional para promover la prestación de un servicio social más efectivo. Es la primera dependencia que implementa un Plan Nacional para atender a las personas económica y socialmente débiles, enfocado a mujeres embarazadas, madres de escasos recursos y niños menores de seis años (Fuentes, 1998). La política social fue de carácter universalista ofertando una demanda para todos sin diferenciación de necesidades. Tuvo éxito en la reducción de la pobreza hasta la década de los sesentas, cuando los problemas de este enfoque se manifestaban en un aparato burocrático excesivamente pesado, corrupción en todos los niveles, ineficiencia de servicios, la pobreza generacional, incapacidad del sistema para la satisfacción de necesidades y amplitud en la brecha socioeconómica entre clases. El Estado había adquirido un papel tutelar para la sociedad y a pesar de que la oferta era universal, lo más beneficiados eran los sectores mejor informados que vivían en lugares con mejores servicios, generalmente las zonas urbanas. La educación que si logro llegar a amplios sectores de la sociedad empezó a decaer en calidad y eficiencia, los sectores con mayor deserción e incluso sin oportunidad de acceso eran los más pobres. El Estado del Bienestar, fundado por Cárdenas, comenzó a tener grandes crisis a partir de la década de los sesentas por sus altos costos y bajo impacto.

Miguel de la Madrid (1982-1988) es el primer impulsor de los ajustes estructurales en el país y con esto el adelgazamiento del Estado. El régimen monopartidista del PRI (Partido

Revolucionario Institucional) presentaba las primeras señales de caducidad y para lograr una legitimación política del sistema De la Madrid adopta la filosofía del Tacherismo y Reganismo como método de solución. La pobreza y la brecha de desigualdad entre clases había aumentado desde la década de los setentas, la corrupción era patente en todas las esferas burocráticas y la deuda externa aumentaba estrepitosamente (Duhau, 1997). De la Madrid es el primer presidente mexicano tecnócrata educado en Estados Unidos, la corriente conservadora dominante lo influye profundamente en su filosofía política, esto junto con la presión del Fondo Monetario Internacional, hace que De la Madrid crea en el mercado como el regulador más eficiente en toda materia estatal y como la opción más adecuada para la generación de riqueza y superación de desigualdades, llevándolo a la implementación de los primeros ajustes estructurales. La política social de De la Madrid se focaliza principalmente en el adelgazamiento del Estado de Bienestar, limitando los programas sociales y su cobertura para reducir costos, pero sin un intento real de incluir a los demás sectores sociales. No se fomentó la apertura a la participación ciudadana y las decisiones se siguieron tomando de manera vertical. Si bien la política social cambió de ser universalista a una focalizada, esto se debió principalmente por una reducción del gasto público y sin incluir todos los elementos necesarios para que este modelo funcione.

Con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) que se dan los grandes cambios derivados del modelo neoliberal. Salinas de Gortari llega a la presidencia con grandes problemas de legitimidad y gobernancia, el fraude electoral por el cual llega al poder representó no solamente un acto de autoritarismo y corrupción del sistema, sino la denotación más grande de un decaimiento político del PRI y su ineficiencia en la satisfacción de las necesidades del país. Al igual que De la Madrid, Salinas de Gortari se educa en la Universidad de Harvard bajo una filosofía de libertad de mercado como medio de desarrollo, así para contrarrestar la ilegitimidad

de su gobierno sigue la línea neoliberal pero con la implementación de programas de carácter comunitario y participativos como el Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad) y Procampo (Programa de Apoyos Directos al Campo), que buscaban recuperar los sectores populares perdidos. Se acentúan los programas focalizados y se hace uso de la corresponsabilidad y participación ciudadana para mantener las finanzas del Estado sanas. En el caso del Pronasol al introducir modalidades de participación y contraloría ciudadana logro introducir variantes y criterios pertinentes a la condición específica de la localidad y así adecuar las normas federales a la realidad local y minimizar desviaciones. Esto provocó un efecto no contemplado por el sistema, Solidaridad comienza a brindar capacidades a la ciudadanía para que esta se hiciera cargo de su propio desarrollo, brindando con esto una independencia y libertad del Estado. En 1991 se reconocen a los diferentes grupos, minorías y organizaciones sociales para legitimar el sistema político mexicano. En el esfuerzo de legitimación, se reforma la ley electoral con lo que se da pie a la creación del Instituto Federal Electoral, órgano ciudadano. Además se da una apertura cultural, que permite una mayor manifestación cinematográfica. Se reforma el artículo 27 constitucional, referente a tierras y aguas nacionales. Pero el acto más marcado de neoliberalismo del salinismo fue la firma del Tratado de libre Comercio de América del Norte (TLCAN), para insertar al país en el libre mercado y con esto favorecer el desarrollo (Murúa y Yañez, 2005).

Este es el primer período en el que la participación ciudadana se considera como necesaria para el éxito de los programas sociales y no por razones de convencimiento en ella, sino como medio populista por el cual el sistema en decadencia pretendía recuperar a los sectores que estaba perdiendo. La toma de decisiones seguía siendo de manera vertical y por parte del Estado, no se incluía a la diversidad de actores, seguía siendo de índole elitista. La política social estaba

diseñada por el Estado, fundamentada en los problemas sociales que el Estado determinaba, la inclusión de la ciudadanía era en la corresponsabilidad de fondos y no en la determinación de sus necesidades y como satisfacerlas. Las organizaciones de la sociedad civil comenzaban a ganar terreno en la arena pública a partir del terremoto de 1985 y el fraude electoral, pero no tenían injerencia en la política pública. La falta de legislación de fomento y reconocimiento a las labores que realizaba el sector civil impulsó a las organizaciones civiles a unirse y empujar una propuesta de ley, teniendo inicios el esfuerzo en 1992 (Reygadas, 2006). Las OSC fueron marginadas del Pronasol, debido posiblemente a la situación de conflicto entre el sistema y este sector. Aunque el corporativismo del sistema estaba debilitado, todavía se seguían utilizando las OSC simpatizantes con el PRI para la legitimación del gobierno (Coulomb, 1997).

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) se continúa con las políticas iniciadas durante el salinismo. Se realizan proyectos de privatización de patrimonio culturales. La política social se torna asistencialista dirigidos a los sectores más vulnerables de la población. En materia de salud, la administración de Zedillo formaliza las reformas neoliberales en la nueva Ley del Seguro Social y el Programa de Reforma del Sector Salud. Se privatiza el fondo de pensiones transfiriendo los recursos generados por los trabajadores y sus aportaciones al gobierno al sector privado. En materia de educación, la privatización resulto mucho más compleja por lo pesado del aparato burocrático sindical y el gran numero de población que debe atenderse. La estrategia fue diferente, mediante la reducción del presupuesto se impulso al sector privado para su intervención en el financiamiento y se acude a la ciudadanía para la corresponsabilidad (Murúa y Yañez, 2005).

Los problemas de la implementación limitada del modelo de política social focalizado ya se denotaban durante esta administración, para el año de 1999 la pobreza extrema había alcanzado

al 54% de la población mexicana (Boltvinik, 2005). La cobertura y criterios de la focalización presentaron una serie de desviaciones que se manifestaron en la amplitud de las desigualdades sociales y no viceversa como es el objetivo del modelo. Bajo el criterio de focalización socioeconómica se mantuvo un criterio, desde Salinas, de atender a las familias con un ingreso de hasta dos salarios mínimos, pero no se considero el tamaño de la familia (no es lo mismo una familia de tres miembros con dos salarios mínimos que una familia de siete). Siguió existiendo una diferencia entre los servicios ofrecidos en los centros urbanos y los rurales. La focalización territorial se limito a identificar los centros poblacionales con mayor índice de pobreza, dejando fuera a sectores en condiciones vulnerables pero establecidos en lugares con menos pobreza (Duhau, 1997). Con estas limitantes, aunado a la poca participación ciudadana y organismos de la sociedad civil, los sectores mejor informados y con mejor capacidad al acceso de recursos seguían siendo los más beneficiados. La resistencia a la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil como pilares para el éxito de la política social se sigue manifestando durante la administración de Zedillo. Pero, las OSC ya tenían algunos logros para su reconocimiento, aunque la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles es aprobada hasta el 2004, el esfuerzo por parte de las organizaciones estaba muy avanzado. El gobierno de Zedillo expreso su desconfianza hacia este sector al rechazar la primera propuesta de ley de fomento que entra al Congreso. La explosión del conflicto zapatista trae nuevos acercamientos de unión ciudadana por una causa común, pero de nuevo los esfuerzos son limitados y el sector civil no logra tener mucha participación en la política pública (Verduzco, s/a).

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006), el primer gobierno de alternancia en el país por más de 70 años, se focalizó en la promoción de la participación de la sociedad civil organizada para un mejor éxito de la política social. Continúo con las disposiciones en materia social del

Banco Mundial y otros organismos internacionales y de desarrollo para incorporar a la sociedad civil a las tareas de gobierno, y que las OSC puedan operar programas y proyectos de diversa índole. Sin embargo, se les dio preferencia a las organizaciones de tendencia religiosa, católicas principalmente, marginando a las OSC laicas (Murúa y Yañez, 2005). El ejemplo más claro de colaboración entre el gobierno y OSC en materia social es el Programa Coinversión de la Secretaría de Desarrollo Social, a través del cual se apoya a las organizaciones civiles para que puedan cumplir con sus objetivos de atención a los grupos más desfavorecidos (Lizárraga, 2004). Se publicaron leyes federales de desarrollo social y asistencia social que siguen los lineamientos de una política social focalizada y discriminativa para la reducción de la pobreza, lo novedoso es la incorporación del sector civil para su éxito.

La participación ciudadana se convirtió en el estandarte del discurso gubernamental, se avanzó en materia legislativa en participación ciudadana y organizaciones civiles pero los mecanismos de participación concreta en la política y programas sociales quedó difusa e inconsistente. Los avances de las organizaciones en materia de política pública han sido por momentos históricos en los cuales han podido presionar al Estado y porque han tenido la capacidad de movilización.

Si bien, los apoyos gubernamentales a las OSC se ampliaron durante el foxismo, esto fomentó que se incurriera en vicios políticos, se formó una cultura clientelar por parte del Estado hacia las organizaciones y se puso en juego la independencia de muchas OSC para la adquisición de fondos. Pero, aun con el apoyo que la administración de Fox brindó a las organizaciones civiles, México sigue siendo el país con menor apoyo destinado a este sector en Latinoamérica (Verduzco, s/a). Es necesario que los gobiernos por venir se preocupen del fortalecimiento de la sociedad civil, no para legitimarse ni para hacer uso de las organizaciones según los intereses

políticos en juego, sino como un socio importante en la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población mexicana.

Los cambios en la política social de México, a partir de la década de los ochentas, significaron también cambios en la relación Estado-Sociedad Civil. Los procesos de liberalización que generaron los ajustes estructurales dieron paso a la respuesta ciudadana a través de las organizaciones de la sociedad civil para la satisfacción de las demandas que el Estado no podía cumplir y exigir las distintas libertades y derechos en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales. Las OSC que surgen como parte de estos procesos son cada vez más independientes al Estado como al sector privado.

A pesar, de que los organismos internacionales de desarrollo abogan por las OSC como medios de participación ciudadana y optimización de recursos en el cumplimiento de la política social desde mediados de la década de los 80's, México las toma en consideración no por empatía con ellas del viejo sistema monopartidista del PRI, sino porque no le queda otra alternativa para cubrir las necesidades sociales. Con la reducción del Estado la política social tiene que abrir espacios a la participación de otros actores para solucionar las demandas sociales. Desde principios de la década de los noventa el gobierno mexicano ha abogado por la participación ciudadana, principalmente en la política social. Las OSC representan un buen socio para el Estado mexicano, sus características de alta eficiencia a menor costo, directo apego a la comunidad y baja burocracia las perfilan como un buen agente de cooperación (Santín del Río, 2004).

Los avances del sector civil se denotan a partir de mediados del gobierno de Zedillo a través de una serie de esfuerzos por lograr reconocimiento y fomento a las actividades de las OSC, pero no es hasta el gobierno de Fox que se les abandera como pilares en el desarrollo del país.

Durante la administración foxista se cristalizaron varias demandas ciudadanas en cuestión legislativa, se destinaron fondos del Estado para el fomento de este sector y la participación estuvo presente como eje central del éxito en la política social. Sin embargo, con todo y estos avances aún en México el mayor impacto de las OSC es en el área de desarrollo comunitario y la ejecución de proyectos locales. El impacto de este sector en políticas públicas es todavía muy limitado, debido en parte a la precariedad e ineficiencia de los canales de participación, pero también a la falta de madurez y fortalecimiento de la sociedad civil como proyecto de país. Pero teniendo cuidado de concebir a la sociedad civil como la panacea para el desarrollo, sino lograr un equilibrio con el Estado para fortalecer los vínculos de cooperación, en donde ambos sirvan de rectores y vigilantes de las acciones llevadas a cabo por cada uno.

### **CAPITULO III: MARCO CONTEXTUAL DE LAS OSC**

A lo largo de este capítulo se presenta el contexto de las OSC en Latinoamérica, México, la región norte fronteriza de México y por último la situación de las OSC en el Estado de Baja California y el municipio de Mexicali. Aunque el universo de OSC en la región latinoamericana presenta varias similitudes, los estudios locales y focalizados nos permiten apreciar sus diferencias y características particulares.

#### **3.1 Organizaciones de la sociedad civil en Latinoamérica**

En el caso de América Latina el desarrollo de la sociedad civil ha sido limitado. El paulatino desarrollo de la sociedad civil en la región junto con el progreso de las OSC es un resultado de los distintos procesos de liberalización y democratización que ocurren desde finales de los años setentas y principios de los ochentas (Zermeño, 1997). El fortalecimiento de la sociedad civil y las OSC en forma independiente fue ayudado no solamente por los procesos de democratización de forma concurrente en América Latina, se comenzaron a aplicar programas de ajuste estructural que fueron debilitando el control del gobierno y de ciertos sectores privados sobre la sociedad. Como plantea Alan Touraine (1987), las organizaciones no gubernamentales en América Latina, previo a los procesos de democratización y ajustes estructurales, en su gran mayoría tenían una relación corporativa con el Estado, en ocasiones éste las creaba y en otras las subsidiaba para sus intereses<sup>15</sup>. La independencia de las OSC en América Latina previo a los procesos antes mencionados estaba claramente limitada por el control del Estado sobre la sociedad. Las OSC que surgen como parte de estos procesos son cada vez más independientes al

---

<sup>15</sup> Estas mismas dinámicas de corporativismo se están presentando en los gobiernos de corte neoliberal y de izquierda que están surgiendo en América Latina.

Estado como al sector privado. Estas surgen como una respuesta ciudadana para exigir las distintas libertades y derechos en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales.

América Latina ha sido una de las regiones del mundo con mayor atención de las agencias de donación en proyectos de asistencia. A partir de que el concepto de sociedad civil se vuelve protagonista en la agenda de desarrollo internacional, ciertas organizaciones internacionales se focalizan en fomentar la creación y fortalecimiento de las OSC regionales y locales. El número de estas organizaciones aumenta considerablemente en un corto período de tiempo a partir del derrocamiento de los regímenes autoritarios, pero no todas estas nuevas organizaciones están comprometidas con los valores democráticos. Una parte considerable de este crecimiento es debido a acciones oportunistas de las élites latinoamericanas, al darse cuenta de la especial atención que las agencias internacionales de donación presentan en las OSC y que existe una gran cantidad de dinero disponible, se han apoderado de la agenda de este nuevo fenómeno para satisfacer intereses elitistas. Este hecho refleja una imagen de gran parte de la sociedad civil latinoamericana como artificial y no comprometida con los valores democráticos. Esto es comprensible si se toma en consideración la larga tradición de clientelismo y corporativismo de estos países. Estos vicios se reflejan de igual manera en los actores de la sociedad civil. El Estado tiene relaciones clientelares con ciertas organizaciones y margina a las que no corresponden a sus intereses (Wiarda, 2003).

Los países latinoamericanos comparten características muy peculiares, son relativamente democracias jóvenes, con poca tradición de participación ciudadana y arraigados usos clientelares y corporativistas. Todo esto brinda apreciaciones fragmentadas del papel de las OSC en el desarrollo de América Latina. Algunos autores argumentan que la sociedad civil que se ha vuelto una utopía tiene raíces occidentales y no es posible “importarla” a América Latina con

todos sus valores (Wiarda, 2003). Otros más plantean que esta región tiene una larga trayectoria de OSC dedicadas a la resolución de problemas sociales y que su contribución al desarrollo de Estados democráticos es incuestionable (Balbis, 2001).

Sin caer en los extremos, existe una realidad intermedia. Muchas OSC de América Latina tienen una larga trayectoria de movilización que responde principalmente a la falta de gobiernos democráticos en la región y como búsqueda de soluciones a problemas económicos y sociales. Estas organizaciones colaboraban para realizar demandas al gobierno a nivel local, regional y nacional. El proceso de la transición democrática no es lineal y como tal presenta avances y retrocesos. En una realidad heterogénea pero similar, los gobiernos latinoamericanos han empezado a establecer los canales de apertura necesarios para establecer una nueva relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Lo anterior, junto con los ajustes estructurales sufridos por los Estados latinoamericanos, han propiciado que los gobiernos deleguen muchas de sus responsabilidades públicas a las organizaciones de la sociedad civil. Hecho que algunos autores catalogan como perjudicial para la gobernancia de los países. Esto se debe a que se entra en el problema de cómo solicitar el rendimiento de cuentas y resultados, y se predispone a vicios políticos. La solución radica en un Estado vigoroso y efectivo, la fortaleza del Estado radica en una estrecha relación con la sociedad civil, donde esta última sirva de rectora y vigilante de las obligaciones del Estado (Allmand, 1998).

Sin embargo, aunque los Estados latinoamericanos han delegado algunas de sus responsabilidades a la sociedad civil, aún el apoyo gubernamental hacia las OSC para su desarrollo es muy reducido en comparación mundial. Esto dificulta que alcancen a los grupos

más marginados. Las OSC mejor orientadas y organizadas son aquellas que están relacionadas con la elite política, educativa y de la iglesia (Salamon, Solowski y List, 2003).

### **3.1.1 Estudios particulares de OSC en la región latinoamericana**

Violeta Ruiz (2004) en su trabajo como evaluadora de un programa que la Fundación Kellogg desarrolló en 11 países latinoamericanos, hace importantes descubrimientos sobre las OSC de la región. El objetivo de este programa fue el desarrollo de modelos innovadores de educación en salud y atención de la población, así como también de liderazgos de empoderamiento a través de organizaciones comunitarias. Uno de los pilares del programa fue la asociación de tres actores, universidades, servicios de salud y organizaciones comunitarias de cada una de las localidades en las que se aplicaron los proyectos. La investigación combinó métodos cualitativos, trabajo de campo y análisis documental. A través de esta metodología la autora incorporó las perspectivas de todos los actores involucrados: directivos y técnicos de los proyectos, dirigentes de las organizaciones y beneficiarios de las acciones.

Cada comunidad avanzó de forma diferente, algunas más modestamente que otras. El avance en su capacidad de gestión dependió principalmente de la historia de la organización comunitaria. Las experiencias mostraron la importancia que tiene, para el logro de los cambios, que las organizaciones involucradas tengan una historia de trabajo previa y algún grado de consolidación. En aquellos casos en que la comunidad se organizó solamente para llevar a cabo el proyecto, la organización existió mientras hubo apoyo financiero. Muy rara vez logran mantener una acción organizada en pro de la comunidad una vez que finaliza la contribución y el soporte externo y no logran generar cambios sustentables en las condiciones de vida de la población. Otra conclusión a la que la autora llega es que si las organizaciones de base no se asocian al Estado es muy difícil que su trabajo trascienda a un nivel más alto como en la

injerencia de políticas públicas, y así avocar más por los derechos ciudadanos de los más desprotegidos.

Theresa Lynn Selfa (2001), en su disertación doctoral investiga cómo los modelos de desarrollo rural de decisión vertical implementados en Brasil y Filipinas en la década de los 70's, cambian a modelos de participación horizontal que promueven el involucramiento de la ciudadanía, durante los ochentas y noventas. El estudio está basado en un trabajo de campo con metodología cualitativa, utilizando observación no participante, entrevistas a profundidad y revisión de documentos, llevado a cabo en trece meses. El estudio argumenta que las OSC de estos países jugaron un papel fundamental en el cambio de discurso en política de desarrollo orientándolo hacia un desarrollo sustentable y humano. Sin embargo, las OSC de Brasil han sido más efectivas en cambiar la política de desarrollo que las OSC filipinas. Las alianzas de las OSC brasileñas a nivel local, regional e internacional son mucho más fuertes que las alianzas de las OSC filipinas. Y, aunque en Filipinas el discurso ha cambiado, no así los resultados prácticos, debido principalmente a que continúan vicios de clientelismo y corporativismo con el Estado.

En Bolivia, José María Miró Pascual (2000) analiza las relaciones entre el Estado y la sociedad civil dentro del marco de una nueva ley de participación ciudadana. En su disertación doctoral plantea que la Ley de Participación Popular busca una colaboración entre el Estado y las OSC en la implementación de la política pública, además de concederle poder a los municipios, dando un paso adelante en el proceso de descentralización del país. La pregunta principal del autor es si esta nueva normatividad realmente fomenta formas de participación en la formulación de políticas entre el Estado y la sociedad civil (empoderamiento, democracia) o es solamente un mecanismo legal para incrementar la autoridad del Estado (clientelismo, corporativismo). Los resultados del estudio indican que más que la promoción de la democracia y empoderamiento de

las OSC, lo que ha generado esta ley es una relación de clientelismo y corporativismo entre el Estado y las OSC de Bolivia. La sociedad civil se organizó de acuerdo a los intereses del Estado, supeditándose a los apoyos económicos gubernamentales y lo proveyó de legitimidad a través de las organizaciones promovidas por el éste, diezmando la independencia del resto de las OSC.

Laura C. Macdonald (1991), analiza en su disertación doctoral el impacto de las OSC en el desarrollo de Costa Rica y Nicaragua. La autora plantea que aunque las OSC pueden jugar un papel muy importante en la promoción del desarrollo económico y la democracia, es importante no romantizarlas y estar prevenidos de las relaciones de poder que se juegan entre estas organizaciones y sus donantes. El estudio revela que no siempre las OSC contribuyen al fortalecimiento de la sociedad civil, la mayoría de los proyectos comunitarios en el área rural llevados a cabo por las OSC son de carácter instrumental en los que se resuelven situaciones relacionadas con las condiciones de vida de los beneficiarios, pero no contribuyen de manera significativa a la restructuración política y social de estos países. La mayor importancia de estas organizaciones reside en su poder político, el cual tiene un mayor potencial de poder cambiar la realidad de los grupos vulnerables. La manera en que las OSC pueden contribuir a la democracia y desarrollo es si promueven una real participación ciudadana en todos los ámbitos políticos y sociales y en la construcción de alianzas entre los grupos vulnerables para retar el balance de las fuerzas nacionales e internacionales y virarlas a su favor.

Situaciones similares a las presentadas en este apartado son realidades para las organizaciones de la sociedad civil en México.

### **3.2 Organizaciones de la sociedad civil en México**

A partir de la implementación del modelo neoliberal en México en la década de los ochentas, y los ajustes estructurales ocasionados por éste, el retiro del Estado del desarrollo social fue muy

significativo. Se redujo el estado benefactor por sus altos costos y su ineficacia en reducción de las desigualdades. La política social orientada a atender a los más desprotegidos no dejó de ser asistencialista pero se recargó en el papel de la sociedad civil como proveedora de los servicios que el Estado no podía seguir ofreciendo. El Estado disminuye su responsabilidad social y fomenta que las organizaciones de la sociedad civil tomen su papel en la lucha contra la pobreza.

El análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México no puede descartar la historia política del país. El gobierno monopartidista del PRI (Partido Revolucionario Institucional), que gobierna sin alternancia a nivel federal hasta el 2000, absorbió las iniciativas autónomas de participación de este sector institucionalizándolas. En la década de los 60's grandes sectores de la sociedad civil, principalmente en organizaciones laborales y campesinas, trataron de asociarse de manera independiente y en contra del autoritarismo del Estado, pero fueron reprimidas o absorbidas por el régimen. Las organizaciones que perduraron fueron principalmente de índole asistencial orientadas a grupos marginados y proyectos a pequeña escala, lo cual fragmentaba y aislaba sus esfuerzos. Pero aún con estas debilidades, fueron los cimientos para la construcción de nuevos caminos para una participación más activa en los cambios democráticos.

No es hasta la década de los ochentas durante la crisis financiera y los ajustes estructurales que la emergencia de OSC comienza a notarse en el país. Ante el debilitamiento del estado surgen OSC que toman la responsabilidad de atender las necesidades sociales. Durante este período el discurso gubernamental se avocaba a las organizaciones y a la ciudadanía en general como medios de avance social. Pero, al mismo tiempo se resistía a perder el control sobre ellos, lo hacía a través de trabas fiscales para imponer y forzarlas a la sumisión del sistema corporativo, ó ignoraba o marginaba a las OSC fuera de su control. El terremoto de 1985 deja al descubierto

la incapacidad del Estado de asistir a la sociedad y es la movilización a través del asociacionismo civil que representa la principal ayuda a las víctimas de la catástrofe. Después del terremoto, surgen iniciativas de redes de OSC para promover el desarrollo social y abrir nuevos caminos de democracia y participación (Santín del Río, 2004; Maymí, Reyes y Moreno, 2006).

Con el fraude electoral de 1988, se observa otra gran proliferación de OSC en la lucha por la democracia y los derechos políticos. Las organizaciones demandaban soluciones a la corrupción y detrimento de las condiciones de vida de la mayoría de la población, así como la participación en la política pública. En la década de los noventa las OSC se caracterizaron por la lucha de los derechos humanos y la apertura democrática. Presionaron por una descentralización real para proveer de servicios de calidad a la ciudadanía y transparencia gubernamental. Gracias a la movilización de estas organizaciones el Instituto Federal Electoral adquiere autonomía en 1996 y en 1997 la Ciudad de México adquiere el derecho de elegir democráticamente a su gobernante. Con la Guerrilla Zapatista en 1994 en Chiapas las OSC se unen en la lucha por los derechos humanos, logrando la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Verduzco, s/a). Estos logros son los primeros frutos de la maduración por la que pasaron las organizaciones de la sociedad civil desde los sesentas, aprendieron a unir esfuerzos e iniciativas a través de redes de cooperación. El crecimiento en número de OSC en el período de 1994-2000 es impresionante, aumentan de 2,364 organizaciones a 6,887, según los datos del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI).

Sin embargo, con todo y estos avances aún en México el mayor impacto de las OSC es en el área de desarrollo comunitario y la ejecución de proyectos locales. El impacto de este sector en políticas públicas es todavía muy limitado, debido en parte a la precariedad e ineficiencia de los canales de participación.

El marco legal para fortalecer la participación ciudadana todavía es muy ineficiente y limitado, pero en el 2004 las OSC lograron que se aprobara la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Esta victoria fue un largo trayecto por obtener reconocimiento legal al aporte que realizan en el desarrollo del país. La lucha para esta ley comienza en 1989 cuando se aprueba una miscelánea fiscal que clasificaba a las organizaciones civiles como sociedades mercantiles obligadas al pago del Impuesto Sobre la Renta y, por otro lado, existía la posibilidad de que el poder ejecutivo promoviera una ley para establecer una figura asociativa única y obligatoria que uniformara todas las expresiones de los grupos sociales con fines de controlar la autonomía interna de las organizaciones. Estos hechos alentaron a la unión de muchas OSC disimiles entre sí a trabajar juntas por una propuesta de ley que estableciera una nueva relación entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil, que estuviera fundada en un marco jurídico de estímulo y apoyo al quehacer de las organizaciones, que respetara su autonomía y reconociera la labor que realizaban en distintos campos. Así, después de un largo proceso de elaboración, discusión y cabildeo de más de diez años la propuesta de Ley de Fomento fue reconocida y adoptada por las instancias legislativas correspondientes, aprobándose definitivamente en el Congreso el 15 de diciembre de 2003 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004 (Reygadas y Zarco, 2006).

### **3.2.1 Estudios particulares de OSC en México**

La cultura política, con los vicios de clientelismo y corporativismo, que todavía predomina en el país también se manifiesta en las OSC. Dentro de la revisión de literatura realizada, se encontró una vasta información a través de tesis de maestría y doctorado de las razones y formas en que la ciudadanía se organiza y asocia. Uno de los factores más comunes que suscita el

asociacionismo en el medio rural en México es la defensa de las comunidades ante retos económicos, como el TLC (Zavala, 2005), cambios en los modelos de producción (Montañez, 2006; Guzmán, 2004), y para la sobrevivencia de grupos vulnerables (Rocha, 2000).

Jeffrey Harris Cohen (1997) en su disertación analiza una comunidad rural de Oaxaca para descubrir las razones por las que la cooperación y reciprocidad se genera dentro de una comunidad de economía cambiante, así como el papel de la sociedad civil en el proceso. El autor analiza como las formas de asociación y cooperación cambian ante los retos de la migración, un mercado global y las políticas de desarrollo nacional. Concluye que las comunidades rurales del sur de México reinventan sus formas de organización dentro de la sociedad civil y formas de cooperación para subsistir dentro de una economía cambiante, para enfrentar los cambios sociales de la globalización, darle sentido a sus vidas y hasta resistir la explotación externa. Pero no inciden en la política pública, que según el autor, sería el mayor cambio que podrían lograr a su beneficio.

Existen otros ejemplos de investigaciones muy acotadas del trabajo de OSC en el medio rural en México. María de las Mercedes Rocha Gómez (2000), en su tesis de maestría analiza el trabajo de una OSC que trabaja el enfoque de género en el área rural. Concluye que aunque los proyectos y programas lanzados por la organización han logrado organizar a mujeres y hombres de algunas comunidades, no han logrado así cambios sustantivos en las relaciones intergeneracionales y su incidencia en la política pública ha sido mínima. La autora utilizó métodos cualitativos, con técnicas de revisión documental, entrevista a profundidad, historia de vida y observación participante.

Otro trabajo que examina el papel de las OSC en el área rural en México es la tesis doctoral de Marie Analiese Richard (2005). La investigación está basada en un extenso trabajo de campo

de trece meses de duración en el estado de Hidalgo, donde la autora realizó entrevistas a profundidad y observación no participante. El estudio además analiza las redes de cooperación entre las OSC mexicanas con España y Estados Unidos. Los hallazgos de la investigación demuestran que las organizaciones más grandes y con mayor cantidad de recursos que residen en la Ciudad de México, a menudo adoptan actitudes paternalistas hacia las comunidades rurales. En cambio las organizaciones locales con mayor antigüedad han desarrollado nexos de corporativismo y clientelismo con el Estado y desarrollan proyectos muy locales, sin incidir realmente en la política pública. Así, la autora pone en pie de duda la capacidad emancipadora de este sector de la sociedad civil.

Otro aspecto a considerar, es que las OSC no están distribuidas proporcionalmente a lo largo del país, las mejor estructuradas, organizadas y con mayor acceso a recursos se encuentran en las ciudades más grandes (Monterrey, Guadalajara y Distrito Federal) y algunos estados del sureste, mientras que en regiones con grandes necesidades su presencia es muy limitada. Incluso a lo largo de México las OSC difieren en la forma en que se asocian a sus beneficiarios. En la parte central y sur del país las OSC generalmente trabajan muy de cerca con asociaciones de base comunitaria y los movimientos de resistencia social que buscan una mayor autonomía y luchan por los derechos de los grupos más desprotegidos. Las OSC ayudan a estos movimientos con asistencia educativa, capacitación en cuestiones estratégicas, a organizarse económicamente, e incluso financieramente. Estas OSC tienden a ser de ideología izquierdista o grupos cristianos de tendencia asistencialista. Si bien es cierto que existe un gran debate en cuanto a la capacidad de los movimientos sociales de transformar exitosamente las relaciones de poder en México, es innegable que la relación entre OSC y movimientos sociales está ayudando a escuchar la voz de

los grupos marginados, ayudando a organizarse a los productores más pobres y a desarrollar propuestas de modelos de crecimiento más equitativo (Verduzco, s/a).

Las características de las OSC de la región centro y sur del país tienden a diferir considerablemente con la realidad de las organizaciones civiles del norte, y más aún en la zona fronteriza.

### **3.3 Organizaciones de la sociedad civil en la frontera norte de México**

Carol Zabin (1997) realiza una investigación sobre la caracterización de las OSC de la frontera norte de México, su interacción con organizaciones estadounidenses y sus grupos prioritarios de beneficiarios. El autor realizó una encuesta telefónica a 26 OSC de las ciudades de Tijuana, Mexicali, Agua Prieta, Nogales y Ciudad Juárez. Su objetivo principal fue analizar la relación de las OSC con las asociaciones de base comunitarias. Sus hallazgos fueron que las OSC con mayor predominancia en la región eran los grupos ambientalistas, así como también eran estos grupos quienes mayor injerencia en la política pública tenían. Las OSC de derechos humanos generalmente carecen de los recursos económicos necesarios para llevar a cabo proyectos de alto impacto. Además, Zabin encuentra que las OSC de la región fronteriza norte del país no tienen vínculos considerables con los movimientos de base, a diferencia de las organizaciones del centro y sur de México. Esto afecta su efectividad en la promoción de la democracia y disminución de la pobreza.

Zabin encuentra cuatro tipos de OSC en la región. Las organizaciones orientadas a la provisión de servicios, organizaciones de apoyo a las asociaciones de base (con miembros de la comunidad o miembros que no pertenecen a la comunidad), organizaciones de promoción<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Advocacy es un término en inglés difícil de traducir, lo más cercano es "promoción", ya sea de alguna idea, causa o política pública.

(advocacy organizations), y organizaciones dedicadas al cabildeo y desarrollo de política pública.

Las OSC de provisión de servicios trabajan directamente con grupos marginados en el medio rural y urbano, proveyéndoles con programas específicos como microcréditos o ayuda de vivienda a bajo costo. Estas organizaciones generalmente desarrollan los programas de ayuda por su cuenta sin colaborar con las organizaciones de base, regularmente tienen promotores de la misma comunidad beneficiaria y trabajan como voluntarios o por pequeños estipendios. Otra manera de acercarse a los beneficiarios es organizándolos en pequeños grupos productivos para otorgarles crédito. Estas OSC generalmente tienen miembros profesionistas que promueven el individualismo, la empresariedad y valores típicos de la región norte de México; a diferencia de las OSC del sur donde los valores predominantes son los comunitarios. Un buen número de las organizaciones de servicios son fundadas por miembros de la elite social, quienes utilizan su poder económico y político para brindar mejores oportunidades a los beneficiarios. Generalmente apoyan proyectos productivos que no compiten con la economía local y no retan las estructuras políticas de poder. Y, aunque las OSC se declaran apartidistas sus directivos tienen buenas conexiones con el PRI o PAN (Partido Acción Nacional), los partidos más influyentes. Algunas OSC de servicios tienen afiliaciones religiosas o reciben financiamiento de organizaciones religiosas. Muchas de ellas son simplemente organizaciones de caridad, pero otras utilizan métodos de organización comunitaria para promover programas de empoderamiento de los beneficiarios (Zabin, 1997).

Las organizaciones de apoyo a grupos de base, son OSC que trabajan con grupos ya establecidos y los ayudan a fortalecerse para llevar a cabo el cambio social y propuestas de desarrollo alternativo. Las mayoría de estas OSC en la región fronteriza norte son de ideología

izquierdista. En contraste con la región centro y sur del país, pocas organizaciones de este tipo existen en la frontera norte y a menudo son muy pequeñas y de impacto muy limitado.

Las OSC de promoción en la frontera norte juegan un papel importante en la defensa de grupos marginados. Generalmente presionan públicamente por derechos laborales, medio ambiente, derechos humanos, de género y derechos indígenas. Estas organizaciones trabajan de cerca con grupos de base y responden a situaciones de crisis en forma de protestas públicas para demandar mejores servicios, respetos de derechos humanos o daños ambientales. No tiene capacidad para actuar con objetivos a largo plazo, su principal herramienta es la confrontación política a través de movilizaciones, y no la organización de grupos de base.

Las OSC de cabildeo y desarrollo de política pública generalmente son organizaciones ambientalistas. Estas organizaciones habitualmente no tienen nexos con la comunidad o grupos marginados. La mayoría de sus miembros son profesionistas y están altamente capacitados, además tienen fuerte nexos políticos y pueden llegar a ser muy influyentes en la toma de decisiones de la política pública la menos a nivel local. Muchos de los directivos de estas organizaciones entran y salen de gobierno (principalmente gobiernos panistas) y frecuentemente ocupan posiciones de gobierno mientras que ejercen en la OSC. Esto presenta la desventaja de poner en riesgo la independencia de la organización, pero a la misma vez la ventaja de influenciar en las decisiones gubernamentales por activistas civiles (Zabin, 1997). Este hecho es catalogado por otros autores (Verduzco, 2001) como una adaptación al sistema, y no una lucha contra él, para poder tener mayor injerencia en la toma de decisiones.

Las organizaciones con mayores nexos binacionales son las de índole ambiental. Se asocian a través de redes de colaboración con sus contrapartes en Estados Unidos para la defensa de asuntos en común. Aunque los grupos de caridad provenientes de E.U. todavía tienen un intenso

trabajo en la frontera mexicana, las dinámicas han cambiado y se observa una mayor cooperación de trabajo entre las OSC de ambos países. Si bien la situación aún es desigual, las OSC estadounidenses tienden a tener más recursos que las mexicanas, estableciendo una relación en la cual las organizaciones de E.U. financian a las mexicanas para llevar a cabo proyectos particulares. Esto genera una relación clientelar y otro tipo de tensiones que pudieran solucionarse si las OSC estadounidenses estuvieran dispuestas a servir más como soporte operativo y de capacitación que como financiamiento directo.

Las dinámicas económicas de la frontera norte de México hacen que las prioridades de atención de las OSC en la región sean diferentes a las del resto del país. Muy pocas organizaciones se dedican a la reducción de la pobreza. En cambio las organizaciones ambientales suelen predominar y caracterizarse dentro de las más activas junto con las organizaciones de defensa de derechos de migrantes y derechos de la mujer (en el caso de Ciudad Juárez). Las primeras por la actividad intensiva de la industria, principalmente la maquila y sus efectos en el medio ambiente y las segundas por el flujo de capital humano hacia Estados Unidos.

Según Zabin la mayor debilidad de las OSC de esta región es la conexión tan débil que tiene con los grupos de base. Las organizaciones de servicio prefieren trabajar con beneficiarios individuales o formar sus propios grupos, en lugar de trabajar con los ya existentes, especialmente con los que pueden afectar el *status quo*. Estas OSC sienten que su trabajo no es la movilización de los sectores marginados y generalmente promueven el individualismo empresarial y no la movilización de organizaciones económicas colectivas como medio de emancipación. Las OSC de cabildeo regularmente no ponen sus capacidades profesionales al servicio de los grupos de base. Esto puede deberse a que los grupos de base usualmente nacen

como movilizaciones de masas para la lucha por tierra o en respuesta de oposición al gobierno y raramente perduran por largos períodos de tiempo. Además, muchas organizaciones de cabildeo y política pública no conocen realmente las necesidades de estos grupos o carecen de acceso a la información y experiencia técnica que pueda ayudar a superar sus problemas. Las OSC no tienen gran conocimiento sobre las decisiones políticas que pueden afectar a estos grupos y carecen de mecanismos para influenciar la toma de decisiones en la política pública.

### **3.4 Organizaciones de la sociedad civil en Baja California**

Las OSC del Estado de Baja California no son la excepción a la realidad de la frontera norte. Y al igual que el resto del país, su presencia comienza a sentirse a partir de mediados la década de los ochentas. Las OSC con mayor consolidación y antigüedad son las que atienden a trabajadores migrantes y derechos humanos de mujeres (Avendaño, Moreno y Priego, 2000). Este tipo de OSC se ha caracterizado por un activismo constante y, junto con los grupos ambientalistas, son las organizaciones que mayores vínculos binacionales mantienen.

Avendaño, Moreno y Priego (2000) realizaron un trabajo sobre ONG en la frontera Baja California-California y como practicaban la diplomacia ciudadana, para recabar la información recurrieron a fuentes hemerográficas, documentos inéditos y algunas entrevistas y lo compararon con un análisis bibliográfico. Hallaron que los enlaces binacionales entre OSC de defensa de los derechos humanos de los trabajadores migrantes de ambos lados de la frontera empieza a principios de los ochentas. Las OSC del lado estadounidense buscan apoyo de sus contrapartes del lado mexicano ante una serie de iniciativas de ley hostiles para los migrantes. El trabajo ha sido tal que en diversas cumbres y foros internacionales de discusión del tema migratorio las alianzas de OSC han presionado por entrar en la agenda oficial de estos eventos, hasta lograrlo en 1998 en Canadá. El esfuerzo de unirse ha producido una serie de redes, entre las que destaca

una red regional conformada por OSC de Estados Unidos, México y Centroamérica, llamada Red Informal sobre Migración (Avendaño, Moreno y Priego, 2000).

Las OSC de atención a migrantes han desarrollado redes y coaliciones dentro del mismo estado para apoyar a los trabajadores y protestar en contra de las violaciones de los derechos humanos de ambos lados de la frontera. Además, se han preocupado por tratar de influir en el área de políticas públicas, tomando la iniciativa de brindar propuestas para aminorar los efectos de la migración en los municipios del estado. Con esto pasaron de ser organismos asistenciales a grupos con un fuerte peso en la toma de decisiones a nivel municipal y estatal.

Moreno y Arballo (2003) realizan una investigación sobre la experiencia en políticas públicas de las ONGs en Baja California, con el objetivo de brindar un acercamiento a las experiencias de incidencia de las ONGs del estado. Utilizaron entrevistas y análisis documental para recopilar la información. Encontraron que las OSC de defensa de derechos humanos de las mujeres también han influido considerablemente en la política pública local. Principalmente en el sector público de salud con programas especiales sobre la protección materno-infantil, prevención de enfermedades y sobretodo estos grupos han logrado visibilizar la violencia doméstica como un problema de salud pública. Han empujando varias iniciativas legislativas a favor de las mujeres en el estado. Entre las que se encuentra algunas modificaciones al Código penal a favor de los derechos de género, la integración de la Comisión de Equidad y Género en el Congreso del Estado en 1998 y la creación del Instituto de la Mujer en el 2001.

Por su parte los grupos ambientalistas han tenidos avances significativos en la presión que han ejercido contra el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ayudándose de redes de Estados Unidos y el Distrito Federal. Con esta presión lograron que los gobiernos involucrados en el TLCAN aceptaran los acuerdos laterales en materia laboral y medio ambiente.

Además, ejercieron una gran presión en contra de las empresas termoeléctricas que se establecieron en Mexicali y lograron detener una planta que producía desechos tóxicos en Tijuana. En la ciudad de Ensenada es donde mayor presencia y consolidación tienen las OSC ambientales en materia de defensa y preservación de los litorales y diferentes especies acuáticas. También participan activamente en foros para poder influenciar la legislación en materia ambiental, con esto han logrado contribuir a la Ley del Equilibrio Ecológico (Moreno y Arballo, 2003).

Otro tipo de OSC con gran influencia en el estado son las organizaciones que atienden a enfermos de adicciones. Estos organismos lograron en 1995 la aprobación de la Ley de Rehabilitación en la que se les concedía el derecho a formar un consejo estatal para estar representados. Otras organizaciones que han logrado al menos concientizar sobre la problemática que atienden, son los organismos que atienden personas discapacitadas que han utilizado sus vínculos con asociaciones estadounidenses para prestar mejores servicios. Además de lograr que se les reconozca como medio de apoyo en el Reglamento de Atención de Personas con Discapacidad en el Municipio de Mexicali (Moreno y Arballo, 2003).

Posiblemente la prueba más considerable de la participación de las OSC de Baja California en la arena legislativa, fue la discusión y creación de una iniciativa de ley estatal para la regulación y fomento del trabajo de estos organismos. Los antecedentes de la ley se manifiestan a mediados de la década de los noventa, cuando el gobierno estatal quiso aplicar ciertas medidas controladoras a través de la Ley de Beneficencia Social. Las organizaciones realizaron una serie de foros y encuentros de discusión para formular su propuesta de ley, utilizaron el ejemplo de la propuesta de ley de fomento a nivel federal pero el resultado fue una iniciativa más progresista que incluía la plena autonomía en el funcionamiento de las organizaciones, la visión de género,

el otorgamiento de prerrogativas, la creación de un órgano representativo, entre otras. En las reuniones y talleres de consenso participaron alrededor de 150 organizaciones de todo el estado. El proceso también contempló las Mesas de Consenso que el Congreso del Estado impulsó para la reforma del Estado, así se consensaba a todos los sectores de la sociedad: partidos políticos, sectores público y empresarial, OSC y demás representantes sociales. Después de un intenso cabildeo por parte de las OSC con los diputados de la Mesa de Desarrollo Social el proyecto se aprobó el 11 de septiembre de 1998 ante la XV Legislatura del Estado de Baja California. Sin embargo, el 29 de septiembre del mismo año recibió un veto del ejecutivo. Ante esto hubo una gran desilusión por parte de las OSC y la mayoría se retiró del proceso. Las que permanecieron hicieron algunas propuestas de mejora para evitar el veto y volvieron a enviar la iniciativa al Congreso en junio de 1999. Tras otro período más de intenso cabildeo la ley se aprueba finalmente en noviembre de 2000 y es publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el 2 de marzo de 2001 como “Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California”. Aunque las organizaciones habían perdido el entusiasmo por la ley, la aprobación es un avance muy significativo para las OSC de Baja California en el establecimiento de una nueva relación Estado-sociedad civil (Moreno y Arballo, 2003).

Las ONGs feministas han sido estudiadas por Silvia López Estrada (2002) y Marcela Reyes Ruiz (2006). En el caso del trabajo de López Estrada, ella tuvo como objetivo principal analizar las características, evolución, posibilidades y límites de las ONGs feministas en torno a los derechos de las mujeres en Baja California. López utiliza entrevistas con las dirigentes de las organizaciones para recopilar la información y la compara con fuentes bibliográficas. Encuentra que el movimiento feminista en el estado, al igual que en el resto del país, cambia hacia ONGs

feministas. Considera a estas organizaciones como minoría activa y que no han logrado incidir lo suficiente en la política pública y que uno de sus problemas centrales es la falta de un proyecto político claro que tenga mayor impacto en los derechos de la mujer. Sin embargo, reconoce que estas organizaciones han avanzado significativamente en proyectos de apoyo a mujeres y es gracias a ellas que en la currícula de las instituciones de educación superior del estado se ha incorporado el estudio de género y se han creado vertientes específicas de investigación en esta materia.

Reyes Ruiz (2006) en su tesis de maestría estudia las ONGs del estado utilizando el caso de los grupos ambientalistas y feministas. Su trabajo tuvo como propósito describir a las organizaciones no gubernamentales de mujeres y ambientalistas de Baja California y la exploración de su papel en la política pública local. Utilizó cuestionarios y entrevistas para captar la experiencia empírica y la contraste con análisis bibliográfico. Sus hallazgos revelaron que las agrupaciones de mujeres y ambientalistas están formadas en su mayoría por voluntarios que llevan a cabo las actividades de la organización con recursos propios y que tienen un alto nivel educativo. Reyes Ruiz caracteriza a estas ONGs como maduras y con una toma de decisiones de manera horizontal. Las ONGs con mayor acceso a recursos son aquellas de carácter binacional o internacional que tienen una dinámica de interacción mayor. Los grupos de mujeres han penetrado con mayor fuerza en los espacios públicos; los ambientalistas dependen mayormente de sus lazos con redes estadounidenses. Los ambientalistas de los municipios de Tijuana y Ensenada tienen una colaboración mayor con los grupos de San Diego que los de Mexicali, por lo que generalmente están más organizados y tienen mayor acceso a recursos.

Al comparar a estas ONGs, Reyes Ruiz (2006) encuentra varias particularidades que vale la pena mencionar. En el caso de las mujeres, su trabajo es básicamente local, aunque existen

algunas que han establecido lazos internacionales que les permite informarse y participar más activamente en actividades de cabildeo. Las ONGs ambientalistas aunque actúan de acuerdo a condiciones locales, tienden a relacionarse y coordinarse de manera regional. Una parte importante de su labor es la educación ambiental y la investigación. Se articulan en redes binacionales para resolver problemas de contaminación en ambos lados de la frontera. Reyes Ruiz (2006) aprecia un cambio en la cultura política de la sociedad del estado y en todos los actores que la integran, encuentra que cada vez es más activa y se manifiesta en la creciente participación de grupos como las ONGs en las temáticas y problemas que enfrenta nuestra sociedad a nivel local y estatal para contribuir en su resolución.

### **3.5 Organizaciones de la sociedad civil en el Municipio de Mexicali**

Las organizaciones de la sociedad civil en Mexicali presentan tendencias similares a las del resto del estado y la región norte fronteriza. Muchas de ellas son de carácter religioso, católicas o evangélicas, aunque su propósito es social. Las de mayor presencia y consolidación son las de defensa de derechos humanos de mujeres y trabajadores migrantes, así como también son los grupos con mayor nivel de participación en procesos legislativos. Los grupos que atienden enfermos de drogadicción y alcoholismo representan el mayor número de OSC del municipio, seguidas por las de atención a personas discapacitadas (Moreno y Alonso, 2004).

Otra característica de las OSC de Mexicali que comparte con las de la región norte es que son más de la provisión de servicios en un sentido muy individualista y asistencialista, no proveen de alternativas que reten al sistema existente. José Moreno Mena y Guadalupe Alonso (2004) solamente reconocen dos OSC que además de proveer servicios a la comunidad se encomiendan a la transformación social para una mejor calidad de vida. Organizaciones de homosexuales son las minoritarias, posiblemente por el miedo a la represión en una sociedad todavía

mayoritariamente machista. Las más recientes son las OSC dedicadas a la atención, diseminación de información y consulta de personas con SIDA. Otro grupo débil de OSC en Mexicali son las de carácter ambientalista, esto a diferencia de otras ciudades del estado como Tijuana y Ensenada que tienen grupos ambientales muy fuertes. Los organismos que trabajan con personas de la tercera edad, rescate de animales y grupos filantrópicos son los más escasos de la zona. Los grupos que mantienen relaciones binacionales con su contraparte son casi exclusivamente los dedicados a la defensa de migrantes.

Las características de estas organizaciones no están fuera del panorama regional. Son compuestas por ciudadanos de clase media, en su mayoría profesionistas. Sus fines no son económicos, aunque algunas realizan actividades para financiar la organización. Las OSC están llevando a cabo la labor que el gobierno no hace y generalmente se dedican a ayudar a los sectores sociales menos favorecidos (Moreno y Alonso, 2004).

A través de los casos de OSC en América Latina, México, llegando hasta el municipio de Mexicali en el estado de Baja California se observa una realidad heterogénea, en donde si existen los éxitos de las organizaciones en su participación en la política pública, pero estas son minoría. Los estudios de caso analizados a lo largo de este capítulo han traído al descubierto que las organizaciones de la sociedad civil no son la nueva panacea para el desarrollo y la democracia como las presentan las agencias internacionales. Estos organismos también representan luchas de poder e intereses propios y a menudo caen en vicios políticos como el clientelismo y corporativismo. Uno de los problemas de estos acercamientos es que enfatizan sólo en el fortalecimiento de la sociedad civil y no de la organización política de los estados. Sin este último elemento se corre el peligro de caer en problemas de ingobernabilidad. Para Lourdes Arizpe (1998), en un inicio una sociedad civil fuerte responde a muchos de los problemas del

desarrollo en las sociedades, pero sin un sistema político democrático fortalecido, el efecto es momentáneo. Es por esto que la transferencia de poder a las OSC debe utilizarse como un medio de legitimación del gobierno, no para diezmarlo en sus funciones y obligaciones.

En cuanto a los panoramas presentados en este capítulo se puede observar varias diferencias entre los trabajos de Carol Zabin (1997) dedicados a la frontera norte de México y los de José Moreno Mena (2003,2004) para Baja California. Esto pudiera deberse a que la muestra que Zabin utiliza para su estudio es muy limitada para la amplitud geográfica que cubre y que por esto deduzca que las OSC de defensa de derechos humanos de migrantes y mujeres tienen poca injerencia en la política pública. A diferencia de Moreno Mena que hace estudios mucho más focalizados y locales, logra ver una realidad más detallada del panorama de las OSC del estado de Baja California, denotando que las OSC de defensa de derechos humanos de migrantes son las de mayor madurez y trayectoria.

Los estudios locales de Baja California aunque son de carácter descriptivo ya denotan algunos datos interesantes de las OSC de esta zona. Su incidencia en la política pública, cuando sucede, se queda en la fase de planteamiento del problema y su ubicación en la agenda, no participan en el resto del proceso. Esto puede deberse a varios factores, primero los canales de participación son todavía ineficientes e inadecuados; y segundo, aunque el discurso gubernamental ha tomado la participación ciudadana como estandarte, en realidad el camino es complicado y pedregoso.

## **CAPÍTULO IV: ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL VALLE DE MEXICALI Y LA POLÍTICA SOCIAL ESTATAL**

Este capítulo es la exposición y análisis de resultados de la investigación. Los apartados están ordenados de acuerdo a la temática de los objetivos y preguntas de investigación. El capítulo inicia con breves antecedentes de las OSC en el valle de Mexicali, siguiendo con la caracterización de las organizaciones, en esta parte se optó por describir separadamente a las OSC que tratan adicciones de las asistencialistas que no tratan adicciones, por las peculiaridades del grupo de atención a farmacodependientes. El segundo apartado describe y analiza la política social del Estado durante la administración 2001-2007, focalizándose en la política de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDESOE). Finalmente la última parte del capítulo explica la relación de las OSC del valle de Mexicali con la SEDESOE y su participación en la política social de esta entidad. Durante el análisis de la información recopilada se utilizaron entrevistas realizadas en otros estudios relacionados con OSC en el estado.

### **4.1 Organizaciones de la sociedad civil en el valle de Mexicali**

La dinámica de las OSC en Baja California ha estado demarcada dentro del proceso nacional y en algunos casos ha sido pionera en procesos de sociedad civil en el país. Esta realidad no está representada en el valle de Mexicali. El valle de Mexicali es una región rural que no sigue las mismas dinámicas del medio rural del centro y sur del país, en donde los movimientos sociales son fuertes y donde la población se organiza para afrontar retos sociales y económicos de los grupos vulnerables. En el valle de Mexicali, como la franja fronteriza norte del país, predominan los valores individualistas y empresariales a diferencia de los valores comunitarios del medio rural del resto de México. Existe una amplia gama de organizaciones

económicas para afrontar, en muchos de los casos, los retos del TLCAN, pero en cuestión de organizaciones civiles la experiencia es más bien pobre.

El nacimiento de organizaciones de la sociedad civil en esta región es relativamente nuevo. Antes de la década de los ochentas la actividad filantrópica la llevaba a cabo casi exclusivamente la iglesia católica. Durante la década de los ochentas iglesias protestantes comienzan a establecerse en el valle de Mexicali, principalmente iglesias con fuerte presencia en Mexicali y Tijuana. Estos grupos utilizan en el valle las mismas estrategias de expansión que llevan a cabo en las colonias periféricas y marginadas de las ciudades, tienen una gran capacidad de articularse con los sectores populares y marginados mediante el asistencialismo y a través de un lenguaje religioso de salvación (Molina, 2003). Las iglesias protestantes en el valle realizaban obras comunitarias para ganar adeptos, repartían despensas, ropa, repartían artículos de necesidad médica como anteojos.

“yo recuerdo que eran los cristianos quienes comenzaron por acá a ayudar a la gente más pobre. Les regalaban comida, ropa y hasta los ayudaban a atenderse con algún médico. Primero venían y hacían sus campañas de evangelización, pero después empezamos a ver como ya tenían iglesias y mucha gente se convirtió, porque sentía que si la ayudaban. Todavía se ve que las iglesias cristianas ayudan a la gente, seguido los ves (protestantes) con la gente más necesitada, y bueno lo que quieren es convertirlos pero es algo que los católicos hemos descuidado”. (Flores, 2008)<sup>17</sup>

De esta manera además de cumplir con su labor de evangelización, los grupos protestantes también se encargaban de llevar a cabo una buena parte de la labor social en la región. Junto a las iglesias algunas OSC establecidas en las ciudades de Mexicali realizaban labores en el valle de asistencialismo, apoyo a microempresarios, derechos humanos por los jornaleros agrícolas y medio ambiente (Maymí y Nieblas, 2002). Como hace referencia Graciela Treviño<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> La Sra. Julia Flores es una líder comunitaria del Poblado Guadalupe Victoria que ayudó como informante clave durante la investigación.

<sup>18</sup> Para efectos de esta investigación se utilizaron entrevistas realizadas en trabajos anteriores relacionados con OSC, consultar el Anexo metodológico para mayor detalle.

“[...] la organización nace como Almacén de Recursos para Familias de Escasos Recursos en el Valle de Mexicali, A.C., con el fin de apoyar a grupos productivos en el valle de Mexicali, no nacemos como grupo de apoyo exclusivo a mujeres. Nuestro primer proyecto fue el apoyo a una cooperativa del ejido Nayarit para establecer una maderería, que tuvo cierto éxito al principio, pero luego los miembros se pelearon, se dividieron y el proyecto se fue abajo. Hicimos otro intento con otra cooperativa en el ejido Durango, pero tampoco fructificó.” (2005)

A finales de la década de los ochentas y principios de los noventas, organizaciones de la sociedad civil de tratamiento de adicciones establecen algunas sucursales en el valle para tratar a sus pacientes. Este tipo de organizaciones tiene una relación muy estrecha con las iglesias protestantes, utilizan la religión como método de salvación y conversión. Es a través de la religión que los enfermos de adicciones encuentran una solución, la posibilidad de arrepentimiento y comenzar de nuevo es una de las estrategias de mayor éxito en estos grupos. Si bien su causa principal es social y no la evangelización, la religión es un aspecto fundamental para estas OSC.

“nuestra labor es un trabajo cristiano, pero atendemos a todo mundo y tratamos de pasar la visión del Creador a nuestros hermanos que más lo necesitan, estos enfermos. Porque una adicción como la droga te ciega, y destruyes a los que más quieres, la única manera de regresar al buen camino es por medio de Dios, es Él quien te puede guiar. No peleamos que seas protestante o católico, pero sí que sigas la palabra cristiana.” (Balderrama, 2008)<sup>19</sup>

La entrada de las organizaciones de tratamiento de adicciones al valle de Mexicali, se debió principalmente a una estrategia de las OSC de aislar a los pacientes, ya que estos eran mayoritariamente de la ciudad de Mexicali, y así tener mayor éxito en los tratamientos. Actualmente la situación de adicciones en el valle ha aumentado estrepitosamente, por lo que las OSC de tratamiento de adicciones han respondido a la problemática aumentando su presencia en la zona.

“fundamos este CRREAD porque necesitábamos sacar a los enfermos de la ciudad, este era un lugar aislado, no tenían como recaer en tentaciones y el tratamiento se nos facilitaba. Ahora ya atendemos a

---

<sup>19</sup> El Sr. Arturo Balderrama es el presidente de una organización de tratamiento de adicciones y líder de la red Visión Ciudad, red que tiene fuerte presencia en el valle. Además ha sido consejero del Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, actualmente es consejero suplente, por lo que su ayuda fue de vital importancia para el desarrollo de esta investigación.

enfermos del valle, aunque seguimos recibiendo de Mexicali. El problema en el valle ha empeorado muchísimo y te das cuenta en crecimiento tanto de nuestra organización como de organizaciones hermanas que están por toda la zona para ayudar a los enfermos.” (Payán, 2008)<sup>20</sup>

Posteriormente, a mediados de las década de los noventas grupos ambientalistas establecidos en la ciudad de Mexicali comienzan a trabajar en el valle. Un ejemplo de esto es el grupo Gaviotas A. C. que ha realizado una intensa labor en la región, en cuestión de contaminación por pesticidas. Pronatura y Pro-Esteros, organizaciones ambientalistas de Ensenada trabajan en la conservación del delta del Río Colorado. CUNA, otra OSC de Ensenada trabaja con el grupo indígena Cucapá en acciones de emprendedurismo y proyectos de desarrollo sustentable (Maymí Sugrañes y Nieblas Núñez, 2002).

De las organizaciones que residen en el valle predominan aquellas que atienden adicciones, siguiéndole las de carácter asistencial y por último las organizaciones con algún fin de esparcimiento. En las organizaciones asistenciales la religión juega un papel fundamental, su misión es social pero la labor que realizan está basada en su responsabilidad cristiana. A principios de este siglo algunas organizaciones de la sociedad civil de corte asistencialista comienzan a surgir como resultado de ramificaciones de los mismos grupos que tratan adicciones. Un asilo para ancianos y una casa hogar para niños son ejemplificaciones de este fenómeno. Estas OSC están auspiciadas y estrechamente ligadas a iglesias protestantes, sus miembros y fundadores han sido parte de organizaciones de tratamiento de organizaciones y se han dedicado a atender a niños y ancianos ante la falta de respuesta de otros grupos sociales a estos sectores marginados.

“Inicialmente la organización comenzó atendiendo a enfermos (de adicción) pero nos dimos cuenta que existía una necesidad mayor en los viejitos. Los mirábamos vagar solitos, enfermos, sin nadie que los atendiera. Nosotros tenemos una responsabilidad, como comunidad, de ayudarlos, la mayoría son viejitos que no tienen familia o que la familia no los quiere atender... el hombre es muy rencoroso, si estas

---

<sup>20</sup> El Sr. Antonio Payan es director de CRREAD Mexicali, y tiene una gran influencia en toda la red de centros CRREAD en el estado.

personas cuando les tocó ser padres no fueron lo que nosotros queríamos, pues ya de mayores no los atendemos como necesitan, se nos olvida que algún día así estaremos... todavía tenemos planes de atender a enfermos, pero necesitamos construir una ampliación.” (Cota, 2008)<sup>21</sup>

“nuestra organización nace en un principio para atender a personas con adicciones, pero nos damos cuenta de la gran necesidad de la niñez, los niños también necesitan de nosotros. Ahora atendemos a niños que ya traen problemas, para rescatarlos desde ahora y no se pierdan. Estos niños no han conocido un hogar ni el amor de una familia, aquí nosotros tratamos de brindarles lo que necesitan...el DIF nos los canaliza y algunas veces regresan con sus padres, pero una buena parte se queda, tratamos de ayudarlos a crecer sanos, que se conviertan en gente de bien y prepararlos para que puedan conseguir un buen empleo” (Rico, 2008)

Estas OSC realizan actividades que satisfacen algunas necesidades sociales que el gobierno no está atendiendo. Trabajan de cerca con la comunidad y aprovechan sus vínculos con grupos protestantes y OSC de tratamiento de adicciones para conseguir recursos, se vinculan a ellos por medio de redes.

“casi siempre en los inviernos vienen nuestros hermanos de Estados Unidos y nos ayudan. Nos traen cobijas, ropa, comida. Ellos saben de nuestras necesidades y de lo mucho que ayudan a nuestros viejitos con lo que nos dan. El invierno a veces se pone muy fuerte y estas personas ya no aguantan mucho, se nos enferman y hay que mantenerlos bien abrigados.” (Cota, 2008)

“somos parte de una red, Visión Ciudad, que dirige el señor Arturo Balderrama, ellos nos ayudan con las convocatorias para obtener recursos y fueron ellos quienes nos ayudaron con el papeleo para registrarnos como asociación civil. También el pastor Villegas, que es muy amigo de Arturo, nos ha ayudado con ropa para los niños, comida y nos ayudó a remodelar uno de los cuartos de la casa hogar.” (Rico, 2008)

Visión Ciudad A.C., es una red de organizaciones presente en todo el estado de Baja California, conformada inicialmente por organizaciones de tratamiento de adicciones, con una alta influencia protestante. Los líderes de esta red han fundado nuevas organizaciones diversificando sus funciones, ahora también atienden a niños y ancianos. En el valle esta red tiene presencia en dos organizaciones de tratamiento de adicciones, un asilo de ancianos y una casa hogar para niños. La diversificación de estos grupos demuestra la capacidad organizativa que tienen, así como también reafirma su presencia en el estado. Están utilizando las mismas

---

<sup>21</sup> El Sr. Humberto Cota Cota, es director de la organización Impulsora de Bienestar Social A.C., que atiende a personas de la tercera edad en condiciones indigentes, está establecida en el valle en el ejido Querétaro.

estrategias de las iglesias protestantes para expandirse, acuden a las regiones más marginadas y organizan a la comunidad para atender las necesidades sociales de la zona.

Las OSC dedicadas al esparcimiento son la minoría en el valle y son relativamente jóvenes, aparecen en la década de los noventa. Son lideradas por profesionistas de clase media y funcionan como clubes deportivos aunque no cobran ningún tipo de membresía. Sus actividades están dedicadas exclusivamente al entrenamiento deportivo de sus miembros y participan en actividades de esta índole como torneos, los recursos los consiguen por medio de diversas dependencias gubernamentales y actividades de recolección de fondos.

Como se aprecia, la diversidad y número de organizaciones de la sociedad civil en el valle de Mexicali no es muy amplio pero es posible detectar ciertas características que diferencian unas OSC de otras.

#### **4.1.1 Características de las organizaciones de la sociedad civil del valle de Mexicali**

La cuantificación exacta de las OSC del valle se dificulta ya que no existe ningún registro completo. La fuente principal utilizada para esta investigación fue el directorio de organizaciones de la sociedad civil que maneja la Secretaría de Desarrollo Social del Estado, en sus modalidades 2005, 2006 y 2007. Las limitaciones de este registro es que solamente suscribe a las organizaciones legalmente constituidas y la experiencia ha demostrado que muchas organizaciones temerosas del control gubernamental no se inscriben. Algunas organizaciones se localizaron por referencia de otras organizaciones, ya que no estaban anotadas en dicho documento.

Se detectaron 13 organizaciones que residían en el valle de Mexicali, la gran mayoría son OSC orientadas a tratar adicciones (9), dos organizaciones con fines de esparcimiento, una casa hogar para niños y un asilo para ancianos (ver Tabla 1)<sup>22</sup>.

**Tabla 1**

<b>Nombre de la Organización de la Sociedad Civil</b>	<b>Rubro de Atención</b>
1. Grupo para Alcohólicos y Drogadictos “Amigos por Siempre”, A.C.	Tratamiento de Adicciones
2. Centro de Recuperación y Rehabilitación para Enfermos de Alcoholismo y Drogadicción de Mexicali, A.C.	Tratamiento de Adicciones
3. Centro de Integración para Drogadictos y Alcohólicos, A.C. #3	Tratamiento de Adicciones
4. Centro de Recuperación y Rehabilitación y para Enfermos de Alcoholismo y Drogadicción de San Luis, A.C.	Tratamiento de Adicciones
5. Centro de Recuperación e Integración para Drogadictos y Alcohólicos, A.C.	Tratamiento de Adicciones
6. Centro de Rehabilitación para Enfermos de Alcoholismo y Drogadicción “Amanecer”, A.C.	Tratamiento de Adicciones
7. Grupo para Alcohólicos y Drogadictos “Nuevo Amigo”, A.C.	Tratamiento de Adicciones
8. Oasis del Desierto de Mexicali, A.C.	Tratamiento de Adicciones
9. CEDA, Hogar Cristina, A.C.,	Tratamiento de Adicciones
10. Liga Rural de Mexicali, A.C.	Esparcimiento Deportivo
11. Club Atlético “Las Gacelas”	Esparcimiento Deportivo
12. Nuevo Amanecer, Casa Hogar para Niños de la Calle, A.C.	Niños
13. Sociedad Cultural Impulsora de Bienestar, A.C.	Personas de la tercera edad

Fuente: Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (2005, 2006,2007)

#### *4.1.1.1 Organizaciones de la sociedad civil de tratamiento de adicciones en el valle de Mexicali*

Este es por mucho el grupo más numeroso de OSC en el valle, representando casi el 70% de las organizaciones que se detectaron en el valle. Este dato es representativo del resto del estado,

<sup>22</sup> Para mayores detalles de las organizaciones que se entrevistaron y su localización exacta, consultar el Anexo Metodológico.

en donde también superan en número y distribución al resto de las OSC. Los grupos de tratamiento de adicciones se caracterizan por su gran capacidad organizativa y de expansión, están altamente influenciados por el cristianismo protestante y han conformado redes que les ayudan para conseguir recursos y fortalecerse como grupo para ganar más espacio ante otros. Este tipo de OSC ejemplifica lo que Cohen y Arato (1992) llaman la “generación de influencia en la esfera pública”, su poder como grupo las hace receptoras de la partida mayor de recursos que el gobierno otorga a organizaciones de la sociedad civil en el estado.

Son las OSC con mayor presencia y antigüedad en el valle, se establecen en la década de los noventa y están orientadas a la rehabilitación de enfermos de drogadicción y alcoholismo. La mayoría de los miembros de estas organizaciones han sido farmacodependientes rehabilitados por grupos de este tipo. Muchas de las OSC que tratan adicciones las fundan personas rehabilitadas que quieren ayudar a otros que se encuentran en la situación que ellos estaban. El trabajo que realizan lo llevan a cabo por medio de voluntarios y su personal no recibe ningún tipo de pago por sus labores, los miembros en su mayoría no alcanza la educación media y la participación de la mujer es mínima. Sus recursos dependen principalmente de los apoyos de gobierno y de las actividades que realizan, como las colectas que llevan a cabo en las calles.

De las organizaciones entrevistadas todas tienen lazos de cooperación con otros grupos similares y algunas son dependientes directos de organizaciones mayores. El Centro de Recuperación y Rehabilitación para Enfermos de Drogadicción y Alcoholismo (CRREAD), A.C. tiene dos filiales en el valle que dependen administrativamente de la matriz en Mexicali, uno se encuentra en la Colonia Venustiano Carranza y otro en Los Algodones. Estos centros reciben recursos individualmente por parte del gobierno, pero operan y llevan sus demandas como grupo, lo que los fortalece ante la sociedad. Individualmente los CRREAD tienen sus representantes

legales y operadores, pero no son ellos quienes planean las estrategias y acciones para ganar espacios en la toma de decisiones, tienen un coordinador general y una junta directiva de todos los centros en el estado y es a través de estos órganos que tratan de ganar influencia. Dentro de esta dinámica los CRREAD del valle son organizaciones de base que son asistidas por la organización mayor.

Otra relación similar como la anterior se lleva a cabo con dos OSC de tratamiento de adicciones que están vinculadas a la red Visión Ciudad, el Centro de Recuperación e Integración para Drogadictos y Alcohólicos, A.C. en el ejido Cuernavaca y el Grupo para Alcohólicos y Drogadictos “Amigos por Siempre”, A.C. en el ejido Nuevo León. Visión Ciudad la ayuda en la búsqueda de recursos en las convocatorias gubernamentales, los auxilia en los trámites necesarios y hasta les consigue recursos en especie. Los centros funcionan de manera independiente y como organizaciones de base que son auxiliadas por la red.

Además de estar vinculadas a redes, las OSC de atención a adicciones en el valle son las que mayores lazos con organizaciones de Estados Unidos tienen. Aunque esta relación pocas veces es de cooperación entre iguales, si mantienen algunos nexos que les permite conseguir recursos, principalmente en especie, lo que ocasiona una relación clientelar ya que las organizaciones estadounidenses no sirven de soporte operativo o capacitación sino de donatarias directas.

Posiblemente una de las debilidades más grandes de este grupo de OSC es su dependencia de fondos gubernamentales, lo que ocasiona relaciones clientelares documentadas extensamente por autores como Wiarda (1982, 2003), Edwards y Hulme (1996) y Olvera (2001). Algunas de las organizaciones han cambiado sus objetivos y población de atención para así poder obtener mayor cantidad de recursos de parte del gobierno. Esto fue provocado porque las OSC de tratamiento de adicciones fueron criticadas grandemente porque recibían la partida más grande del presupuesto

gubernamental destinado a organizaciones de la sociedad civil. Para superar esta situación algunas organizaciones, sobre todo las más jóvenes, cambiaron sus objetivos e incluyeron grupos de atención diferentes a los farmacodependientes o incluyeron actividades adicionales al tratamiento de los enfermos, para de esta manera seguir recibiendo ayuda gubernamental.

Sin embargo, hay un gran valor en la labor que realizan estas OSC, se han convertido en un brazo de ayuda mucho más eficiente que cualquier dependencia de gobierno, no solo en el valle sino en todo el estado, que atiende una población crítica para el desarrollo de cualquier sociedad. Su labor garantiza que personas enfermas se recuperen y puedan reintegrarse de una manera productiva y saludable a la comunidad.

#### *4.1.1.2 Organizaciones de la sociedad civil de esparcimiento en el valle de Mexicali*

Al igual que en el resto del estado, las OSC de esparcimiento del valle son organizaciones que sirven a los intereses muy particulares de sus miembros. Se localizaron dos organizaciones de este tipo, que funcionan casi como clubes privados deportivos. Ambos están ubicados en Guadalupe Victoria uno de los centros urbanos más grandes del valle de Mexicali. La Liga Rural de Mexicali, A.C. es una organización orientada al fomento de actividades directamente relacionadas con el deporte del béisbol, tanto para niños, jóvenes y adultos, aunque se focalizan mayormente en niños y jóvenes. El Club Atlético Gacelas es un club exclusivo para niñas adolescentes que fomenta las actividades atléticas, se dedica a entrenar a las jóvenes para prepararlas para competencias y torneos en las diferentes disciplinas del atletismo.

Estas organizaciones surgieron a finales de la década de los noventa, están conformadas por profesionistas de clase media altamente capacitados. Los miembros no reciben ningún tipo de salario por las actividades que realizan para la OSC y los recursos los consiguen principalmente por donaciones privadas y actividades que realizan para tal fin, los apoyos de gobierno los

solicitan cuando tienen competencias fuera de la región y necesitan recursos para el transporte y hospedaje de los participantes. Tienen contactos con organizaciones similares en todo el país, incluso a nivel internacional, pero la relación es exclusiva para llevar a cabo torneos y competencias deportivas.

Las OSC entrevistadas en el valle representan lo que Olvera (2001) categoriza como asociaciones de tipo deportivo y recreacional, son importantes como instancias primarias de socialización en donde los individuos con identidades concurrentes se unen para fines de esparcimiento pero se llegan a formar solidaridades concretas y auténticas a partir de la relación primaria del ser humano, la social (Walzer en Navarrete, 2007).

Los fundadores de las organizaciones de esparcimiento en el valle realizan su función con una orientación social, sus actividades sirven como medidas preventivas para que la niñez y juventud de la región se conviertan en miembros activos y productivos para la comunidad y no se pierdan en la vagancia y los vicios. El deporte lo consideran como una de las mejores armas de prevención, guía y disciplina para la vida futura de cualquier ser humano.

#### *4.1.1.3 Organizaciones de la sociedad civil de asistencialismo en el valle de Mexicali*

Las OSC asistenciales del valle de Mexicali son escasas, pero las pocas que existen están ofreciendo servicios a la comunidad para satisfacer necesidades que ni el Estado ni el mercado son capaces de llevarlas a cabo en las mismas dimensiones. Como el resto de las OSC asistencialistas del estado, no cuestionan el orden establecido ni las causas de la pobreza sino que la compensan por una vía asistencial y prestan un servicio social de importancia indudable.

Tienen una alta influencia religiosa, peculiarmente en el valle de Mexicali la relación con iglesias protestantes es mayor que en el resto del estado, esto puede ser debido a que las organizaciones entrevistadas para esta investigación estaban estrechamente relacionadas con

OSC de tratamiento de adicciones. Dos organizaciones fueron encontradas en el valle que se consideraran de corte asistencial, una casa hogar para niños y un asilo para ancianos, Nuevo Amanecer Casa Hogar para Niños de la Calle, A.C. en el ejido Hipólito Rentería, y Sociedad Impulsora de Bienestar, A.C. en el ejido Querétaro. Habían sido formadas o asistido en su formación por líderes de organizaciones de tratamiento de adicciones, incluso el asilo para ancianos (Sociedad Impulsora de Bienestar, A.C.) nace inicialmente como un centro de tratamiento de adicciones. Ambas OSC están vinculadas a la red Visión Ciudad, red estatal que ha diversificado sus funciones para asistir a niños y ancianos, no solamente farmacodependientes. Esto denota un claro descuido por parte de otros sectores sociales ante las necesidades del valle de Mexicali y quienes han venido a compensar estas condiciones han sido estos grupos. Es una estrategia de expansión típica de los grupos protestantes, se acercan a las zonas más marginadas y las asisten en sus necesidades (Hernández, 2001). Esta estrategia les ha servido para fortalecerse como grupo y demandar mayor influencia en las esferas del poder para participar en la toma de decisiones, aunque siguen el patrón descrito por Olvera (2001) de no buscar el poder como fin sí utilizan la influencia para beneficio de su grupo.

Son las organizaciones más jóvenes de la zona, comenzaron sus labores a principios de este siglo y constituyéndose legalmente hace menos de cinco años. Sus miembros tienen bajo nivel de escolaridad, no reciben ninguna remuneración por sus labores y dependen en gran parte del trabajo de voluntarios, principalmente en el área de asistencia médica a los beneficiarios. Al igual que muchas otras organizaciones de este tipo en el estado, en las OSC asistencialistas del valle es común que los miembros contribuyan con recursos propios para poder llevar a cabo las labores de la organización. Los servicios que ofrecen los llevan a cabo de manera completamente gratuita, Impulsora de Bienestar Social A.C. atiende ancianos indigentes sin familia,

proporcionándoles hospedaje, alimento y ropa; en el caso de Nuevo Amanecer Casa Hogar para Niños de la Calle A.C. le brinda servicios a niños con problemas que el DIF les canaliza. Su financiación está basada fundamentalmente en los apoyos gubernamentales con los que llevan a cabo sus funciones, la comunidad los ayuda con productos de despensa y acuden a las iglesias protestantes para adquirir recursos en especie.

Su conexión con la red Visión Ciudad les sirve para informarse sobre las convocatorias gubernamentales para la obtención de recursos y los auxilian en cuestiones legales como su constitución, en este caso Visión Ciudad ha desarrollado un trabajo más proactivo, no paternalista al buscar que su operación mejore. Mantienen algunos nexos con organizaciones de Estados Unidos, pero de una manera clientelar, en donde las OSC del valle son receptoras de recursos y las OSC estadounidenses donatarias directas. La relación no se lleva a cabo de una manera en la cual las OSC del valle puedan mejorar su situación de profesionalización u operación. Las relaciones de las OSC de asistencia del valle con grupos protestantes y con redes estatales corren el riesgo de caer en vicios clientelares y paternalistas, sí no empiezan a formar su propio liderazgo y fortalecen sus capacidades de organización.

Lo anterior no solamente es deficiencia de las propias OSC, en gran parte es debido a una política social estatal que no se ha orientado al fortalecimiento de la sociedad civil ni delegado más obligaciones con el apoyo necesario a las organizaciones civiles.

#### **4.2 La política social del Estado de Baja California**

A finales de la década de los ochentas, con la llegada de los gobiernos panistas a Baja California, se comienza una transición de una cultura jerárquica vertical a una de tipo individualista. El papel del Estado fue cambiando, ha dejado de ser el único agente propiciador de la equidad y el desarrollo social. Se ha buscado que el sector privado y social sean fuentes

alternativas de financiamiento, así como también lo auxilien en el diseño y ejecución de la política y programas sociales. La política social se ha focalizado con la idea de optimizar los recursos y el impacto en la población. Ha cambiado la naturaleza de la política y programas sociales, se enfatizan los valores individualistas y empresariales que caracteriza al Partido Acción Nacional (PAN).

El bien común y el desarrollo humano integral, con la solidaridad, la corresponsabilidad y la subsidiariedad como elementos para lograrlo, son los componentes más importantes de la filosofía humanista del PAN. Bajo estos rubros la cultura panista delinea las políticas públicas que sus gobernantes emanan. Antes de describir la política social del Estado de Baja California durante la administración 2001-2007 es importante hacer una breve explicación sobre la filosofía del Partido Acción Nacional.

#### **4.2.1 La filosofía panista**

El PAN es un partido demócrata cristiano y su filosofía se basa en el humanismo, que inicialmente fue cristiano para evolucionar a uno más laico. Son tres pilares en los que se basa la filosofía humanista del PAN: el bien común, la solidaridad y la subsidiariedad.

La concepción del bien común viene del pensamiento católico influenciado grandemente por pensadores como Maritain, el Comité ejecutivo Nacional del PAN lo define como “el conjunto de condiciones sociales que permiten y favorecen en los seres humanos el desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad” ([www.pan.org.mx/docs/pilares\\_humanismo.pdf](http://www.pan.org.mx/docs/pilares_humanismo.pdf), pág. 48). La política panista es de perfil individual, en los pilares del humanismo del PAN enfatizan el desenvolvimiento de un orden social justo destacando los aspectos individuales de la persona pero siempre persiguiendo el desarrollo de la comunidad. El bien común se refiere a la satisfacción de todas las necesidades

del ser humano como individuo independiente pero debe darse en comunidad para el pleno desenvolvimiento de su existencia. Debe promover el desarrollo de y para todos no de un grupo o clase particular, no debe sacrificar los fines trascendentes del ser humano en función de los intereses de la colectividad.

Además, plantean que en el ejercicio del bien común deben repartirse las cargas de acuerdo a las posibilidades y los beneficios según las verdaderas necesidades de las personas y grupos. Esta responsabilidad la tiene el Estado, este debe de “cuidar directamente, mediante una amplia planificación y coordinación de la cooperación social, todas las necesidades existenciales de sus miembros, contando con una amplia gama de políticas públicas [...] proporcionándoles [a las personas] la ayuda que necesitan” [www.pan.org.mx/docs/pilares\\_humanismo.pdf](http://www.pan.org.mx/docs/pilares_humanismo.pdf), pág. 49). La política pública debe estar orientada al bien común para otorgarle a cada quien lo que le permite desarrollarse como persona. La asociación de personas en comunidad en la búsqueda del beneficio mutuo, permite maximizar fuerzas para alcanzar la justicia social.

El bien común, como su nombre lo indica, se fundamenta en la participación de todos los miembros de la comunidad para promover la justicia social a través de la democracia participativa. Sin un Estado que garantice los derechos fundamentales del ser humano no cabe la realización del bien común y sin una democracia participativa no puede haber un proceso continuo de avance de la comunidad en búsqueda del bien propio. La incorporación del ciudadano a la participación democrática es tarea del Estado, se debe construir una democracia pluralista, responsable y comunitaria donde el ciudadano sea el responsable de su devenir político.

La solidaridad, otro de los pilares del humanismo panista, se concibe como el eje motor para la construcción de un tejido social cooperativo, “es la virtud por la cual todos nos

responsabilizamos por todos desde el ámbito que nos corresponda” ([www.pan.org.mx/docs/pilares\\_humanismo.pdf](http://www.pan.org.mx/docs/pilares_humanismo.pdf), pág. 51). El humanismo solidario se centra en la relación persona y comunidad, la solidaridad anima las iniciativas sociales para construir el bien común como tarea compartida, a través de la solidaridad se fortalece la vitalidad ciudadana.

La filosofía panista considera la subsidiariedad como el fundamento para el desarrollo de las comunidades en desventaja y la descentralización del poder social. La subsidiariedad se refiere a “la complementariedad y ayuda escalonada de una comunidad superior a los individuos y comunidades menores” ([www.pan.org.mx/docs/pilares\\_humanismo.pdf](http://www.pan.org.mx/docs/pilares_humanismo.pdf), pág. 53). La comunidad con ventaja debe de ayudar a la comunidad “menor” donde sea mayor la necesidad pero sin suplantar o sustituir la libre iniciativa de los particulares o grupos, sino garantizar su funcionamiento. Por su parte el gobierno no debe asumir tareas que los propios grupos sociales, ya sea por derecho o iniciativa, puedan hacer por sí mismos y para sí mismos participando de manera comunitaria. Bajo el principio de subsidiariedad el PAN considera que el tamaño del aparato gubernamental debe ser el mínimo posible. Así, la misión subsidiaria del Estado implica crear las condiciones necesarias para que las comunidades en desventaja puedan desarrollar actividades autorresponsables, autogestionarias y creativas, fijar legalmente los derechos y obligaciones de estas comunidades frente a las más desarrolladas, y proteger y apoyar las tareas de los más desprotegidos.

Para lograr la subsidiariedad es necesario que el poder sea descentralizado, no significando esto que el Estado deba atomizarse, sino que debe existir una responsabilidad escalonada de deberes y obligaciones. El Estado debe ser rector, pero no dueño ni con capacidades para decidir de los bienes productos del bien común. La subsidiariedad ayuda a la justicia distributiva al brindarle a todo ser humano los medios necesarios para cumplir sus fines a través de la ayuda y

cooperación comunitaria. El Estado es quien debe promover la participación de las personas y grupos en la construcción del orden social y del bien común, que por medio de la subsidiariedad se indicará la ordenación de responsabilidades, competencias y derechos dentro de la sociedad. El Estado es el encargado de ordenar para garantizar la igualdad de oportunidades, debe actuar en un sentido redistributivo.

Esta es la filosofía que influyó grandemente en la cultura política de la administración 2001-2007 del Lic. Elourdy Walter. En cuestiones de política social esta administración implementó medidas que repercuten en las dinámicas sociales actuales, hizo estandarte en su discurso la participación social y el apoyo a la sociedad civil, se crea la Secretaria de Desarrollo Social del Estado, el Instituto de la Juventud del Estado y el Instituto de la Mujer. Instituciones que a pesar de sus muchas fallas son adelantos significativos para el desarrollo de la ciudadanía.

#### **4.2.2 La política social del estado de Baja California durante la administración 2001-2007**

En Baja California la política social está demarcada de manera normativa y organizacional. El marco normativo lo conforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y una serie de leyes<sup>23</sup> que tienen como fin garantizar el bienestar social de la población. En el marco organizacional se encuentran la Secretaria de Desarrollo Social, el Sistema Educativo Estatal, la Secretaria de

---

<sup>23</sup> Las leyes que norman la política social en el estado son: la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; la Ley de Asistencia Social para el Estado de Baja California; la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California; la Ley de Educación del Estado de Baja California; la Ley de Salud Pública del Estado de Baja California; Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California; Ley para el Desarrollo Integral de Personas con Capacidades Diferentes para el Estado de Baja California; Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California; Ley de Atención y Prevención de la Violencia Familiar para el Estado de Baja California; Ley de Protección y Defensa de los Derechos de las Personas Menores de dieciocho años de edad y la Familia en el Estado de Baja California; Ley de Rehabilitación y Reintegración Social de Personas con Problemas de Drogadicción y Alcoholismo del Estado de Baja California; Ley del Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California; Ley del Instituto de Cultura de Baja California; Ley Estatal del Deporte y la Cultura Física para el Estado de Baja California; la Ley que crea el Instituto de la Juventud de Baja California (Congreso del Estado de Baja California, 2008, [www.congresobc.gob.mx](http://www.congresobc.gob.mx)).

Salud, la Secretaria de Infraestructura y Desarrollo Urbano. Estas dependencias a la vez tienen institutos y comisiones que llevan a cabo acciones de índole social.

En las políticas sociales estatales de la administración 2001-2007 se distinguen cinco rubros: a) políticas sociales sectoriales; educación, vivienda, salud, servicios públicos básicos; b) políticas sociales de proyectos productivos: créditos, capacitación laboral, autoempleo; c) políticas de apoyo a la organización y participación ciudadana y social a través de la capacitación para que la gente tenga información, voz y voto en el diseño, ejecución y evaluación de programas sociales; d) políticas asistenciales; y, e) políticas de apoyo a migrantes (COLEF, 2006). Buscando con lo anterior la equidad, la inclusión social, un desarrollo sustentable y la participación comunitaria basada en la corresponsabilidad y la subsidiariedad.

El desarrollo humano integral fue el eje rector de la política social implementada a través del Programa de Desarrollo Estatal 2002-2007, en este documento se plasma que la visión del gobierno era que los habitantes del estado alcanzaran un bienestar generalizado, sustentable y equitativo. Las estrategias para llevarlos a cabo se basaban en la instrumentación de políticas sociales subsidiarias, apoyo especial a grupos vulnerables y la promoción de la corresponsabilidad y el autodesarrollo. Trataban de dejar atrás las acciones asistencialistas que generaban dependencia para convertir a los individuos en actores de su propio desarrollo.

Se llevaron a cabo programas sociales focalizados para grupos específicos como niños, adultos de la tercera edad, discapacitados, indígenas, migrantes y organizaciones de la sociedad civil. Utilizando las tres finalidades básicas que Cohen y Franco (2005) le adjudican a la política social, creación de capital humano, compensación social y contribución a la integración de los individuos a la sociedad, se entiende que la administración 2001-2007 hizo varios esfuerzos para llevar a cabo una política social eficiente y efectiva.

En el área educativa uno de los mayores esfuerzos se llevó a cabo desde la dirección de Participación Social, a través de la cual se intenta hacer participativa, corresponsable y hasta subsidiaria a la población en cuestiones educativas. La limitación de los acercamientos de esta política es que la participación que se le otorga a la ciudadanía es solo en cuestión de recursos para el mejoramiento de las escuelas. La población puede contribuir con apoyos para llevar a cabo actividades extracurriculares que mejoren el desempeño de los estudiantes y para mejorar las facilidades, pero no establece los mecanismos para que los ciudadanos puedan gestionar en cuanto al currículo educativo que siguen sus hijos.

La participación social educativa se lleva a cabo a través de los Consejos de Participación Social (CPS), integrados por padres de familia, profesores y administradores escolares. Las funciones de los CPS son las de dar seguimiento, vigilar el funcionamiento de los servicios e intervenir en las decisiones que competen a la organización de la vida escolar. En entrevista con la Mtra. María del Carmen Echeverría (2008), ex-directora de Participación Social y ex-subsecretaría del Sistema Educativo Estatal, explica que en la realidad los CPS no funcionan en todas las capacidades que jurídicamente tienen, se limitan a contribuir con recursos para el mejoramiento de la infraestructura escolar y hasta ahora no hay una demostración de que la mejoría en infraestructura sea proporcional al aumento en la calidad educativa, por lo que es necesario realmente hacer partícipes a los padres en la educación de sus hijos. La participación ciudadana en estas estructuras está muy limitada, no es una participación real, está encaminada solamente a la contribución de recursos económicos y físicos. La participación en la toma de decisiones en la vida escolar, fuera del rubro de infraestructura, es nula.

En cuanto a la cobertura educativa, Baja California se ubica entre los estados con mayor porcentaje en este rubro a nivel nacional (Tercer Informe de Gobierno Estatal, 2004), pero la

política educativa no ha profundizado lo suficiente en su función de romper con las desigualdades sociales. Un intento de política focalizada para lograr este fin son las escuelas rodantes para niños migrantes jornaleros agrícolas, pero que también presenta serias dificultades (Echeverría, 2008).

Para lograr la compensación social, que tiene como finalidad brindar la protección social mediante “transferencias focalizadas” para aumentar el bienestar de los grupos vulnerables o marginados (Cohen y Franco, 2005), se siguieron programas focalizados en materia de nutrición, ayuda a adultos mayores, mejoramiento de viviendas, becas escolares y obras comunitarias. Los informes de gobierno de la administración 2001-2007 establecen que los esfuerzos para darle atención a los grupos vulnerables, como mujeres, niños, ancianos, migrantes, indígenas, se hicieron de manera coordinada con los tres órdenes de gobierno y con el fin de lograr un desarrollo humano integral en estos grupos.

Aunque se enfatiza en desarrollar las capacidades de autodesarrollo de los grupos vulnerables en el PED 2002-2007 y se actúa bajo la premisa de subsidiariedad, se llega a caer en vicios de clientelismo al todavía mantener una cultura jerárquica. Además que la mayoría de los programas compensatorios se aplican en el medio urbano con mayor intensidad, con excepción del programa Desarrollo al Sur que se focaliza en la región de San Quintín (COLEF, 2006).

En cuanto a la finalidad de la política social de contribuir al aumento de la cohesión social, la cual no supone la homogenización de la sociedad, sino por el contrario la reafirmación de la identidad cultural propia y valorar la diversidad (Cohen y Franco, 2005), la administración 2001-2007 llevó a cabo varias iniciativas para fortalecer la identidad cultural del estado. Se creó el Centro Estatal de las Artes, con la finalidad de ampliar la responsabilidad del Estado de brindar espacios culturales para la ciudadanía. Se fortalecieron y crearon nuevas facilidades deportivas,

educativas y centros comunitarios. Además se impartieron talleres de desarrollo humano en todos los municipios, talleres para padres de familia, capacitación para organizaciones de la sociedad civil, entre otros (Informes de Gobierno, 2002-2005).

Los programas de mejoramiento de vivienda se llevaron a cabo mediante estrategias de corresponsabilidad y bien común, en donde el gobierno aportaba un porcentaje y la ciudadanía el resto, al igual que las obras de mejoramiento educativo. Los programas de compensación social son llevados a cabo bajo el esquema de subsidiariedad, el cual el gobierno tiene la obligación de proveer a los grupos vulnerables lo necesario para que estos puedan salir adelante por ellos mismos. Sin embargo, estos programas cayeron en vicios clientelares ya que para poder subsidiar las obras sociales es necesario la conformación de comités ciudadanos, el gobierno panista sustituyó los antiguos líderes comunitarios afines al PRI por líderes afines al PAN.

Con respecto a la participación organizada, se crearon tres entidades estatales, el Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, cuya función principal es la definición de políticas concernientes a los organismos de la sociedad civil; el Comité Estatal de Apoyo al Migrante, para diseñar programas interinstitucionales e intersectoriales en beneficio al sector migrante; y la Asociación de Comités de Seguridad Pública, para gestionar y canalizar recursos para financiar proyectos en materia de seguridad pública (Tercer Informe de Gobierno Estatal, 2004).

Es durante esta administración que nace el Instituto de la Mujer (Inmujer) y el Instituto de la Juventud (Injuven) del Estado, ambos en secuencia a las políticas a nivel federal. El Sistema Estatal para el Desarrollo de la Familia (DIF), el Inmujer y el Injuven quedan bajo la SEDESOE. Es esta dependencia que se encarga de toda la política de desarrollo social del Estado y donde la participación adquiere dimensiones importantes para llevarla a cabo.

### **4.3 La participación dentro de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado**

En 1998 los tres poderes de gobierno estatal revisan la política de desarrollo del Estado y definen los principios y políticas que guiarían a la naciente Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDESOE). En el año 2000 se sectorizan las paraestatales para un mejor rendimiento de los recursos y las acciones. Para finalmente en 2002 integrar tres organismos públicos descentralizados bajo la SEDESOE para llevar a cabo la tarea de desarrollo social del Estado: el DIF Estatal, el Instituto de la Juventud del Estado y el Instituto de la Mujer del Estado (Covarrubias, 2008)<sup>24</sup>.

La Secretaría de Desarrollo Social del Estado, en coordinación con estas tres entidades paraestatales se compromete a fomentar el desarrollo de capacidades y el bienestar de los seres humanos, la equidad y la inclusión de los sectores sociales excluidos de los beneficios del desarrollo económico. En esfuerzo coordinado con las tres dependencias la secretaría se focaliza en la reducción y superación de la pobreza y marginación del Estado para que los grupos sociales excluidos se unan al proceso de desarrollo y disfruten de sus beneficios (Programa Sectorial de Desarrollo Social, 2002-2007).

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2002-2007, fue la guía para las acciones de la SEDESOE durante la administración 2001-2007. Este programa se fundamenta en el Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007 (PED), el cual en su apartado de Desarrollo Humano Integral, Participación y Equilibrio Social afirma que la visión del Estado para su población es que tenga:

“Acceso a un bienestar generalizado, sustentable y equitativo, que fomente el desarrollo humano integral e incluyente entre las personas, que se caracteriza por una sociedad que participa de manera corresponsable en la elaboración y ejecución de los programas y

---

<sup>24</sup> La Lic. Zulma Covarrubias es la coordinadora asistente del titular en la SEDESOE.

acciones de gobierno, y que busca que las familias cuenten con seguridad y dignidad en sus viviendas, cuidados y atención oportuna para su salud, así como con espacios para el esparcimiento, desarrollo y recreación de las personas.”

Para el logro de lo anterior el gobierno del estado (2001-2007) llama a la participación social activa como “elemento sustantivo para imprimir mayor dinamismo en todas aquellas actividades que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes en su entorno social.” Y convoca a las empresas privadas, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de colonias como agentes líderes de cambio de su hábitat social. Pero, reconoce que “esto no será posible si no se crean e implementan espacios y mecanismos de organización, de desarrollo comunitario para motivar y mantener la participación social de manera formativa, creativa y productiva en los aspectos de obra comunitaria, educativos, de salud, laboral y recreativos, entre otros.” Además, el gobierno estatal asume que los compromisos fundamentales “con el desarrollo social de los individuos, familias y comunidades de Baja California guían la política social y las acciones para mejorar los niveles de bienestar y calidad de vida de las personas que se encuentran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.”

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2002-2007 reconoce que para revertir los efectos de los procesos de exclusión social se requiere una activa participación de los agentes públicos, privados y sociales. El sector tiene como premisa básica el logro del bienestar social de las familias, mujeres, jóvenes, personas con capacidades diferentes, grupos étnicos y de la población en general, a través de la ejecución de programas en las áreas de seguridad social, laboral, educativa, cultural y deportiva. Establece como su principal estrategia la participación social solidaria y la corresponsabilidad con las acciones de gobierno, y plantea la integralidad de

acciones coordinadas con otros órdenes de gobierno, y la participación de la comunidad en un marco de corresponsabilidad en la aplicación de programas sociales.

Los recursos que se le asignan a la SEDESOE provienen del Programa Normal de Gobierno del estado, del Convenio de Desarrollo Social y del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de Entidades Federativas. Los programas que desarrolló durante la administración 2001-2007 y siguen vigentes hasta ahora son: Obra Social Comunitaria, Urbanización, Mantenimiento y Conservación de Planteles Educativos, Infraestructura Deportiva, Proyectos Productivos, Suelo y Vivienda, Asistencia Social y de Apoyo a la Participación de Organismos No Gubernamentales e Instituciones Privadas de Asistencia Social.

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2002-2007 establece que las prioridades del sector se definen a partir de los compromisos del gobierno, basados en un enfoque de desarrollo social con orientación de desarrollo humano, en combinación con los indicadores de marginación que manejan fuentes nacionales e internacionales, especialmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual también delinea el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 a través de su estrategia nacional de Superación de la Pobreza. Asimismo, según este Programa, en las prioridades se incorporaron las demandas ciudadanas expresadas en el PED 2002-2007, la consulta pública del Comité de Planeación para el desarrollo del Estado de Baja California (COPLADE), los planteamientos ciudadanos recibidos a través de los Miércoles Ciudadano, la identificación de las prioridades sentidas por medio de estudios y diagnósticos, las peticiones de los comités de vecinos, los subcomités regionales, los organismos no gubernamentales y los acuerdos realizados a través de los convenios y acuerdos de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y los municipios, donde resultan mezclas de recursos de los tres órdenes de gobierno.

#### **4.3.1 Diseño e implementación de la política social en la SEDESOE**

Para diseñar e implementar las políticas y programas de desarrollo social del Estado, el PED (2002-2007) y el Programa Sectorial de Desarrollo Social (2002-2007) determinan la SEDESOE fundamentara sus decisiones en las necesidades de la ciudadanía y las incorporara a través de la consulta y participación ciudadana en el proceso. La coordinadora asistente del titular, Lic. Zulma Covarrubias, explica el proceso de la siguiente manera:

“la implementación de los programas de la Secretaría dependen de las necesidades de la población. Estas necesidades se captan a través de las consultas ciudadanas que se realizan a través de la dirección de Promoción Social. Los promotores sociales realizan consultas comunitarias en donde recopilan las necesidades más apremiantes, que subsecuentemente cada una de las direcciones agrupa y en un comité encargado del diseño de la política y programas se implementan”. (2008)

Al respecto la Lic. Leticia Castañeda, directora de Promoción Social, agregó que el proceso de consulta ciudadana se lleva a cabo principalmente en las zonas con mayores necesidades y los interlocutores de la comunidad con la Secretaria casi siempre son los comités de vecinos.

“se le convoca a la comunidad para conocer su percepción sobre la pertinencia y efectividad de los programas. Durante el proceso se les consulta sobre sus necesidades y prioridades, son estas demandas las que se incorporan en cada uno de los programas que emergen de la Secretaría, y dependiendo de estas necesidades y prioridades es como se planifica el presupuesto asignado a cada área.” (2008)

La información obtenida de estas dos entrevistas resultó ser muy institucional, las entrevistadas se remitieron a proporcionar información muy acorde con lo que los documentos oficiales despliegan. Si el análisis del diseño e implementación de la política social dentro de la SEDESOE se basara en esta información se puede establecer que sí existe algún grado de participación ciudadana en el proceso, pero solamente se queda en la primera fase, la consulta. No se incorpora a la ciudadanía en todo el proceso de implementación de los programas ni en su evaluación y retroalimentación, que serian los pasos básicos de una política pública (Huenchuan, 2004). Respecto a este punto, la Lic. Castañeda, argumentó que la ciudadanía sí participa en el proceso de implementación de los programas, sobre todo en los de obra comunitaria, en donde

hay una corresponsabilidad por parte de la ciudadanía para poder efectuar la obra. Lo anterior denota un sentido incompleto de participación ciudadana, la Secretaría tiene una deficiencia de estructuras ciudadanizadas que puedan injerir en la política pública.

“el presupuesto se planea, si, considerando las necesidades de las comunidades, pero tiene que ver mucho el capital político de cada director de área. El pastel se reparte según el que mayor fuerza tenga.” (Rivera, 2008)<sup>25</sup>

“la participación que utiliza la SEDESOE es muy efímera, se remite a preguntarle a la ciudadanía cuáles son sus necesidades en cuestión de servicios...carecemos de mecanismos para que la ciudadanía sea vigilante de nuestras funciones, en qué se gasta el recurso, el real impacto de los proyectos...el gobierno sigue invirtiendo con fines electorales, esto se pudiera evitar si lográramos una real participación, se gasta el recurso porque lo tiene que hacer pero no en programas con real impacto social, no se han preocupado por educar y capacitar a la ciudadanía e informar-sensibilizar.” (Preciado, 2008)<sup>26</sup>

Por lo anterior se puede deducir que la SEDESOE, a pesar que en el discurso se presenta como una entidad para la toma de decisiones, utiliza lo que Manzer (1984) cataloga como una pluralidad de actores; esto se queda en la parcialidad, la ciudadanía sólo se consulta para sus necesidades en los servicios y la toma de decisiones se lleva a cabo de manera elitista. La consulta ciudadana la utiliza el gobierno mas como una forma de legitimación de sus programas, que como un método de captación de necesidades.

“desde su creación, la SEDESOE, ha llevado a cabo más un trabajo de reacción con la participación ciudadana, no existe a nivel estatal un organismo, excepto del Consejo Estatal de Fomento, permanente de participación ciudadana.” (Preciado, 2008)

Durante la administración 2001-2007 la SEDESOE llevó a cabo algunos intentos de promover una real participación ciudadana, por ejemplo se implementaron autodiagnósticos comunitarios en Tijuana. El proceso consistía en convocar a la comunidad, consultar sus necesidades y eran ellos quienes decidían sus prioridades en proyectos a corto, mediano y largo plazo y se elaboraban propuestas de proyectos. Después los promotores sociales proponían

---

<sup>25</sup> El Lic. Luis Rivera es el coordinador del programa Hábitat en la SEDESOE.

<sup>26</sup> El Lic. Gabriel Preciado fue uno de los informantes clave más importantes para la investigación. Ha trabajado extensamente en desarrollo social a nivel municipal y estatal y ha estado presente en los cambios más significativos dentro de la SEDESOE.

proyectos derivados del autodiagnóstico, la mayoría eran proyectos micro. Sin embargo, sólo se procedió a la recuperación de información, no llevó a cabo una real participación ciudadana.

“el autodiagnóstico te sirve como fuente de información, que funciona siempre y cuando los gobiernos entiendan el mecanismo y hacia dónde va dirigido...cuando se estaba planeando la implementación de los autodiagnósticos algunos funcionarios estaban resistentes, pensaban que iban a tener que planear de nuevo...en el autodiagnóstico lo mas importante no es el proyecto *per se* sino el proceso que se desencadena. La promoción social es desde que se le pregunta a la gente, la capacitas para administrar proyectos, ellos vigilan, llevan las cuentas, evalúan el proyecto y la experiencia. Con esto construyes una verdadera ciudadanía...en lo social es primordial incluir a la ciudadanía en todo el proceso.” (Preciado, 2008)

El proyecto de autodiagnóstico fue único, se llevó a cabo una sola vez en Tijuana, y solamente se quedó en la consulta de la ciudadanía, el promotor social fue el que decidió e informó a la comunidad los proyectos beneficiados. Únicamente cumplió con la primera etapa, pero es solo el inicio como afirma el Lic. Gabriel Preciado, ex-director de Planeación y Prospectiva Social de la SEDESOE, en la administración 2001-2007 la ciudadanía no participó en los pasos subsecuentes del proceso de los programas: la implementación, la evaluación y la retroalimentación.

Posiblemente el área que cuenta con mayor participación ciudadana en la SEDESOE es la de Vinculación con Organismos no Gubernamentales, la cual maneja el registro de organizaciones de la sociedad civil, así como también es el área que proporciona recursos a dichos organismos.

#### *4.3.1.1 Organizaciones de la sociedad civil y la SEDESOE*

Después de una extensa lucha, que comenzara en los años noventas, por parte de las organizaciones de la sociedad civil del estado se logra consolidar en 2001 la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California. La Ley de Fomento establece la creación de un Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, formado por 19 consejeros, 11 de los cuales son ciudadanos elegidos por las OSC del estado y 8 consejeros son funcionarios públicos. Entre los funcionarios públicos debe

estar el gobernador del Estado, el secretario de la SEDESOE, los directores de desarrollo social de cada municipio y el director del DIF estatal. Por parte de los consejeros ciudadanos, a Mexicali le corresponde elegir tres, a Tecate dos, a Tijuana cuatro y a Ensenada dos. La duración del consejo es de dos años y la presidencia la ocupa de forma rotativa un funcionario público o un ciudadano en cada período, teniendo al Secretario del Consejo como contraparte, es decir, si el Presidente es un funcionario público, el Secretario debe ser un ciudadano (consejoestosc.org).

Dicho Consejo tiene como función “fomentar el bienestar y el desarrollo social, participar en la planeación de políticas públicas, profesionalizar a las organizaciones y aplicar recursos públicos para mejorar la calidad de vida de la sociedad bajacaliforniana” (consejoestosc.org). La SEDESOE alberga al Consejo y paga al Secretario Técnico, quien funge como operador; y es a través de esta secretaría que se brinda apoyo y fomento a las organizaciones de la sociedad civil del estado.

El Consejo Estatal de Fomento representa un avance significativo en la cantidad y calidad de la participación ciudadana en el proceso del análisis, gestión y acciones de la política social en el estado y a nivel nacional, este organismo cuenta con una mayoría de ciudadanos frente a una minoría de funcionarios. Pero dejar el análisis de la participación ciudadana en la cantidad de miembros en un consejo, para calificarla por esta característica, es una perspectiva muy limitada para determinar la realidad de la relación del Consejo y la SEDESOE. La experiencia de los cuatros consejos existentes en la historia de Baja California demuestra una relación complicada llena de avances y retrocesos que se miden más por las voluntades personales que de procesos institucionales.

Pero no sólo la cantidad mayoritaria de los consejeros ciudadanos hace de la experiencia de Baja California una de las más avanzadas en términos de la participación ciudadana, sino también la forma en que estos son electos. Estos consejeros ciudadanos son electos entre las organizaciones que están inscritas en el directorio que lleva a cabo la SEDESOC. La limitante de este requerimiento es que el proceso presenta exclusiones en la elección, ya que OSC que no quieren estar en relación directa con el gobierno pero entienden que deben ser parte de un consejo que establece las políticas y las reglas concernientes a las organizaciones de la sociedad civil en el estado deberían tener la oportunidad de participar. La lógica que se ha planteado es que se necesita algún tipo de registro para llevar un control de quien participa en el proceso (Maymí, Reyes y Moreno, 2006). El problema con esa interpretación es que se tiene que aceptar reglas y leyes que quizás desde la perspectiva práctica o ideológica de ciertas OSC no están de acuerdo y quieren entrar al consejo para cambiarlas. Esto genera que la participación ciudadana se lleve a cabo solamente a través de una elección selectiva de las OSC que aceptan que el sistema establecido perpetúe las reglas y las leyes existentes.

La rotación de la presidencia del Consejo entre funcionarios públicos y ciudadanos, establecida por la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, parecía muy adecuada al principio, pero después de cuatro consejos la experiencia ha demostrado lo contrario. En las ocasiones en que debe ser presidente un funcionario público, el Secretario de la SEDESOC en función ha buscado la forma de presionar para ser el miembro elegido. Y la experiencia ha demostrado que cuando el Presidente del Consejo es un funcionario de gobierno sus funciones se han apreciado exiguas (Maymí, Reyes y Moreno, 2006).

En el Consejo Estatal de Fomento se ejemplifican las divisiones que entre las OSC existen, al estar agrupadas según afinidades ideológicas o intereses en común y buscar la mayor influencia

en la esfera pública (Olvera, 2001). La división ideológica se da entre las organizaciones de corte religioso (relacionadas principalmente con las adicciones y grupos pro-vida) y las organizaciones que trabajan con sectores marginados socio-políticamente como migrantes y mujeres. El gobierno acepta que en muchas ocasiones busca que participen organizaciones más acordes con los intereses no tanto del PAN, sino del secretario en funciones y como esté alineado ideológicamente en sus proyectos políticos (Castañeda, 2005). Lo anterior se manifiesta no sólo al momento de la elección del presidente proveniente del gobierno sino en la misma elección de los consejeros ciudadanos. En toda elección del Consejo, las OSC de tratamiento de adicciones representan un bloque fundamental de poder, principalmente por el número que representan en el estado, lo que ha generado lo que Canto (2007) llama élites participativas. En Baja California las OSC con mayor influencia han sido históricamente las relacionadas a élites políticas o afines a sus intereses y las relacionadas con la iglesia. Pero, las luchas del control del Consejo no solamente se dan por cuestiones ideológicas, existe también una disputa constante entre las OSC de Tijuana y las OSC de Mexicali, los municipios con mayoría de organizaciones. Según el municipio que domine el Consejo es el que se ve favorecido con mayores recursos. El secretario técnico del Consejo es el operador de todas las actividades que se llevan a cabo por el Consejo, su oficina está dentro de la SEDESOE, es pagado por la secretaría y lo elige el Consejo por medio de una convocatoria abierta cada dos años. Las limitaciones de esta relación es que existe conflicto de interés, ya que el secretario técnico, aunque le responde directamente al Consejo, es un empleado de la SEDESOE, por lo que las líneas de mando se confunden en la práctica creando dificultades de operación (García, 2005).

Otro renglón de disputa es la distribución de fondos, pues la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social establece que el órgano que norma la distribución

de fondos entre las OSC del estado es el Consejo. En los cuatro consejos existentes hasta el año 2008 siempre ha existido la discusión del papel de esta entidad en la forma de distribución de los fondos que se otorgan para promover las gestiones de las OSC. En la práctica la forma de dividir los recursos es a través de los municipios, la cantidad de OSC registrados en la SEDESOE y las actividades que hace cada una de ellas. Desde el II Consejo Estatal para el Fomento de la Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, la Secretaria Técnica, Lic. Laura García, luchó por establecer una fórmula donde participaran los municipios, SEDESOE, Delegación de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), miembros ciudadanos del Consejo y Asesores Técnicos del Consejo. La fórmula se realizó y fue puesta en vigor principalmente durante la gestión como Secretario de Desarrollo Social del Estado del Lic. Javier Castañeda Pomposo (Maymí, Reyes y Moreno, 2006). Pero aun con esto una buena partida de fondos fue utilizada con interés gubernamental e incluso partidista.

“el Consejo Estatal de Fomento es un gran avance, es el único órgano dominado por ciudadanos. Son ellos los que evalúan, deciden y regulan, todo eso la Ley les da capacidad. Pero aun así, seguimos con una cultura paternalista, sí el PAN también la tiene, nos las hemos arreglado para poder intervenir en el proceso, pero las organizaciones están luchando para tornar todo esto más transparente, que se eviten las turbulencias, y ahí la llevamos.” (Preciado, 2008)

Lo anterior es un ejemplo de las limitaciones que la participación ciudadana a través de OSC puede tener al pertenecer a estructuras que el gobierno crea para ellas. En su mayoría las OSC de Baja California siguen rezagadas en las experiencias de búsquedas de fondos, lo que hace que la gran mayoría de ellas dependan de los fondos que otorga el gobierno. Esto hace que vicios de clientelismo y paternalismo estén presentes.

“el gobierno debe destinar una partida específica para apoyo a organizaciones, no sólo por proyectos, coinversión o discrecionalidad gubernamental...las OSC estamos para ayudar a la gente y el gobierno tiene que considerarnos como proyecto político y guardarnos una partida presupuestal para todas no sólo para las que están registradas, porque las instituciones de gobierno son mucho más costosas e ineficientes que las organizaciones” (Balderrama, 2008)

Pero el Consejo Estatal para el Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social ha traído grandes avances principalmente en proceso de concientización de las necesidades de las OSC para promover una mayor participación ciudadana y efectividad en las misma. Durante los cuatro consejos existentes se realizaron esfuerzos por llevar a cabo proyectos de capacitación y profesionalización de OSC, empujados principalmente por consejeros ciudadanos. Sin embargo, estas capacitaciones han sido esporádicas y no se les da el seguimiento adecuado, por lo que no resultan efectivas en la mayoría de los casos. Las organizaciones civiles del estado concuerdan en que tienen una necesidad inminente de profesionalización para poder ser más efectivas y eficientes en su labor social.

“las organizaciones necesitamos mayor preparación para poder incidir realmente en la política pública, para que todo lo que representamos se manifieste en la transformación de la sociedad...la Ley de Fomento nos otorgó mayores derechos jurídicos para incidir en materia social y el consejo nos ha abierto las vías para al menos diseñar una serie de estrategias para apoyar a las organizaciones del estado.” (Balderrama, 2008)

Aunque la Ley de Fomento capacita a las organizaciones de la sociedad civil para incidir en la política pública a través del Consejo Estatal de Fomento, no especifica los mecanismos particulares para que esto se realice. La experiencia del Consejo hasta ahora ha sido más un gestor de recursos que un interlocutor entre gobierno y OSC. Es innegable el triunfo de la sociedad civil organizada en Baja California al formular una ley para las organizaciones, pero todavía falta un largo recorrido en la afinación de detalles para la institucionalización de la participación en todo el proceso de la política pública.

#### **4.4 La participación de las organizaciones de la sociedad civil del valle de Mexicali en la política social de la SEDESOE**

Con el marco de la participación en la política de la SEDESOE descrito anteriormente lo más preocupante es la falta de interés por parte de la mayoría de los funcionarios públicos de la

entidad de empoderar a la ciudadanía para que participe en la toma de decisiones. Los intentos que se han hecho en cuestión de participación son experiencias aisladas y promovidas por voluntades personales más que institucionales. A pesar de que la administración 2001-2007 abanderó la participación en todo su discurso, en la práctica se denota un débil interés de llevarla a cabo. Esto representa un alto grado de incongruencia entre el discurso y la gestión pública, ya que por un lado se promueven importantes legislaciones que estipulan la participación ciudadana, pero las mismas se quedan en el papel o se implementan con grandes limitaciones.

No podemos olvidar lo que ocurre en el liderato de la SEDESOE durante el sexenio de 2001-2007 ante tres Secretarios de Desarrollo Social del Estado, se fue creando una alta rotación de personal que trabajaba para la promoción de las OSC y la participación social, haciendo que las legislaciones y reglamentos fueran interpretados de forma diferentes y con énfasis distintos. Todo lo anterior se refleja en la participación ciudadana en el valle de Mexicali a través de las OSC. Sin políticas de continuidad hacia las OSC y aspectos que las ayudaran a fortalecer para su gestión y su impacto en la participación ciudadana en el área social quedando cortas ante las demandas de la mencionada región.

De las organizaciones de la sociedad civil del valle de Mexicali entrevistadas para esta investigación, se obtuvieron resultados poco alentadores en cuanto al avance de la participación por medio de las OSC en la política pública. Ninguna estuvo segura de conocer la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, ni los beneficios y obligaciones que les otorgaba dicha ley. Sabían que tenían que estar inscritas ante la SEDESOE para poder acceder a fondos de esta dependencia, y que para esto debían estar constituídas legalmente, pero no conocían a ciencia cierta las razones de este proceso. Esto coincide con lo encontrado por la investigación *“Impacto de la Ley y el Reglamento de Fomento a las Actividades de Bienestar y*

*Desarrollo Social para el Estado de Baja California*”<sup>27</sup>, la cual después de entrevistar 153 OSC en todo el estado, concluye que dichas organizaciones conocían muy poco de la Ley de Fomento a las Organizaciones de Bienestar y Desarrollo Social y que las más que conocían eran las mejores organizadas y en su mayoría provenían de los centros urbanos del estado.

Con respecto al Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, el principal órgano a través del cual las OSC pudieran participar, la mayoría conocía de su existencia pero no estaban seguras cuales eran las actividades que este órgano desarrollaba, ni cómo les beneficiaba. Las que posiblemente tienen algún tipo de participación indirecta en el Consejo son las OSC que tratan adicciones y están vinculadas a organizaciones más grandes de alcance estatal. El grupo CRREAD es un ejemplo de esto, los centros de este grupo establecidos en el valle no participaban por sí mismo en ninguna toma de decisiones con respecto al Consejo pero sí conocían que sus líderes eran participantes activos. Exceptuando estas organizaciones, el resto de las OSC dijo que no conocía cómo funcionaba el Consejo, ni la manera de poder participar en él. Esto reafirma la teoría de Canto (2007) de la creación de élites participativas, quienes participan son los sectores mejor organizados e informados, dejando en rezago a los menos capacitados, coincidiendo también con lo planteado por Maymí, Moreno y Reyes (2006) sobre esta tendencia en todo el estado.

Una de las funciones principales del Consejo es la de capacitar y profesionalizar a las organizaciones de la sociedad civil del estado, las OSC del valle no son receptoras de estos beneficios. Ninguna organización reconoció haber sido capacitada de alguna manera por el Consejo o algún otro organismo gubernamental, aunque sí reconocían la importancia de la capacitación y profesionalización para elevar la calidad de sus servicios. Aquí se demuestra una

---

<sup>27</sup> Esta investigación fue llevada a cabo por el Dr. Maymí-Sugrañes, Dr. Moreno Mena, Dra. Marcela Reyes y la Ing. Nieblas en el 2005, como un estudio financiado por la SEDESOE.

gran falla del Consejo Estatal de Fomento al no hacer llegar sus actividades a las regiones más marginadas del estado, se vuelve a caer en el ciclo de que los que más se benefician son los que tienen recursos para informarse.

Una de las problemáticas mayores entre las organizaciones de la sociedad civil del valle es la enorme dependencia ante los fondos gubernamentales. Exceptuando las organizaciones de esparcimiento, todas las OSC dependen para su funcionamiento de los apoyos del gobierno, principalmente a través de la SEDESOE. No se sienten preparadas para la búsqueda de recursos ante otras instancias, les gustaría conocer más posibilidades porque las necesidades siempre superan los recursos.

“recibimos \$5000 pesos mensuales de la SEDESOE para atender a 25 viejitos, la comunidad nos ayuda con desparas y lo mismo el DIF municipal, el resto tenemos que arreglárnoslas...y tuvimos muchas dificultades con la burocracia para poder acceder a los recursos” (Cota, 2008)

Además de las limitaciones en cuanto recursos, el depender casi exclusivamente de los apoyos de gobierno genera vicios clientelares y paternalistas. Las organizaciones sienten que es la obligación del gobierno proveerlas con lo que necesitan, por la labor social que están cubriendo. Lo más preocupante de esta situación es que si exigen más recursos pero no se preocupan de poder incidir en la política social. Las únicas organizaciones del valle que no dependen directamente de los fondos gubernamentales son las dedicadas a actividades de esparcimiento, quienes solo solicitan apoyos cuando tienen torneos fuera de la región, pero estas OSC sirven intereses muy particulares. Tienen razón en considerar su labor fundamental, ya que están llevando a cabo tarea que el sector gobierno no puede cubrir, pero el considerar al apoyo de gobierno las supedita a los intereses gubernamentales para llevar a cabo su labor.

Estos dos aspectos hacen de las OSC del Valle de Mexicali tener la misma tendencia del encontrado con las OSC del Estado. Más problemático es aun la nueva relación de neo-

corporativismo ya que las OSC fueron un papel principal en el cambio democrático comenzado en Baja California en 1989. Casi veinte años después nos encontramos con lastres de la experiencia cuasi-totalitaria aun existiendo una promoción de participación ciudadana como una forma de democratizar al Estado.

La percepción de las organizaciones del valle sobre los programas sociales que se llevan a cabo en la SEDESOE es que son limitados y no impactan en la población más necesitada.

“aunque los objetivos de los programas pueden ser buenos, acá abajo se pierden, no llega a quien realmente lo necesita, la burocracia frena mucho las cosas.” (Rico, 2008)

La percepción de las OSC del valle sobre los procesos de consulta ciudadana que la SEDESOE lleva a cabo en las comunidades, es que no se llevan a cabo como consultas. Solamente se les informa de los programas asistenciales, como los dirigidos a madres solteras o familias con problemas de vivienda, pero no se les consulta acerca de sus necesidades y mucho menos discuten los proyectos prioritarios para la comunidad. Lo que denota que la política social está siendo establecida de manera arbitraria y aunque en el discurso de la administración 2001-2007 imperó el concepto de la participación, en la práctica en el valle de Mexicali no se llevó a cabo.

De las OSC entrevistadas todas están interesadas en ser más proactivas en la política social, el problema es que no conocen los medios para llevar a cabo esta tarea. La mayoría son organizaciones muy modestas, en donde la mayoría de sus miembros tiene bajo nivel educativo, pero muy comprometidas con su labor y como mejorarlo. El Consejo Estatal de Fomento está fallando al no llegar a estas organizaciones, que son quienes más necesitan de su ayuda. Además el gobierno, principalmente la SEDESOE, debe preocuparse por construir una verdadera ciudadanía, capacitarla para que sea partícipe en la toma de decisiones. Después de setenta años

de autoritarismo es difícil despertarla, pero el “nuevo” gobierno del PAN lleva ya veinte, la pregunta es ¿qué se está haciendo para consolidar la democracia?

## COMENTARIOS FINALES

El presente trabajo de investigación tuvo como objeto de estudio las organizaciones de la sociedad civil del valle de Mexicali. En la introducción se planteó que el interés de estudio eran las OSC formadas por residentes del valle y no todas aquellas que trabajaban o llevaban a cabo alguna labor en la zona. El objetivo principal de la investigación fue analizar la participación de las OSC del valle en la política social del Estado en el período 2001-2007, debido a que durante este lapso de tiempo se manifestó mucho ímpetu en la participación ciudadana en toda la gestión de gobierno, pero principalmente en la gestión de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado. Se elaboraron dos preguntas que guiaron el trabajo investigativo y en las cuales se fundamentó la estructura de tesis:

- ¿Qué características presentan las Organizaciones de la Sociedad Civil del valle de Mexicali y cuál fue su participación en la política social<sup>28</sup> del estado de Baja California en el período 2001-2007?
- ¿Cómo fue la política social estatal y que canales de apertura a la participación ofreció en el período 2001-2007?

Para poder contestar las preguntas de investigación y cumplir con los objetivos del estudio, fue necesario realizar un recuento histórico de la sociedad civil en México y descender a la situación de las organizaciones de la sociedad civil en el país. Tomando esto como base, se describió la situación de las OSC en Baja California y su incidencia en la política pública, para poder analizar las OSC del valle de Mexicali y su participación en la política social del Estado. Los capítulos I y II enmarcaron teóricamente la sociedad civil, la política pública y social y las

---

<sup>28</sup> Específicamente la política social de la SEDESOC

OSC. El capítulo III contextualizó a las organizaciones civiles, para presentar en el capítulo IV los hallazgos de la investigación.

En el recuento histórico la sociedad civil en México quedó manifestado que en las últimas décadas la sociedad civil ha emergido como solución de injusticias e inequidades sociales, principalmente en países en vías de desarrollo. La ciudadanía se organiza para demandar, ejercer y defender sus derechos, atacar la pobreza y buscar la construcción de un mundo mejor. El sector con mayor visibilidad dentro de la sociedad civil es, probablemente, el de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Estas organizaciones han crecido de manera exponencial a partir de la década de los ochentas en países como México, en donde forman parte primordial de los procesos de democratización (Moreno, 2005).

Durante el período monopartidista del PRI, el papel de las OSC se remitió a atender grupos marginados y proyectos asistenciales. Las OSC que se oponían al régimen fueron absorbidas por el sistema, corporativizándolas o eliminándolas. El sistema priista abarcaba todos los ámbitos de la sociedad mexicana y no había cabida para el desarrollo de organizaciones civiles, pero con la implementación del modelo neoliberal y el resquebrajamiento del sistema poco a poco las OSC comienzan a incursionar en ámbitos de mayor participación y acción. A pesar de que la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil siguen actuando de manera local y teniendo escasa influencia en las instancias gubernamentales, poco a poco con el avance de la democracia en el país se genera otra manera de trabajo a través de la promoción de políticas sociales. Actualmente las OSC son un brazo de ayuda muy importante en la función social del gobierno y sector privado, su alta eficiencia y bajos costos, junto con su apego y conocimiento de la comunidad las convierten en un socio por excelencia. Una de las grandes victorias de incidencia en las políticas públicas de las OSC fue la publicación en 2004 de la Ley Federal de

Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, esta ley está fundamentada en un marco jurídico de estímulo y apoyo al quehacer de las organizaciones, respeta su autonomía y reconoce la labor que realizan las OSC en distintos campos. Lo innovador de esta ley es que fue redactada y cabildeada por las propias organizaciones a través de un consenso nacional, en donde las organizaciones civiles de Baja California formaron parte fundamental.

Las organizaciones de la sociedad civil de Baja California son pioneras en muchas de las iniciativas concernientes a la participación y reconocimiento de sus derechos. Logran aprobar en el año 2001 la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California, la cual les otorga autonomía y un marco jurídico para su quehacer social. Al igual que en el resto del país, en el estado el crecimiento en número de OSC comienza en la década de los ochentas. Destacan, por su trascendencia y antigüedad, las organizaciones que atienden a trabajadores migrantes y las que luchan por los derechos de la mujer, son estas OSC junto con las ambientalistas las que mayor número de vínculos binacionales mantienen. Estas organizaciones se caracterizan por tener fuertes lazos en redes de cooperación en todo el estado y realizan varios intentos de incidir en la política pública estatal. Las OSC de atención a trabajadores migrantes logran la conformación del Comité Estatal de Apoyo al Migrante. Por su lado, las organizaciones de defensa de los derechos de la mujer logran que se establezca en el 2001 el Instituto de la Mujer. Los grupos ambientalistas colaboran estrechamente con organizaciones de Estados Unidos para aminorar los efectos del TLCAN en la frontera, luchan por la preservación de litorales y diversas especies acuáticas y participan activamente en foros para influenciar en materia legislativa ambiental.

Las OSC que atienden a farmacodependientes son una categoría relativamente nueva y la que cuenta con mayor número en Baja California. Debido a su fuerza en número y sus estrechos lazos de cooperación a nivel regional, estas organizaciones logran algunos avances en la incidencia en la política pública con la aprobación de la Ley de Rehabilitación en 1995 y su derecho a la formación de un consejo que las representara, el Consejo Estatal contra las Adicciones. Otro grupo de organizaciones que realiza una intensa labor en Baja California, es el de las organizaciones de defensa de los derechos de las personas con capacidades diferentes, las cuales logran que se les reconozca como medio de apoyo en el Reglamento de Atención de Personas con Discapacidad en el Municipio de Mexicali.

La dinámica de las OSC en el municipio de Mexicali no está fuera de la realidad del estado. Muchas de las organizaciones del municipio son de orientación religiosa, católica o evangélica, pero su carácter es social. Destacan por su consolidación y trascendencia las de apoyo a los trabajadores migrantes y la de defensa de derechos de la mujer. Las de mayor número son las de atención a farmacodependientes, siguiéndoles las de atención a personas con capacidades diferentes. Las organizaciones minoritarias son las ambientalistas y la de defensa a los derechos de homosexuales y pacientes con SIDA.

En el valle de Mexicali esta investigación encontró que las organizaciones predominantes, de mayor trascendencia y consolidación, son aquellas de atención a personas farmacodependientes, siendo estas las que cuentan con mayor antigüedad y mejor organización. No se encontró ninguna organización de atención al trabajador migrante o defensa de los derechos de la mujer. Por importancia en número, después de las OSC de atención a adicciones le siguen las de esparcimiento deportivo y por último las organizaciones que atienden a niños y personas de la tercera edad.

Exceptuando las organizaciones de esparcimiento deportivo, las OSC en el valle de Mexicali cuentan con muy pocos profesionistas en su personal, desviándose con esto de la tendencia regional. Esto puede ser debido a que la mayoría de las organizaciones son de tratamiento de adicciones y la conformación de estos grupos sigue dinámicas diferentes y muy particulares al resto de OSC, los miembros suelen ser ex-adictos y parte de su recuperación se basa en aportar a la organización. Pero por lo general los miembros de las OSC del valle son ciudadanos de clase media que atienden las tareas de las organizaciones no por fines económicos sino por responsabilidad social de ayudar a los menos favorecidos, muy pocos miembros reciben paga alguna, incluso aportan de sus recursos personales para sostener las tareas de la OSC.

La religión juega un rol muy importante en la mayoría de las OSC del valle de Mexicali. Las organizaciones de atención a farmacodependientes tienen fuertes nexos con iglesias evangélicas y las organizaciones deportivas y de atención a niños fuertes lazos con la iglesia católica. En el caso de las organizaciones de atención a adictos, parte de la recuperación del enfermo consiste en su conversión religiosa, pero también se benefician de las iglesias protestantes provenientes de Estados Unidos para recibir donativos. Con las otras organizaciones aunque tienen conexiones con la iglesia católica, no utilizan la religión como medio para llevar a cabo sus tareas, la usan más para adquirir donativos.

El papel de la mujer es de suma importancia en las organizaciones, exceptuando las de atención a farmacodependientes en donde la totalidad de los miembros son hombres, al igual que en el resto de Baja California se refleja una situación de equidad, predominando los miembros femeninos en las organizaciones de atención a niños y personas de la tercera edad.

Las OSC que cuentan con una mejor organización y capacidad de acción son las que atienden adicciones, debido a que están estrechamente ligadas en redes regionales de colaboración. Sin

embargo, la colaboración binacional es muy limitada y generalmente se circunscribe a las donaciones hacia el lado mexicano. Las organizaciones de atención a niños y personas de la tercera edad del valle no tienen nexos con redes y los contactos que tienen con organizaciones de Estados Unidos son efímeros y solamente como receptoras de donaciones. En el caso de las organizaciones deportivas, estas cuentan con buenos recursos de organización para realizar torneos y actividades para financiar los viajes que se requieren para los competidores.

Son estas OSC, las de esparcimiento deportivo, las que dependen en menor medida de las aportaciones de gobierno para su funcionamiento. El resto de las organizaciones fundamenta sus tareas en los recursos que adquieren de gobierno, donaciones privadas y comunitarias. Este punto es problemático ya que en la medida en que menos opciones de financiamiento tengan las OSC, mayor es su dependencia a los recursos gubernamentales y la supeditación de sus labores y objetivos sociales. Esta relación tan estrecha de dependencia de recursos genera vicios clientelares y corporativistas similares a los encontrados ya por otras investigaciones de OSC (Moreno, 2003, 2004, 2005; Maymí y Nieblas, 2002; Maymí, Reyes y Moreno, 2006; Balbis, 2001; Wiarda, 2003; Edwards y Hulme, 1996, 2006; Fowler, 2000).

La poca diversificación en los medios de captación de recursos, su limitada colaboración binacional y poco trabajo de redes denota una de las debilidades más grandes de las OSC del valle: su poca capacidad organizativa. No planean sus actividades con antelación y mucho menos tienen una estrategia desarrollada para optimizar sus funciones. Su capacidad de atención depende de la disponibilidad de recursos y sus acciones las llevan a cabo según las necesidades vayan surgiendo. Las OSC de atención de adicciones son las que planean con mayor precaución sus recursos, pero en cuestión de los métodos de recuperación de los enfermos utilizados son métodos establecidos por una casa matriz, generalmente establecida en la ciudad de Mexicali.

Otro factor que va de la mano con la situación anterior, es la capacitación y profesionalización de los miembros de las organizaciones. Ninguna de las OSC del valle de Mexicali entrevistadas se ha capacitado en algún rubro pertinente para mejorar las funciones de la organización. Esta debilidad se presenta no solamente en el valle, la necesidad de capacitación de las OSC está presente en todo el estado (Maymí, Moreno Mena y Reyes, 2006). Una capacitación efectiva las ayudaría a ampliar sus medios de captación de recursos y desarrollar una estrategia de planificación para ofrecer un servicio más eficiente y efectivo.

Una de las grandes debilidades de las OSC del valle de Mexicali es la poca, e incluso nula, influencia en la esfera pública. No conocen ni manejan los mecanismos a través de los cuales pueden incidir en la política pública estatal, recayendo de nuevo en el problema de falta de capacitación y profesionalización. De las organizaciones entrevistadas la mayoría conoce el Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, pero no están enteradas cómo participar en este órgano ni qué funciones y actividades a favor de las OSC realiza. Este es un punto preocupante, ya que dicho Consejo es el órgano principal a través del cual las OSC del estado pueden incidir y participar en la política pública. La Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California no la conoce ninguna organización del valle, saben que deben estar inscritas ante la SEDESOC para calificar como receptoras de fondos, pero desconocen los derechos y obligaciones que les otorga la ley.

Están conscientes de la pertinencia y falta de capacitación y profesionalización que tienen, pero no saben a qué organismo acudir para subsanar esta necesidad. Es posiblemente, en este rubro donde el Consejo Estatal de Fomento debería tener presencia en el valle. Este órgano fue formado por la lucha de las OSC de Baja California, para tener una entidad que les sirviera de interlocutor con en el Estado, las ayudara a superarse y las representara. Sin embargo, aunque el

Consejo representa un avance en la democracia del Estado, tiene serias deficiencias en la atención de las necesidades plurales de las organizaciones de la sociedad civil. Siguen perpetuándose las élites participativas que le cierran el paso a los grupos y sectores menos preparados o que retan la ideología dominante (Canto, 2007; Zabin, 1997). En el valle las organizaciones que tienen una noción más clara del Consejo, son aquellas que atienden adicciones y no porque participen en él o se beneficien directamente, sino debido a que alguno de los directivos de la red a la que pertenecen participan en el Consejo.

La situación anterior es sintomática de un hecho más profundo con respecto a la participación ciudadana dentro de la SEDESOE. Si bien es cierto, en el período de 2001-2007, se enfatizó la participación ciudadana en la gestión gubernamental, no se establecieron los mecanismos necesarios y adecuados para llevarse a cabo. Los documentos que sirven de guía para la gestión de la entidad se fundamentan en la cooperación proactiva de la ciudadanía para cubrir las necesidades sociales de Baja California, el discurso gubernamental llamó a la participación a través de la corresponsabilidad y solidaridad entre ciudadanos y comunidades (PED, 2001-2007; Plan Sectorial de Desarrollo Social, 2002-2007). Sin embargo, en la práctica, la toma de decisiones se lleva a cabo de manera vertical en donde la participación de la ciudadanía es efímera y se remite solamente a plantear sus necesidades, pero no forma parte de los procesos de planeación, evaluación y retroalimentación de la política pública.

A pesar de que la SEDESOE lleva a cabo procesos de consulta ciudadana para conocer la percepción de la efectividad y pertinencia de los programas que desarrolla, y basado en esto distribuir el presupuesto, informantes claves para la investigación aceptaron que la influencia política de cada director de área es fundamental en la adquisición de recursos. Además,

reconocieron que el factor electoral está presente en todo el proceso, se consulta y se apoya a las zonas con valor político y como manera de legitimar la gestión de gobierno.

No sería justo afirmar que toda la participación ciudadana se llevó a cabo de esta manera, se realizaron ejercicios de participación más profunda como fueron los autodiagnósticos comunitarios en algunas colonias de Tijuana. Con estas dinámicas la comunidad analizaba sus necesidades, les ponía prioridades y planeaba las estrategias para atacarlas, el resultado era una planeación a corto, mediano y largo plazo. El problema con esta dinámica fue que no se expandió a todo el estado y no se le dio continuidad. Este es un ejemplo de lo poco institucionalizadas que están las prácticas inclusivas dentro de la SEDESOE, ya que los ejercicios de autodiagnóstico fueron llevados a cabo gracias a la voluntad de un funcionario público, Javier Castañeda Pomposo, titular de la entidad. Una vez el funcionario deja su cargo los avances logrados suelen estancarse.

En el caso de las OSC del valle de Mexicali que se entrevistaron no sienten que la SEDESOE las esté tomando en cuenta para la toma de decisiones, ninguna de ellas dijo haber sido consultada para ninguna cuestión. Tienen la percepción de que los programas sociales no llegan a los que verdaderamente los necesitan y que la Secretaría manda recursos cuando están en campaña electoral. La relación entre las OSC del valle y la SEDESOE es una clientelar en donde las organizaciones tienen a la Secretaría como su principal donatario y conciben obligación de la dependencia gubernamental apoyarlas económicamente.

Cuanto mayor sea la dependencia económica de las OSC hacia gobierno y su relación se limite a este rubro, los vicios clientelares y corporativistas seguirán presentes. No es posible construir una democracia si no se construye una ciudadanía activa y reactiva. Es responsabilidad de todos los sectores sociales, pero principalmente el gubernamental y la sociedad civil, el

proveer a sus ciudadanos con las herramientas necesarias que les aseguren el poder cuidar por el respeto de sus derechos y la provisión de los servicios para la satisfacción de necesidades. Esto no será posible en la medida en que no se establezcan y profundicen los mecanismos y canales para una real participación, a través de la cual la ciudadanía sea el conductor de la política pública. Esto es principalmente importante en el ámbito de las OSC, porque la manera en que logran ser más eficientes como promotoras de desarrollo igualitario es a través de su incidencia en las políticas públicas.

Por último, para seguir profundizando el estudio de organizaciones de la sociedad civil quedan pendientes varias interrogantes: ¿Por qué las OSC mejor estructuradas y capacitadas de Baja California no se preocupan por fortalecer las de las zonas marginadas? ¿Cuáles son los mecanismos que deben implementarse para evitar la perpetuación de las élites participativas? ¿Qué camino se debe recorrer para profundizar la participación ciudadana en Baja California?

Es necesario indagar en estas y otras cuestiones para fortalecer la consolidación de la democracia, no sólo en Baja California sino en todo México, en donde la pluralidad de actores que participan en el proceso, puedan tener las oportunidades de desarrollo de manera equitativa. Esta investigación, aunque de carácter exploratorio, indica que los canales de participación para incidir en la política pública son insuficientes e ineficientes. Las OSC del valle tienen serias tendencias de rezago y marginación con respecto a las OSC de la ciudad, no cuentan con los recursos necesarios para el desarrollo total de sus potencialidades. Tomar esto como un ejemplo, servirá para ahondar en la problemática de uno de los sectores claves para el avance democrático de los países y regiones en vías de desarrollo.

## **ANEXO METODOLÓGICO**

El objetivo principal de esta investigación fue explorar las Organizaciones de la Sociedad Civil del valle de Mexicali y su participación en la política pública social emanada de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California en el período 2001-2007. Para cumplir con este objetivo y responder a las preguntas de investigación y objetivos secundarios planteados en la introducción de este documento se siguió una metodología de carácter cualitativo.

Debido a que la investigación se enfocó mas en aspectos descriptivos y no cuantitativos, se buscó captar la percepción de la realidad de los actores involucrados en el fenómeno y objeto de estudio, la metodología cualitativa resultó ser la más adecuada para satisfacer las necesidades del estudio (Creswell, 1994). Se utilizaron los métodos de investigación de análisis bibliográfico y documental y la entrevista semi-estructurada y abierta.

La metodología llevada a cabo en esta investigación se desarrolló en tres etapas:

- 1.- El análisis bibliográfico y documental
- 2.- Las entrevistas de los actores relevantes
- 3.- Comparación de la información bibliográfica y documental con la información recabada de las entrevistas.

### **Análisis bibliográfico y documental**

La primera etapa del estudio se focalizó en la construcción del estado del arte sobre la temática. Se analizó información bibliográfica sobre sociedad civil y organizaciones de la sociedad civil, política pública, política social, participación ciudadana, la importancia de las OSC en la participación, dentro de un contexto teórico como práctico. El análisis de literatura fue un elemento central en toda la investigación, a través de este proceso se dibujo un panorama

general del conocimiento y fue posible apreciar las metodologías utilizadas por otros investigadores en temáticas similares. Por ejemplo, fue con esto que se ratificó la pertinencia de las entrevistas semi-estructuradas y abiertas para la obtención de la información buscada.

El primer paso en este proceso fue sortear la información en el acervo de las principales bibliotecas de la región: Universidad Autónoma de Baja California, El Colegio de la Frontera Norte (campus Tijuana), San Diego State University, University of California San Diego. Se analizó información tanto de investigaciones internacionales, nacionales, regionales y locales relacionadas con el tema, como teoría sobre sociedad civil, participación, política pública y OSC y democracia. El mapeo general que la revisión de literatura proveyó sirvió para obtener diferentes perspectivas de investigación y conocer la situación general más actual sobre el tema.

La revisión de literatura partió de lo particular a lo general y viceversa. Se comenzó buscando literatura concerniente a sociedad civil, para después indagar en literatura en la conceptualización de la sociedad civil, las formas de asociacionismo de la sociedad civil. La sociedad civil no se puede entender sin tener que leer teorías de democracia. Para contestar las preguntas de investigación fue necesario analizar los conceptos de política pública, política social, participación ciudadana e incidencia en políticas públicas.

El análisis documental se basa en la revisión de documentos públicos o privados, son documentos que guardan cierta información relevante para la investigación. Los públicos pueden ser periódicos, minutas de reuniones, documentos gubernamentales, archivos históricos, entre otros. Los privados pueden ser diarios o notas de los informantes claves (Willis, 2006). Durante esta investigación la revisión documental se remitió a documentos públicos, principalmente los Informes de Gobiernos, los Planes Sectoriales y el Programa Estatal de Desarrollo en el período 2001-2007, y algunos diagnósticos socioeconómicos del valle realizados por la SEDESOE. La

finalidad de este proceso fue analizar el discurso gubernamental con respecto a la participación en el período de estudio y contrastar la información recabada con la percepción de los entrevistados.

### **Entrevistas de los actores relevantes**

Después del análisis bibliográfico y documental se procedió a identificar a los actores claves a los cuales se entrevistaría. En primer lugar se solicitó el Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Baja California que tiene a cargo la SEDESOE, en sus modalidades 2005, 2006 y 2007. De estas bases de datos se localizaron las OSC que residen en el valle de Mexicali y están registradas ante la Secretaría. Al mismo tiempo se identificaron los funcionarios que sería pertinente entrevistar, así como los informantes clave.

El segundo paso fue contactar a los directivos de las organizaciones. La muestra del universo de organizaciones se estableció de forma casuística debido a las dificultades de localización y contacto. Se identificaron trece organizaciones establecidas en el valle, de las cuales se entrevistaron a seis (ver apéndice 1). La entrevista fue semi-estructurada siguiendo los objetivos de la investigación, se plantearon de esta manera ya que fue una investigación exploratoria y era necesario obtener la mayor cantidad de información posible y no limitarse con una entrevista estructurada (Willis, 2006). Al final de este anexo se presenta la guía de entrevista estandarizada para OSC (apéndice 2) y la tabla que contiene a las trece organizaciones localizadas en el valle (apéndice 1).

Con respecto a la entrevista de los funcionarios e informantes clave, se optó por llevarla de manera abierta. Lo anterior se debió a que más que nada se deseaba captar la percepción de los entrevistados con respecto a alguna temática que ayudara a contestar las preguntas de investigación. Se entrevistaron funcionarios de gobierno para conocer el funcionamiento interno

de la SEDESOE y los procesos de participación en ella. Tres fueron los informantes clave, uno de ellos relacionado con la apertura de la participación ciudadana dentro de la SEDESOE, otro más relacionado con la planeación de recursos en la SEDESOE y una líder comunitaria para conocer la evolución de la presencia de las OSC en el valle (ver apéndice 3). Además se entrevistó a un miembro del Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, para conocer el funcionamiento de este órgano. También se entrevistó a un miembro del Comité Coordinador de Centros de Rehabilitación y Reintegración de Adicciones, por la fuerte presencia de organizaciones de atención a farmacodependientes en el valle.

Además se utilizó la entrevista con la Sra. Graciela Treviño llevada a cabo en el 2005 como parte de otra investigación, con el propósito de referenciar que los primeros grupos que entran al valle son organizaciones de la ciudad de Mexicali.

### **Comparación del análisis de literatura con la información recabada de las entrevistas**

Finalmente una vez terminadas, capturadas y analizadas las entrevistas, se procedió a comparar esta información con la teoría y otras investigaciones sobre la misma temática. La información de las entrevistas y documentos se utilizó como fuente primaria y fue la base del capítulo de hallazgos. Se comparó con la teoría e investigaciones anteriores para detectar qué tendencias se seguían y si había similitudes y diferencias.

## APENDICE 1

### Organizaciones de la Sociedad Civil localizadas en el valle de Mexicali

<b>Nombre de la Organización de la Sociedad Civil</b>	<b>Rubro de Atención</b>
1. Grupo para Alcohólicos y Drogadictos “Amigos por Siempre”, A.C.	Tratamiento de Adicciones
2. Centro de Recuperación y Rehabilitación para Enfermos de Alcoholismo y Drogadicción de Mexicali, A.C.	Tratamiento de Adicciones
3. Centro de Integración para Drogadictos y Alcohólicos, A.C. #3	Tratamiento de Adicciones
4. Centro de Recuperación y Rehabilitación y para Enfermos de Alcoholismo y Drogadicción de San Luis, A.C.	Tratamiento de Adicciones
5. Centro de Recuperación e Integración para Drogadictos y Alcohólicos, A.C.	Tratamiento de Adicciones
6. Centro de Rehabilitación para Enfermos de Alcoholismo y Drogadicción “Amanecer”, A.C.	Tratamiento de Adicciones
7. Grupo para Alcohólicos y Drogadictos “Nuevo Amigo”, A.C.	Tratamiento de Adicciones
8. Oasis del Desierto de Mexicali, A.C.	Tratamiento de Adicciones
9. CEDA, Hogar Cristina, A.C,	Tratamiento de Adicciones
10. Liga Rural de Mexicali, A.C.	Esparcimiento Deportivo
11. Club Atlético “Las Gacelas”	Esparcimiento Deportivo
12. Nuevo Amanecer, Casa Hogar para Niños de la Calle, A.C.	Niños
13. Sociedad Cultural Impulsora de Bienestar, A.C.	Personas de la tercera edad

### Organizaciones de la sociedad civil entrevistadas

<b>Nombre de la Organización</b>	<b>Miembro entrevistado</b>
Centro de Rehabilitación para Enfermos de Alcoholismo y Drogadicción “Amanecer”, A.C.	Sr. Arturo Villagrán Sandoval (director)
Centro de Integración para Drogadictos y Alcohólicos, A.C. #3	Sr. Gilberto Aguilar Ceseña
Grupo para Alcohólicos y Drogadictos “Nuevo Amigo”, A.C.	Sr. Antonio Jiménez Becerra
Liga Rural de Mexicali, A.C.	Sr. José Ortega León (director)
Nuevo Amanecer, Casa Hogar para Niños de la Calle, A.C.	Sra. Sara Rico (directora)
Sociedad Cultural Impulsora de Bienestar, A.C.	Sr. Huberto Cota Cota (director)

## APENDICE 2

### UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BAJA CALIFORNIA PROGRAMA DE MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES

La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil  
del valle de Mexicali en la política social del  
Estado de Baja California, México.

#### GUIA DE ENTREVISTA A OSC

##### Datos Generales

<b>Nombre del entrevistado:</b>	<b>Fecha:</b>
<b>OSC a la que pertenece:</b>	
<b>Lugar en que reside la OSC:</b>	
<b>Posición que desempeña dentro de la OSC:</b>	
<b>Tiempo que lleva colaborando con la OSC:</b>	

##### Puntos a considerar:

1. Trasfondo de la OSC.
  - ¿Desde cuándo funciona la OSC?
  - ¿Cuál fue el motivo(s) para su integración?
  - ¿Cuáles son las actividades que realiza la OSC?
  - ¿Con cuántos miembros empieza a trabajar la OSC? ¿Cuántos tiene actualmente? ¿Voluntarios? ¿Cuántos son profesionistas? ¿Cuántos son mujeres?
  - ¿Colaboran con otra organización? ¿Pertenece(n) a alguna red?
  - ¿Cómo está estructurada la OSC?
2. Conocimiento del (los) programa(s) estatal(es) de índole social en el Valle de Mexicali.
  - ¿Qué programa(s) conoce que se aplique(n) en su comunidad?
  - ¿Desde cuándo lo(s) conoce?
  - ¿Quiénes son los beneficiarios de dicho(s) programa(s)?

3. Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los programas de desarrollo social estatal en el Valle de Mexicali.

- **¿La OSC ha sido beneficiada por algún programa de la Secretaría de Desarrollo Social estatal?**
- **¿La OSC ha participado de alguna manera en algún programa(s)?**
- **¿En qué fase(s) del programa ha participado?**
- **¿Cómo ha participado?**
- **¿Por qué ha participado?**

4. Percepción de la OSC de la efectividad del programa(s).

- **¿Satisface las necesidades de los beneficiarios?**
- **¿Llega a todos los que lo necesitan?**
- **¿Qué mejoraría, cambiaría o eliminaría del programa(s)?**

### APENDICE 3

#### Funcionarios de Gobierno e Informantes Clave Entrevistados

<b>Entrevistado</b>	<b>Posición</b>
Srita. Luz Valdez	Asistente de la directora de Vinculación con OSC de la SEDESOE
Lic. Gabriela Navarro	Directora de Vinculación con OSC de la SEDESOE
Lic. Luis Rivera	Director de Planeación del Área de Inversión Pública de la SEDESOE
Lic. Zulma Covarrubias	Asistente ejecutiva del titular
Lic. Leticia Castañeda	Coordinadora de Promoción Social
Psic. Gabriel Preciado	Director de Desarrollo de OSC del municipio de Tijuana
Sra. Julia Flores	Líder Comunitaria
Sr. Arturo Balderrama	Miembro del Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social
Sr. Antonio Payán	Miembro del Comité Coordinador de Centros de Rehabilitación y Reintegración de Adicciones

## BIBLIOGRAFÍA

- Alba Vega, Carlos. (2007). Globalización y Desarrollo Regional en México. En *Agenda para el Desarrollo Regional* (págs. 34-55). México: Miguel Angel Porrúa.
- Alexander, Jeffrey. C. (2006). *The Civil Sphere*. Oxford: Oxford University Press.
- Allmand, Monica. (1998). Networking Civil Society in Latin America. En: A. Bernard, & Others, *Civil Society and International Development* (pp. 121-27). Paris: OECD.
- Argott Cisneros, Margarita. (2005). Fortalecer el Rumbo con la Participación: Consejo Técnico Consultivo, Instancia para el Fomento de las Actividades de la Sociedad Civil. México: INDESOL.
- Arizpe, Lourdes. (1998). Convivability: The Role of Civil Society in Development. En A. Bernard, & Others, *Civil Society and International Development* (págs. 21-26). Paris: OECD.
- Arzaluz Solano, Socorro. (1999). La Participacion Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano. Algunas Reflexiones Teóricas sobre el Concepto. *Congreso: Gobiernos Locales el Futuro Político de Mexico*. Guadalajara.
- Avedaño, Rosa M., Moreno Mena, José A., y Priego Mendoza, Enrique. (2000). Las ONG en la Frontera Baja California-California: Un Acercamiento al Estudio de la Diplomacia. *Estudios Fronterizos*, I (1), 89-135.
- Balbis, Jorge. (2001). ONGs, Gobernancia y Desarrollo en America Latina y el Caribe. Paris: Programa MOST de la UNESCO.
- Balderrama, Arturo. (22 de Agosto de 2008). Miembro del Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Desarrollo y Bienestar Social. (Nadia Nieblas, entrevistadora)
- Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado en 2007, de [www.bid.org](http://www.bid.org).
- Blom-Hansen, Jens. (1999). Policy-Making in Central-Local Government Relations: Balancing Local Autonomy, Macroeconomic Control, and Sectorial Policy Goals. *Journal of Public Policy*, 19 (3), 237-264.
- Boltvinik, Julio. (2005). Satisfacción Desigual de las Necesidades Esenciales en México. En: *La Desigualdad en México* (págs. 17-64). México: Siglo XXI.
- Canto Chac, Manuel. (2007). Participacion Ciudadana: La Gobernanza de las Sociedades Complejas. En: *Democracia y Gobernabilidad. Agenda para el Desarrollo* (Vol. 15, pp. 129-59). Mexico: Miguel Angel Porrúa.

- Castañeda Pomposo, Javier. (2005). Secretario de Desarrollo Social del Estado de Baja California. (Nadia Nieblas, entrevistadora)
- Castañeda, Leticia. (18 de Septiembre de 2008). Coordinadora de Promoción Social, Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California. (Nadia Nieblas, entrevistadora)
- Centro Mexicano para la Filantropía*. Recuperado el 24 de Marzo de 2008, de [www.cemefi.org](http://www.cemefi.org).
- CEPAL. (1998). *Panorama Social de América Latina 1997*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. (2005). *Gestión Social: Cómo lograr Eficiencia e Impacto en las Políticas Sociales*. México: Siglo XXI.
- Cohen, J. H. (1997). *Cooperation and Community: Economic Change in Southern Mexico*. Bloomington: Indiana University.
- Cohen, Jean L. y Arato, Andrew. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: The MIT Press.
- COLEF. (2006). *Análisis y Evaluación de los Programa Sociales del Gobierno del Estado de Baja California y del Municipio de Tijuana*. Tijuana: CONACYT, SEDESOE.
- Congreso del Estado de Baja California. Recuperado en Abril de 2008, de [www.congresobc.gob.mx](http://www.congresobc.gob.mx)
- Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social. Recuperado el 2008, de <http://consejoestosc.org/>
- Cota Cota, Humberto. (2008, Abril 24). Director de la Asociación Civil Impulsora de Bienestar. (Nadia Nieblas, entrevistadora)
- Coulomb, René. (1997). ONG y Políticas Sociales: Una Problematización desde el Hábitat Popular. *Revista Mexicana de Sociología*, 59 (2), 227-47.
- Covarrubias, Zulma. (15 de Abril de 2008). Asistente del Titular, Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California. (Nadia Nieblas, entrevistadora)
- Creswell, John W. (1994). *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches*. Londres: SAGE Publications.
- Cristi, Renato. (1999). La Noción de la Sociedad Civil en la Filosofía de Derecho de Hegel. En: R. Alvira, N. Grimaldi, & M. Herrero, *Sociedad Civil. La Democracia y su Destino* (págs. 103-120). Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.

- (2005). Cuarto Informe de Gobierno del Estado de Baja California. Mexicali: Gobierno del Estado de Baja California.
- (1998). Diagnóstico de Servicios Básicos. Mexicali: COPLADE.
- Diamond, Larry. (1996). Toward Democratic Consolidation. En: *The Global Resurgence of Democracy* (pp. 227-40). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- (2005). Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Baja California. Mexicali: Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California.
- (2006). Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Baja California. Mexicali: Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California.
- (2007). Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Baja California. Mexicali: Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California.
- Duhau, Emilio. (1997). Las Políticas Sociales en América Latina: Del Universalismo Fragmentado a la Dualización. *Revista Mexicana de Sociología*, 59 (2), 185-207.
- Echeverría, María del Carmen. (26 de Marzo de 2008). Ex-Directora de Participación Social. (Nadia Nieblas, entrevistadora)
- Edwards, Michel y Hulme, David. (1996). Introduction: NGO Performance and Accountability. En: M. Edwards, & D. Hulme, *Beyond the Magic Bullet* (pp. 1-21). West Hartford: Kumarian Press.
- Edwards, Michael y Hulme, David. (2000). Scaling up NGO Impact on Development: Learning from Experience. En: *Development, NGOs, and Civil Society*. (págs. 44-66). London: Oxfam.
- Elizondo, Carlos. (2003). After the Second of July: Challenges and Opportunities for the Fox Administration. En: *Mexico's Politics and Society in Transition* (págs. 29-54). Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Espejel, Ileana, Hernández, Alberto, Rieman, Hugo y Hernández, Laura. (2005). Propuesta para un Nuevo Municipio con Base en las Cuencas Hidrográficas. *Gestión y Política Pública*, XIV (001), 129-168.
- Espinoza Valle, Victor Alejandro. (2007). Compromiso Cívico y Participación Social en México, una Perspectiva Nacional y Regional 2001-2005. En: *Cultura Política y Participación Ciudadana en México Antes y Después del 2006* (págs. 81-107). México: Secretaría de Gobernación.

Fernández García, Eusebio. (2007). Estado y Sociedad Civil en la Socialdemocracia Renovada: el caso de la "Tercera Vía". En: José María Sauca, y María Isabel Wences, *Lecturas de la Sociedad Civil. Un Mapa Contemporáneo de sus Teorías* (págs. 245-254). Madrid: Ediciones Trotta.

Finot, Iván. (2002). Descentralización y Participación en América Latina: Una Mirada desde la Economía. *Revista de la CEPAL* (78).

Flores, Julia. (2008, Mayo 06). (Nadia Nieblas, entrevistadora)

Fowler, Alan. (1988). Nongovernmental Organizations in Africa: Achieving Comparative Advantage in Relief and Microdevelopment. *IDS Discussion Paper* (249). Brighton: Institute of Development Studies.

\_\_\_\_\_(2000). Civil Society, NGOs and Social Development: Chancing the Rules of the Game. *Geneva 2000 Occasional Papers* (1).

Fuentes, Mario Luis. (1998). La Asistencia Social en México, Historia y Perspectivas. México: Ediciones del Milenio.

García Amilburu, María y Naval, Concepción. (1999). La Interpretación Comunitarista de la Sociedad Civil. En: Rafael Alvira, Nicolás Grimaldi y Moserrat Herrero, *Sociedad Civil. La Democracia y su Destino* (págs. 121-134). Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.

García, Laura. (2005). Secretaria Técnica del Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social. (Nadia Nieblas, entrevistadora)

Gauthier, David. (1963). *Practical Reasoning*. Oxford: Clarendon Press.

Giddens, Anthony. (1999). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Oxford: Blackwell Publishers.

Gonzalez Bombal, Inés. (s.f.). Incidencia en Políticas Públicas y Construcción de la Ciudadanía. Recuperado en Noviembre 05, 2007, de La Sociedad Civil:  
[http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/bombal\\_\\_garay.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/bombal__garay.pdf)

Gould, Jeremy. (1997). *Localizing Modernity: Action, Interests and Association in Rural Zambia*. Helsingin Yliopisto, Finland: VTT.

Graham, C. (1994). *Safety Nets, Politics and the Poor*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Guzmán Hernández, Edelmira. (2004). Estrategias de Organización Social ante un Escenario Dominado por la Migración Internacional y el Mercado Nostálgico. El Caso de la Producción de

Queso Añejo Enchilado en la Laguna Grande, Monte Escobedo, Zacatecas, Mexico. Mexico: COLPOS.

Habermas, Jurgen. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Massachusetts: MIT Press.

Hellinger, Stephen y O'Rogan, F. (1988). *Aid for Just Development*. Boulder, Co.: Lynne Rienner.

Huenchuan Navarro, Sandra. (2004). *Marco Legal y de Políticas en Favor de las Personas Mayores en América Latina*. Santiago, Chile: ONU, CEPAL.

Islam, Nurul. (1991). *Decentralization for Rural Development in Bangladesh: An Examination of the Upazila Administration*. Canada: Carleton University.

Kollock, Peters y Smith, Marc A. (1999). *Communities in Cyberspace*. En: *Communities in Cyberspace* (pp. 3-28). New York: Routledge.

Krichesky, Marcelo. (2003). *Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Incidencia en Políticas Educativas en América Latina. Memorias del Encuentro Latinoamericano de Fellows de ASHOKA sobre Incidencia en Políticas Públicas*. Buenos Aires: ASHOKA.

Lanzaro, Jorge. (1998). *El Fin del Siglo del Corporativismo*. En: *El Fin del Siglo del Corporativismo* (pp. 9-67). Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

*Legislación*. (s.f.). Recuperado el 28 de Septiembre de 2008, de Congreso del Estado de Baja California: [www.congresobc.gob.mx](http://www.congresobc.gob.mx)

León, Orfelio e Ignacio, Montero. (1995). *Diseño de Investigaciones*. En: *Introducción a la Lógica de la Investigación en Psicología y Educación*. Madrid: McGraw Hill.

Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California. (02 de Marzo de 2001). *Periódico Oficial*. Mexicali, Baja California, México: Congreso del Estado de Baja California.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. (09 de Febrero de 2004). *Diario Oficial de la Federación*. México, México: Congreso de la Unión.

Lizárraga, Guillermo. (2004). *Organizaciones Civiles y Gobierno: Un Eslabón Estratégico en la Transición*. *Estudios Fronterizos*, 5 (10), 51-72.

López Estrada, Silvia. (2002). Las Organizaciones no Gubernamentales Feministas en Baja California. En: Jorge Negrete Mata, *Baja California Escenarios para el Nuevo Milenio*. México: UNAM.

Macdonald, Laura C. (1991). *Supporting Civil Society: Nongovernmental Assistance to Costa Rica and Nicaragua*. York University.

MacLean, Sandra J. (1991). *African State and Civil Society Under Structural Adjustment*. Canada: Dalhousie University.

\_\_\_\_\_. (s.f.). *NGO Partnerships and Sustainable Democratic Development with Lessons from a Canadian-Zimbabwean case study*. Canada: Dalhousie University .

Manzer, Ronald. (1984). Public Policy-Making as Practical Reasoning. *Canadian Journal of Political Science* , 17 (3), 577-594.

May, Peter J. (1992). Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy* , 12 (4), 331-354.

May, Peter J. y Hyo Cho, Y. (1989). Policy Analysis: Past, Present, and Future. *Public Administration Review* , 49 (2), 210-212.

Maymí Sugrañes, Héctor J. Nieblas Núñez, Nadia. (2002). *La Respuesta Ciudadana a los Retos Ambientales: el Desarrollo de Organizaciones no Gubernamentales que Trabajan con el Ambiente en dos Ciudades Fronterizas (Mexicali y Tecate)*. San Diego: San Diego State University.

Maymí Sugrañes, Héctor, Reyes, Marcela y Moreno Mena, José. (2006). *El Impacto de las Leyes y Reglamentos de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil en Baja California*. Mexicali: SEDESOE.

Meth, Paula y Williams, Glyn. (2006). Literature Reviews and Bibliographic Searches. En: Wanda Desai y Robert B. Potter, *Doing Development Research* (págs. 209-21). Londres: SAGE Publications.

Meyer, Carrie. (1992). *A Step Back as Donors Shift Institution Building from the Public to the "Private" Sector*. Washington, D.C.: World Development Bank.

Miró Pascual, José M. (2000). *Popular Participation by Law: Advancing State Authority in Mizque, Bolivia*. State University of New York at Binghamton.

Mokate, Karen. (2001). *Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad*. Washington, D.C.: Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Molina Hernández, José L. (2003). La Configuración Regional del Territorio Religioso en México: 1950-2000. Recuperado el 11 de Octubre de 2008, de REDALYC: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13603004>
- Montañez Armenta, María. (2006). Proceso de Organización Social para el Aprovechamiento del Laurel Silvestre en la Sierra del Laurel Aguascalientes. *Tesis para la obtención del grado de Maestro en Ciencias*. México: COLPOS.
- Moreno Mena, José A. (2005). Incidencia Pública de las Redes de Organizaciones Civiles en Baja California. Tijuana, B.C., México: Colegio de la Frontera Norte.
- Moreno Mena, José A. y Alonso, Guadalupe. (2004). Nongovernmental Organizations in the Mexicali and Imperial Valleys: Characteristics and Interaction. En: *Imperial-Mexicali Valleys: Development and Environment of the U.S.-Mexican Border Region* (págs. 399-414). San Diego: San Diego University Press.
- Moreno Mena, José A. y Niño Contreras, Lya. (2004). Nivel de Bienestar de los Trabajadores Agrícolas de los Valles de San Quintín y Mexicali, Baja California. *Ciencias Marinas*, 30, 133-143.
- Moreno Mena, José y Arballo Meza, Rosa A. (2003). Experiencias en Políticas Públicas de las ONGs en Baja California. *Estudios Fronterizos*, 4 (8), 73-103.
- Murúa Hernández, Sandra y Yáñez López, Jorge. (2005). Mejores Prácticas Legislativas en Materia Social. México: INDESOL.
- Navarrete Poblete, Jorge. (2007). Sociedad Civil y Comunitarismo Democrático. El Particular Punto de Vista de Michael Walzer. En J. M. Sauca, & M. I. Wences, *Lecturas de la Sociedad Civil. Un Mapa Contemporáneo de sus Teorías* (págs. 89-109). Madrid: Ediciones Trotta.
- Navarro, Gabriela. (12 de Mayo de 2008). Directora de Vinculación con OSC, Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California. (N. Nieblas, Entrevistador)
- Olvera Rivera, Alberto. (2001). Sociedad Civil y Gobernabilidad en Mexico. *Cuadernos de la Sociedad Civil*.
- \_\_\_\_\_. (2004). El Debate Teórico y los Datos. Representaciones e Ideologías de los Organismos Civiles en México: Crítica de la Selectividad y Rescate del Sentido de la Idea de Sociedad Civil. En J. Roa, *Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy* (págs. 21-47). México: Colección Alternativas.
- Ortiz Leroux, Sergio. (2007). Sociedad Civil y Republicanismo: Aproximaciones, Problemas y Desafíos. En J. M. Sauca, & M. I. Wences, *Lecturas de la Sociedad Civil. Un Mapa Contemporáneo de sus Teorías* (págs. 163-181). Madrid: Ediciones Trotta.

Oszlack, Osvaldo y O'Donnell, Guillermo. (1990). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación". Buenos Aires: CLACSO.

Payán Ramírez, Arturo. (2008, Septiembre 02). Miembro del Comité Coordinador de Centros de Rehabilitación y Reintegración de Adicciones. (Nadia Nieblas, entrevistadora)

Pearce, Jenny. (2000). Development, NGOs, and Civil Society: the Debate and its Future. En: *Development, NGOs, and Civil Society* (págs. 15-43). Oxford: Oxfam.

Pilares del Humanismo. (s.f.). Recuperado el Octubre de 2008, de Partido Acción Nacional: [www.pan.org.mx/docs/pilares\\_humanismo.pdf](http://www.pan.org.mx/docs/pilares_humanismo.pdf)

Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007. (s.f.). Gobierno del Estado de Baja California.

Portes, Antonio. (2001). El Neoliberalismo y la Sociología del Desarrollo. En: R. Franco, *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia* (pp. 59-86). Mexico: Siglo XXI Editores.

Portes, Antonio y Walton, John. (1981). Labor, Class, and the International System. New York: Academic Press.

Preciado, Gabriel. (18 de Julio de 2008). (Nadia Nieblas, entrevistadora)

Programa de Desarrollo Regional del Valle de Mexicali (s/a). Mexicali: Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California.

Programa Sectorial de Desarrollo Social 2002-2007. (s.f.). Gobierno del Estado de Baja California. Quinto Informe de Gobierno del Estado de Baja California

(2002). Mexicali: Gobierno del Estado de Baja California.

Ramos, José M. y Reyes, Marcela. (2005). Gobiernos Locales y Participación Ciudadana: Un Enfoque de Gestión Estratégica Asociada. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 39-66.

Reyes Ruiz, Marcela. (2006). Organizaciones no Gubernamentales en Baja California: El Caso de los Grupos Ambientalistas y de Mujeres. Mexicali: UABC.

Reygadas, Rafael y Zarco Mera, Carlos. (2006). Conociendo la Ley de Fomento. Hacia el Fortalecimiento de las Organizaciones Civiles. México: Impresora y Encuadernadora Progreso S.A. de C.V.

Richard, Analiese M. (2005). Cultivating "El Cambio": NGO Networks and Democracy in Neoliberal Mexico. *Tesis para la obtención del grado de Doctor en Filosofía*. Berkley, California, USA: University of California, Berkley.

- Rico, Sara. (2008, Septiembre 18). Directora de la Asociación Civil Nuevo Amanecer Casa Hogar para Niños de la Calle. (Nadia Nieblas, entrevistadora)
- Rivera, Luis. (20 de Marzo de 2008). Director de Planeación del Area de Inversión Pública, Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California. (Nadia Nieblas, entrevistadora)
- Rocha Gómez, María. (2000). Enfoque de Género en Organizaciones no Gubernamentales: El Caso de Educación, Cultura y Ecología A.C., Hopelchen, Campeche. *Tesis para la obtención del grado de Maestría en Ciencias* . México: COLPOS.
- Ruiz, Violeta. (2004). Organizaciones Comunitarias y Gestión Asociada. Buenos Aires: Paidós.
- Sahuí Maldonado, Alejandro. (2007). Ciudadanía y Sociedad Civil en el Liberalismo Igualitario de John Rawls. En: José M. Sauca y María I. Wences, *Lecturas de la Sociedad Civil. Un Mapa Contemporáneo de sus Teorías* (págs. 21-43). Madrid: Ediciones Trotta.
- Salamon, Lester, Anheier, Helmut, List, Regina, et. al. (1999). La Sociedad Civil Global: Las Dimensiones del Sector no Lucrativo. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, Lester, Solowski, Wojciech y List, Regina. (2003). Global Civil Society: An Overview. Baltimore: The Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies.
- Sánchez Gutiérrez, Adolfo. (1993). El Proceso de Diagnóstico en la Elaboración de Políticas Públicas. *Perfiles Latinoamericanos* (003), 17-36.
- Santín del Río, Leticia. (2004). Decentralization and Civil Society in Mexico. En: P. Oxhorn, J. S. Tulchin, & A. D. Selee, *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective. Africa, Asia, and Latin America* (págs. 59-81). Washington, D.C.: The Johns Hopkins University Press.
- Sauca, José M. y Wences, María I. (2007). Introducción: Un Mapa Contemporáneo de la Sociedad Civil. En: José M. Sauca y María I. Wences, *Lecturas de la Sociedad Civil. Un Mapa Contemporáneo de sus Teorías* (págs. 9-19). Madrid: Ediciones Trotta.
- (2003). Segundo informe de Gobierno del Estado de Baja California. Mexicali: Gobierno del Estado de Baja California.
- Selfa, Theresa L. (2001). From Integrated Rural Development to Participatory, Sustainable Development: Grassroots Movements and the Changing Development Discourse in Rodonia, Brazil and Mindanao, Philippines. *Tesis para la obtención del grado de Doctor en Filosofía* . New York, USA: Cornell University.

Serrano Gómez, Enrique. (2007). Teoría Crítica y Sociedad Civil. En: J. M. Sauca, & M. I. Wences, *Lecturas de la Sociedad Civil: Un Mapa Contemporáneo de sus Teorías* (págs. 201-17). Madrid: Editorial Trotta.

Smoke, Richard. (1994). On the Importance of Policy Legitimacy. *Political Psychology* , 15 (1), 97-110.

(2004). Tercer Informe de Gobierno del Estado de Baja California. Mexicali: Gobierno del Estado de Baja California.

*The World Bank*. Recuperado en 2007, de [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

Touraine, Alain. (1987). Actores Sociales y Sistemas Políticos en América Latina. Santiago de Chile: PREALC.

Treviño, Graciela. (2005, Marzo). Presidenta de la Asociación Civil Almacén de Recursos. (Nadia Nieblas, Entrevistador)

Ukeles, Jacobo B. (1977). Policy Analysis: Myth or Reality? *Public Administration Review* , 37 (3), 223-228.

United Nations Development Program. (2007, Octubre 27). Recuperado en Octubre 27, 2007, de UNDP: [www.undp.org](http://www.undp.org)

Valdéz, Luz. (09 de Abril de 2008). Asistente de Dirección de Vinculación con OSC, Secretaría de Desarrollo Social del Estado Baja California. (Nadia Nieblas, Entrevistador)

Verduzco Chávez, B. (2001). Ambientalismo y Sociedad Civil en la Frontera México-Estado Unidos. *Región y Sociedad* , 3-48.

Verduzco, María I. The CIVICUS Index on Civil Society Project in Mexico. *CIVICUS Index on Civil Society Occasional Paper Series* , 1 (7).

Vivian, Joel. (1994). NGOs and Sustainable Development in Zimbabwe: No Magic Bullets. *Development and Change* (25), 181-209.

Weale, Albert. (1978). Equality and Social Policy. Londres: Routledge & Kegan Paul.

Wiarda, Howard J. (1982). Corporatism and National Development in Latin America. Boulder: Westview Press.

\_\_\_\_\_. (2003). Civil Society. The American Model and the Third World Development. Cambridge: Westview Press.

Wiesen Caitlin, Geoffrey D; et. al. (1999). Civil Society and Poverty: Whose Rights Count? . En: CIVICUS, *Civil Society at the Millenium* (pp. 137-152). West Hartford: Kumarian Press.

Willis, Kate. (2006). Interviewing. En: V. Desai, & R. Potter, *Doing Development Research* (págs. 144-52). Londres: SAGE Publications.

Zabin, Carol. (1997). Nongovernmental Organizations in Mexico's Northern Border. *Journal of Borderlands Studies* , XII (1&2), 41-67.

ZavalaGalindo, Fernando. (2005). El Movimiento Campesino "El Campo no Aguanta Más" frente al TLC. *Tesis para la obtención del grado de Maestría en Ciencias*. México: COLPOS.

Zermeño, Sergio. (1997). Movimientos Sociales e Identidades Colectivas: México en la Década de los Noventa. México: La Jornada Ediciones.