

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades



Área Académica de Ciencias Políticas y

Administración Pública

Maestría en Gobierno y Gestión Local

Gobierno y Sociedad Civil. Un paso hacia la construcción de políticas públicas en Hidalgo

Proyecto terminal de carácter profesional que, para obtener el grado
de Maestro en Gobierno y Gestión Local.

Presenta:

Alfredo Alcalá Montaña

Directora de proyecto terminal:

Dra. Gabriela Castañón García



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
ÁREA ACADÉMICA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL



08/2009
MGGL

MTRO. EN ADMÓN. Y DES. EDUC. JULIO CÉSAR LEINES MEDÉCIGO
DIRECTOR DE CONTROL ESCOLAR
P R E S E N T E:

ESTIMADO MAESTRO:

Sirva este medio para saludarlo, al tiempo que nos permitimos comunicarle que una vez leído y analizado el proyecto terminal titulado: "GOBIERNO Y SOCIEDAD CIVIL. UN PASO HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICA EN HIDALGO", que para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Gestión Local presenta el C. **ALCALÁ MONTAÑO ALFREDO**, matriculada en el programa de Maestría en Gobierno y Gestión Local, generación 2006-2008, con número de cuenta: **102142**; consideramos que reúne las características e incluye los elementos necesarios de un Proyecto terminal. Por lo que, en nuestra calidad de sinodales designados como jurado para el examen de grado, nos permitimos manifestar nuestra aprobación a dicho trabajo.

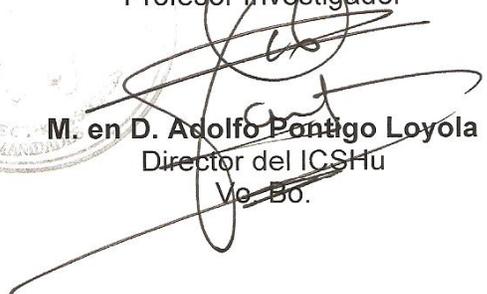
Por lo anterior, hacemos de su conocimiento que al alumno mencionado, le otorgamos nuestra autorización para imprimir y empastar el Proyecto terminal, así como continuar con los trámites correspondientes para sustentar el examen para obtener el grado.

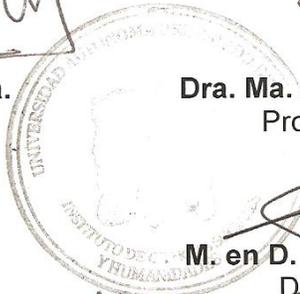
Atentamente
"Amor, Orden y Progreso"
Pachuca de Soto, Hgo., 28 de mayo de 2009


Dra. Gabriela Castañón García.
Director de Proyecto terminal


Dra. Ma. Aidé Hernández García
Profesor Investigador


Dr. Raúl Rodarte
Profesor Investigador


M. en D. Adolfo Pontigo Loyola
Director del ICShu
Ve. Bo.



C.c.p. Archivo
Interesado


VERÓNICA QUINTAN
Firma **pero** **DALLOS**

Fecha: día 15 de mayo de 2009
CEDICSO KAT ... Km. 4 Pachuca de Soto, Hgo. C.P. 42160
Tel. 01(771) 7172000 ext. 5233

A mi mami, por apoyarme en todo momento.

A mi pequeño, que siempre llevo en el corazón.

A mis hermanos que tanto quiero.

A Suce, mi fuente de inspiración.

Agradecimientos.

Esta investigación deriva de años de lucha y esfuerzo, que no hubiera sido posible sin el apoyo de mi familia. Pero en especial quiero agradecer a mi mami, por estar ahí, cuando más lo necesito, apoyándome en todo momento. A mi pequeño angelito que llevo en el corazón.

Gracias a mis hermanos, a mi padre y a toda mi familia que siempre me ha apoyado y ha creído en mí. A mis tíos, primos, sobrinos y a mis abuelitos que tanto quiero.

A Suce, que no solo forma parte de mi vida, sino que es mi vida entera.

Mencionar a todos aquellos que me han apoyado y han servido de guía, me llevaría a escribir un capítulo aparte. Sin embargo no quiero dejar de mencionar mi agradecimiento a la UAEH y en especial al ICSHu, por abrirme las puertas, para seguir forjándome como un ciudadano comprometido con el desarrollo social.

Quiero agradecer a la Dra. Gaby Castañón, por creer en mí y apoyarme en la dirección de mi tesis, dándome muchos ánimos para realizar el mejor esfuerzo. También agradezco todos sus consejos y opiniones que me brinda la Dra. Aidé, y al Dr. Rodarte. También quiero mencionar al Mtro. Bernabé por apoyarnos en todo momento y a todos mis profesores que nos aportaron conocimiento en las aulas, y a mis compañeros de generación.

No puedo dejar de mencionar a la Fundación Rostros y Voces –OXFAM México, porque han sido parte importante en el proceso de articulación de la sociedad civil del estado, Carlos, Elena, Rodrigo, Israel, y todo el equipo que siempre ha estado con la mirada en Hidalgo.

Quiero mencionar a mis amigos, que me han apoyado en todo momento, con sus consejos y experiencia, Pablo, Irma, Tobal, Martha, Tona, Zara, David, Reyna, Ramón, Ángeles, Tania, Luis y como olvidar a mis alumnos de quienes tanto he aprendido.

Por ultimo quiero agradecer la confianza mostrada por el Instituto Tecnológico Latinoamericano, a quien le estaré profundamente agradecido por abrirme sus puertas.

**Y a todas las organizaciones de la sociedad civil
que trabajan arduamente, con mucho esfuerzo,
por la construcción de un futuro promisorio.**

INDICE.

Glosario de términos	10
Resumen	11
Introducción	13
Capítulo I. Sociedad civil. Un enfoque desde la teoría	24
1.1 Sociedad civil. Un enfoque teórico	29
1.1.1 Sociedad Civil y Iusnaturalismo.....	30
1.1.2 Sociedad Civil. Un acercamiento desde el enfoque marxista.....	38
1.2 Sociedad Civil y teoría Política. Los debates contemporáneos	47
1.2.1 Sociedad Civil. Hacia una definición.....	53
1.2.2 Lo que no es Sociedad Civil.....	57
1.3 Sociedad Civil y democracia	61
1.4 Sociedad Civil y los procesos de incidencia en México	71
1.5 Las Organizaciones de la Sociedad Civil en Hidalgo. En busca de la construcción democrática	77
1.5.1 Relación gobierno – sociedad civil en Hidalgo.....	78
1.5.2 Historia inmediata de las OSC del estado. La conformación de la Red Unida de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo.....	81
1.6 Conclusión	85

Capítulo II. Las Políticas Públicas. Una aproximación teórica.

2.1	Políticas Públicas. En busca de la racionalidad gubernamental.....	87
2.2	Un acercamiento a las Políticas Públicas.	90
2.3	El sentido de lo público de las políticas.....	94
2.4	Las políticas públicas, hacia una definición.....	98
2.5	Proceso de Política Pública.....	104
2.6	La elaboración de la agenda pública. El papel de la sociedad civil.....	110
2.7	La relación gobierno sociedad en un sistema político autoritario.....	118
2.8	Una mirada a las Políticas Públicas en México.....	121
2.9	Antecedentes sobre la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.	127
2.10	Conclusiones.....	138

Capítulo III. La búsqueda de una nueva relación Gobierno- Sociedad civil en Hidalgo, hacia la construcción de políticas públicas. Dos experiencias de incidencia de las OSC en los procesos de toma de decisión.....140

3.1 El caso del Diagnostico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas en el Estado de Hidalgo.....141

3.1.1 Convocatoria y participación.....145

3.1.2 Realización del diagnóstico surgido de la discusión entre las OSC del Estado de Hidalgo.....146

3.1.3. Construcción y propuestas surgidas de la agenda amplia.....148

3.1.4 Conformación de la Agenda priorizada.....152

3.1.5 Acciones de agenda ciudadana de las OSC en Hidalgo.....153

3.2 Los resultados de la agenda ciudadana. El Proceso de la Ley de Fomento a las Actividades de las OSC para el Estado de Hidalgo.....154

3.2.1 Consideraciones a la Ley de Fomento a las Actividades de las OSC de Hidalgo.....155

3.2.2 Importancia de una Ley de Fomento para las Actividades de la Sociedad Civil en Hidalgo.....156

3.2.3 Propuestas de las OSC para la Formulación de una Ley de Fomento en Hidalgo.	160
3.2.4 Sobre la Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Hidalgo.....	163
Conclusiones.....	165
Bibliografía.....	173
Anexos.....	181

Glosario de términos

CEMEFI: Centro Mexicano de Filantropía.

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CONAPO: Consejo Nacional de Población.

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

INDESOCH: Instituto de Desarrollo de la Sociedad Civil en Hidalgo.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

LFAOSC-H: Ley de Fomento a las Actividades de la Sociedad Civil para el Estado de Hidalgo.

LFOSC: Ley federal de fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil

ONG: Organismos no gubernamentales.

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil.

PAZAP: Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Policy: designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas.

Politics: Como actividad de organización y lucha por el control del poder.

Polity: concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas.

Red Unida de OSC: Red Unida de Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo.

TLC: Tratado de Libre comercio.

Unidosc-h: Unión de Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo.

Resumen

Este proyecto de investigación busca contribuir al debate sobre la importancia - para cualquier estado llamado democrático-, de mejorar la relación gobierno-sociedad, creando un contexto favorable para la construcción de políticas públicas.

Para ello, se aborda la importancia que tiene la sociedad civil como un actor que vaya generando los espacios y canales adecuados para reducir la brecha existente entre gobernantes y gobernados.

La presente investigación, no solo se ciñe a un debate teórico, sino busca ahondar en la importancia de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas, además busca aportar elementos prácticos, que puedan servir de referencia a los gobiernos locales en la construcción de políticas públicas.

Si bien en la actualidad existen diferentes escritos, documentos de trabajo, investigaciones, sobre políticas públicas, en cuanto a su interacción con la sociedad civil, podríamos decir que son pocos.

Este trabajo es un esfuerzo de investigación sobre las condiciones en que se encuentra la relación gobierno-sociedad en Hidalgo, sea del nivel municipal o estatal, así como demostrar la importancia que tiene la participación de la sociedad en la generación de políticas públicas, a través de la conjunción de la agenda gubernamental y la agenda de la sociedad civil.

Abstract

This research project seeks to contribute to the debate on the importance for any "democratic state" to improve government-society relationship, creating a device context for the construction of public policy.

This project addresses the importance of civil society as an actor to generate spaces and proper channels to reduce the gap between rulers and ruled.

The research is not only limited to a theoretical debate, it also seeks to deepen into the importance of civil society in the construction of public policy, it also aims to provide practical elements, which may serve as a reference for local governments in the construction of public policy.

Even though at present there are various written documents, researches on public policy, in terms of its interaction with civil society, are very few.

This paper is a research effort of the conditions under which the government-society relationship in Hidalgo, either municipal or state level, allows the generation of public policy, through a combination of the government's agenda and the civil society's agenda.

Introducción:

Es durante los años ochentas, con el redimensionamiento del Estado (Aguilar, 2000), donde surge la necesidad de construir gobiernos eficientes en el gasto público; eficaces en la solución de las problemáticas sociales y con legitimidad. Lo anterior se debe a “la falta de confianza y de credibilidad hacia el Estado y sus Instituciones lo que provoca la ausencia de un grado de consenso aceptable respecto de las decisiones tomadas. Es decir, las Instituciones son vistas como ilegítimas por parte de la población” (Bolos, 1999:17).

No obstante las graves crisis que explotan durante los años ochentas en las sociedades periféricas, todavía no se superan prácticamente ninguna de ellas. (Vazúa y Valenti, 1993: 56). Aún persiste la necesidad de erradicar y controlar a los gobiernos despilfarradores, que ya no podían gastar más de lo que tenían. Siendo una forma de control, la participación de la sociedad en los asuntos públicos y en la toma de decisiones.

Sobre el tema de políticas públicas se analiza la principal corriente de Occidente, perteneciente a Harold Lasswell con su propuesta de *Policy Sciences*, recordando su investigación del conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política, donde se busca la articulación sistemática de ciencia y decisión de gobierno. (Aguilar, 2000: 39).

Abordar el tema de la sociedad civil no es cosa sencilla pues el concepto ha ido evolucionando, ha tenido diversas transformaciones, en cuanto a su definición.

Planteamiento del problema:

Actualmente existe una baja vinculación entre las autoridades públicas y los ciudadanos. Esto ha orillado a un fenómeno de exclusión social, donde la ciudadanía no participa, no toma parte de los asuntos públicos. Por lo que a través de la sociedad civil, se busca incentivar la participación ciudadana, que derive en la incidencia en políticas públicas.

Es aquí donde se vuelve importante replantearnos el concepto de políticas públicas, y su aplicación en nuestro Estado. Un problema evidente ha sido la simulación de políticas públicas, a través de la implantación de la agenda de gobierno en la sociedad. (Aguilar, 2000:201) Sin embargo este planteamiento de política pública no permite generar el sentido de apropiación, pues los ciudadanos no participan en ninguna fase de la política pública.

Incentivar la participación de la sociedad es importante para avanzar hacia la construcción de estados democráticos. Dicha condición permite que se puedan gestar políticas públicas.

Por ello se habla de que en Hidalgo, las condiciones no son favorables, siendo necesario fomentar un acercamiento entre el gobierno y la sociedad, en un contexto político, con un estado restrictivo y autoritario. Hidalgo carece de

condiciones mínimas, como un marco normativo, la existencia de un partido predominante, la sobre-representación del partido gobernante en el congreso local, la sujeción del poder legislativo y judicial, por parte del poder ejecutivo local, lo anterior aunado a las condiciones de desigualdad, pobreza y marginación en que se encuentra la población en Hidalgo, elementos que no fomentan la participación ciudadana.

Las condiciones en que se encuentra la entidad, bajo un esquema de gobierno autoritario, con una ausencia de contrapesos en el poder, con una fuerte concentración de poderes en el ejecutivo local, con elevados índices de marginación y rezago social, con una gran dispersión poblacional, ya que existen cerca de 4500 localidades menores de 2500 habitantes, así como una población indígena de alrededor de 600 mil habitantes, además de ser un estado preponderantemente rural en un 49%, contrario a la dinámica nacional donde se observa solo un 25%.

De acuerdo a los últimos datos arrojados por la Encuesta Nacional (2007) de la Comisión Nacional los Derechos Humanos (CNDH), Hidalgo está situado en los últimos lugares del país: satisfacer el derecho a la educación (lugar 28), a la salud (lugar 28), a la seguridad social (lugar 28), índice de marginación (lugar 28), viviendas con servicios públicos (lugar 28), población con ingresos bajos (lugar 28), escolaridad promedio: 6.6 (lugar 24), población con instrucción media superior (lugar 26).

Por otro lado, de acuerdo a cifras oficiales dadas a conocer por diferentes instituciones como el INEGI, el CONAPO, el CONEVAL, PAZAP entre otras, se muestra la grave situación económica en la que se encuentra la entidad. El CONAPO en 2006, publicó un informe de la marginación en México 2005, el cual sitúa al estado de Hidalgo, en el quinto lugar de los más marginados; esto se refleja en los municipios que conforman la entidad, de los 84 municipios el CONEVAL declaró en 2008, 38 municipios como "zonas de atención prioritaria": de los cuales 32 son de Alta Marginación y 6 de Muy Alta Marginación.

En Hidalgo existe una población de 2 millones, 345 mil, 514 personas, de esta población, el 25% vive en una marginación muy baja, y 27% en una marginación baja, en contraste, 25% de esta población vive en una marginación alta, y 23% en una marginación muy alta, destacando, otra vez, en este rubro las regiones, Huasteca, Sierra, y el Valle del Mezquital.

En cuanto a las formas de participación, estas se encuentran limitadas al aparato gubernamental, es decir se sigue manteniendo esquemas clientelares y corporativos, como prueba esta la creación del Consejo Consultivo Ciudadano, organismo creado por el aparato estatal, como una forma de legitimar las decisiones gubernamentales, arguyendo que es la voz de la sociedad civil. Sin embargo una de las características de la Sociedad Civil es ser por naturaleza, plural y diversa, "por consiguiente: aquel tipo de organización –como los movimientos religiosos-fundamentalistas, étnico-chauvinistas, revolucionarios o milenaristas- que tratan de monopolizar algún

espacio funcional o político, afirmando que representa la única vía legítima, contradice la naturaleza pluralista y competitiva de la sociedad civil” (Cohen y Arato, 2002:6-7).

No obstante en Hidalgo se comienza a gestar una incipiente sociedad civil, que aun no logra ser incidente en políticas públicas, pero que a través de la creación de “Agendas Ciudadanas de la sociedad civil”, se generará un acercamiento entre autoridades públicas, y la sociedad.

Consideraciones sobre el concepto de política pública.

Para lograr la superación de los diferentes problemas es importante identificar, lo que está en crisis, sobre todo si se busca darle solución a la demanda social. Si bien en sociedades comunitarias identificar la problemática parece sencilla, la situación se agrava cuando hablamos de sociedades modernas. Esto se debe a lo complicado de identificar y captar la demanda social. Sin embargo ya se han generado algunas experiencias, donde a través de diferentes mecanismos, buscan generar un acercamiento entre gobierno y sociedad. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en los presupuestos participativos de Brasil. Cabe destacar que este ejercicio se lleva a cabo en ciudades mayores de hasta 500 mil habitantes.

Es importante el caso de Brasil, porque se logra que la sociedad tome parte en los asuntos públicos. Este ejercicio permite la interacción entre las autoridades y los ciudadanos, quienes van generando propuestas y alternativas de cómo

ejercer los recursos públicos. Una de los resultados más visibles, ha sido la inclusión de diferentes sectores y actores sociales. Para Manuel Canto, esto es fundamental ya que al final de cuentas para que existan políticas públicas tiene que haber acción pública.

Eso es lo que no se tiene muy claro, pues algunos consideran que “hacer políticas públicas es un diseño desde el gobierno cuando políticas públicas es una interacción entre el gobierno y la sociedad”. De esta manera surge la importancia de la corresponsabilidad, en la cual ya un solo actor no se asume como el único responsable de las decisiones tomadas. Corresponsabilidad no significa que dos o más personas hagan lo mismo, se es responsable cuando se tienen responsabilidades distintas. (Jiménez, Zapata y Córdova, 2005:29).

Hablar de políticas públicas, es retomar las investigaciones actuales sobre la crisis de la democracia en América Latina y no solo el problema de “eficientar el aparato público, como si las instituciones jurídicamente públicas efectivamente respondieran de manera sistematiza al interés del público ciudadano, como si ya estuviese resuelto en nuestro país el problema de la democracia”. (Bazúa y Valenti, 1993:26).

Para seguir entendiendo mejor el concepto de política pública, no se puede partir de una visión estrecha y gobiernista. Por el contrario esta debe ser multidisciplinaria, con una visión explícitamente social de su sentido público. Es decir, debemos partir asumiendo “el indeclinable compromiso ideológico político originario de las ciencias de política con la democracia; es decir, en

lugar de asumirnos como ingenieros gubernamentales” nos asumimos como ingenieros públicos, como ingenieros de interés del público ciudadano”. (Bazúa y Valenti, 1993:28).

Para hablar de política pública debemos partir de que los gobernantes no alcanzan a distinguir cuales son los verdaderos problemas que presentan los ciudadanos, por lo que las acciones gubernamentales, podrían estar dando solución a una problemática inexistente, y que por lo tanto el problema real seguirá presente.

Para definir un concepto de política pública debemos partir de una generalización “todas las elecciones de políticas públicas tienen que hacerse, a final de cuentas, no por medio del intelecto ni del análisis de alguna persona, sino mediante un proceso político”. (Lindblom, 1997:238).

Si bien hablar de políticas públicas en México no es un tema nuevo, si lo es ubicarlo dentro del contexto de la democracia participativa. En México el “sistema se ha tradicionalmente caracterizado por el amplio margen de maniobra del gobierno en sus actividades de representación y conciliación de intereses y por la casi total libertad del gobierno en la definición de su agenda y en la elección e implementación de sus políticas”. (Aguilar, 1990:234).

Actualmente es difícil gobernar bajo contextos políticos plurales, y con mayor participación ciudadana, con la existencia de graves problemas sociales irresueltos, para lo cual deben prevalecer dos requisitos fundamentales:

governar las políticas y gobernar con sentido público. De esta manera para lograr la solución de problemas, serán caducas las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, que en el futuro inmediato se encontraran condenadas a la ineficiencia administrativa, la hostilidad política, y al castigo electoral. Debido al actual contexto en México y en particular el estado de Hidalgo, es difícil observar que se gobierne por “Política Pública”, pues seguimos observando viejos patrones de gobierno, que tienden a equipara y a uniformar los problemas. (Aguilar, 1990:251).

Para efectos de este trabajo entenderemos como política pública, todas aquellas decisiones y acciones gubernamentales que incorporan, la participación de la sociedad, el dinero de los privados, es decir, la inclusión de los actores que se verán afectados o beneficiados por estas decisiones gubernamentales. La inclusión de los actores a la toma de decisiones y a las acciones, generara un sentido de corresponsabilidad y una nueva relación gobierno sociedad.

Justificación:

Este estudio surge por una inquietud de construir un marco de referencia, que enfatice la importancia de incluir la opinión de la sociedad civil a través de las agendas ciudadanas, en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Entendiendo agenda ciudadana como la serie de asuntos prioritarios que se consideran deben atenderse por parte de los actores involucrados en su solución. La agenda del gobierno será aquella en la que están plasmadas las acciones que desde la óptica gubernamental deben atenderse, generalmente será los planes estatales de desarrollo donde se encuentra la agenda principal. Por agenda común deberá entenderse como aquella en la que a través de un proceso de cabildeo, negociación y consensualidad, el gobierno y la sociedad civil, definen una serie de temas a tratar de manera corresponsable.

Lo anterior se vuelve necesario a pesar de que las condiciones actuales en nuestro estado son de una baja participación ciudadana, con una incipiente sociedad civil organizada. De esta manera se busca romper con las condiciones históricas de nuestro estado, que inhiben la participación ciudadana, pues se sigue implementado una relación gobierno sociedad, basada en sistemas corporativos, tratando de ver a la sociedad civil como un sector más, que dote “en el discurso” de legitimidad a las acciones gubernamentales.

Y son los gobiernos locales, quienes deberían de incluir en mayor medida la participación de la sociedad organizada en la construcción de políticas públicas, sobre todo en los municipios donde los periodos gubernamentales son cortos, y no alcanzan a darle solución a las problemáticas. Otro punto es la existencia de un bajo nivel de profesionalización, situación que se agrava en las alternancias municipales, siendo reflejo los saqueos de información y de la

infraestructura básica, con el fin de hacer más difícil el trabajo de los nuevos gobiernos.

Sin embargo, la sociedad civil va más allá de los periodos gubernamentales, por lo que una nueva relación gobierno sociedad civil, puede permitir el flujo de información así como la corresponsabilidad.

Derivado de lo anterior, nos hacemos la siguiente pregunta, si ¿la sociedad civil en Hidalgo puede incidir en los procesos de toma de decisión?

Por ello nuestra hipótesis principal parte de la siguiente afirmación: **Si en Hidalgo esta emergiendo una sociedad civil capaz de generar iniciativas que incidan en los procesos de toma de decisión.** Desprendiéndose de lo anterior tres hipótesis particulares, Si un estado democrático necesita la generación de un marco legal que otorgue incentivos a la participación e incidencia de la sociedad civil: Si para incentivar la generación de políticas públicas en Hidalgo se requiere de la participación de la sociedad; y por ultimo, Si la construcción de una agenda común entre el gobierno y la sociedad civil, dotará de legitimidad a las políticas públicas.

La investigación, no solo se ciñe a un debate teórico, sino busca ahondar en la importancia de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas, además busca aportar elementos prácticos, que puedan servir de referencia a los gobiernos locales en la construcción de políticas públicas.

Si bien en la actualidad existen diferentes escritos, investigaciones sobre políticas públicas, en cuanto a su interacción con la sociedad civil son pocos.

Este trabajo es un esfuerzo de investigación sobre las condiciones en que se encuentra la relación gobierno-sociedad en Hidalgo, sea del nivel municipal o estatal, que permita la generación de políticas públicas, a través de la conjunción de la agenda gubernamental y la agenda de la sociedad civil.

Capítulo I. Sociedad civil. Un enfoque desde la teoría.

Hoy día es difícil encontrar un estudio de ciencia política que no haga referencia a la democracia. Sin embargo pocas veces se explica el tipo de democracia a que nos referimos. Lo anterior es importante, pues no podemos estar en la lógica de hablar del tema y presuponer que cualquier ciudadano lo va a entender solo porque tiene nociones sobre la democracia, cuando a veces ni siquiera se conoce su significado etimológico, que significa gobierno del pueblo.

Hablar de democracia, es referirnos a una forma de gobierno que recae esencialmente en el pueblo, quienes son los que se encargan de elegir a estos gobernantes y representantes populares a través del voto. Sin embargo hay que hacer mención que existen diversas formas de abordar y entender a la democracia.

Se habla de distinguir dos puntos de vista uno empírico y otro ideal. Por un lado se habla de observar el funcionamiento de los países que se consideran democráticos a través de sus mecanismos de representación, número de partidos políticos, los procedimientos de toma de decisiones, régimen jurídico, y como se llegan a consensos y negociaciones. Por otro lado hablar de una democracia ideal, es referirnos a las características que a nuestro parecer debe incluir cualquier sistema político. (Dieterlen, 2001:123-124).

El autor Anthony Arblaster, nos dice que se debe hacer un análisis histórico para entender o al menos acercarnos a un significado de democracia. (Arblaster, 1991: 15). Para entender mejor este punto se habla de al menos tres modelos históricos de la democracia, el primero caracterizado por la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, conocido como el modelo original, que existió en Atenas. El segundo modelo es el de un solo partido, que por tal, ha sido cuestionada. El tercer modelo que se distingue por ser un Estado de derecho, es el de la democracia representativa, que consiste en un sistema de reglas aplicables a los ciudadanos y a aquellos que dicen representar sus intereses. (Dieterlen, 2001:127-128).

En otras palabras en el debate actual –sobre todo en América Latina- se discuten dos puntos de vista, el consistente a la democracia liberal representativa, cuya mayor virtud es presentarse como la única alternativa al autoritarismo y la dictadura, misma que a través de la simple y llana emisión del voto busca legitimidad y gobernabilidad. Sin embargo este modelo ha sido cuestionado, sobre todo en países donde las instituciones electorales han mostrado fragilidad en los momentos de mayor competencia, causando una desconfianza creciente entre los ciudadanos.

Por otro lado encontramos la democracia participativa -que busca ir más allá de los rituales electorales-, modelo que enarbola que el ciudadano sea tomado en cuenta no solo en los periodos de elecciones, sino que pueda ser tomado en

cuenta en las acciones públicas. Pasar de un ciudadano pasivo, a uno interesado por el espacio público.

De acuerdo a lo anterior, para hacer una análisis sobre la democracia en América Latina, mucho dependerá como dice Sartori, de la idea que tengamos sobre lo que es democracia, lo que puede ser y lo que debería ser, es decir “cuando afirmamos que un sistema político es más o menos democrático que otro, nuestra evaluación depende de lo que consideramos que es una verdadera democracia”. (Sartori, 2001: 32).

Para Sartori en la democracia electoral, la imagen resultante de la amplia mayoría de los ciudadanos mediante el análisis de votos, es penosa respecto a la base informativa. Es decir, existe un alto nivel de apatía, falta de interés, elevado nivel de ignorancia y participación mínima en la inmensa mayoría de los ciudadanos. Como respuesta a lo anterior se dijo que en primer lugar durante la lucha por el sufragio universal, que el pueblo aprendería a votar votando, después el argumento fue la pobreza y el analfabetismo, situaciones que provoca ciudadanos que se consideran incapaces y desinteresados. Y se dice que no obstante disminuir en algunos puntos la pobreza y el analfabetismo, no se han producido progresos en la democracia. (Sartori, 2001: 140-142).

Ello nos orilla a inclinarnos en reorientar las investigaciones y pensar con mayor claridad la importancia de la democracia participativa. Un gobierno que se jacte de ser democrático, no puede basar sus acciones, por el simple hecho

de que votaron por él, la democracia no es un asunto de sumas, restas y divisiones de ciudadanos, considerados simplemente como votos.

De esta manera observamos que la democracia participativa, surge como una respuesta inmediata ante la inoperancia y las limitaciones que ofreció el sistema electoral democrático, así “la democracia participativa tiene otra visión cuyo fundamento es la ampliación del concepto de política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos, de lo que se deriva una noción de democracia como un sistema articulado de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno. (Dagnino, Olvera y Panfic, 2006:5).

Observamos un cambio del paradigma democrático, donde no podemos concebir que exista una democracia sin la participación de la sociedad, siendo además parte del debate actual los conceptos de transparencia, rendición de cuentas, políticas públicas y sociedad civil. Actualmente podemos hablar de una “revaloración del papel de la sociedad civil en la construcción de la democracia y de la gobernabilidad”. (Dagnino, Olvera y Panfic, 2006:2).

Necesario es apuntar que el concepto de sociedad civil, sobre todo en las décadas recientes, ha sido asociado con la lucha por la democracia, como lo demuestra la literatura referente al derrumbe de las dictaduras de Europa del Este, siendo un campo de debate común es que estas corrientes coinciden en la necesidad de repensar las relaciones entre el Estado y la sociedad como eje

articulador de la reflexión sobre la democracia”. (Dagnino, Olvera y Panfic, 2006:9).

¿Pero que es la sociedad civil? ¿Cuál es su aportación a la democracia? Para responder este cuestionamiento, se tendrá que abordar el proceso histórico por el que ha atravesado el concepto.

Siendo una aproximación teórica el concepto que la define como un “un terreno social, consistente en una serie de instituciones no ligadas al estado como la familia, organizaciones vecinales, asociaciones religiosas, grupos civiles y, en general, toda forma de asociación voluntaria”. (Fernández, 2001: 16).

Más allá de que podríamos cuestionar esta definición, lo interesante es que con esta definición comenzamos a perfilar el punto central de la sociedad civil, como una esfera no ligada al Estado, además de ir perfilando que sin una participación activa de los individuos, así como de los grupos organizaciones y asociaciones que componen la sociedad civil, no podemos hablar de sustentos sobre bases firmes a la democracia, es decir la sociedad civil favorece los procesos de democratización, ya que busca ampliar los canales de comunicación y participación existentes entre los partidos políticos y los órganos de gobierno. (Fernández, 2001: 20).

De esta manera veremos que será la sociedad civil, el verdadero soporte de la democracia, y no los juegos de poder que se gestan en las altas esferas las elites dirigentes.

1.1 Sociedad civil. Un enfoque teórico

Hablar de la sociedad civil, es remontarnos a un concepto que ha tenido diversas acepciones, “como uno de los términos de la gran dicotomía sociedad civil/Estado. Lo que quiere decir que no se puede determinar su significado y delimitar su extensión más que refiriendo y delimitando al mismo tiempo el término Estado”. (Bobbio, 2006:39)

Para adentrarnos al significado, hay una definición donde se entiende negativamente a la sociedad civil, como la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado, entendido de manera restrictiva, como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo. (Bobbio, 2006:39). Cabe mencionar que se debe principalmente a los autores alemanes, Marx y Hegel, la actual conceptualización de la sociedad civil que la ubica dentro de las relaciones sociales, como un espacio diferenciado de las relaciones políticas. La expresión utilizada actualmente de sociedad civil, que fue la misma empleada en el siglo XIX, surge de la contraposición entre una esfera política y una esfera no-política.

Si se concibe a la sociedad civil como el conjunto de relaciones no reguladas por el Estado, y por ende como aquello que sobra, una vez delimitado el ámbito del poder estatal. Se podrían distinguir diferentes acepciones dependiendo la identificación con el Estado.

Aquí encontramos la relación con lo pre-estatal, referente a que antes de la creación del Estado, existen diversas formas de asociación que los individuos forman entre sí, con el objetivo de ir satisfaciendo sus más diversos intereses, para lo cual el Estado se sobrepone para regularlas, sin limitar su desarrollo.

En su referencia con lo anti-estatal, se refiere al sitio donde se encuentran todas las instancias de cambio de las relaciones de dominio, es aquí donde se forman los grupos que luchan por la emancipación del poder político y adquieren su fuerza los llamados contrapoderes.

Así encontramos la premisa de lo post-estatal, que se refiere a un ideal de la sociedad sin Estado, que está destinada a surgir después de la disolución del poder político. Gramsci dentro de su pensamiento nos hablaba de que el ideal característico de todo el pensamiento marxista sería la extinción del estado entendida como la absorción de la sociedad política en la sociedad civil. (Bobbio, 2006:41-42)

1.1.1 Sociedad Civil y lusnaturalismo.

Realizar un estudio sobre sociedad civil, implica aclarar que su significado ha tenido diferentes acepciones, de hecho el significado que hoy conocemos dentro del lenguaje político, es muy diferente, al concepto que le vio nacer.

Por ello es importante recuperar de manera breve y concreta, el proceso que ha tenido a lo largo de los siglos, donde a través de diferentes teóricos y corrientes ideológicas, hoy tiene un lugar privilegiado dentro de los estudios en

ciencia política, por estar íntimamente ligado, al buen funcionamiento de la democracia.

Dentro de la doctrina política *iusnaturalista* encontramos la contraposición entre la *societas naturalis* (sociedad de naturaleza) y la *societas civiles* (sociedad civil), entendida como sinónimo de sociedad política de acuerdo a la derivación, respectiva de *civitas* y de *polis*, y por consiguiente de estado. “Según el modelo *iusnaturalista* del origen del Estado, que se repite con sensibles variaciones pero sin alteraciones sustanciales de la dicotomía fundamental estado de naturaleza-estado civil, de Hobbes, que es el creador, hasta Kant y los kantianos”. (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995:1519).

De acuerdo a esta doctrina, el Estado o sociedad civil nace por oposición al estado primitivo, caracterizado por la ausencia de leyes que rijan la conducta de los hombres, apegándose tan solo a las leyes naturales.

Siguiendo lo anterior John Locke en sus escritos, decía que:

“Las personas que viven unidas formando un mismo cuerpo y que disponen de una ley común sancionada y de un organismo judicial al que recurrir, con autoridad para decidir las disputas entre ellos y castigar a los culpables, viven en sociedad civil los unos con los otros. Aquellos que no cuentan con nadie a quien apelar, (...) siguen viviendo en el estado de Naturaleza”. (Locke, 1980:87).

Evidentemente en este contexto todavía no hay una diferenciación entre sociedad civil y sociedad política, pues se parte de una contraposición hacia el estado de naturaleza a lo que Locke decía:

“Siempre que cierto número de hombres se une en sociedad renunciando cada uno de ellos al poder de ejecutar la ley natural, cediéndolo a la comunidad, entonces y solo entonces se constituye una sociedad política o civil. Ese hecho se produce siempre que cierto número de hombres que vivían en el estado de Naturaleza se asocian para formar un pueblo, un cuerpo político, sometido a un gobierno supremo, o cuando alguien se adhiere y se incorpora a cualquier gobierno ya constituido”. (Locke, 1980:89)

Además critica fuertemente la monarquía absoluta, la cual es totalmente contraria a la sociedad civil, ya que:

“Resulta, evidente que la monarquía absoluta, a la que ciertas personas consideran como el único gobierno del mundo, es, en realidad, incompatible con la sociedad civil, y, por ello, no puede ni siquiera considerarse como una forma de poder civil. La finalidad de la sociedad civil es evitar y remediar los inconvenientes del estado de Naturaleza que se producen forzosamente cuando cada hombre es juez de su propio caso, estableciendo para ello una autoridad conocida a la que todo miembro de dicha sociedad pueda recurrir cuando sufre algún

atropello, o siempre que se produzca una disputa y a la que todos tengan obligación de obedecer". (Locke, 1980:90)

Hay que destacar que sus escritos tenían como objetivo no solo proteger la propiedad individual, sino también limitar el poder concentrado en poder de los monarcas, buscando un gobierno civil donde el poder no sea hereditario. El parte del supuesto príncipe absoluto quien reúne en sí mismo el poder legislativo y el poder ejecutivo sin participación de nadie, no hay juez ni medios de apelar a nadie que sea capaz de tomar una decisión con justicia e imparcialidad, y con autoridad para sentenciar, o que pueda remediar y compensar cualquier atropello o daño que ese príncipe haya causado por sí mismo o por orden suya. Es decir no había límites al poder del príncipe absoluto, ya sea que lleve el título de Zar, Gran Señor, monarca, príncipe, Rey o el que sea, lo que significa que se encuentra en tal estado de Naturaleza con sus súbditos, como con el resto del género humano. (Locke, 1980:91)

Para John Locke la Monarquía absoluta es incompatible con un poder civil legítimo equiparándola al estado de naturaleza, lo que faculta a los hombres a ejercer su derecho de defenderse del abuso de autoridad que supone tal Monarquía absoluta. Por lo que una de las características de la sociedad civil desde su origen, es ser una contraposición a todo Estado, totalitario, dictatorial, autoritario, propiamente dicho en términos actuales, a todo estado no democrático.

Para Immanuel Kant “el hombre debe salir del estado de naturaleza, en el cual cada uno sigue los caprichos de sus propia fantasía, y unirse con todos los otros (...) sometiéndose a una construcción externa públicamente legal (...): vale decir que cada uno debe, antes que cualquier cosa, entrar en un estado civil”. (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995:1519)

El termino sociedad civil ha sido también usada por teólogos, en el derecho eclesiástico, etc. para distinguir la esfera de lo temporal de la esfera de lo espiritual, es decir distinguir la esfera donde se extiende el poder religioso, y la esfera donde lo hace el poder político. “En estos casos puede hablarse de sociedad religiosa, distinta y tal vez contrapuesta a sociedad civil”. “La distinción entre *homo politicus* y *homo religiosus* divide la mayor parte de las veces a la misma persona” (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995:1230-1231)

Dentro del lenguaje de la doctrina cristiana el conflicto entre la Iglesia y el Estado, se muestra y presenta como un problema de las relaciones entre la sociedad religiosa y la sociedad civil.

Esto nos lleva al problema de los límites que separan la religión de la política o mejor dicho, la sociedad civil de la sociedad religiosa, siendo necesario establecer los límites entre una y otra.

“Cesaropapismo, jurisdiccionalismo, confesionalismo, separatismo, indican diversos modelos jurídicos que se distinguen por la diversa amplitud de los poderes ejercidos por la sociedad civil sobre la sociedad religiosa (hasta llegar a la intervención del detentador del poder político

en la definición de elementos constitutivos del la *communitas fidelium*, como son la doctrina, los ritos, la disciplina, etc.) o por la sociedad religiosa sobre la sociedad civil (y en tal caso es la autoridad religiosa la que legitima la existencia de la sociedad civil en sus aspectos fundamentales, coronando o deponiendo soberanos, abrogando las leyes, etcétera)". (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995:1231)

Aquí solo hay que mencionar dos puntos, el primero es que en cuanto al criterio de distinción. Por un lado vemos la contraposición entre sociedad civil y sociedad natural, donde la primera tiene instaurada relaciones de poder y la otra no, y por otro lado entre sociedad civil y sociedad religiosa, se distinguen entre si por las distintas relaciones de poder que mantienen entre si.

Siguiendo la contraposición de la sociedad de naturaleza con la sociedad civil, el argumento que sirve para ilustrar la importancia de la creación del Estado, se basa en superar la sociedad primitiva, para lo cual Hobbes pone como ejemplo "los pueblos salvajes en varias comarcas de América, si se exceptúa el régimen de pequeñas familias cuya concordia depende de la concupiscencia natural, carecen de gobierno en absoluto, y viven actualmente en ese estado bestial a que me he referido". Para Hobbes esto significaba que de cualquier modo podía percibirse cuál sería el género de vida cuando no existiera un poder común que temer, pues el régimen de vida de los hombres que antes vivían bajo un gobierno pacífico, solía degenerar en una guerra civil. (Hobbes, 2006:52)

Lo que nos lleva a su planteamiento y frase más conocida, “el hombre es el lobo del hombre”, ya que “fuera del estado civil hay siempre guerra de cada uno contra todos. Con todo ello es manifiesto que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es la de todos contra todos”. (Hobbes, 2006:52)

De esta manera la sociedad civil adquiere la connotación de sociedad civilizada, pues no solo se contraponía a la sociedad natural, sino también a la sociedad de pueblos primitivos. De esta manera “la consecuencia de que la expresión sociedad civil adquiere en estos nuevos contextos también el significado de sociedad civilizada (donde civil no es más adjetivo de **civitas** sino de **civilitas**). (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995:1520)

Por ello Hoobes antepone las virtudes del estado ante las desgracias del estado de naturaleza, de las cuales podemos enumerar, el dominio de la razón, la paz, la seguridad, la riqueza, la decencia, la sociabilidad, el refinamiento, la ciencia y la benevolencia. De hecho en la introducción de su obra el Leviatán, refiere de la importancia que es la creación del estado, distinguiendo a estado de naturaleza:

“La naturaleza (el arte con que Dios ha hecho y gobierna el mundo) está imitada de tal modo, como en otras muchas cosas, por el arte del hombre, que éste puede crear un animal artificial (...) gracias al arte se crea ese gran Leviatán que llamamos república o Estado (en latín civitas) que no es sino un hombre artificial, aunque de mayor estatura y

robustez que el natural para cuya protección y defensa fue instituido; y en el cual la soberanía es un alma artificial que da vida y movimiento al cuerpo entero; los magistrados y otros funcionarios de la judicatura y ejecución, nexos artificiales; la recompensa y el castigo (mediante los cuales cada nexo y cada miembro vinculado a la sede de la soberanía es inducido a ejecutar su deber) son los nervios que hacen lo mismo en el cuerpo natural; la riqueza y la abundancia de todos los miembros particulares constituyen su potencia; la *salus populi* (la salvación del pueblo) son sus negocios; los consejeros, que informan sobre cuantas cosas precisa conocer, son la memoria; la equidad y las leyes, una razón y una voluntad artificiales; la concordia, es la salud; la sedición, la enfermedad; la guerra civil, la muerte. Por último, los convenios mediante los cuales las partes de este cuerpo político se crean, combinan y unen entre sí, aseméjense a aquel *fiat*, o hagamos al hombre, pronunciado por Dios en la Creación. (Hobbes, 2006:2)

Hasta este momento hemos distinguido al menos dos acepciones – sociedad política como sociedad civil y sociedad civilizada como sociedad civil-, y debemos tenerlo presente ya que durante los escritos realizados entre el siglo XVII y XVIII los significados se contraponen, en el sentido de que el Estado se contrapone tanto al estado salvaje como al estado de naturaleza, por lo que el termino civil, será entendido como civilizado y político.

Pero no será hasta Juan Jacobo Rousseau donde los términos se separan, cuando se refiere sobre el origen de la sociedad civil:

“el primero que, habiendo cercado un terreno, descubrió la manera de decir: Esto me pertenece, y halló gentes bastante sencillas para creerle, fue el verdadero fundador de la sociedad civil. ¡Qué de crímenes, de guerras, de asesinatos, de miserias y de horrores no hubiese ahorrado al género humano el que, arrancando las estacas o llenando la zanja, hubiese gritado a sus semejantes: "Guardaos de escuchar a este impostor; estáis perdidos si olvidáis que los frutos pertenecen a todos y que la tierra no es de nadie!". (Rousseau, 1999:57)

Es importante porque ya no usa de manera indistinta el término sociedad política de sociedad civil, más bien a esta última le da el sentido de sociedad civilizada. Así mientras para Hobbes y Locke, la sociedad civil era una sociedad política ó sociedad civilizada, para Rousseau la sociedad civil es una sociedad civilizada, pero no por ende una sociedad política. Para que ello se de, es necesario que surja el contrato social.

1.1.2 Sociedad Civil. Una acercamiento desde el enfoque marxista.

Hablar de sociedad civil, como una esfera no ligada al estado, es referirnos a la literatura marxista, ya que autores como Marx, Gramsci, Lenin, contribuyeron al debate, mismo que todavía se estudia. Sin embargo habrá que decir que antes de estos autores fue Hegel quien al referirse sobre sociedad civil le da una connotación como un espacio fuera de las relaciones estatales.

En un escrito Marx dijo que al estudiar a Hegel “llegó a la convicción de que las instituciones jurídicas y políticas tienen sus raíces en las relaciones materiales de existencia “que Hegel comprendía bajo el nombre de sociedad civil”. (Bobbio, 2006:46).

Por ello decimos que para lograr entender la diferencia entre la sociedad civil y la sociedad política, debemos hacer una referencia específica a Hegel, quien habla ya, sobre la sociedad civil como una esfera separada del Estado, diciendo que no hay que “confundir el Estado con la sociedad civil, si se quiere comprender tanto uno como otra”. (Kervégan, 1999:107)

Si de acuerdo al contractualismo-iusnaturalismo encontramos la explicación sobre las relaciones sociedad-Estado en términos de la dicotomía, estado de naturaleza-sociedad civil, será Hegel quien analiza dichas relaciones en términos de la dicotomía sociedad civil-Estado, quien además introduce algunos elementos innovadores.

Por un lado traslada al campo de la sociedad civil los terrenos de los conflictos del estado de naturaleza; por otro lado deja de identificarse la sociedad civil con el Estado, que de acuerdo al contractualismo-iusnaturalismo este surge con el fin de poder asegurar los derechos naturales (conservación de la vida, la propiedad, es decir ciertos derechos que en el estado de naturaleza el hombre no puede preservar); además la diferenciación sociedad civil-Estado permite mostrar, relaciones sociales entre individuos que no tienen otro vínculo que el de la necesidad (la sociedad civil) y por el otro, relaciones abstractas de

individuos que se relacionan sólo como miembros de un organismo abstracto (político-jurídico) que los totaliza; por último nos dice que las instituciones sociales y estatales no han sido constituidas de manera consciente o voluntaria mediante un contrato establecido por los individuos, sino que en realidad son productos históricos. (Chihu, 1991:109-110)

Hegel separa la esfera de la sociedad civil, con la del estado, además ataca teorías precedentes:

“aclara a los iusnaturalistas, que, identificando el estado con la sociedad civil, o sea con una asociación voluntaria que nace de un contrato para la protección externa de los bienes de cada individuo, no logran dar cuenta de la real y efectiva majestad del estado en nombre de la cual los ciudadanos son llamados en momentos de dificultades graves también al supremo sacrificio de la vida. Una distinción muy similar entre sociedad civil y estado había sido sostenida, antes de Hegel, por August Ludwing Schözer y reconfirmada por Feuerbach”. (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995:1520)

De esta manera Marx retoma los postulados de Hegel, con algunas diferencias importantes, por citar algunas encontramos como “la sociedad civil de Hegel no incluye a la familia mientras que la sociedad civil de Marx sí”, además para Hegel el Estado es el representante del interés general de la nación y está por encima del interés particular. En cambio, para Marx, el Estado está en función

de la sociedad civil, garantiza los intereses particulares de una minoría, está subordinado a la propiedad privada”. (Chihu, 1991:113)

Así llegamos a la dilucidación en el pensamiento marxista de que:

“sociedad civil significa el conjunto de las relaciones interindividuales que están fuera o antes del Estado, y en cierta forma agota la comprensión de la esfera pre estatal diferente y separada de la del Estado, la misma esfera pre estatal que los escritores del derecho natural y en parte en la línea de los primeros economistas, comenzando por los fisiócratas, habían llamado estado de naturaleza o sociedad natural” (Bobbio, 2006:46).

Si bien ya observamos como Hegel sustituye a la expresión de estado de naturaleza, por la expresión de sociedad civil, más adelante en una fragmento de la obra *La Sagrada Familia*, Marx y Engels nos dicen que “El Estado moderno tiene como base natural la sociedad civil, el hombre de la sociedad civil, es decir, el hombre independiente, unido a otro hombre solo por el vínculo del interés privado y de la necesidad natural inconsciente”. (Marx y Engels, 1845:126).

Hablar de la contraposición de la sociedad civil al Estado de naturaleza, es también hablar del proceso en que la sociedad burguesa (entendida como aquella clase que busco y logro su emancipación política de las ataduras del Estado absolutista, el cual no permitía el acceso al poder a la burguesía), por ello contraponiéndose al Estado tradicional enarbolan los derechos del hombre

y del ciudadano, que en términos marxistas sirvieron para proteger sus propios intereses de clase, ya que decían que “la emancipación política fue al mismo tiempo la emancipación de la sociedad burguesa (que en este contexto no tendría sentido si de tradujese como civil) de la política, de la apariencia misma de un contenido universal. La sociedad feudal se disolvió en su elemento fundamental, el hombre; pero el hombre que constituía efectivamente su fundamento, el hombre egoísta. (Bobbio, 2006:48).

En este punto, recordamos como para Thomas Hobbes “toda la sociedad civil es precisamente esta guerra, uno contra otro, de todos los individuos, aislados uno de otro ahora sólo por su individualidad, y es el movimiento general, desenfrenado, de las potencias elementales de la vida liberadas de las cadenas de los privilegios” (Bobbio, 2006:47). De esta manera podemos observar como tanto para la sociedad burguesa como para los iusnaturalistas, tenían en común al hombre convertido en su propio soberano, que no piensa en términos colectivos, es decir el *hombre egoísta*.

En Marx encontramos como el significado de sociedad civil se entenderá como una sociedad burguesa (el termino civil en su forma alemana, *bürgerlich*, significa también burguesa y *gesellschaft*; sociedad), ya que uno de sus escritos “describe el proceso a través del cual la sociedad civil se emancipa del estado que impide su libre desarrollo y se escinde en individuos independientes que se proclaman libres e iguales ante el Estado, cuando critica los pretendidos derechos naturales universales y abstractamente humanos como derechos nacidos de la sociedad civil, es entonces cuando deviene claro que por

sociedad civil se debe entender sociedad burguesa”. (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995:1521)

Siguiendo el pensamiento marxista encontramos a Gramsci, quien también hace una distinción entre sociedad civil y Estado, siendo también un hilo conductor que se observa en su análisis histórico político, en su libro *Cuadernos de la cárcel*, cuando habla de la sociedad burguesa y su paso hacia la sociedad socialista, quien identifica a la sociedad civil como una superestructura donde entran las ideologías y las instituciones. “Por ahora se pude fijar dos grandes “planos” superestructurales, aquel que se puede llamar de la “sociedad civil”, es decir, del conjunto de organismos llamados vulgarmente “privados” y aquel de la “sociedad política o Estado” y que corresponden a la función de “hegemonía” que el grupo dominante ejerce en toda sociedad y el de “dominio directo” o de mando que se manifiesta en el Estado y en el gobierno “jurídico”. (Bobbio, 2006:49).

Gramsci considera a las ideologías como parte de la superestructura, y denomina sociedad civil “a la esfera en la que actúan los aparatos ideológicos cuya tarea es la de ejercer la hegemonía y, mediante la hegemonía, de obtener el consenso” (Bobbio, 2006:49).

Es interesante observar como para Gramsci la sociedad civil juega un papel muy importante ya que será el espacio donde actuaran los aparatos ideológicos-culturales, que tienen como labor ejercer la hegemonía, para que a través de ella, se obtenga el consenso, y ya no solo será el conjunto de las

relaciones materiales. Si hablamos que toda forma de dominio duradero se basa en la fuerza, el control y el consenso, todo régimen político necesita no solo de un aparato coactivo –y en eso radica en sentido estricto y tradicional la palabra Estado-, también requiere de “varias instituciones: desde los diarios hasta la escuela, desde las editoriales hasta los organismos culturales, instituciones éstas que están encargadas de las transmisión de los valores dominantes y a través de las cuales la clase dominante ejercita su propia hegemonía”. (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995:1523)

De ahí que Gramsci se hiciera la pregunta sobre como lograr que cada individuo se incorpore al hombre colectivo y en que sentido deberá estar dirigida la presión educativa sobre los individuos si se quiere obtener su consenso y su colaboración, haciendo que la necesidad y la coerción se transformen en libertad. Lo anterior partiendo de lo que el llamaba la cuestión del hombre colectivo o del conformismo social, donde nos dice que en cuestión del derecho donde se deberán incorporar aquellas actividades que en su momento no estén en la formula de jurídicamente indiferente, -es decir actos para los cuales la ley no prevé sanciones-, y que son del dominio de la sociedad civil que operará sin sanciones y sin obligaciones taxativas, lo que no implica que pueda ejercer una presión colectiva y de obtener resultados objetivos en la formación de las costumbres, los modos de pensar y de obrar, la moralidad, entre otras. (Gramsci, 1990:373).

El papel de la sociedad civil se vera reflejada en diferentes ámbitos constituyéndose en una herramienta importante para ejercer la hegemonía.

“Desde el momento en que el Estado ya no se limita tan sólo a la esfera del gobierno y de la dominación (lo que Gramsci llama Estado en sentido restringido), sino se apoya en los diferentes aparatos de hegemonía de la sociedad civil y política, toda crisis del Estado toma también la forma de una crisis de estos aparatos, e inversamente toda lucha de masas en estos aparatos (por ejemplo, las luchas estudiantiles, las luchas de las fuerzas de la cultura, las luchas de las mujeres en el aparato social y familiar) se convierte en un aspecto de la lucha política en su conjunto” (Buci-Glucksmann, 1986:9)

Por lo que debemos tener claro que la violencia física no será sinónimo de hegemonía, ni siquiera esta identificada en su totalidad con la fuerza.

“La hegemonía de una clase es un proceso histórico no se impone: se conquista mediante una política de alianzas que abre una perspectiva nacional al conjunto de la sociedad, haciéndole avanzar. Y esta conquista, esta práctica expansiva de nuevas relaciones entre los partidos, los sindicatos, las instituciones democráticas de base y las masas, constituyen una nueva práctica de la política y de la teoría, previa a la transformación de los Estados autoritarios/dictatoriales o a la conquista del Estado”. (Buci-Glucksmann, 1986:9-10)

En Gramsci vemos que cuando retoma el término de sociedad como una superestructura, no lo hace contraponiéndola a la estructura, por el contrario,

busca una distinción el margen de acción de la superestructura, es decir la importancia de la dirección cultural, en referencia al dominio político.

De esta manera se ha expuesto el proceso que ha tenido el termino sociedad civil, que en diferentes contextos ha tenido diferentes significados, sobre todo usado como sociedad política o Estado, sea que se haya utilizado para diferenciarse de la sociedad natural, de la sociedad domestica o de la sociedad religiosa. También identificada la sociedad civil como sociedad civilizada, como contraposición de la sociedad salvaje, barbará. Siendo Hegel quien al hablar de sociedad civil, lo hace separándola de la esfera estatal.

Hablar de sociedad civil en los términos que conocemos y hacia donde queremos llegar, que es el debate contemporáneo, recordamos que ya Hegel decía “que los Estados de la antigüedad, así los despóticos de Oriente inmóviles como los de las ciudades griegas, no contenían en su seno una sociedad civil y que el descubrimiento de la sociedad civil pertenece al mundo moderno” (Bobbio, 2006:54).

No podemos hablar de sociedad sin recurrir al enfoque marxista, y peor aun no recuperar los principales postulados de Hegel. Si bien Marx, Lennin y Gramsci contribuyen al debate, es Hegel quien establece una diferencia entre la esfera estatal y la esfera de la sociedad civil, lo que en definitiva sirve para entender el rol que juega la sociedad civil en la actualidad. La sociedad civil entendida como una esfera no ligada al Estado, pero interesada en el interés colectivo, es decir en lo público.

1.2 Sociedad Civil y teoría Política. Los debates contemporáneos.

El siglo XX estuvo marcado por luchas ideológicas, y por el establecimiento de Estados democráticos en contraposición a los Estados Totalitarios y autoritarios. Sin embargo, una vez que fueron pasando los años, los ahora gobiernos democráticos no terminaban de cuajar una vez que transitaron de Estados no democráticos a Estados democráticos y más aun, las sociedades de las democracias establecidas se enfrentaban a transformaciones profundas. Bajo este contexto, surge la sociedad civil como un elemento clave en el debate sobre la construcción democrática.

El elemento central para toda discusión sobre la democracia, es saber hasta que punto la participación de la sociedad ayuda a fortalecer los regímenes políticos democráticos. Ya desde los años sesenta algunos consideraban a la sociedad civil como una escuela de virtud para ciudadanos líderes (Armony, 2008: 13), y más atrás ya desde el siglo XIX, recordamos a Alexis de Tocqueville quien decía que “la participación en las organizaciones que conforman la sociedad civil es la primera escuela de la democracia”. (Fernández, 2001:26-27).

De ello se han desprendido estudios que demuestran que para medir la vida asociativa habrá que estudiar a la sociedad civil, pues cuando hay mayor inclinación por participar en la sociedad civil, se genera una mayor cultura de participación y de cooperación hacia el Estado, lo que deriva en una mayor

governabilidad. Lo anterior se ha visto como una “teoría que propone una relación positiva que va desde la sociedad civil a la democracia”. (Armony, 2008: 14).

También se discute la importancia de la sociedad civil y su desempeño en la democracia, siendo un elemento la generación de capital social:

“Entendida como las redes de confianza y reciprocidad que surgen de la participación cívica. Según la perspectiva que enfatizaba la centralidad del capital social en la promoción de la democracia, dicho efecto se asienta en tres principios: a) los cambios sociales a nivel micro producen cambios a nivel macro, b) las orientaciones y prácticas generadas en una asociación se expanden a otras partes de la sociedad y c) las mismas estructuras asociativas operan de modo similar en distintos contextos sociales, o sea, los efectos democráticos del mundo asociativo se transfieren con facilidad de un marco a otro”. (Armony, 2008:14).

Por otro lado Robert Putman, quien realizó un trabajo sobre las asociaciones de ciudadanos que se crean para impulsar diferentes intereses ya sean deportivos, de cultura, artes defensa del medio ambiente, etc., diciendo que eran la fuente de instituciones que funcionan adecuadamente. Esto se debía a dos razones principalmente, primera a que las asociaciones inculcan ciertos valores y prácticas democráticas, como la solidaridad, cooperación y el interés por lo público. La segunda es por que tienen efectos exógenos sobre el propio sistema político y mejoran la articulación y la agrupación de intereses, generando consensos. (Armony, 2008: 14).

Lo que se surge de esta perspectiva es que a mayor número de asociaciones, mayor será el capital social, lo cual llevara al establecimiento de instituciones eficientes y democráticas. Esta teoría adquiere gran relevancia y valor práctico para el diseño de las políticas públicas.

Es en los años noventa cuando se considera que habría que fortalecer a la sociedad civil siendo la vía más efectiva, la creación de nuevas asociaciones y el incremento de nuevos participantes. La fórmula no parecía complicada, a mayor número de organizaciones civiles (no de corte partidario), aumentaban las posibilidades de que las instituciones -no democráticas-, se democratizaran o si ya lo eran se fortalecieran.

Este interés por la ampliación de la sociedad Civil, se debe alrededor del consenso de Washington que buscaba imponer en diferentes países la idea de transferir la lógica del mercado a la vida política y social. Lo importante fue que derivado de este enfoque limitado surgen como parte del impulso asociativo, otros puntos de interés como la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, que se convierten en herramientas indispensables en la lucha civil, contra los gobiernos autoritarios o poco democráticos, donde la violencia y los excesos policiacos son la norma. De ahí que la sociedad civil siga impulsando la ampliación de la esfera pública y la adquisición de nuevos derechos, como parte de la construcción y preservación de los llamados Estados democráticos.

Sin embargo fueron pasando los años y se generó un marco de desilusión ciudadana respecto al rendimiento de las democracias formalmente establecidas, como lo demuestra el estudio sobre la calidad de la democracia en América Latina que realizó el PNUD (Informe sobre la Democracia en América Latina, 2004), donde una serie de trabajos toman a la sociedad civil, como un motor que puede dinamizar a las democracias en un contexto donde hay una bajísima legitimidad de las instituciones y de los partidos políticos.

La heterogeneidad de la sociedad civil expresa la variedad de vínculos que van a establecer los ciudadanos, grupos e instituciones, discursos y acciones, “mientras que el proyecto autoritario no tiene mayor legitimidad actual en América Latina, el neoliberalismo y la democracia participativa son los proyectos que definen dos formas contrapuestas de pensar la organización económica, política y social”. (Armony, 2008:18).

Por otro lado cuando hablamos del proyecto democrático-participativo, en el cual se busca ampliar el debate político, desde las asociaciones y/o los partidos políticos, teniendo como objetivo colocar los conflictos entre intereses contrapuestos en la esfera pública y abrir espacios realmente transparentes. Una parte del sector académico, sostiene que la profundización de la democracia dependerá, de la congregación de fuerzas sociales.

Bajo contextos negativos, es decir cuando existe una desigualdad acentuada y el Estado tanto el sistema legal fallan, se genera un ambiente propicio para que el Estado y los agentes del gobierno no se sujetan al control de la ciudadanía,

lo que erosiona la aceptación social hacia el régimen político, provocando además que la ley se aplique de manera selectiva a los ciudadanos, lo que va deteriorando la confianza entre los individuos y entre los ciudadanos y el Estado. Lo anterior tiene una importante relación en cuanto a las políticas públicas, sobre todo en América Latina considerada como una de las regiones que presenta mayor desigualdad en el mundo.

La participación de la sociedad organizada es vista como un instrumento para la construcción de una mayor igualdad, en la medida en que contribuye a la formulación de políticas públicas orientadas con ese objetivo (Albuquerque, M. C., 2004; 2000; Santos y Avritzer, 2002; Murillo y Pizano, 2003; Daniel C., 2000; Ziccardi, 2004; oxfam/ Diakonia, 1999; Cáceres, 2006).

Por ello es fundamental tratar de reducir la brecha entre los pocos que tienen mucho, y los muchos que tienen poco o nada, ya que esto ayudara a crear mejores condiciones para desarrollar una sociedad civil más democrática, que además ayude a reducir otro tipo de desigualdades y no solo la económica, como las de genero, raza, edad, preferencias sexuales, etnia. Ideologías, nacionalidades, entre otras,

A pesar de que la sociedad civil ha recobrado un valor trascendental en la lucha por la democratización, todavía falta mucho por escribir sobre el tema, además de que no se puede dar una definición sin considerar el proceso de transformación que ha tenido pues el concepto actual es muy diferente al que le dio origen. Un valor trascendental es que la sociedad civil surge como

contraposición al estado de naturaleza, considerado como una sociedad primitiva.

Al recuperar el origen y desarrollo del concepto, entendemos como la sociedad civil ha ido adquiriendo un papel insustituible para la democracia, de hecho existen diversos enfoques, que enfatizan el papel trascendental que ha tenido la sociedad civil, en los procesos democratizadores, y para lograr el mantenimiento de los Estados democráticos.

“El temprano concepto moderno de sociedad civil resurgió primero y ante todo en las luchas de las oposiciones democráticas de la Europa oriental contra los partidos estatales socialistas autoritarios. A pesar de diferentes contextos económicos y geopolíticos, no parece demasiado problemático aplicar también el concepto a las transiciones desde gobiernos autoritarios en el sur de Europa y de América Latina, sobre todo por la tarea común compartida con las oposiciones de la Europa oriental de constituir democracias nuevas y estables”. (Cohen y Arato, 2002:34)

Además, fueron los ciudadanos quienes desafiaron a la autocracia no sólo como individuos sino también como miembros de movimientos estudiantiles, iglesias, asociaciones profesionales, grupos de mujeres, sindicatos, organizaciones de derechos humanos, grupos productores, la prensa, asociaciones civiles, etcétera. (Diamond, 1997:188)

El rol que la sociedad civil ha venido jugando en los procesos de democratización, no es un fenómeno político reciente ya que para académicos, observadores y activistas democráticos la sociedad civil es el actor que ha generado los estímulos para impulsar dichos procesos reestructurando los espacios públicos y la movilización de todo tipo de grupos autónomos e independientes, así como diversos movimientos populares. Algunos casos donde encontramos la presencia de la sociedad civil como detonante de estos cambios son Corea del Sur, Taiwan, Chile, Polonia, China, Checoslovaquia, Sudáfrica, Nigeria, Benin, entre otros. (Diamond, 1997:188). Así como casos particulares donde se presenta el problema de democratización aunque no sean sistemas autoritarios, como el caso de la ideología de la segunda izquierda en Francia, o el caso de los verdes de Alemania occidental. (Cohen y Arato, 2002:60). Siendo fundamental para el desarrollo de nuestra investigación el papel que tuvo la sociedad civil en los diversos procesos de transición en América Latina, de sistemas de gobierno autoritarios y dictatoriales a sistemas democráticos.

1.2.1 Sociedad Civil. Hacia una definición.

Hasta aquí hemos hablado de la importancia que ha tenido la sociedad civil, como un elemento democratizador, sin embargo, necesitamos saber que es la sociedad civil. Para ello primero abordaremos algunas definiciones y después diremos que no es sociedad civil, ya que luego encontramos organizaciones, grupos o instituciones que pretenden ser considerados como parte de la sociedad civil, sin serlo en esencia.

En el lenguaje actual y dentro de la dicotomía sociedad civil –Estado:

“Se entiende por sociedad civil la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales. En otras palabras, la sociedad civil es representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el estado tiene la tarea de resolverlos ya sea mediándolos o suprimiéndolos; o como la base de la que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político está obligado a dar respuestas; o como el campo de las varias formas de movilización, de asociación y de organización de las fuerzas sociales que se dirigen hacia la conquista del poder político” (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995:1523)

Esta es una primera aproximación al término donde podemos ir perfilando el espacio de interacción que tiene la sociedad civil y donde queda claro que es una esfera separada del Estado, pero no antagónica. Aunque la frontera no queda bien delimitada.

Para eliminar las teorías de una relación antagónica entre la sociedad civil y el Estado, se presenta la posibilidad de lograr acercamientos a través de la corresponsabilidad, que además permita generar una mayor representación democrática y sobre todo la posibilidad de combinar fuerzas a través de la vida asociativa.

“La sociedad civil podría ofrecer un vehículo para que estos grupos quebraran su situación de dependencia y subordinación, resultado de una larga tradición de patronazgo y clientelismo, y logran potenciar sus capacidades alrededor de intereses comunes. Por ello, la sociedad civil era vista como un elemento central para promover la igualdad política en sociedades altamente estratificadas. Las organizaciones de la sociedad civil, especialmente los grupos sin objetivos políticos, eran claves para la democratización por su potencial para representar a una diversidad de sectores con mayor efectividad que los partidos políticos”. (Armony, 2008:16-17)

Cohen y Arato dan una definición - a la que llaman operativa- de sociedad civil, a la que entienden como:

“Una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de auto constitución y auto movilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. Si bien las dimensiones auto creativa e institucionalizada pueden exigir por separado, a largo plazo se requiere tanto de la acción

independiente como de la institucionalización para la reproducción de la sociedad civil” (Cohen y Arato, 2002:8-9).

Diferimos con Cohen y Arato en cuanto a considerar a la familia dentro de la esfera de la sociedad civil, cuando en realidad la familia es considerada el instituto principal del derecho privado. (Bobbio, 2006:22-23). Recordemos que una característica principal de la sociedad civil, será su interés por lo público.

En otra definición, la sociedad civil es entendida como “el ámbito de las relaciones de poder de hecho y que el estado es la sede de las relaciones de poder legítimo”. (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995:1524). Esta definición nos dice que el Estado y la sociedad civil no serán dos entes aislados y sin relaciones entre sí, por el contrario existirá una interrelación permanente entre uno y otro.

Y es la definición de Diamond la que nos sirve para entender el concepto actual de sociedad civil, sobre todo porque logra distinguir claramente la esfera de la sociedad civil, de la esfera política y de la económica, definiéndola como:

“El espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. Es distinta de la sociedad en general, por cuanto involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes,

realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales del Estado. La sociedad civil es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado. (Diamond, 1997:189)

Por lo que entenderemos a la sociedad civil como una esfera no ligada al Estado, integrada por un conjunto de asociaciones autónomas e independientes, con cuatro características insustituibles: el interés por lo público, un carácter no lucrativo, autonomía respecto al Estado, y que no buscan la conquista del poder político. Lo que les permite ser capaces de influir en el proceso de toma de decisiones

1.2.2 Lo que no es sociedad civil.

Ahora bien, es ineludible tener claro que no es la sociedad civil, para no caer en el error de confundir grupos que pretender ser considerados arte de la sociedad civil, sin realmente formar parte de ella, y tan solo servir como entes legitimadores.

“Es necesario y significativo distinguir a la sociedad civil a la vez de una sociedad política de partidos, de organizaciones políticas y de públicos políticos (en particular los parlamentos) y de una sociedad económica compuesta de organizaciones de producción y distribución, por lo común empresas, cooperativas, sociedades y otras similares”. (Cohen y Arato, 2002:9)

Otra característica es observar como los actores de la sociedad política y económica participan directamente en el poder del Estado y en la producción económica, a los cuales procuran controlar y manejar, en cambio. “El papel político de la sociedad civil a su vez no está relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino con la generación de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida en la esfera pública cultural.” (Cohen y Arato, 2002:9)

Para identificar a la sociedad civil y diferenciarla de otros grupos, Larry Diamond, da una lista de características:

- a) La sociedad civil tiene que ver con fines públicos antes que privados.
- b) La sociedad civil se relaciona con el Estado de alguna manera pero no tiene como objetivo obtener el poder formal o la dirección en el Estado. Por el contrario, las organizaciones de la sociedad civil buscan del Estado concesiones, beneficios, cambios en las políticas, asistencia, compensaciones o compromiso.
- c) Las organizaciones cívicas y los movimientos sociales que tratan de cambiar la naturaleza del Estado pueden calificarse como parte de la sociedad civil, si sus esfuerzos tienen como finalidad el bien público y no un deseo de alcanzar el poder estatal para el grupo per se. Así, los movimientos pacíficos para la transición democrática emergen casi siempre de la sociedad civil. (Diamond, 1997:190).

De aquí desprendemos que por su propia naturaleza, la sociedad civil es pluralista y diversa. Estas características no pueden ser suplantadas, por ello:

“Aquél tipo de organización –como los movimientos religioso-fundamentalistas, étnico-chauvinistas, revolucionarios o milenaristas- que tratan de monopolizar algún espacio funcional o político, afirmando que representa la única vía legítima, contradice la naturaleza pluralista y competitiva de la sociedad civil. Este tipo de movimientos tiene un perfil de intolerancia que los lleva a querer imponer su exclusiva interpretación de la realidad, como si quisieran abarcar todo”. (Fernández, 2001:25-26).

De acuerdo a lo anterior, ningún grupo u organización perteneciente a la sociedad civil puede intentar representar a todo un conjunto de intereses, pues cada uno de los grupos que se van creando, responden a una problemática o necesidad específica no atendida, por lo que cada uno tiene diversos intereses. Claro está que en sistemas políticos autoritarios se presentan casos donde se busca la creación de organizaciones que traten de agrupar un conjunto de intereses, buscando debilitar a la propia sociedad civil, sin prever las consecuencias en la gobernabilidad, afectando gravemente la legitimidad del sistema político.

Por esta razón debemos tener mayor claridad sobre lo que comprende la esfera de la sociedad civil. De esta manera, sin ser limitativos, identificamos una lista de las asociaciones que la integran.

a) económicos (asociaciones y redes productivas y comerciales);

-
- b) culturales (asociaciones e instituciones religiosas, étnicas, comunales y de otros tipos que defienden derechos colectivos, valores, creencias y símbolos);
 - c) informativos y educativos (dedicados a la producción y divulgación -con o sin fines de lucro- de conocimiento público, ideas, noticias e información);
 - d) de interés (diseñadas para promover o defender el funcionamiento común o los intereses materiales de sus miembros, ya sean trabajadores, veteranos, pensionados, profesionales, etcétera);
 - e) de desarrollo (organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad);
 - f) con una orientación específica (movimientos para la protección del medio ambiente, derechos de la mujer, reformas agrarias o de protección al consumidor); y
 - g) cívicos (que buscan de manera no partidista mejorar el sistema político y hacerlo más democrático mediante el monitoreo de los derechos humanos, la educación del voto y la movilización, estudios de opinión, esfuerzos contra la corrupción, etcétera). (Diamond, 1997:190)

A las anteriores habrá que agregar las organizaciones que integran al poder ideológico, transmisoras de las ideas y de los flujos de información. Nos referimos por un lado, al conjunto de organizaciones que se encuentran impulsando los medios alternativos independientes, redes artísticas, que

desarrollan un pensamiento cultural autónomo, y por otro lado están las universidades, fundamentales como generadoras de pensamiento.

1.3 Sociedad civil y democracia.

Como ya hemos venido mencionando, el papel de la sociedad civil en la democracia ha sido importante por dos vías, primero para impulsar la democratización de los estados autoritarios, y por otro limitar el poder en los estados democráticos, ya que la sociedad civil es generadora de las bases que restringen el excesivo poder estatal en manos de la sociedad, a través del impulso de instituciones políticas democráticas como los medios más efectivos que permitan realizar ese control.

Consideramos que el papel de la sociedad civil, actualmente debe ser detonadora de la construcción de una democracia participativa, sin embargo esto nos lleva a enfrentarnos a la teoría de la democracia elitista. De aquí encontramos que para Shumpeter el método democrático consiste en un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en el que los individuos adquieren poder para decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo. Es decir la participación de la sociedad no es la base del modelo elitista, ya que la democracia solo es considerada como un método procedimental cuyo único objetivo es la elección de representantes y gobernantes.

“Lejos de hacerse ilusiones utópicas sobre la posibilidad de evitar el fenómeno del poder o la brecha entre gobernantes y los gobernados,

este enfoque supone que ninguna sociedad, y ciertamente ninguna sociedad moderna, puede funcionar sin ambas. Una evaluación realista de las sociedades democráticas debe aceptar que el impulsor del sistema político es el poder, así como la impulsora de la economía es la ganancia. La lucha para adquirir y usar el poder se encuentra en el centro de lo político". (Cohen y Arato, 2002:24)

Según el concepto moderno de democracia, el poder y la forma en que se adquiere, es lo que hace que se distingan a las sociedades democráticas de las no democráticas, -siendo un elemento importante el que se respete algún conjunto básico de derechos civiles y se realicen claro esta, elecciones periódicas competitivas sobre la base del voto universal-, sin embargo en este concepto de democracia, se plantea que las elites políticas acepten la alternancia en el poder y ésta ocurra tranquilamente sin violencia o discontinuidad institucional y la toma de decisiones implique la concertación de compromisos entre ellas, pero además que exista una aceptación pasiva por parte de la población (ni siquiera considerada ciudadanía como tal), con esto podemos considerar democrática la organización política de un Estado. En este caso, el principal interés no es la sociedad, lo es obviamente la habilidad del gobierno para producir decisiones y para conseguir que se las acepte de parte de la población sin cuestionamientos.

Así observamos como el modelo elitista de democracia, busca proporcionar una justificación y explicación para aquellos estados que se consideran

democráticos, aunque en realidad persigan o mantengan una forma de organización autoritaria.

“No hay ninguna pretensión de que los votantes establezcan la agenda la agenda política o tomen las decisiones políticas; ellos ni generan los temas a tratar ni eligen las políticas. Más bien, lo líderes (partidos políticos) agregan intereses y deciden cuales habrán de ser relevantes políticamente. Además ellos seleccionan los temas y estructuran la opinión pública. La verdadera función del voto es simplemente elegir entre las diferentes élites políticas que aspiran al poder y aceptar su liderazgo. Los votantes son consumidores, los partidos son los empresarios que ofrecen paquetes o personal alternativo; son ellos los que crean la demanda, respetando la soberanía del consumidor sólo en lo que se refiere a la decisión de los votantes respecto a cuales de los candidatos preseleccionados serán sus representantes”. (Cohen y Arato, 2002:24)

En concreto el centro de este modelo de democracia es, la competencia por la búsqueda y retención del poder político, así como por el control de las toma de decisiones. Reduciendo la participación ciudadana la sanción de sus gobernantes y representantes mediante los votos, **fomentando una sociedad pasiva** que solo contemple como las elites políticas compiten por los votos en búsqueda del poder político. Según esta visión las cosas serán justas, ya que las autoridades se harán responsables de sus acciones ante los ciudadanos y además responderán a sus múltiples demandas. Sin embargo al no existir canales de interlocución entre las autoridades y ante la ausencia de grupos

organizados sin vínculos partidarios, las elites políticas definen las problemáticas a atender.

En este sentido es preocupante como el modelo de elite enarbola como principios democráticos, la apatía, la concentración del sector civil en lo privado y una necesidad de proteger al sistema político de las demandas excesivas que presente la sociedad. (Cohen y Arato, 2002:24-25). Las elites políticas serán las que exclusivamente **determinen la agenda pública** de acuerdo a sus propios intereses.

En este modelo elitista, no encontramos que la democracia sea vista como un principio que otorga legitimidad, ni como un conjunto de prácticas sociales que deriven en una mayor calidad de vida.

Por esta razón cuando han fallado los métodos para elegir representantes y gobernantes, también lo ha hecho la democracia elitista, situación que hace reconsiderar la importancia de la democracia participativa, que no se basa en métodos de elección sino de participación.

La democracia elitista se ha restringido a un simple método de selección de diversos tipos de cargos públicos, que se disputan las elites políticas, llegando a los extremos de convertirse en simples rituales. Por lo que se vuelve preocupante que en la democracia elitista se observe la ausencia de un elemento insustituible en una democracia: el principio de ciudadanía.

De ahí que surge la importancia de analizar, estudiar e investigar el modelo participativo de la democracia, donde se dice que los representantes políticos, son reflejo de la propia sociedad, lo que significa que una sociedad interesada, participativa y activa, podrá verse reflejado en su clase política.

La construcción de una cultura política participativa se logrará a partir de la experiencia generada entre la población a participar en los procesos políticos, y de acuerdo a los resultados de incidencia y de apertura de espacios públicos. Así el ciudadano estará dispuesto a llegar a compromisos, ya que de lo contrario veremos que sin la participación efectiva de la ciudadanía en el gobernar y en el ser gobernada, sin una reducción decisiva de la brecha entre los gobernantes y los gobernados, hasta el punto de su abolición, la organización política de los estado es democrática sólo de nombre. (Cohen y Arato, 2002:26)

Debemos mencionar que aunque la democratización total del Estado y de la economía no es responsabilidad solamente de la sociedad civil, si representa un terreno importante para la democratización y la construcción de instituciones democráticas. Esto significa que si los actores de las nuevas sociedades políticas buscan tener legitimidad a largo plazo, deben promover la construcción de instituciones democráticas a través de la sociedad civil. Concibiéndose en torno a una noción de movimientos democratizadores que procuran extender y proteger los espacios públicos.

Para el modelo pluralista, una sociedad civil muy articulada con divisiones a través de sus elementos, grupos que tienen miembros en común y movilidad social es el marco para una organización política democrática estable, que sirva de garantía contra el dominio permanente de cualquier grupo y contra el surgimiento de movimientos autoritarios, sean fundamentalistas o con ideologías antidemocráticas.

Una sociedad civil constituida de esta manera, es capaz de incidir en la toma de decisiones políticas e influir sobre el sistema político, a través de la articulación de intereses que pueden ser agregados por los propios partidos políticos y las legislaturas.

Por ello es necesario hacer énfasis que la sociedad civil no solo se ha distinguido por impulsar procesos de transición de estados autoritarios o dictatoriales a estados democráticos, sino el mantenerse movilizada en los Estados democráticos.

“Vigilar sus potenciales abusos y violaciones a la ley y someterlos al escrutinio público. Más aún, una sociedad civil pujante es probablemente más esencial para consolidar y mantener la democracia que para iniciarla. Pocos desarrollos son más destructivos para la legitimidad de las nuevas democracias que la creciente y penetrante corrupción política, particularmente durante períodos de plena reestructuración económica cuando muchos grupos e individuos son llamados a realizar grandes sacrificios. Las nuevas democracias después de largos períodos de arbitrariedad y reglas estáticas, carecen de los medios

legales y burocráticos para contener la corrupción. Sin una prensa libre, robusta e inquisitiva y sin grupos civiles para presionar por la reforma institucional, es probable que florezca la corrupción”. (Diamond, 1997:191)

Otro atributo de la sociedad civil es impulsar los valores democráticos, como la participación ciudadana, la tolerancia, el compromiso, el respeto por a las formas distintas de pensar, el interés por lo público y sobre todo el impulso de una cultura de derechos humanos. “Los teóricos liberales ven el respeto de los derechos individuales y el principio de la neutralidad política como la norma para la legitimidad en las democracias constitucionales”. (Cohen y Arato, 2002:28)

Cabe mencionar el papel que juegan las organizaciones de derechos humanos, quienes una vez concluidos los procesos de transición, continúan impulsando reformas y medidas que permitan mejorar las garantías individuales, y el impulso de los derechos de las minorías.

“Las organizaciones independientes pueden también dar a los ciudadanos información importante sobre las actividades del gobierno que no depende de lo que el gobierno dice que está haciendo. Esta es una técnica vital de las organizaciones de derechos humanos: al contradecir la historia oficial hacen más difícil de cubrir la represión y los abusos del poder”. (Diamond, 1997:194)

La sociedad civil además ha buscado fortalecer la democracia representativa, mediante la vigilancia y monitoreo de los procesos electorales, fuera de la esfera de los partidos políticos. Lo que ha coadyuvado a disminuir las prácticas de fraude electoral, generando mayor interés y confianza en los electores por participar en las elecciones. Lo anterior no solo dota de legitimidad a los resultados, también permite en ciertos casos demostrar los triunfos de la oposición a pesar de la injerencia y fraudes gubernamentales.

También encontramos que la sociedad civil es canalizadora de las demandas sociales, lo que le dota de una efectiva interlocución con el estado, sin necesidad de mediar con los partidos políticos. Ha sido a través de la sociedad civil que se han impulsado las necesidades de grupos históricamente marginados y excluidos, como las minorías étnicas, las mujeres, los grupos que impulsan la diversidad sexual, entre otros, quienes no eran considerados por la elite política.

Por ejemplo, la sociedad civil es una base importante para el desarrollo de capacidades de las mujeres (y de otros grupos históricamente marginados), dada la dominación tradicional que los hombres han tenido en los círculos del poder político formal. De esta manera se generan nuevos liderazgos que dotan de legitimidad al estado y revitalizan la democracia.

De ahí encontramos que es necesario para fortalecer la democracia, la importancia de la sociedad civil en la incidencia en políticas públicas siendo los niveles locales de gobierno un espacio preponderante.

“Históricamente marginado, el nivel local es el más capaz para afectar la política pública y desarrollar un sentido de eficacia así como de destreza política. La democratización del gobierno local va de esta manera de la mano con el desarrollo de la sociedad civil, como una condición importante para la profundización de la democracia y la transición del clientelismo a la ciudadanía en América Latina, así como en el mundo en desarrollo y en el poscomunista”. (Diamond, 1997:192-193).

De aquí se desprende la importancia del derecho de asociación, ya que de esta manera se fomenta que la sociedad participe en los procesos de toma de decisión de manera organizada, aumentando la habilidad del Estado para gobernar, proporcionando gobernabilidad. Una vida asociativa amplia extensa, permite que las demandas hacia el Estado sean formulada de acuerdo a interese generales y no particulares, es decir no serán demandas individuales, sino demandas realizadas por la colectividad, las cuales han sido previamente jerarquizadas, a lo que más adelante nos referiremos como agendas ciudadanas.

La vida asociativa contribuirá a que los grupos organizados multipliquen sus capacidades para mejorar su bienestar, a través del cuidado y preservación de su entorno.

Por ultimo debemos aclarar que no todas los grupos organizados fuera del estado forman parte de la sociedad civil, ya se ha mencionado que es y que no es la sociedad civil, solo falta mencionar que no todas las organizaciones

cuentan con el mismo potencial de detonar cambios democráticos, mucho dependerá de sus propios objetivos, y de su nivel de institucionalización organizacional. Cualquier grupo que pretende tener un trabajo constante y a largo plazo, habrá mayores razones para comprometerse y responsabilizarse, buscando maximizar los resultados a largo plazo, y no resultados inmediatos que serán efímeros.

Así también debemos mencionar que la sociedad civil al impulsar los procesos democráticos, también deberá socializar estas conductas entre los integrantes.

“Si los grupos y organizaciones que forman la sociedad civil funcionan como grandes escuelas libres para la democracia, deben funcionar democráticamente en sus procesos internos de decisión-elaboración de políticas y de selección de liderazgo. Constitucionalismo, representación, transparencia, responsabilidad y rotación de líderes electos dentro de asociaciones autónomas incrementarán en gran medida la habilidad de esas asociaciones para inculcar tales valores democráticos y prácticas en sus miembros”. (Diamond, 1997:196).

Además será importante mencionar que el grado de incidencia que tengan las organizaciones como constructoras de la democracia, será también en función de su autonomía en cuanto al financiamiento, estatus jurídico, e injerencia, respecto al Estado.

Para nuestro caso, es importante distinguir los Estados que tienen un sistema democrático pluralista, y los que tienen un sistema corporativo:

“Los sistemas pluralistas abarcan asociaciones de interés múltiples, voluntarias, competitivas, no jerárquicamente ordenadas y auto determinadas...las cuales no están especialmente autorizadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o controladas por el Estado. Los sistemas corporativos, en contraste, tienen asociaciones de interés singulares, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y divididas sectorialmente, que ejercen el monopolio de la representación y aceptan (de jure o de facto) limitaciones gubernamentales impuestas en el tipo de líderes que eligen y en los fines y la intensidad de las demandas que rutinariamente elevan al Estado”. (Diamond, 1997:196-197).

Como observamos nuestro contexto responde a un sistema corporativo, mismo que actualmente en México ha raíz de la alternancia en el poder a nivel federal, se ha ido acentuando y fortaleciendo en los gobiernos locales. Esta situación obstaculiza el surgimiento de una sociedad civil vigorosa y fortalecida, y más bien trata de atomizar y debilitar a la incipiente sociedad civil.

1.4 Sociedad Civil y los procesos de incidencia en México.

Actualmente encontramos un debate sobre la democracia en América Latina que gira sobre dos ejes: por un lado recuperar la importancia que tiene frente a los Estados autoritarios; y por otro lado la discusión sobre las condiciones actuales de la democracia, en el entendido de si han logrado ser mejores gobiernos aquellos que implementan al pie de la letra los preceptos de la democracia liberal, que tiene como su elemento base el establecimiento

riguroso de procesos electorales como método único a través del cual se elija a los gobernantes.

Sin embargo, lo preocupante es que han pasado tres décadas desde el inicio de la llamada tercera ola democratizadora (Huntington, 1994), misma que da inicio en latinoamericana con la República Dominicana en el año 1978, y en el caso de mexicano este fenómeno nos alcanza –de manera marginal- hasta el año 2000 cuando cede el PRI la oficina presidencial al PAN. De esta manera observamos una alternancia en el poder, y seguimos esperando la consolidación de la democracia.

No podemos hablar de procesos democratizadores en América Latina sin considerar, uno de los factores más importantes, la sociedad civil. Las teorías de la transición y de consolidación de la democracia producidas en los años ochenta y noventa, eran lineales y otorgaban a la participación ciudadana un espacio limitado en los procesos democratizadores, ya que lo realmente importante se encontraba en contar con procedimientos electorales que fomentaran el acceso al poder y la rotación de las élites políticas, siendo las elecciones el medio idóneo. El papel del ciudadano solo se limitaba a concurrir en las jornadas electorales. Bajo estas condiciones no se buscaba propiciar e incentivar la participación ciudadana.

No se alcanzó a ver en su momento la importancia de la sociedad civil como un agente creativo en la propia construcción democrática, sobre todo después del derrumbe de los gobiernos autoritarios.

Hasta la fecha y ante el auge de los estudios sobre la sociedad civil, se continúa percibiendo que cualquier crítica al sistema formalmente establecido es un ataque a las teorías que han impulsado, que la democracia es y será a partir del establecimiento de elecciones libres y competitivas.

Hay que ser muy enfáticos que la democracia no puede sostenerse con base a los procesos electorales, ya que estos no dotan de una legitimidad absoluta a los gobernantes y a los representantes populares, más bien serán sus vínculos con la sociedad lo que les permita contar con esta aura de legitimidad, que pueda derivar en gobiernos estables con una buena gobernabilidad.

En México durante las últimas dos décadas, el tema más discutido tenía que ver sobre los sistemas electorales y de partidos en México, ya que se consideraba que de acuerdo a su composición y funcionamiento, se observaría la calidad de democracia existente.

Y considerando el inicio del proceso de reformas electorales que derivaron en un proceso de alternancia en el año 2000, han sido treinta años (desde 1977 hasta el año 2007), en que la discusión y el debate sobre la modificación a las leyes electorales, ha permeado entre la clase política, y los sectores académicos.

Si bien el contexto histórico influyo para considerar muy importante la reforma política de 1977, misma que abrió la llave a nuevos partidos políticos, para que pudieran participar en los procesos electorales, tal proceso se limito al aspecto

electoral, fomentando una democracia representativa, otorgando a los partidos políticos, una excesiva concentración de poder, que fue minando la base de la democracia: la participación ciudadana.

En los años recientes se ha discutido y debatido, sobre la calidad de la democracia no solo en México sino en toda América Latina. Sin embargo el fenómeno político que ha ido cautivando a los investigadores es el papel de la Sociedad Civil.

En el caso de México la sociedad civil ha sido capaz de empujar por un lado, los procesos democráticos; y por otro lado ha empujado la creación de instituciones democráticas, teniendo un alto nivel de incidencia en los procesos de toma de decisión.

En cuanto a movimientos sociales, se encuentra principalmente las luchas por la democracia sindical y el movimiento de los ferrocarrileros al final de la década de los cincuenta. Para los años sesenta son emblemáticos los movimientos de los médicos, de los maestros y sobre todo, la lucha estudiantil que termino en una profunda represión gubernamental y que continuó hasta la década de los setentas. Este movimiento dejo un legado muy importante que fue retomado por otros universitarios, obreros, campesinos, trabajadores, organizaciones que se encontraban en la clandestinidad, etc., quienes tenían un ideal común: la apertura de nuevos espacios y la democratización del país, pugnando por procesos electorales limpios y claros. El tema electoral desde entonces se consideraba uno de los más importantes.

Lo interesante es observar como la principal lucha que enarbolaban, era sobre incidir en la generación de instituciones democráticas, logrando la apertura de espacios públicos, los cuales estaban controlados y dominados por el Estado, a través del partido oficial. Las prácticas son las ya conocidas, mismas que la sociedad civil ha buscado erradicar; nos referimos al clientelismo y corporativismo que fomentaron una sociedad pasiva y pasmada, sin reacción ante la ineficiencia gubernamental. A las que ciertas asociaciones lograron sobreponerse para actuar en una esfera no ligada al Estado.

Pero no será hasta la década de los ochentas en medio de un periodo de profundo desastre económico y político. Y es precisamente después del terremoto de 1985, cuando podemos hablar del boom de la sociedad civil en México, específicamente en el Distrito Federal. Lo interesante fue observar una sociedad organizada, que ante la ineficacia gubernamental, hizo frente al desastre, más allá de cualquier tipo de arreglo y de los marcos jurídicos establecidos.

El terremoto logra visibilizar la corrupción que existía en todos los niveles, mencionando que los principales edificios que cayeron eran gubernamentales, que fueron realizados con materiales de baja calidad, y ante la contingencia la capacidad de respuesta fue burocrática, tardía, e insuficiente, generando un distanciamiento ante la sociedad, que se vio reflejada con un rechazo hacia el candidato oficial en las elecciones de 1988, en uno de los fraudes más grandes y evidentes de la historia reciente en nuestro país.

Cabe mencionar que muchos movimientos surgidos desde 1985, prefirieron la lucha por el poder político, y abandonaron la vía de la sociedad civil. Para entonces en los estados ya se había gestado movimientos ciudadanos en los estados, como el Frente Cívico Potosino, que se opuso a los fraudes electorales.

Y es precisamente en la lucha y defensa del voto donde ciertas organizaciones comienzan a posicionar el actuar de la sociedad civil, basta recordar el papel que han realizado promoviendo la observación electoral. Las experiencias más significativas son: San Luis Potosí y Tabasco en 1991; Baja California, Aguascalientes, Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, Michoacán, Estado de México y Guerrero en 1992; y el caso más emblemático fue el de Alianza Cívica, para las elecciones federales de 1994. (Robles, 2005: 298-371). Rafael Reygadas menciona otro movimiento importante en el escenario nacional, como es el caso de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC). (Robles, 2005:371).

Los casos anteriormente descritos son tan solo un ejemplo de los diferentes movimientos civiles que se han gestado en nuestro país. Actualmente encontramos una gran diversidad de asociaciones civiles, de las cuales muchas han generado alianzas estratégicas para posicionar ciertos temas que tienen en común, generando procesos de incidencia en los procesos de toma de decisión. Actualmente una de las alianzas más importantes, tiene que ver con la soberanía alimentaria, y encontramos el caso del movimiento nacional,

Sin maíz, no hay país, o el Pacto por la soberanía alimentaria y energética, los derechos de los trabajadores y las libertades democráticas, firmada por 40 organizaciones (Jornada, 26 de Febrero, 2008).

Realizar un recorrido de las principales organizaciones que han sido capaces de incidir en los proceso de toma de decisión, rebasaría el tema de esta investigación. Sin embargo lo que queda claro, es que cada vez existen mayor interés de ciertos sectores de la sociedad, en participar en asociaciones civiles, sobre todo ante un momento de desconfianza ante las los gobiernos, los partidos políticos y las instituciones públicas. El caso de Hidalgo no ha corrido al paralelo de la dinámica nacional, por ello hablamos de una sociedad civil que va emergiendo, y que ha buscado ser capaz de incidir en los procesos de toma de decisión, e influir en la democratización de las instituciones públicas, que permita mejorar las condiciones de desigualdad y exclusión en que se encuentra la mayor parte de la población.

1.5 Las Organizaciones de la Sociedad Civil en Hidalgo. En busca de la construcción democrática.

Para dimensionar el trabajo que ha venido realizando la sociedad civil en Hidalgo, es importante abordar el contexto en que se ha desarrollado. De acuerdo a cifras oficiales (CONAPO, CONEVAL, INEGI, Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria) el estado de Hidalgo a nivel nacional ocupa el quinto lugar en marginación y rezago social. Es decir 45.23% de los municipios viven en marginación y en rezago social y 9 son catalogados con pobreza

alimentaria. Otro dato es la enorme dispersión poblacional que asciende a 4596 Localidades, de las cuales 4497 (97 %) son de menos de 2500 Habitantes.

Una entidad eminentemente rural como Hidalgo (49% rural), con dificultades de comunicación geográfica y cultural y hondos contrastes socioeconómicos, generó un contexto propicio para que florecieran estructuras de dominación tradicional que jugaron un rol de intermediación política. Ello derivó además en un desarrollo normativo y de legislación lento y dosificado. Por citar un ejemplo Hidalgo fue uno de los últimos estados en aprobar normas federales de amplia receptividad, como lo fue la Ley de Transparencia y acceso a la información, la Ley de Justicia para adolescentes, una Ley para prevenir y erradicar la discriminación, las propias reformas a la ley electoral donde todavía no existe un empate de elecciones y sobre todo, de una Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, misma que a nivel nacional esta en marcha desde febrero de 2004.

1.5.1 Relación gobierno – sociedad civil en Hidalgo.

Actualmente en Hidalgo, las asociaciones civiles carecen de mecanismos formales de interlocución, por lo que la relación gobierno sociedad esta prácticamente ausente. Aun persisten los mecanismos corporativos que poco fomentan la participación ciudadana y por el contrario la inhiben. No obstante las condiciones sociopolíticas, que buscan mantener un bajo nivel de incidencia y visibilidad de las asociaciones civiles en Hidalgo, observamos un crecimiento

de las OSC, que si bien ha sido lento -comparado al resto del país donde cada vez más la sociedad busca organizarse-, se ha mantenido constante.

Como hemos mencionado, en Hidalgo hay una ausencia de leyes que fomenten la participación de la sociedad a favor de su comunidad. Más aún los recursos que actualmente se destinan a favor de OSC, se realiza de manera discrecional, lo que significa que es poco clara y transparente. Lo anterior se ve reflejado en una dispersión temática y geográfica de las asociaciones civiles, fomentando la desorganización, baja influencia y nula participación en las políticas públicas en la entidad.

La búsqueda de una nueva relación gobierno sociedad, ha sido impulsada e intensificada en el estado de Hidalgo, donde diversas OSC han venido trabajando una propuesta de Ley que fomente sus actividades dentro de la entidad. Para lo cual se han analizado las experiencias en la formulación e implementación de la Ley Federal de Fomento a las actividades de las OSC, y su adecuación para nuestro contexto.

En su cotidianidad las asociaciones civiles de Hidalgo enfrentan un difícil contexto histórico social en la entidad, de dispersión y precariedad en que realizan su trabajo, donde hasta el momento no hay ningún mecanismo para fomentar y promover el trabajo de ciudadanía en el estado, por lo que se propone impulsar una propuesta de Ley de Fomento que considere la realidad local y las necesidades particulares de las OSC en Hidalgo.

Se debe incluir a la sociedad civil en el proceso de democratización. Y en Hidalgo es necesario tomando en cuenta la identidad y la presencia de las OSC, con un rasgo universalista e inclusivo, que permita, la tolerancia, confluencia y articulación de los organismos civiles y ciudadanos del estado de Hidalgo.

La propuesta de las asociaciones, enfatiza el fomento a las capacidades de los miembros y asociaciones civiles con el objeto de fortalecer la formación y el fortalecimiento de la ciudadanía. Busca ser vinculante en relación con las políticas públicas, y considera fuertemente la transparencia y rendición de cuentas en todos los procesos de acceso a recursos públicos, sin criterios políticos partidistas. Además esta iniciativa de ley trata de abatir una cultura de desconfianza tanto entre los ciudadanos y entre autoridades, centrándose en la repercusión de beneficio público y no tanto en una lógica de control, o de establecer mecanismos cerrados y excluyentes.

Por todo lo anterior, hablar del fomento a las actividades de las OSC, es referirnos al establecimiento de una nueva relación gobierno sociedad basada en el dialogo, en la inclusión de éstas en la toma de decisiones. Si bien es cierto ya existen algunos derechos civiles y políticos que podrían referirse a las actividades de las OSC como: el derecho a la no discriminación, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión y de asociación, derechos políticos y de participación política, derecho a la ciudadanía y nacionalidad, ninguno hace referencia en forma explícita a la necesidad

imperiosa de que la sociedad participe en los asuntos políticos, entendido como tomar parte en los asuntos públicos.

Si no fomentamos las actividades que realizan las OSC encaminadas al desarrollo social, bajo una normatividad específica, en un marco de transparencia, no podremos hablar de una plena ciudadanía, es decir, que los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos y obligaciones.

1.5.2 Historia inmediata de las OSC del estado. La conformación de la Red Unida de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo.

Hemos referido que en Hidalgo hay una incipiente sociedad civil, que en los últimos años, esta buscando incidir en los procesos de toma de decisión.

La experiencia más exitosa de las OSC del estado, ha sido la conformación de la Unión de Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo (Unidosc-h), nombre con el que se busca establecer la articulación efectiva de diversas asociaciones del estado, pero debido a los tramites respectivos de registro ante la Secretaria de Relaciones Exteriores, para 2008 el nombre cambio al de “Red Unida de Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo (Red unida de OSC)”. La Red Unida agrupa a más de 40 organizaciones de la sociedad civil, y desde sus inicios en 2005 ya ha impulsado proyectos colectivos. Las asociaciones que conforman la Red unida de OSC, tienen amplia experiencia en su trabajo con logros muy significativos en su desarrollo y cumplimiento de su objeto social, pero no habían sido incidentes en los procesos de toma de decisión.

La Red Unida de OSC de Hidalgo, responde a una dinámica y a un proceso iniciado desde finales de 2005 cuando un grupo de representantes de organizaciones civiles en la entidad propone iniciar los trabajos de la formación de una “Red” estatal de organizaciones de la sociedad civil en Hidalgo. A partir de enero de 2006 empiezan a converger en varios proyectos, siendo este año un parteaguas, pues se dio inicio de manera formal el proceso de articulación entre las asociaciones de la sociedad civil en el estado de Hidalgo, en el que intervinieron alrededor de treinta OSC. Hasta ese año, no había tenido lugar ningún proceso de carácter estatal. Dado el grado de desarrollo de las asociaciones y que en su mayoría eran de carácter asistencial no se pudo concretar la conformación de la red de OSC, por temor a represalias. Lo anterior debido a la presión de actores políticos e instancias gubernamentales que han evitado avanzar en la sensibilización y articulación de una Red de OSC en la entidad.

Fue así que el 13 de mayo de 2006, las organizaciones promotoras de la Red de organizaciones, lanzaron una “Declaración de los organismos civiles en el estado de Hidalgo”, y se comenzó a delinear una serie de demandas incluidas en una “Agenda ciudadana para el estado de Hidalgo”, la primera en su tipo en la entidad. Para el 8 de septiembre de 2006 se hizo un evento de presentación de la agenda, y se inicio un proceso de cabildeo con todas las instancias del poder público local, siendo el 14 de septiembre cuando se presentó la Agenda Ciudadana ante la Cámara de diputados y se planteó como primer punto hacer las propuestas para una Ley estatal de Fomento a las actividades de las OSC.

Para el primero de diciembre de 2007 se realizó un encuentro de OSC y se determinó la propuesta de convocar a la construcción de la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil en Hidalgo “Unidos-H” como un colectivo que recupera la experiencia histórica de las iniciativas de la sociedad civil, que se orientara al desarrollo de la participación ciudadana, la incidencia y la participación en las decisiones públicas, mediante la acción colectiva concertada.

Finalmente, el 26 de julio del 2008, se realizó la asamblea constitutiva, conformándose la Red Unida de Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo, con la integración de las siguientes organizaciones:

Academia Hidalguense de Educación y Derechos Humanos, Agricultores del Valle de Tecozautla, Agua y justicia de Mixquiahuala A.C., Altepe Macehual Tlapaleguani, Asociación Comunitaria de la Sierra, Biznaga Luminosa, A.C., Centro de Capacitación y Desarrollo Sustentable Setas y Champiñones S.C., Centro de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales, Centro de Desarrollo Humano y Comunitario A. C., Consejo de Cultura, Arte y Ecología de Acaxochitlán, Consejo para la conservación del Patrimonio Ecológico y Cultural del Valle de Tulancingo A.C., Desarrollo Comunitario de Mineral de la Reforma, Centro de Investigación y Capacitación para el Servicio Comunitario, Desarrollo Ecoturístico “El Puente”, Mineral del Chico, S.P. R.L., El Diamante de Fuego A.C., Enlace Rural A.C., Fuerza, Sentimiento y Mujer A.C., Fundación Arturo Herrera Cabañas, A.C., Integradora de servicios y productos sustentables,

S.C., Misericordia, para personas con capacidades diferentes A.C., Movimiento Indigenista para la Democracia A.C., Mujeres al Alba A.C., MACACO Sector Activo, Organización de Comunidades Unidas para el Desarrollo Integral y Sustentable A.C., Patronato Acueducto Tembleque A.C., Profesionales al Servicio del Desarrollo Sustentable, S.C., RA DONI RA HAI, Red de Mujeres para la Promoción de Equidad de Género A.C., Renovación Interior A.C., Desarrollo Rural de Hidalgo A.C., Talleres para el desarrollo regional indígena A.C., Unión Indígena Otomí-Tepehua A.C., Visión Indígena A.C., Yolopacpactli, Médicos comunitarios A.C., Zimapán Libre A.C., Comité Sergio Méndez Arceo, Comité de Derechos Humanos de la Huasteca y Sierra Oriental, Desarrollo Comunitario Gandho A.C., Unión de Organizaciones Ecologistas de los Estados de Hidalgo, México y Querétaro, Agrupación de Derechos Humanos Xochitpetl A.C., Organización Para el Desarrollo de las Comunidades Indígenas de la Huasteca A.C., Grupo de Mujeres Cihuatl, A.C.

Otras organizaciones que se sumaron más adelante fueron: Agencia Informativa Desde Abajo A.C., Red por los derechos sexuales y reproductivos (DDSER-Hidalgo), Colectiva Feminista Hidalguense "Graciela Hierro", Centro de Rehabilitación, Nueva Vida A.C., Psicología y Derechos Humanos A.C., Xicomexochitl A.C., Servicios para el desarrollo A.C (SEDAC).

La Red unida de OSC en el estado ha tenido una presencia importante a través de propuestas de incidencia en la vida social de Hidalgo, de las que se destacan, propuesta desde una perspectiva ciudadana sobre la ley de transparencia en el estado de Hidalgo, además de tener una participación

activa y decidida a favor de la creación de la ley para prevenir y erradicar la discriminación en Hidalgo, y sobre todo la realización de un foro donde se discutió la creación de una iniciativa de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo.

1.6 Conclusión.

Actualmente Hidalgo no tiene una sociedad civil fortalecida, por el contrario observamos una ausencia de mecanismos formales que impulsen la participación ciudadana -que consideramos es la base de cualquier Estado que se considere democrático-, la cual no se ciñe al acto de votar en las elecciones.

La falta de inclusión de la sociedad en los procesos de toma de decisión deriva en una ausencia de políticas públicas en la entidad. En cambio solo encontramos bajo este marco la generación de acciones y políticas gubernamentales, construidas de manera vertical sin la participación de la sociedad.

Si bien el papel de la sociedad civil se ha visto reflejado en muchos de los procesos de transición que se han dado en todo el mundo. Una interrogante que surge es si la máxima aspiración ciudadana es limitarnos a elegir a los representantes populares, manteniendo una participación limitada al aspecto electoral. La respuesta es rotunda NO. Una democracia no puede basarse al aspecto electoral, esto ha derivado en sociedad completamente desiguales, donde las elites políticas solo están preocupadas por la búsqueda y retención

del poder político y para ello requieren de una sociedad pasmada, fomentando el desinterés de la sociedad por lo público, para evitar ser cuestionadas y presionadas.

Hoy más que nunca ante las recurrentes crisis, y los recursos limitados, se requiere se eficiente y eficaz en las acciones gubernamentales, y sobre todo contar con el respaldo de la sociedad.

Avanzar de una democracia representativa a una democracia participativa, es una necesidad de los Estados llamados democráticos, ante los peligros de cualquier regresión autoritaria.

Establecer la jerarquización de los temas prioritarios a atender, ya no tendrá que ser determinada solamente por las elites políticas de acuerdo a sus propios intereses, ahora tendrá que ser construida con base a intereses colectivos, lo que implica la participación de los diferentes actores, sobre todo de la participación de la sociedad organizada representativa de la sociedad civil.

Establecer una agenda pública entre el gobierno y la sociedad civil, será un paso muy importante que permita la construcción de políticas públicas con las que se puedan atender problemas específicos, con soluciones específicas. Un estado que pretenda establecer una democracia efectiva tendrá que gobernar bajo auténticas políticas públicas, teniendo en la sociedad civil un actor insustituible, por lo que su inclusión en el proceso de toma de decisión, es una necesidad, no una concesión del régimen en el poder.

Capítulo II. Las Políticas públicas. Una aproximación teórica.

2.1 Políticas Públicas. En busca de la racionalidad gubernamental.

Para entender la importancia del estudio de las políticas públicas, debemos iniciar mencionando que surgen como una corriente cultural de Occidente que no sólo buscaba entender la relación entre ciencia y política, sino que reclamaba la construcción de un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón.

El pionero promotor de esta corriente intelectual es Harold D. Lasswell, quien desde 1951, a través de su programa de investigación denominado, el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política, buscaba la articulación sistemática entre la ciencia interdisciplinaria y la necesidad de mayor conocimiento en las decisiones públicas de parte de un gobierno.

Esta corriente surge, en un contexto de guerra fría, donde se requería la unidad intelectual, en medio de una fragmentación de las ciencias sociales. Por lo que ante los retos de la polarizada situación internacional, estaba la interrogante de ¿cómo utilizar de manera efectiva los recursos intelectuales, para aumentar la racionalidad de la política, logrando que tanto los hechos como las interpretaciones puedan influir de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones? La respuesta fue, a través de la unidad de la ciencia y la política. (Aguilar, 2000:39-40).

En la idea de Lasswell se encontraba la necesidad de impulsar gobiernos que se manejaran bajo una política ilustrada, algo que si bien no era nuevo, si iba a ser determinante para el asentamiento de una política racional. El tenía la idea del desarrollo científico de una nación, donde el científico no se limitara a ser un hombre de claustro. De ahí su orientación hacia las ciencias de políticas que atraviesa todas las especializaciones establecidas.

Cabe mencionar que Lasswell deja un legado muy importante a la ciencia política. De esta manera, en sus estudios se refiere a las ciencias de las políticas, como una herramienta metodológica, que le permitiera al tomador de decisiones, tomar una elección, a partir de un panorama más amplio. Por ello decía que la orientación hacia las políticas, tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología.

Es decir las *ciencias de las políticas* son muy importantes, ya que se les considera como un conjunto de disciplinas, con los cuales se puede explicar todo proceso referente a la elaboración y ejecución de las políticas, que va desde la recopilación de datos hasta la generación de interpretaciones que

sirvan para entender los diferentes problemas de políticas, durante periodo y espacio delimitado.

La idea que tenía Lasswell era que los gobiernos tomaran decisiones basadas en una parte científica, para ello hablaba de la orientación de diversas ciencias sociales, hacia las políticas, entendiendo a las ciencias de políticas como las interesadas en el proceso a través del cual se hace una política. En este entendido, no serán todas las decisiones las que se sometan a un proceso de racionalidad bajo las *ciencias de las políticas*, solo las que se refieran a los problemas fundamentales del hombre en sociedad, de ahí que la naturaleza de las nuevas *ciencias de políticas* estén orientadas a los problemas. “Sólo las decisiones políticas democráticas, en tanto decisiones sustancialmente públicas, en busca de representatividad y racionalidad colectiva, son las que requieren de la función de inteligencia. En la democracia de matriz liberal el nexo entre decisión y racionalidad es intrínseco e imperativo”. (Aguilar, 2000:47-48). Esto quiere decir que bajo contextos de gobiernos autoritarios, totalitarios, o en esencia no democráticos, difícilmente habrá interés por parte de las ciencias de las políticas, ya que las decisiones no son basadas de acuerdo de las necesidades fundamentales y prioritarias para la población, sino de acuerdo al interés del gobernante.

De esta manera la identificación del problema se vuelve muy importante, sobre todo porque puede ser un reflejo de toda una historia cultural, así como factores económicos, sociales entre otros, es decir toda una cadena causal

compleja, que no será fácilmente detectada o calificada como un problema significativo.

De ello se entiende que su objeto de estudio no sea de suyo, todas las actividades cotidianas, que forman parte del cumplimiento de la función gubernamental. Ellos no serían propiamente problemas públicos. “Son en cambio los grandes problemas de la política en su sentido clásico de realización colectiva de la libertad en su sentido clásico de realización colectiva de la libertad y dignidad de la persona humana: la política pública en sentido valorativo estricto”. (Aguilar, 2000:49).

Dicho de otro modo es una teoría positiva que busca otorgar las herramientas necesarias que permita entender el proceso por el cual un sistema político, realiza, define, clasifica, elige y desarrolla las decisiones referentes a los asuntos públicos, es decir hacia política pública. Concretamente buscar saber como y bajo que criterios, determinados problemas son calificados como públicos, o por el contrario se decide que no lo son. Es decir como y porque los gobiernos incluyen o excluyen de su agenda ciertos problemas.

2.2 Un acercamiento a las políticas públicas.

Antes de iniciar es necesario precisar algunos puntos. El primero, que las políticas públicas, parten de una dificultad semántica, ya que existen al menos tres acepciones que distingue claramente el idioma inglés, pero que en nuestro idioma, no tenemos una traducción precisa, para la palabra política.

Las tres acepciones son:

Polity: concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas;

Politics: Como actividad de organización y lucha por el control del poder;

Policy: designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas.

Es fundamental recalcar que esto ha sido un factor importante para que en nuestro país exista una confusión sobre el término política pública, pues esta se ha traducido y en la práctica confundido con lo que son las políticas gubernamentales. Si bien es cierto *polity*, *politics* y *policy* encierran el significado en nuestro idioma de la palabra política, para fines prácticos y para entender como se ha aplicado la política pública en Norteamérica y Europa, es necesario apuntar que lo correcto es retomar la acepción **policy**, sin embargo en la práctica se ha adoptado la *politics*.

Una vez apuntado lo anterior, debemos decir que los estudios en política pública surgen por una necesidad de buscar la racionalidad de la gestión pública, sobre todo en los Estados donde la participación ciudadana no era -ni es- importante. Estas razones obligaron a analizar la legalidad, el cuidado fiscal, la eficiencia administrativa, el servicio público y la consensualidad política.

El análisis teórico- técnico de las políticas no pretende ser una panacea, aunque si propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas racionales, inteligentes, eficientes y publicas.

La sociedad esta en un proceso de transición, hacia una sociedad moderna. Sin embargo, las políticas implementadas hasta el momento reflejan la naturaleza y ética de la sociedad tradicional en México, aquella alejada de los asuntos públicos. El desinterés hacia la clase política está marcado, por la profunda brecha existente entre gobernantes y gobernados, donde estos últimos no eran incluidos en la toma de decisiones.

Llegado el momento, hubo un alejamiento entre estos -gobernantes y gobernados-, donde no había formas de entendimiento, sus inclinaciones los orillaban a comportarse de manera polarizada. Lo público es un concepto que nos ayudará a entender esta relación, entendido como un espacio que ayudará a evitar la conducción centralizada, la tentación patrimonialista, el descuido de recursos y bienes públicos, la burocratización de las iniciativas. (Aguilar, 6: 2000).

La importancia esta en desarrollar estudios sistemáticos de las políticas públicas desde su Análisis, Diseño, Puesta en Práctica y Evaluación. Por ello es necesario adentrarnos a la revisión de la hechura de las políticas, donde se estudia la noción de política pública, los modelos de análisis y decisión de políticas, así como de polémicas entre razón y transacción, calculo y consenso, que son inherentes a la elaboración de las políticas en sociedades plurales y competitivas.

Cabe destacar que son pocos los estudios enfocados al proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas. Poco se ha profundizado en por que se

llega a tal decisión y los estudios se enfocan más al como realizar las decisiones tomadas.

Las decisiones eran tomadas de manera discrecional, directa y poco transparente, sin la necesidad de llegar a la consensualidad, tan sólo bastaba dar la orden para que se efectuara cualquier acción gubernamental, en las decisiones no había nada inédito. No había que hacer ciencia si ya estaba una decisión tomada y condicionada de antemano, lo que provocaba “los desaciertos de muchas políticas gubernamentales, por exceso de autonomía - que- están a la vista y en la memoria”. (Aguilar, 19: 2003)

Actualmente podemos observar que ya no son funcionales aquellos conglomerados, grupos y gremios creados a modo, para legitimar un proceso de simulación de las decisiones gubernamentales y en los cuales los ciudadanos tenían que presentar y defender sus intereses para ser atendidos. Ahora, ya hay grupos de ciudadanos organizados, en comités de colonia, organizaciones no gubernamentales organizaciones sociales y organizaciones de la sociedad civil, siendo éstos últimos los más relevantes en los últimos años por su papel de interlocutores y que han logrado incidir en el proceso de elaboración de las políticas publicas, dialogando y aportando diferentes ideas y estrategias de intervención social que permitan una mejor elección a los tomadores de decisiones.

El proceso de toma de decisión gubernamental en México lo podemos comparar fácilmente con la forma en que se realizaban los comicios en nuestro

país, es decir: bajo la lógica del sistema del partido hegemónico se realizaban elecciones sin opción, no había una pluralidad de alternativas, razón por la cual se votaba por el mismo partido. Esta situación fue cambiando con el paso de los años, con la introducción de nuevas reglas electorales surgieron nuevas opciones políticas que poco a poco se fueron manifestando como opciones reales de acceso al poder. Lo mismo pasa con los procesos de toma de decisión de las políticas públicas, pues ahora el tomador de decisiones debe reconocer la existencia de varias alternativas como una manifestación de una sociedad cada vez más plural y heterogénea que tiene diferentes visiones acerca de un mismo problema. Por esta razón, el tomador de decisiones deberá incorporar la opinión de los afectados e interesados en la solución de las problemáticas.

2.3 El sentido de lo público de las políticas.

No podemos estudiar y comprender la importancia de las políticas públicas, sin tener claro el sentido de lo público. Sobre todo porque al hablar de políticas públicas se asume que nos referimos a “la solución de problemas en el marco del interés público”. (Bazua y Valenti, 1993:25).

En un primer acercamiento, el sentido público será entendido como lo que nos concierne a todos en tanto pueblo. Es decir, las relaciones que se generan por el conjunto de miembros que integran la polis. Además de acuerdo a la tradición liberal democrática se incorpora a la noción de público, el de bienestar colectivo o bien común.

Bazua y Valenti, refieren varias acepciones de lo público, el primero se refiere a los miembros de la polis (Estado); segundo en cuanto a bienestar público; tercero al bienestar público en tanto valor funcional y objetivo estratégico fundamental (razón de ser) del Estado y sobre todo de la acción gubernamental; el cuarto se refiere a los derechos individuales públicos (de todos los individuos) que tiene que establecerse como base misma del Estado; en quinto punto público referido al Estado en tanto Estado Público; en sexto punto lo público como referente de las políticas decisiones y acciones de las autoridades estatales, en cualquier par de coordenadas, espacio-temporales; otro punto es lo público en cuanto a la acción colectiva de pueblo ciudadano y no necesariamente a la acción estatal, aun en el contexto del Estado público; en el octavo lugar, nos dice que la expresión “problemas públicos, en cualquier par de coordenadas espaciotemporales, se refiere a los problemas de los que puede argumentarse que afectan negativamente a todos los individuos o miembros de la polis, aun si ni estos ni las autoridades los perciben o intentan resolverlos; por otro lado se puede hablar de interés público solo como interés del público ciudadano y no como el supuesto interés de alguna entidad distinta y superior (el Estado); por último nos dicen que puede hablarse consistentemente de bienes públicos y de males públicos. Bazua y Valenti, 1993:39-44).

Entender entonces el concepto de lo público se vuelve trascendental ya que “el carácter público de las políticas tiene una connotación mucho más allá de su contenido jurídico. Lo público de las políticas está muy lejos de significar

exclusividad estatal; significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social". (Cabrerero, 2000:193).

Debemos enfatizar que lo público como tal, nos corresponde a todos. "Es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el Ejecutivo, el Congreso) y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano". (Cabrerero, 2000:193). Por lo que tenemos el derecho como sociedad de participar en las decisiones públicas. Se debe romper la dinámica existente de que todas las decisiones se construyen desde arriba, porque es de ahí donde existe una mejor visión. Para poder detectar un problema público, la mejor visión será desde abajo, con quienes están viviendo la problemática.

Por público también se entiende como "lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general". (Aguilar, 2000:28). De ahí que sea un objetivo social permanente, la restauración de la naturaleza pública de las políticas gubernamentales. Además al hacer referencia de lo público deberá tener entre otras características, el principio de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, y sobre todo acuerdos realizados a la luz pública y ya no discrecionales, como los realizados en secreto entre las elites políticas, quienes solo se representan a sí mismas.

En una concepción amplia de política pública, debemos decir que “se ocupan de los problemas fundamentales del hombre en la sociedad, de los problemas públicos”. (Bazua y Valenti, 1993:29).

Debemos entonces separar y distinguir lo público de lo estatal y de lo gubernamental. Pues como reflejo de la tradición política occidental, en nuestro país tenemos una tendencia a identificar lo público con lo gubernamental. Razón por la cual se tiende a identificar a los gobernantes, las instituciones de gobierno y a la clase política en general, como lo público.

Por definición, el concepto política deriva del adjetivo de polis (politikós), es decir lo referente a la ciudad, y en consecuencia ciudadano, civil, sociable, social y público. (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995:1215). Por lo que hay una estrecha relación entre la política y lo público.

Debemos ser muy enfáticos, de que lo público no es un espacio –para nada– privativo del ámbito gubernamental, de hecho son esferas en las que el ciudadano puede y debe participar, ya que se tratan decisiones que incumben a todos los habitantes de la polis (ciudad).

Por lo tanto, cuando hacemos referencia a lo público estamos hablando de un espacio común, donde confluyen diferentes intereses y actores. De esta manera demostramos que si bien el ámbito gubernamental forma parte de la esfera pública, esta no se reduce al espacio gubernamental. De ahí la

importancia de que todo aquel interesado en lo público, puede y debe formar parte del proceso de toma de decisiones.

Entonces si lo gubernamental solo forma parte de lo público, se deduce que “las políticas públicas tienen que ver con la acción del gobierno pero no se reducen a él, no solamente en cuanto a concepciones teóricas, sino también en cuanto a implicaciones prácticas”. (Canto, 1996:49). Entonces para definir las políticas “públicas”, se tendrá que tener una concepción mucho más amplia, la cual no se ceñirá al ámbito gubernamental.

2.4 Las políticas públicas, hacia una definición.

El estudio de las políticas públicas no es un tema novedoso dentro de la literatura, sin embargo hablar de la aplicación que ha tenido en diferentes contextos si lo es. Y aunque la literatura se ha enfocado al estudio de las fases o etapas que debería de contener una política pública, para nuestro caso consideramos fundamental saber hasta que punto podemos hablar de políticas públicas. Esto se debe a que se han utilizado más como una herramienta discursiva, que de acción para la atención de diferentes problemáticas. Por ello iniciaremos apuntando que hablar de políticas públicas, es referirnos a la atención de problemas públicos con la participación de un **conjunto de actores** que tienen diferentes intereses.

En otro acercamiento a lo que habría que entenderse por política pública, diremos que no se tratan de decisiones aisladas (por ejemplo: que calles

pavimentar), sino de un conjunto de decisiones que se entrelazan y que en su conjunto tienden a alcanzar un objetivo común; tampoco se trata de la solución a aspectos múltiples que se suponen relacionados (producción e ingresos públicos por ejemplo), sino de la solución a problemas específicos. (Canto, 1996:45). De esta manera, en una primera definición encontramos que las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos”. (Canto, 1996:46).

Esto quiere decir que para hablar de política pública, primero debemos identificar si efectivamente la problemática se atendió con la participación de los actores interesados en la atención de la problemática. “La perspectiva del análisis de políticas públicas asume el espacio de lo público como un espacio de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, desde este enfoque un cierto grado de pluralidad siempre estará presente en la acción pública”. (Cabrero, 2007:17). La pluralidad será entonces un elemento de las políticas públicas, es decir, no pueden ser decisiones unilaterales que no contemplen las diferentes posiciones. Las decisiones no son exclusivas de las autoridades gubernamentales.

Los problemas públicos presentan sus propias especificidades, por ello las políticas implementadas para su solución y tratamiento deben ser también específicas, y que además sume las opiniones de la sociedad -organizada principalmente-. “El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad”, por ello, gobernar por políticas públicas implica

“incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos”. (Aguilar, 32-33: 2000)

De esta manera, las políticas públicas nos ayudan a encontrar soluciones a problemas específicos incorporando la voz de los directamente interesados, mediante el diálogo y acuerdos accesibles y visibles, y no tratos secretos y discrecionales. Las políticas públicas son una estrategia del gobierno para tomar decisiones de manera eficaz, con la premisa de incorporar la participación organizada de la sociedad en los asuntos públicos en la solución de los problemas públicos.

Las políticas publicas permiten que los gobiernos den respuesta puntual a las diversas exigencias de los ciudadanos “la gestación, elaboración, implementación, evaluación, término o reinicio de las políticas publicas da oportunidad para que las organizaciones civiles y el público interesado en un problema público participen de manera ordenada para sumar experiencias, opiniones, recursos y organización en la atención coordinada de los asuntos públicos -los cuales- no pueden ni deben abordarse únicamente desde una óptica gubernamental o estatal. (León y Uvalle, 47: 1998)

En el caso de México observamos que durante largo tiempo (bajo el sistema de partido hegemónico), las grandes decisiones se consideraban como asuntos internos, es decir se discutían al interior del seno gubernamental sin ninguna apertura hacia el resto de la sociedad, era un sistema cerrado y excluyente en

el cual no había ningún proceso de acercamiento con los diversos actores. Actualmente debemos avanzar de decisiones gubernamentales, a decisiones públicas.

Un ejemplo clásico se refiere a la obra pública, la cual era presentada –y aun persiste esa visión en gobiernos locales autoritarios-, como una concesión del gobierno, cuando en realidad es un derecho. Para evitar estas prácticas se busca que la obra pública responda sobre todo a un programa y no ha decisiones verticales, de esta manera las comunidades puedan reclamar y llevar a cabo acciones de protesta si no están de acuerdo con su implementación. Evidentemente esto último sucederá cuando no hay acercamiento entre las partes.

Por ello las políticas públicas se han presentado como una estrategia que permite contribuir a la solución de los diversos problemas sociales. También se han presentado como “un proceso político” (Lindblom, 1997:240), esto se debe a que las políticas públicas no solo es cuestión del intelecto, ni del análisis de alguna persona. Esto significa que las políticas públicas no son cerradas ni excluyentes, por el contrario tendrán como característica principal la inclusión de diferentes actores, bajo la premisa del consenso.

Cuando los grupos llegan a una decisión con base en el consenso, nadie tiene que mandar u ordenarle a nadie. De esta manera no hay conflicto entre las masas y la elite política. Bajo este escenario no se necesita imponer a través del poder político.

Sin embargo es más frecuente observar a los gobiernos tratando de inducir los acuerdos voluntarios. En este sentido Charles Lindblom nos dice que mientras prevalece la opinión de ciertas personas, a otras se les obliga a ceder sobre algo que no han consentido de manera voluntaria. De hecho en algunos sistemas políticos se busca el consentimiento de la sociedad por medio del terror, a través de propaganda que los engaña, logrando obediencia y asentimiento hacia los que tienen autoridad.

Otra forma para evitar los consensos es a través de la regla de la mayoría, método por el cual se busca someter y obligar a la minoría, a que acepte las políticas aunque no le agraden, cediendo ante la imposición. (Lindblom, 1997:241).

Hablamos de la inclusión de diferentes actores, porque las sociedades no son homogéneas, no todos somos iguales, por lo tanto las problemáticas tampoco serán las mismas. Basta recordar que hay marcadas diferencias, sea la religión, los lazos étnicos, la escuela, la familia, entre lo rural y lo urbano, etc. Ante esto como podríamos siquiera imaginar que todos vamos a pensar igual en torno a la aplicación de una política, cuando ni siquiera la propia elite política gobernante es homogénea. Por lo que la principal característica de una política pública, radica en la inclusión de los diferentes actores involucrados en la atención de una problemática.

De lo contrario hablaremos de una política gubernamental, la cual definiremos como toda acción implementada por la autoridad gubernamental, la cual es

decidida de manera unilateral, sin considerar a los principales actores. Una característica es que no hay espacios para la deliberación. Y se considera política gubernamental, aun cuando haya sido implantada la problemática en la sociedad, es decir cuando a través de los diferentes medios de comunicación se trate de hacer creer a la población que la acción implementada por el gobierno era necesaria, aun cuando no sea el caso. Por ello, Cabrero refiere que existen políticas *más gubernamentales que públicas*, y que estas se presentan cuando “fueron percibidas, definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el gobierno”. (Cabrero, 2000:195).

Otra característica de las políticas públicas, es que no son homogéneas, pues responden a una problemática dada en lugar y momento específico, por lo que no podría pensarse en políticas a las que bien podríamos llamarles totalizantes, como los planes nacionales de desarrollo, que buscan una solución general, para problemáticas específicas. Las políticas públicas serán únicas. “No existe una política pública que pueda proponerse en México, en los Estados Unidos o en cualquier otro país y que satisfaga los intereses de todos.” (Lindblom, 1997:249-250).

Las políticas públicas, de acuerdo a Canto Chac, se entenderán como “cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismo democráticos, con la participación de la sociedad”. (Canto, 1996:52).

Por lo antes expuesto, entenderemos a las políticas públicas como una herramienta, que permite a los tomadores de decisión, atender y resolver una problemática con base en la inclusión de diferentes actores, quienes no solo detectan la problemática a atender, sino que además presentan alternativas de decisión, lo que permite dotarlas de tres características, eficiencia, eficacia y legitimidad. De manera eficiente porque se busca el menor costo económico posible; eficaz, porque busca resolver el problema de fondo, y con legitimidad, porque las decisiones no son verticales, sino horizontales, incentivando la generación de consensos.

El hecho de incluir a los actores involucrados e interesados en participar en los procesos de toma de decisión, no resta poder ni autoridad a los gobernantes, por el contrario, genera una mayor identidad y acercamiento de la sociedad en la atención de los problemas públicos. Que mejor manera de atender los problemas públicos, que con la atención e involucramiento de los principales actores, serán los principales interesados en que las políticas públicas funcionen, ya que ellos se sienten parte de ella, lo que no ocurre con las políticas gubernamentales.

2.5 Proceso de política pública.

Cabe mencionar que hablamos de proceso, aunque también se le denomina como ciclo de las políticas. Esto se debe a lo anteriormente referido de que las

políticas públicas responden a una problemática específica en un momento y lugar determinado, por lo tanto tienen una temporalidad.

Para este punto retomamos las propuestas tanto de Cabrero, como de Canto. Que a pesar de hablar el primero de proceso y el segundo de ciclo, veremos que tienen propuestas similares. Cabe mencionar que hay autores que dan más de cuatro pasos, Díaz Cristina (1997) habla de siete, Ruiz Sánchez Carlos (2002) once, Bardach, Eugene (2004) ocho, entre otros. En este punto no podemos dejar de lado los aportes de Aguilar Villanueva, que publica una antología de cuatro volúmenes sobre el estudio de las políticas, del cual se desprende otra metodología sobre la política pública. En su segundo volumen nos refiere de la Hechura de las Políticas (Aguilar, 2003), el tercero sobre los problemas públicos y agenda de gobierno (Aguilar, 2003) y el cuarto sobre la implementación (Aguilar, 2003).

Cabe mencionar que para efectos de esta investigación no trataremos de dar una lista de pasos, lo importante tiene que ver con lo antes mencionado, es decir las características de las políticas públicas, sobre todo que responden a un contexto determinado por lo que no podemos estandarizar un modelo. Por ello retomo dos propuestas que hablan de al menos cuatro pasos, haciendo énfasis más adelante en el primer paso, ya que consideramos determinante la inclusión de la sociedad en la construcción de la agenda pública, sin que esto restrinja su participación, por el contrario debe estar presente en todo el proceso de la política pública.

Por un lado Cabrero (Cabrero, 2000:220) (Cabrero, 2007:17) nos dice que una política pública es un proceso que se compone de los siguientes pasos.

- a) Definición de la Agenda. (definición del problema)
- b) Formulación y diseño.(de políticas)
- c) Implementación.
- d) Evaluación.

Por otro lado Manuel Canto (Canto, 1996:52) nos dice que el ciclo de las políticas se compone de los siguientes pasos.

- a) Gestación. (Agenda, Análisis, Alternativas, suboptima)
- b) Decisión (Preferencias del decisor, reglas y procedimientos, condicionada ambiente)
- c) Implementación. (Preferencias agentes, juegos de poder organizacional)
- d) Evaluación. (Valoración, juegos de poder)

Entonces, a partir de las propuestas de Cabrero y de Canto, presentamos un marco general del proceso de las políticas públicas.

El primer paso será, la definición del problema, o mejor dicho la definición de la agenda pública. Los problemas públicos y la agenda de gobierno, parten de la premisa de que la política publica no es la gran decisión instantánea en la cúspide del estado, sino un proceso complejo de decisiones donde se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y de las instancias

gubernamentales, donde se abordan las primeras etapas y tramos de la hechura de la política: cómo los gobiernos forman su agenda y deciden que una cierta cuestión o demanda es de interés público; cómo definen y explican los problemas públicos a atender; cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos.

Este paso es posiblemente para nuestro contexto, el más importante porque significa la delimitación de la problemática a atender. “La formación de la agenda y la definición de problemas dan lugar a un intenso juego de agentes participantes. La propensión a participar por parte de organismos no gubernamentales (ONG), congresistas, ciudadanos, medios, etc. es alta”. (Cabrero, 2000:199).

Para establecer la agenda pública hay que considerar aspectos de carácter técnico y político, además de que este punto implica relaciones de poder. Por el “hecho de que el interés de unos se ve reflejado en la agenda y el de otros no, depende no solo de la capacidad de argumentación, sino también del distinto peso político de los diversos demandantes”. (Canto, 1996:53).

Debemos de ser muy cuidadosos al momento de analizar las políticas públicas, de cómo se construyo y delimito la agenda pública, porque si fue implantada o decidida de manera unilateral (desde el aparato gubernamental), estaremos hablando más de una política gubernamental y no tanto una política pública.

Sobre todo porque en el contexto mexicano, “el Estado se reserva el derecho de admisión...los participantes no gubernamentales en el proceso son pocos y

además tienen capacidad de influencia muy limitada; así mismo todos ellos participan en un escenario de fuerte presión a la subordinación a la autoridad pública”. (Cabrero, 2000:202). Además como resultado de una tradición autoritaria, hay una insensibilidad gubernamental hacia las iniciativas ciudadanas, y cuando hay alguna disponibilidad gubernamental, tropieza con una estructura que no está diseñada para ser permeada por la sociedad.

Segundo paso, el diseño de la política. Una vez que se construye una agenda pública, se procederá a analizar las diferentes alternativas que existen para la solución de los problemas, ya que siempre habrá más de una, por lo tanto habrá que decidir cuál es la más conveniente. Para ello se valorarán los costos que puede implicar cada alternativa, “en este momento interviene la voluntad de quien decide”. (Canto, 1996:53). Por esta razón se habla que es “el momento de mayor riesgo de perder contacto con el carácter público de la política”. (Cabrero, 2000:203). De ahí la necesidad de impulsar estrategias que mantengan el carácter público y participativo de la sociedad. Charles Lindblom, dice que se debe involucrar al ciudadano a través de un proceso de investigación al servicio de la sociedad, utilizando un lenguaje cotidiano y capacitando al ciudadano para opinar. En el caso estadounidense por ejemplo se observa la formación de grupos de expertos que tienen la tarea de confrontar las opciones de política. (Cabrero, 2000:203). Esta experiencia es muy interesante porque entre expertos gubernamentales de diferentes dependencias, especialistas de la sociedad civil, instituciones académicas, o ciudadanos independientes, hay una confrontación de ideas y de propuestas. Es un punto que se tendrá que ir modificando en el caso de México, ya que los

planes y programas se manejan con mucho hermetismo, con una nula o baja permeabilidad ciudadana, donde los únicos “expertos” que participan, son los gubernamentales. Y una vez que ya esta prácticamente todo decidido, se presenta a la opinión pública, donde todo intento de incidir o modificarla es prácticamente nulificada.

Tercero, la implementación. En la implementación de las políticas, se habla de la puesta en práctica de las políticas: las mejores decisiones públicas pueden desfigurarse en su proceso de realización y, en consecuencia, cuáles estrategias seguir para evitar desvíos e incumplimiento.

Por ello la inclusión de una red diversificada de actores legitima los procesos. Esto se debe a que será un número mayor de actores, los responsables ante la población. De esta manera “la ciudadanía asume una responsabilidad más directa sobre la calidad y supervisión de los programas”. (Cabrero, 2000:206).

Por ello se dice que puede ser un campo fértil para que se presente una mayor participación de la sociedad, sobre todo la sociedad organizada, y revertir el esquema mexicano actual, en el que toda implementación de políticas esta monopolizada por el Estado.

En cuanto a la evaluación, esta fase es muy importante y aunque hablamos de un cuarto pasó, en realidad la evaluación debe estar presente durante todo el proceso, ya que ello permitirá detectar fallas y anomalías que permitan corregirse en el momento, y no hasta el final. Por ello la evaluación no puede estar sujeta al criterio de un solo evaluador, generalmente gubernamental.

Hay que poner atención, dado que hablar de evaluación no implica solamente la parte técnica, que dejaría fuera a los “no especializados en el tema”, por ello se propone como mecanismo de monitoreo de las políticas, la constitución de comités ciudadanos. Que además se sumen a las evaluaciones internas y las evaluaciones que realicen agencias externas al aparato gubernamental.

Es muy importante considerar y revertir las condiciones nacionales, de lo contrario “surge la tentación de concluir que simplemente el enfoque de las políticas públicas no es factible en una realidad de tradiciones centralistas, vertical y endógena como es la realidad del sistema gubernamental en México”. (Cabrero, 2000:210).

Por ello el énfasis no está en cuántos pasos debe contener el proceso de la política pública, insistimos en que si realmente se busca generar políticas públicas, la participación de la sociedad es insustituible. Por ello la importancia de generar marcos que incentiven la participación de la sociedad de manera transversal, en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

2.6 La elaboración de la agenda pública. El papel de la sociedad civil.

Como ya se ha mencionado, la sociedad civil en su conjunto no busca ganar espacios de poder corporativo, ni mucho menos se orienta a la conquista, ejercicio y retención del poder gubernamental, diferencia clara con los partidos políticos, quienes se han adueñado de los espacios públicos, siendo su único

objetivo la búsqueda del poder gubernamental, así como los demás cargos de elección popular. El papel de la sociedad civil es importante, porque busca coadyuvar en la solución de problemas públicos específicos. Por ello se vuelve tan importante que la sociedad civil pueda incidir en las decisiones de los gobiernos y una vía muy importante es a través de la conjunción de las agendas.

El tema de las agendas es básico porque es ahí donde podemos ver claramente, el papel de la sociedad organizada -fundamentalmente-, en la interlocución con los gobernantes para el tratamiento de problemas existentes y en las cuales se busca una atención y solución. Esto permite enfatizar las consideraciones sociales y organizacionales a las que se enfrenta una política pública, sin contar, claro, que además puede ayudar a mejorar las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados.

Cada día las organizaciones de la sociedad civil se enfrentan a diferentes problemas que se presentan dentro de su ámbito de acción. Se busca visibilizar y poner a debate algunos temas que se consideran importantes, como los derechos humanos, la equidad de género, salud, proyectos productivos, desarrollo comunitario, participación ciudadana, salud ambiental entre otros. Sin embargo, “los medios de comunicación, los industriales, las jerarquías religiosas, o los partidos políticos, plantean y hasta imponen temas de debate, tanto en las agendas regionales como en las nacionales”. (Espinosa, 7: 2006).

La agenda ciudadana es concebida por otras organizaciones de la sociedad civil como “una experiencia que desarrolla el poder de las organizaciones y los ciudadanos, la capacidad de participar, proponer y decidir, más allá del voto y de los partidos,...expresa las aspiraciones prioritarias de los habitantes de un territorio, referidas a su desarrollo económico social y político para convertirlas en propuestas y acciones de gobierno”. (Espinosa, 11: 2006).

Otra definición nos la da el centro de estudios sociales y culturales Antonio de Montesinos, A.C. quien, dice que “una agenda amplia integra un conjunto de problemas públicos de controversia e interés de la sociedad y, sobre todo, los cuales hay consensos de que deben ser atendidos por el gobierno de manera urgente sin que las autoridades determinen su intervención en el asunto”. (Canto, 33, 2003).

Así, la agenda ciudadana la podemos considerar como un conjunto de asuntos, temas y necesidades que interesan a un cierto número de actores sociales, y que buscan ser alternativas de solución a problemáticas específicas. Una agenda no es un listado de buenas intenciones ni de demandas, por el contrario, es una selección de asuntos que se considera puede ser atendidas y retomada por las autoridades correspondientes; no es tampoco la solución mágica, el hecho de que un asunto esté en la agenda implica que se considera de suma importancia su atención, por lo que requiere de un análisis y discusión, a fin de definir estrategias que se podrán emplear para resolver el problema.

La agenda ciudadana tiene la virtud de ser planteadas por ciudadanos fuera de intereses partidistas, gubernamentales, económicos o particulares, cada agenda tiene su propio hábitat y dinámica, no será la misma problemática detectada en cada estado, como tampoco lo será a nivel local.

Es importante el papel de la sociedad civil en la formulación de la agenda por las siguientes razones:

- a) Identifican y visibilizan problemas complejos y existentes;
- b) Representan a ciertos sectores de la sociedad;
- c) Conjuntan las voces dispersas;
- d) Proponen alternativas de solución;
- e) En la elaboración de agendas de la sociedad civil, consensan las opiniones;
- f) Fomenta la participación ciudadana;
- g) Tienen poder de interlocución con las autoridades.

Una vez que la sociedad civil sea reconocida como un actor importante y crucial en el proceso de elaboración de políticas públicas, veremos que desde el diseño, formulación, implementación y evaluación de la política tendrá mayor legitimidad y mejores resultados. De ahí la importancia de que la sociedad civil incida en la agenda de gobierno.

La agenda de gobierno la podemos entender como la serie de asuntos públicos y privados que el gobierno trata de darle solución mediante el uso de recursos

públicos y estrategias. En la agenda del gobierno no siempre vamos a encontrar problemáticas específicas, más bien se busca realizar proyectos y programas generales que puedan darle solución a algunas de las problemáticas específicas, lo que lógicamente no se ha logrado.

Cabe mencionar que en la agenda de gobierno existe una jerarquización de temas. Esta jerarquía la realiza el gobierno, de acuerdo a “sus” prioridades como gobierno, y no las necesidades específicas de la población. Por ello se hace necesaria la negociación con la sociedad civil para que asuntos de carácter general -considerados muchas veces privados- provoquen cambios al marco normativo y también puedan derivar en leyes, además de una asignación de recursos. (Aguilar, 27: 2003). Una verdadera política pública tiende a eliminar todo tipo de arreglos que en la oscuridad y a espaldas de los ciudadanos se hagan, los cuales carecen de representatividad y de buenas razones.

Si bien es cierto que los grupos poderosos también manejan su agenda, hay que tener muy claro que sus asuntos no deben afectar el bien colectivo. Por ello se debe evitar que cualquier interés de los influyentes privilegiados se pueda volver leyes (caso la ley televisa) pues no se debe responder a intereses particulares, lo que además terminara por afectar la hacienda pública y lacerar el proyecto nacional, entendido como el bien público de los mexicanos.

En este caso, también la agenda de gobierno deja ver quienes son aquellos que definen e influyen sobre los problemas, haciéndolos públicos y prioritarios del gobierno.

Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 29: 2003).

El tema de la agenda es importante para los gobiernos en tanto definen cuál será su curso de acción y cuáles sus asuntos y prioridades de acción. Así, en la agenda del gobierno está contenido lo que hará o dejara de hacer. “La política publica emerge, entonces, como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente a la iniciativa social y la gubernamental” (Aguilar, 70: 2003). También es un método que permite conjuntar experiencias, voluntades, opiniones, coordinando los esfuerzos aislados en la atención de los asuntos públicos. Por esta razón la Sociedad Civil lucha porque sus opiniones y asuntos sean incluidas en la agenda del gobierno.

La sociedad civil en México tiene su propia agenda, que responde a su propia dinámica. Y en nuestro país el principal punto tiene que ver con su propio fortalecimiento. Esto se debe a que busca ser un actor que pueda intervenir en los procesos de toma de decisión, lo que implica en primer lugar ser reconocido como un actor capaz de influir y detonar procesos democratizadores.

De ahí que se ha discutido desde la sociedad civil como impulsar su fortalecimiento, que le permita mejorar su posición pública (Incide social, 2007).

“Frente a este panorama difícil y complejo existe la convicción de que el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el fomento al asociativismo representan un camino que requiere recorrerse para alcanzar un mejor desarrollo nacional con democracia”. (Incide social, 2007:52).

Lo anterior se debe primeramente a que la sociedad civil no tiene fines de lucro, marcando una clara diferencia de la esfera económica, y en una clara diferencia de la esfera política, no busca el poder político, ni la quiebra o fracaso de las instituciones, por el contrario busca su democratización, siendo un elemento importante la pluralidad y diversidad que presenta.

Otra ventaja de la sociedad civil es su relación inmediata con los problemas sociales, derivado de su cercanía permanente con la gente, sobre todo aquella que no está limitado en un asistencialismo, sino por el contrario buscan generar nuevas ideas, innovando la intervención constantemente.

Y lo más importante, la sociedad civil es una fuente idónea para dotar de legitimidad, ya que identifican y buscan resolver los problemas que presenta la sociedad, máxime cuando ha quedado más que demostrado que los gobiernos no pueden resolver toda la problemática de una sociedad, por lo que a través de la propia sociedad civil, se puede canalizar la demanda social, previamente

jerarquizada, y de esta manera no tener una sobre saturación de demandas que no podrán ser atendidas.

Sin embargo el contexto en que se encuentra la sociedad civil en nuestro país es realmente preocupante:

“Algunos datos sobre su situación actual muestran que: no hay más de 20 mil organizaciones; en cinco estados de la República se concentra 55% de las mismas;(El Distrito Federal concentra 30.5% del total, seguido de Jalisco, Nuevo León, Coahuila y el Estado de México) las organizaciones viven en precariedad económica, ya que el mayor porcentaje de sus recursos proviene, en promedio, de ingresos autogenerados, mientras la participación del sector público, organizaciones internacionales y del sector privado, es muy escasa; se cuenta con un marco legal y fiscal que no alienta el desarrollo de las OSC en México; y la distribución de asociaciones por tipo de actividad se concentra en los temas de salud y educación, limitando las aportaciones en otros campos importantes del desarrollo social, cultural y político del país”. (Incide social, 2007:53).

Por ello se ha planteado que las organizaciones deben fortalecer diversas áreas, como son participación ciudadana, desarrollo de la institucionalidad pública, mejoramiento del marco legal, aumento y facilidades de financiamiento, protección social y promoción a los trabajadores de las OSC, profesionalización y capacitación, información e investigación y visibilización.

Para mejorar la relación gobierno - sociedad civil, las asociaciones no pueden perder su carácter no lucrativo, no partidaria, para consolidar una identidad como organismos de interés público, generando la apertura de nuevos espacios públicos donde converger.

Para ir generando nuevos espacios es necesario establecer una institucionalidad a través de marcos normativos, para que el acercamiento entre gobierno sociedad, no sea un asunto de voluntad política solamente.

2.7 La relación gobierno sociedad en un sistema político autoritario.

La relación actual entre el gobierno y sociedad, obedece a una cultura política que se basó en el servilismo, la cooptación y la corporativización como una forma de dominación y control político que fue minando y dilapidando la participación de la sociedad. En los últimos años ha sido tema de discusión el crecimiento de la inconformidad existente dentro de los sectores ciudadanos con respecto a las incapacidades de los gobiernos y las actividades publicas en general (Przeworski, 1998).

La relación actual entre el gobierno y sociedad, obedece a una cultura política que se basó en el servilismo, la cooptación y la corporativización como una forma de dominación y control político que fue minando y dilapidando la participación de la sociedad. En los últimos años ha sido tema de discusión el crecimiento de la inconformidad existente dentro de los sectores ciudadanos

con respecto a las incapacidades de los gobiernos y las actividades publicas en general (Przeworski, 1998).

Hoy día nos encontramos con una preeminencia de los partidos políticos, lo que podríamos llamar una partidocracia, entendida como una patología de la democracia, en la cual los partidos se han apropiado de los espacios públicos. Así, quienes deberían de jugar un papel de interlocutores de la sociedad, se han dedicado a la búsqueda del poder por el poder, sin interesarse de los problemas públicos existentes.

Hay un desencanto evidente hacia los partidos políticos basado en una pérdida de identidad entre los partidos y los ciudadanos, quienes sólo son vistos cada periodo electoral como potenciales votantes. Nuestra democracia ha sido una muy representativa, limitada al aspecto electoral, y poco ha buscado una verdadera democracia participativa, aquella que tiene como piso necesario la participación ciudadana.

Podemos entender esta participación como una delegación expresa de ciertos montos de soberanía por parte de los individuos, a favor de una institución que le va a permitir asegurar el bienestar colectivo de manera justa y equitativa. Esta representación nos permite tener una participaron activa o pasiva, la cual puede llegar al punto de resistir o desautorizar aquellas acciones no apegadas a los términos originalmente previstos. De esta manera, la participación puede exigir explicaciones sobre la manera en que se ha ejercido el poder y la autoridad, con lo cual el individuo demanda una rendición de cuentas -del

vocablo inglés *accountability*- que le permita decidir cuál será la acción a tomar. (Alarcón, 1998:107).

En otras palabras, delegar funciones a otros no implica desentenderse de lo público, y más en un estado donde no existe una rendición de cuentas, transparencia ni acceso a la información, máxime cuando los partidos políticos no realizan su papel de mediación, sino más bien ofrecen el mismo esquema de la participación limitada dentro de los esquemas corporativos, que pretenden alcanzar una universalidad en términos de homogeneidad, en una sociedad que cada vez se muestra más plural.

Por ello hay una inclinación a participar en la sociedad civil, para defender intereses comunes y alejados de intereses partidistas y gubernamentales. Es a partir de esta intervención organizada donde se puede poseer el beneficio de la negociación propio de un grupo de presión ante los poderes instituidos, pero bajo una lógica del diálogo y el consenso y no el choque y la radicalización.

En otros tiempos los gobiernos intentaban darle solución a amplias demandas ciudadanas con acciones generales, lo que generó tan sólo el desgaste y la dilapidación de las finanzas públicas, con problemas aún sin solucionar y agravados en muchos casos. La conclusión de los gobiernos fue que no podían atender todas las demandas sociales. Ahora con recursos cada vez más escasos necesitan relacionarse con la sociedad civil, quienes producen y encauzan recursos que al no ser cuantiosos buscan ser eficientes al momento de aplicarlos en beneficio de la población.

Por ello, en la solución de problemas específicos es necesario el diálogo de pares entre el gobierno y la sociedad civil para tratar temas prioritarios (plasmadas en las agendas), como un primer paso en la construcción de una participación de la sociedad más activa en los asuntos públicos que derivara en políticas públicas eficaces, eficientes y legítimas.

2.8 Una mirada a las políticas públicas en México.

Nuestro país carece de canales de interlocución, por los cuales la sociedad pueda hacer llegar sus demandas a los tomadores de decisión. Generar un acercamiento con la sociedad (organizada principalmente), no es cuestión de una concesión gubernamental, es actualmente una respuesta a la necesidad de democratización del sistema político. Sin esta condición, será muy complicada la generación de verdaderas políticas públicas, donde la participación de la sociedad debe estar presente en todo el proceso.

Por esta razón nos referimos al impulso de las políticas públicas como alternativas de decisión que van a permitir regular al Estado ante las recurrentes crisis, despilfarros, ineficiencia e ineficacia. Recordemos que el Estado mexicano tuvo un crecimiento desmedido que llegó a configurar un poder sin límites de recursos, carente de controles democráticos y con una asignación ineficiente de recursos públicos, lo cual derivó en déficit fiscal y de consenso político. Además, en el plano político estaba carente de contrapesos formales, con un poder legislativo y judicial subordinado al poder ejecutivo,

quien gozaba de poderes meta-constitucionales. (Carpizo, 1996) Cabe agregar que el estilo de gobernar era centralizado en el gobierno federal, sin mecanismos de interlocución institucional con los estados y municipios.

Fue hasta la década de los ochentas cuando el estado mexicano fue sacudido por una demanda social que pugnaba por una amplia democratización y redimensionamiento del estado, sobre todo en su papel de ente dominante del espacio público que obstaculizaba la participación ciudadana. Recordemos que en esa década hay un surgimiento de la sociedad civil, sobre todo en el distrito federal, a causa de la catástrofe generada por el terremoto de 1985 donde los habitantes se solidarizaron y articularon esfuerzos ante la incapacidad gubernamental de resolver los problemas que se presentaron. El temblor que provocó el derrumbe de varios edificios gubernamentales, dejó ver la corrupción existente ya que se diseñaron y construyeron con materiales de mala calidad.

También basta señalar que las severas crisis económicas, ya no fueron vistas como un diseño torpe de la política económica, más bien el problema se hallaba en la incapacidad del gobierno para aprender de sus errores por la estructura autoritaria del sistema político. Sin embargo, hasta la fecha observamos la implantación de planes generales, que sólo demuestran una tendencia autoritaria, de un estado que busca soluciones generales a problemas específicos, “cuando la categoría del nacionalismo es usada como soporte de totalitarismos o autoritarismos”. (Aguilar, 29: 2000)

A partir de la década de los noventa surge toda una corriente que impulsa la participación ciudadana, a través de la cogestión de proyectos y de toma de decisiones entre ciudadanos organizados y los gobiernos. Sin embargo desde entonces se carecía (y aun se carece) de marcos legales, que evitaran que el acercamiento entre el gobierno y la sociedad, se presente bajo mecanismos corporativos y clientelares, que hacen que se pierda toda legitimad política.

También hay que señalar que la sociedad civil ha sido un actor importante que ha impulsado el discurso de la participación ciudadana con el objetivo de generar una corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad en la definición de las políticas públicas. Sin embargo, su participación solo se ha visto limitada y controlada en algunas fases, pero no en todo el ciclo de las políticas públicas.

De hecho se ha observado la creación de consejos como una forma común de apertura, pero la mayoría fueron simplemente elementos decorativos, tendientes a legitimar decisiones previamente discutidas y aprobadas por la burocracia estatal, con el agravante de que no se incentivo el monitoreo y evaluación de la aplicación de las políticas. (Olvera e Isunza, 2004:338-339).

Así mientras por décadas los países latinoamericanos tenían como característica la centralización del diseño, ejecución y evaluación de las políticas. En México el estilo de gobernar del otrora partido hegemónico, buscaba uniformar y homogeneizar los problemas, otorgando soluciones generales que no atendían la problemática de fondo, sin embargo, este mecanismo funciono debido al establecimiento de un sistema corporativo, que

“pudo operar de esa manera porque contaba entonces con una red de organizaciones sociales y políticas obligatorias que tenían los medios para controlar el flujo de las diversas demandas y compatibilizarlas selectivamente en un mismo formato, de acuerdo al interés de los gobernantes”. (Aguilar, 2000:30).

Bajo estas condiciones observamos una ausencia de la sociedad organizada y autónoma en el proceso de políticas públicas, por el contrario, los asuntos y prioridades locales se volvieron asunto del gobierno federal, es decir de carácter nacional. Además cabe resaltar que si se quería que una iniciativa fuera retomada por el gobierno, las diferentes asociaciones, organismos civiles, grupos y movimientos sociales, tenían que canalizarla a través del partido político dominante, lo que hacía que se las agendas fueran controladas y manejadas de origen.

Solo los gobiernos con tendencias autoritarias consideran que gobernar es intervenir invariablemente en todo momento, en todo lugar, y dar a todos los problemas un trato homogéneo. Insistimos que si bien todo lo gubernamental es considerado como público, cabe señalar que lo público trasciende a lo gubernamental.

En este caso, cuando hablamos de las políticas públicas como una estrategia de gobierno para tomar decisiones de manera eficaz en la resolución de problemas concretos, nos referimos al hecho de que se pretende romper con un intervencionismo estatal que deja fuera de las decisiones a los ciudadanos.

Esta situación de exclusión estuvo –y esta- presente en México, misma que actualmente se discuten y analiza, para saber hasta que punto el ciudadano esta involucrado en las decisiones gubernamentales.

Como ya referíamos, las políticas públicas no pueden gestarse en un sistema no democrático donde no se respete el voto ciudadano, la democracia debe ser vista como una cultura política y social y no como una simulación del sistema político. En el caso de México apenas estamos experimentando lo que representan las contiendas electorales mayormente competitivas, donde la sociedad civil comienza a ocupar cada vez más el espacio público.

Sin embargo mientras no haya voluntad política para generar los marcos legales, la participación de la sociedad, quedara restringida a la voluntad de los gobiernos.

De hecho gobiernos de diferentes partes del mundo ha generado mecanismos legales, que van enfocados a al reclamo y la necesidad de atender e incentivar la participación ciudadana. “En varias de las nuevas constituciones latinoamericanas se previo la necesidad de crear consejos gestores, consultivos o participativos para definir áreas completas de la política pública” (Olvera e Isunza, 2004:338).

De ahí que se retome la importancia del capital social, donde se reconoce que para se puedan gestar relaciones de cooperación y ayuda mutua entre actores civiles y con el gobierno, deben existir lazos de confianza mutua, un sistema de

regla formales e informales, lo que genera un esquema de legitimidad, siendo el gobierno el más beneficiado.

En suma, todavía está muy cuestionado si en México se aplican políticas públicas, por las condiciones ya mencionadas. Nosotros observamos la ausencia de mecanismos formales e informales que permitan la generación y reproducción de políticas públicas, sobre todo en los gobiernos locales que son el espacio idóneo, -por la cercanía entre el gobierno municipal y la ciudadanía-, para la gestación de políticas públicas. Todavía se reproducen los estilos de gobernar autoritarios, donde las decisiones son centralizadas, -sin apertura a otros actores-, discrecionales y verticales.

En el caso del estado de las políticas públicas no existen o son precarias porque hay factores que así lo establecen. Por un lado encontramos la ausencia de contrapesos formales entre los poderes, ya que actualmente hay un claro dominio y subordinación del poder legislativo y judicial hacia el poder ejecutivo; por otro lado al no haber espacios de apertura y de articulación con las organizaciones de la Sociedad civil, solo se han gestado políticas verticales y centralizadas, bajo decisiones unilaterales.

De acuerdo a la investigación realizada, encontramos una ausencia de mecanismos que fomenten la relación gobierno- sociedad civil, a la cual muchas veces se le ha presionado. De hecho los diferentes gobiernos han buscado la creación o apoyo de diferentes organizaciones llamadas “civiles” a modo, que son utilizadas tan sólo para validar procesos y decisiones, pero que

no representan la pluralidad de la sociedad; y por otro lado no hay condiciones mínimas, como un marco legal que fomente las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Actualmente carecemos de una ley de participación ciudadana, de iniciativa popular y de revocación de mandato, y sobre todo una Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo.

Por ello es necesario retomar la experiencia nacional, donde la sociedad civil impulsó la creación de un marco legal que fomente las actividades de la sociedad civil.

2.9 Antecedentes, sobre la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

El proceso social que derivó en la Ley federal de fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFOSC), surge a partir de movimientos ciudadanos, que buscaban abrir el espacio social y político a través de la incidencia en el ámbito jurídico. La lucha no fue sencilla, pues habría que romper con el esquema político de dominación social el corporativismo.

Durante los años 90, el país estaba convulsionado, primero con la irrupción armada del EZLN, el 1ro de enero de 1994, haciendo ver al mundo las condiciones de miseria en que se encuentra la población indígena en México, muy alejado del primer mundo como lo quería ver el entonces presidente

Salinas. En ese mismo periodo ocurrió el asesinato del candidato presidencial del otrora partido hegemónico, y meses más tarde del secretario general de ese partido. Pero lo que más afectó gravemente al país fue la crisis económica de ese mismo año, cuando el peso sufrió una devaluación, perdiendo las familias mexicanas la mitad del poder adquisitivo.

Uno de los paliativos a las condiciones sociales existentes en aquellos años, fue a través de constantes reformas electorales, mismas que hasta la fecha no han logrado ser los pilares de la democracia en México, la cual se enfocó a procesos electorales y a la representación y no a la participación activa de la sociedad. Lo anterior ha derivado en una Partidocracia, entendida como una patología de la democracia.

Fue de esta manera que la aprobación de la LFOSC, fue y sigue siendo un momento de disputa por la Reforma del Estado, y por incluir a la sociedad civil en el proceso de democratización. Además esta ley impulsada por la sociedad civil permitió encausar y liberar la energía social existente en la sociedad mexicana.

La aprobación de una Ley federal de fomento a las actividades de las OSC, es un importante paso en el acercamiento gobierno sociedad. Sobre todo porque durante los regímenes autoritarios de nuestro país, se tenía temor a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión. La participación de la sociedad solo se podía dar de manera clientelar y corporativa, tan solo para validar las decisiones previamente tomadas.

La LFOSC fue promulgada el 9 de febrero de 2004, previamente aprobada por unanimidad el 15 de diciembre del 2003. La sola aprobación de la Ley era ya significativa, pues fue un pequeño primer paso de parte de la sociedad política, en reconocer la importancia que tiene la sociedad civil, como un actor que puede coadyuvar a la democratización del Estado.

Si bien durante los últimos años hemos visto desfilar una cantidad sin fin de leyes aprobadas, que han sido presentadas como de interés público (Reformas al artículo 27, TLC, ley indígena, entre otras), han carecido de algo que fortalece la LFOSC, la participación de la sociedad organizada. La LFOSC “es un logro de la sociedad civil y que representa una mejor oportunidad para seguir luchando por la democratización y por la justicia social en nuestro país”. (Reygadas, 2007:8).

La LFOSC es fruto del camino recorrido por la sociedad civil de nuestro país que ha luchado por impulsar una democracia participativa, que rompa con la dinámica existente de considerar al ciudadano como un súbdito, negándole toda oportunidad de participar en los procesos de toma de decisión, creando una relación gobierno sociedad, basada en una cultura paternal y corporativa, cerrando así, todos los espacios para construir políticas públicas.

La característica fundamental de la Ley de fomento, es que se considera como objeto interés público, todas aquellas actividades realizadas e impulsadas por las OSC y delimita claramente las actividades que realizan, las autoridades

gubernamentales, partidos políticos, asociaciones religiosas, el sector económico.

Llegar a la LFOSC, es hablar de un proceso histórico impulsado por las OSC del país, en el cual se distinguen cuatro etapas “la oposición a la miscelánea fiscal (1989-1990), la propuesta de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social (1991-1997), el periodo de cabildeo intenso para ajustar la redacción de la Ley hasta su aprobación (1998-2004), y la puesta en practica de la Ley (2004-2005)”. (Reygadas, 2007:8).

La oposición a la miscelánea fiscal (1989-1990). Se refiere a la propuesta realizada por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, que fue aprobada por la cámara de diputados en diciembre de 1989. La propuesta consistía en excluir a las asociaciones civiles de la categoría como personas morales con fines no lucrativos, con el objetivo de afectar sus actividades, golpeándoles por el lado económico limitando su capacidad de recaudación. Esta acción fue realizada un año después en que se cometió uno de los mayores fraudes electorales que haya vivido nuestro país y que evidencio que a mayor participación de la sociedad organizada, el partido en el poder podría perder una elección. Además de que en la elección del 88, hubo una amplia movilización ciudadana, con múltiples organizaciones que formarían un frente en contra del candidato y el partido oficial.

Hasta antes de la miscelánea de 1989 las asociaciones civiles estaban consideradas como personas morales no lucrativas, de acuerdo a la fracción VI del artículo 70 de la Ley del impuesto sobre la renta.

Sin embargo bajo esta miscelánea aprobada todas las asociaciones civiles -sin ser lucrativas-, hacienda las trataba como si fueran sociedades mercantiles, “debiendo considerar sus recursos no gastados en un año como remanente distribuible que causaría hasta un 35%, amén de pagar el impuesto activo”. (Reygadas, 2007:9). Observamos como esta miscelánea fiscal, era un grave atentando al propio derecho de asociación garantizado en la propia constitución política (artículo 9).

Para 1990 un grupo de asociaciones civiles, integradas bajo el nombre de Convergencia de Organismos Civiles, presentaron una propuesta a la cámara de diputados, la cual no fue dictaminada ni a favor ni en contra, violentando el propio reglamento interno de la cámara. Más adelante en 1991 la Secretaria de Hacienda como respuesta reconoce las actividades de carácter colectivo y de interés social, con lo que se les podría seguir considerando a las asociaciones civiles como exentas de impuesto sobre la renta. Cabe mencionar que no hubo una modificación legal, es decir fue una decisión discrecional, una concesión del régimen, lo que no garantizaba su permanencia.

Ante esta realidad surge la necesidad de impulsar una propuesta de Ley, denominada de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social (1991-1997). La propuesta surge con la aportación de diferentes enfoques,

experiencias y trayectorias distintas. Por un lado se encontraba Convergencia de Organismos Civiles y el Foro de Apoyo Mutuo, la Fundación Miguel Alemán con su aporte jurídico, Centro Mexicano de Filantropía (CEMEFI) y la Universidad Iberoamericana a través de la cátedra sobre el tercer sector.

Dentro de la discusión generada por el grupo de trabajo, desde un inicio predominaron algunas características que debería contener la Ley. El primero era reconocer el carácter no lucrativo de las actividades de las OSC, el desempeño de actividades lícitas (no preponderantemente económicas), y de que desde su constitución no tienen la obligación de distribuir sus remanentes entre los integrantes. Además de que se buscaba un reconocimiento gubernamental de las actividades que de manera autónoma había realizado la sociedad civil. De esta manera se podría colocar dentro de la agenda pública las demandas de los sectores más vulnerables. Los temas principales que se fueron colocando fueron sobre derechos humanos (económicos, políticos, sociales, ambientales y culturales), contribución a las áreas de planeación, seguimiento y evaluación de la política social. Estas actividades buscaban crear desde la sociedad civil, contrapesos en el desequilibrio de poderes, derivado de la acumulación de facultades constitucionales y meta-constitucionales en el poder ejecutivo.

Por ello se estableció en la iniciativa, la relación entre la sociedad civil y la administración pública federal, con el objetivo de que incentivara, estimulara, y otorgara prerrogativas a la participación ciudadana, a través de canales adecuados y transparentes.

Si bien había claridad en cuanto a las actividades y campo de acción sobre la esfera política, económica y religiosa, se partía de la importancia de incidir y participar en lo público, y referían que “lo público no pertenece sólo al gobierno y a los partidos que luchan por el gobierno; es también un espacio del ejercicio de la ciudadanía. La promoción del bienestar, la política no partidaria y lo público son terrenos específicos constitutivos de la sociedad civil”. (Reygadas, 2007:13). “Lo Público no se limita a gobierno, partidos, Congreso, Poder Judicial, organismos descentralizados y empresas públicas” (Olvera, 2007:41).

No se trataba de privatizar el desarrollo social, ni de sustituir las actividades del gobierno, por el contrario buscaban coadyuvar a la atención de problemáticas de manera corresponsables, abriendo espacios para la participación de la sociedad organizada, y de esta manera aportar, proponer, vigilar y sobre todo incidir en la generación de políticas públicas.

Hablar del periodo donde se ajusta la redacción de la Ley hasta su aprobación (1998-2004), es referirnos al intenso cabildeo que hicieron las asociaciones civiles para lograr su aprobación, la cual fue detenida desde la Coordinación Jurídica de la Presidencia, pues todavía no se veía con buenos ojos la participación de la sociedad, no se comprendía aun la importancia de respetar la autonomía de las organizaciones, dejando atrás toda lógica de corporativización hacia las mismas.

El nombre de la iniciativa cambio de acuerdo a los diversos comentarios y propuestas que realizaron, tantos servidores públicos, funcionarios del poder ejecutivo, partidos políticos y legisladores; como las emitidas por diversas organizaciones del país. De hecho entre 1996 y 1997 se realizaron foros regionales de consulta.

Para la redacción de la iniciativa se conto con los aportes de especialistas constitucionalistas, expertos en temas de desarrollo social y en técnica legislativa. La iniciativa fue presentada el 24 de noviembre de 2008, con el nombre de “Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles”,

Esta iniciativa de Ley era de suma importancia para la sociedad organizada ya que reconocía a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como entidades públicas, orientadas al bien público, desarrollo nacional, regional y local de manera sustentable.

Para entonces nos encontrábamos en plena efervescencia, por el proceso electoral para renovar presidencia de la república en el año 2000, por lo que mas de 600 OSC se articularon en red conocida como “Poder Ciudadano”, y elaboraron una agenda en las cuales plasmaron las principales demandas de las OSC, siendo el más importante, la aprobación de la Ley de Fomento. Se logro comprometer a prácticamente todos los candidatos a la presidencia, incluido el ganador (V. Fox).

Resultando ganador V. Fox, se inicio de nuevo un proceso de cabildeo y posicionamiento de la iniciativa de Ley, teniendo un dialogo con el propio presidente, para concretar el compromiso que signó. Entre 2002 y 2002, las OSC intensificaron su acercamiento con Diputados, Senadores y Secretarios de Estado.

Para abril de 2001, la comisión de participación ciudadana de la LVIII Legislatura recibió la propuesta, Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles, misma que ya había sido modificada y adicionada con las propuestas y sugerencias vertidas.

Para el 4 de diciembre de 2002, en el pleno de la comisión de participación ciudadana se aprobó el proyecto de dictamen por unanimidad, con el nombre de “Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”. El motivo del cambio es que ya se encontraba en promoción la Ley de Desarrollo Social, que especificaba las tareas del gobierno en ese rubro.

En estos momentos se acaba de aprobar la Ley de transparencia, por lo que el 10 de diciembre de ese año el pleno de la Cámara de Diputados hizo algunas adiciones, referentes a la aplicación de la ley de transparencia en la iniciativa de fomento de las OSC, así como lo referente a la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, aprobándose la iniciativa por 4, aprobándose la iniciativa por 433 votos. El 18 de noviembre de 2003, la Cámara de Senadores la aprobó con 99 votos, y la regreso a la

Cámara de Diputados con las observaciones pertinentes, y fue así que el 10 de diciembre de 2003 se aprobó la “Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”. Por lo que a partir de Actualmente podemos hablar no solamente de que ya esta en marcha, sino de los resultados que ha tenido la Ley de Fomento.

Para lograr concretar esta iniciativa de Ley, tuvieron que pasar casi quince años de lucha, pero se logro demostrar la fuerza y presencia de las OSC en México, quienes a través de planteamientos serios han buscado liberar la energía social existente que tiene México.

Otros factores que permite la aprobación de esta Ley, se encuentra en la unidad y trabajo arduo del grupo promotor; otro aspecto fue la pluralidad de organizaciones e instituciones, lo que le daba un matiz no solamente apartidista sino alegado de intereses individuales; además también fue importante la participación de instituciones académicas como la Universidad Iberoamérica a través de su cátedra sobre el tercer sector; aunque cansado se recorrió diferentes regiones del país para presentar la iniciativa, por lo que se habla de un proyecto plenamente colectivo y amplio; dentro del proceso fue importante el cabildeo con funcionarios del poder ejecutivo quienes además dieron consejos y sugerencias, y se logro un acercamiento y sensibilidad y sobre todo el cabildeo con quienes la aprobaron los diputados y senadores.

Hablar de la aprobación de la Ley de Fomento es referirnos a un reconocimiento, bajo un marco establecido.

“la ley de fomento es un reconocimiento jurídico al quehacer que sin animo de lucro y sin particularizar beneficiarios realizan las organizaciones, a las cuales se les reconoce como de orden público e interés social a la vez. El marco legal aprobado otorga seguridad jurídica a las organizaciones, porque las reconoce como sujetos de derechos y obligaciones; por ello, las relaciones con la autoridad se fundamentaran en dichos derechos y obligaciones, a diferencia del trato discrecional que venia presidiendo dichas relaciones”. (Concha, 2007:67).

Por ello debemos resaltar que la Ley de Fomento es un logro y un triunfo pleno de la sociedad civil, las cuales ya no deben verse como una molestia para las autoridades. “Desde hace casi 50 años, las organizaciones han sido vistas más como un problema que como un actor fundamental de toda sociedad democrática que aspira al desarrollo y al fortalecimiento de derechos de una sociedad plural”. (Ponce, 2007:85).

Ahora las OSC –una vez reconocido su valor público de las tareas que realizan- no solo han buscado ser beneficiarias de programas y estímulos, sino que buscan incidir en los procesos de toma de decisión, buscan tender puentes que acerquen a los gobernantes y gobernados. La Ley de Fomento significa la construcción de un verdadero espacio de interlocución, deliberación, debate y consulta para la elaboración de políticas públicas.

2.10 Conclusiones.

Las dificultades de la implementación de políticas públicas en México y en particular en el estado de Hidalgo, se debe a que mantenemos una herencia cultural donde la presencia de diferentes actores en el proceso de toma de decisión esta prácticamente cerrado. Y nos referimos a un contexto con fuerte presencia del Estado. Con prácticas corporativas, es decir una forma de relación social vertical, proclives a la formación de redes de intermediarios entre los grupos y el Estado. Lo que deriva en una sociedad con una tradición participativa muy baja, más cercana al paternalismo y clientelismo. (Cabrero, 2000:196).

Bajo este esquema con un nivel incipiente de democracia, derivado de una tradición autoritaria, con la reproducción de esquemas de control e intermediarismo, no hay espacios para otros actores, solo el aparato gubernamental será el único capaz de imponer sus intereses. Cuando se supone “que la hechura de políticas se lleva a cabo en un contexto de democracia consolidada y relativamente estable”. (Cabrero, 2000:197-198).

Por ello insistimos en que los modelos de política pública son diferentes, y más que pensar en esperar que se consoliden los estados como democráticos, habrá que empujar los procesos democratizadores, a través de la participación ciudadana. Y que mejor que sea a través de uno de los actores más dinámicos e interesados e influir en el sistema político: la sociedad civil.

Si bien en el contexto nacional ya se han creado leyes, reglamentos, reglas de operación y lineamientos que permitan y regulen instancias de participación, en el caso de Hidalgo, el punto principal en la agenda de la sociedad civil, es crear un marco legal que incentive la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión.

Por las condiciones y la herencia cultural estatista en México, es necesario que para que la sociedad civil tenga una intervención efectiva de en el ciclo de las políticas públicas se requiere de “algún tipo de autorización política, es decir del reconocimiento formal de los poderes constituidos”. (Olvera 2007:30). Y tendrá que ser la propia sociedad civil la que empuje y presione al aparato legislativo para que apruebe as leyes que permitan abrir espacios para la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión.

Una vez que se cuente con un marco legal, la sociedad civil deberá continuar con la apertura de nuevos espacios, ya que se pueden quedar tan solo con el reconocimiento simbólico y continuar marginados y excluidos.

Sabemos que las leyes no lo son todo, por ello será muy importante la sensibilización de la esfera gubernamental, propiamente del poder ejecutivo, ya que la aplicación de las leyes dependerá de los cursos de acción que sean decididas e implementadas por este nivel de gobierno.

Capítulo III. La Búsqueda de una nueva relación Gobierno sociedad civil en Hidalgo, hacia la construcción de políticas públicas. Dos experiencias de incidencia de las OSC en los procesos de toma de decisión.

Si bien es difícil hablar de políticas públicas en Hidalgo, debido a toda una herencia cultural que poco ha fomentado la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisión, si podemos hablar actualmente de un proceso histórico, en donde un conjunto de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), ha buscado generar espacios de interlocución, posicionando temas que se consideran deben ser atendidos.

El tema central radica en la creación de un marco normativo que fomente las actividades de las OSC, que permita mejorar y modificar los esquemas de interlocución entre el gobierno y la sociedad existente. Debemos enfatizar, que el tránsito de súbdito a ciudadano sólo se logrará cuando los gobiernos escuchen las voces de la ciudadanía. Por ello se deben incorporar las iniciativas ciudadanas para construir las políticas públicas, jugando un papel de interventores y no como simples observadores. Actualmente en Hidalgo, todavía existe una gran brecha entre gobernantes y gobernados, la cual deberá

ir reduciéndose al tomarse en cuenta la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones.

Construir un acercamiento entre el gobierno y la sociedad implica la coordinación de esfuerzos y talentos desde diversos ámbitos en la solución de problemas específicos. Un primer momento de acercamiento y el diálogo puede tejerse a partir de la conjunción de las agendas tanto la gubernamental como la agenda de la sociedad.

En Hidalgo el primer paso ya lo dio la sociedad civil, quien ha elaborado su propia agenda, en la cual han plasmado aquellas problemáticas y asuntos prioritarios que se consideran prioritarios tratar.

3.1 El caso del Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas en el Estado de Hidalgo.

El estado de Hidalgo aún mantiene un fuerte carácter autoritario, con una ausencia importante de contrapesos formales, manteniendo el poder ejecutivo una fuerte concentración de poderes, por encima del poder legislativo y el judicial. Sin embargo, a partir del año 2006 el estado de Hidalgo vivió por primera vez las manifestaciones de una Sociedad Civil Organizada, pacífica, no violenta y sobre todo propositiva.

A pesar de que la Sociedad Civil de Hidalgo aún se encuentra en un proceso de articulación e integración, ello no ha sido impedimento para que se

profesionalicen, lo cual han realizado a través de cursos y diplomados. De hecho es a raíz del primer Diplomado de Profesionalización para Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada de Hidalgo 2005, que se genera un espacio de dialogo y encuentro entre diferentes OSC de la entidad, además que llamo la atención de organizaciones nacionales, que más adelante jugarán un rol muy importante.

Los resultados de este proceso de integración fueron más rápido de lo esperado, ya que para el siguiente año, se realizó un encuentro con diferentes OSC del estado, para elaborar un *“Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas en el Estado de Hidalgo”*.

Esta iniciativa fue producto de la alianza surgida entre la coordinación del diplomado y la Fundación Rostros y Voces F.D.S, A.C. (Hoy OXFAM México) quien coordino los trabajos a nivel nacional, ya que la iniciativa no sólo se llevo en Hidalgo, también se realizo en Guerrero y Michoacán.

La Fundación Rostros y Voces, ha sido un actor muy importante apoyando a las OSC del estado en tres líneas de acción: Favorecer sinergias a través de la articulación de OSC, fortalecimiento de actores locales y proyectando públicamente causas sociales. Por lo que el proceso de las OSC de Hidalgo conto en todo momento con el acompañamiento de una organización de carácter nacional e internacional, lo que dio fortaleza al proceso de articulación e incidencia.

Además como un elemento adicional, el ejercicio realizado en Hidalgo fue bajo el marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo, a través de la coinversión social con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), lo que deja ver la importancia que es contar con un marco normativo, que permita encauzar de manera propositiva, las iniciativas de la sociedad civil.

Con la realización de este ejercicio se buscaba, la generación de mecanismos de promoción de una cultura cívica, de deliberación y formulación de agendas públicas para la participación ciudadana de manera informada, activa y responsable de cara a los asuntos públicos que afectan la calidad de vida de la población y mecanismos de promoción de la intervención ciudadana en los programas y estrategias públicas.

Debemos resaltar que este ha sido el primer ejercicio del que se tenga memoria en el estado, donde la sociedad civil ha elaborado su propio diagnóstico, en el cual plasmó las condiciones en que se encuentra y en el cual debe trabajar, así como la problemática detectada, con el objetivo de crear estrategias y alternativas de solución. Antes de esta iniciativa no hay registros de ejercicios similares donde la sociedad civil se organizara para elaborar su propia agenda.

Sin embargo en el Estado, se cuenta con toda una tradición de lucha social muy importante que no podemos dejar de lado y que se encuentra en los anales de la historia del Estado. Solo basta recordar los movimientos

campesinos en el Estado de Hidalgo que se dieron en el siglo XIX (Herrera, 1995), o los presentados durante el siglo XX, como la organización campesina y lucha agraria entre los años 1917-1940 (Hernández, 2001), el movimiento democrático en el sindicato minero (Gutiérrez, 2005), el movimiento democratizador del magisterio hidalguense (Azpeitia, 2005) y sobre todo lo referente a los movimientos sociales en Hidalgo (Vargas, 2005).

Como vemos hay antecedentes en el estado de movimientos y grupos sociales, que han buscado incidir en los procesos de cambio en el estado, sin que todavía observemos una modificación en las estructuras autoritarias. Esto se debe a que estos movimientos no lograron ser detonantes hacia otros actores, además de que respondieron a una lucha y demanda específica, por lo que no trascendieron más allá de su espacio y tiempo delimitado. Si bien actualmente las condiciones son distintas, también lo es la forma de participar. Por ello cuando hablamos del surgimiento de una incipiente sociedad civil, hablamos de un movimiento plenamente civil, que busca generar nuevos espacios deliberativos y la creación de canales de interlocución con las autoridades, teniendo como base la corresponsabilidad, el dialogo y el consenso.

Por ello cuando nos referimos a la construcción de una Agenda Ciudadana en Hidalgo, observamos que es una situación inédita, y su participación en la toma de decisiones gubernamentales debe ser considerada. Esta será la mejor manera de liberar la energía social existente, canalizándola hacia la atención de problemáticas específicas, en lo que será el inicio de una nueva relación gobierno sociedad, en Hidalgo, rompiendo con esquemas corporativos,

clientelares y paternalistas, que no contribuyen al fortalecimiento de un estado democrático, impidiendo la generación de políticas públicas.

Siendo así, mencionaremos el proceso de elaboración del “Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas en el Estado de Hidalgo” el cual tuvo varios momentos: el primero fue la emisión de una convocatoria; en segundo lugar, fue la realización de un breve diagnóstico del estado de Hidalgo, una agenda amplia y propuestas surgidas de la discusión; después una agenda priorizada; y por último un plan mínimo de acción de las OSC en Hidalgo

3.1.1. Convocatoria y participación.

El primer momento partió de la emisión de una convocatoria, la cual se realizó de manera abierta a todas las OSC interesadas que pudieran enriquecerla con sus propuestas, sin ningún tipo de exclusión, ya que solo así se podía construir una agenda amplia y plural.

Por lo que semanas antes de la realización del evento, se invitó a un gran número de OSC del Estado, con la finalidad de generar mecanismos que promovieran una cultura cívica y la deliberación y formulación de agendas públicas para la participación ciudadana de manera informada, activa y responsable de cara a los asuntos públicos que afectan la calidad de vida de la población y mecanismos de promoción de la intervención ciudadana en los programas y estrategias públicas.

La reunión además serviría como un punto de encuentro entre de organizaciones sociales y civiles, líderes sociales, y ciudadanos interesados, favoreciendo el intercambio de experiencias. En la convocatoria se hizo énfasis en la importancia de participar, haciendo valer la voz como sociedad organizada, sobre todo con propuestas reales y concretas a la problemática social a la que se enfrenta cada organización, además quedaba claro que se buscaba generar cambios positivos en las OSC de la entidad, así como fortalecer la capacidad de articulación, propuesta e incidencia pública de las OSC, a través de la elaboración de agendas estatales, de la interlocución y la visibilidad en el marco de la coyuntura electoral y postelectoral (proceso electoral 2006).

Por esta razón se buscaba que las OSC tuvieran una perspectiva de vinculación e incidencia, mejorando sus capacidades y destrezas, para ir dotando a las OSC de nuevos métodos de participación y de articulación.

3.1.2 Realización del diagnóstico surgido de la discusión entre las OSC del Estado de Hidalgo.

En el proceso de construcción de la Agenda, la elaboración del diagnóstico es un momento fundamental, ya que para poder proponer temas que son prioritarios a tratar, primero debemos conocer las condiciones del contexto político, económico, social y cultural. Para ello las OSC participantes en la elaboración de la agenda presentaron información muy valiosa, que permite

conocer la realidad imperante. (Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas Estado de Hidalgo, 2006).

El diagnóstico realizado revela datos impresionantes, como el hecho de ser una entidad eminentemente rural -para el año 2006 era un 52%-, actualmente según cifras del INEGI en Hidalgo hay una población rural del 48%, contrastando con las cifras a nivel nacional que son de un 24%. Esta situación se torna delicada ante la falta de apoyo al campo hidalguense y la carencia de oportunidades laborales. Por el contrario se ha privilegiado la construcción de carreteras, cuando lo que se requiere es mayor apoyo al campo.

Como un reflejo del abandono al campo, se encuentra la emigración lo que ha llevado a muchos jóvenes hidalguenses -sobre todo- a perseguir *el sueño americano*, migrando hacia Estados Unidos. Históricamente, Hidalgo ha sido expulsor de población desde 1940. En un inicio la población migrante se dirigía hacia la zona metropolitana de la ciudad de México y después hacia los Estados Unidos de América. De acuerdo a datos del INEGI del censo de población y vivienda del año 2000, se calculo que el 26% de la población había emigrado fuera del territorio.

Hidalgo además ocupa el quinto lugar de pobreza, marginación y rezago social. Queda claro que no se han podido identificar ni abatir las problemáticas locales, aunado a que las políticas gubernamentales son de alcance general que poco impactan a nivel local, máxime cuando Hidalgo presenta una gran dispersión poblacional de 4596 Localidades, 4497 (97.85 %) de ellas son de

menos de 2500 habitantes y solo 99 (2.15%) son mayores a 2500 habitantes. (INEGI, 2000).

Cabe mencionar que, además, en el diagnóstico realizado se abordaron temas como la falta de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en Hidalgo.

Por lo que se llegó a la conclusión de que en Hidalgo, se carece de verdaderas políticas públicas que permitan la solución de problemáticas locales.

3.1.3. Construcción y propuestas surgidas de la agenda amplia.

La agenda se construyó con la participación de todas las OSC que asistieron. Cabe previamente se les enviaron unos cuestionarios, que sirvieron para ir recopilando la información necesaria para que de acuerdo al conocer universo de trabajo de las organizaciones se propusieran las mesas de trabajo.

El formato que sirvió para construir la agenda amplia, estaba dividida en cuatro áreas temáticas: a) democracia, y participación ciudadana; b) patrimonio y desarrollo humano: libertades culturales, derecho a la educación, estrategias sustentables para la cultura y la soberanía cultural; c) nuevo pacto económico Social; d) Régimen de gobierno y estado social.

De esta manera se dividieron las OSC de acuerdo a cada área temática de interés, denominadas mesas de trabajo) y una vez conformadas las mesas, cada OSC presento tres de los principales problemas que como organización deseaba que se atendieran, delimitando por problema, el ámbito territorial, y las que consideraba eran las principales causas del problema.

El siguiente paso era que de los tres problemas seleccionados, eligiera cada OSC el problema que considerara de mayor importancia, además de realizar una clara descripción del problema, luego las acciones que proponen para solucionar el problema, y por ultimo de todas las acciones se seleccionaba la que pareciera más acertada y factible a largo plazo.

Fue así que se logro construir con los resultados de cada mesa, una agenda amplia, la cual arrojó aportaciones importantes identificando problemas: el ámbito de acción, las causas y las propuestas.

A continuación se presenta los resultados arrojados por cada mesa. (Ver Anexo IV).

a) Sobre la mesa de democracia y participación ciudadana:

La problemática principal fue un alto nivel de abstencionismo, así como condiciones de hegemonía partidaria, caciquismo, elaboración de políticas públicas excluyentes de participación ciudadana, participación pasiva, cultura política subalterna, debilidad de la sociedad civil y falta de democracia municipal.

Se discutió el tema de la agenda de gobierno, la cual se consideró como excluyente y de baja pluralidad, para ello anotaré las causas:

- 1) No se incorporan las demandas ni problemáticas de diferentes grupos sociales;
- 2) No responde a las diversas necesidades;
- 3) Solo responde a intereses parciales;
- 4) Son insuficientes, en materia de derechos humanos, equidad de género, protección ambiental y cultura y defensa del patrimonio histórico, falta de transparencia y rendición de cuentas;
- 5) Por último se destacó la carencia de ciudadanía de las instituciones públicas.

b) Patrimonio y desarrollo humano:

Sobre este punto se colocó en la mesa la falta de: libertades culturales, derecho a la educación, estrategias sustentables para la cultura y la soberanía cultural. Aunados a fuertes procesos de emigración como fenómeno multidimensional que afecta el tejido social del patrimonio cultural y desarrollo humano del estado de Hidalgo, implantación de modelos educativos homogeneizantes que no son aplicables a las comunidades indígenas, deterioro ambiental y políticas que merman el desarrollo social integral.

c) Nuevo Pacto Económico Social.

En este rubro se abordó la problemática presentada en las regiones indígenas de la entidad donde impera la desigualdad y discriminación. Por un lado en Huejutla se observa: discriminación a la población Indígena -en especial las mujeres-, quienes tienen pocas oportunidades de trabajo; así como un clima de violencia intrafamiliar. En el caso de Ixmiquilpan las principales problemáticas son: la emigración, empleo mal remunerado, desintegración familiar, violencia social, cambios en la visión cultural y de vida; saqueo de los recursos naturales y de obras de arte sacro.

En el resto del Estado, principalmente en Pachuca se observa, un déficit en la atención en salud, sida, discriminación, violencia y desintegración familiar, carencia de fuentes de trabajo, resultando afectados principalmente los adolescentes. De los empleos existentes, estos tienen un bajo nivel de salarios, pocos apoyos para jóvenes, aunado a una pérdida de identidad cultural, pocos espacios de esparcimiento, marginación, aunado a la poca atención de las autoridades e instituciones.

d) Régimen de gobierno y estado social.

En cuanto al régimen de gobierno y estado social, se habló de una falta de conocimiento de las formas de organización de las comunidades, cacicazgos, falta de reconocimiento a las autoridades tradicionales, uso de programas sociales para fines partidistas, inexistencia de proyectos

de nación a largo plazo, desigualdad, desconfianza en las instituciones gubernamentales, desconfianza en las instituciones gubernamentales y represión.

Como observamos la problemática es variada y extensa. No se podía esperar menos sabiendo que la entidad tiene altos niveles de marginación y rezago social, por lo que no es poca la problemática detectada. Ahora la parte interesante es observar que resultados causó una vez que lo desarrollado en cada mesa se presentó ante el pleno de las organizaciones participantes, para decidir la jerarquización y priorización de los temas.

3.1.4 Conformación de la Agenda priorizada.

Una vez detectado las problemáticas, el ámbito de acción, las causas y las propuestas, se pasó a la priorización y jerarquización de los temas más importantes. Quedando conformada la agenda priorizada con 19 puntos que se consideraron deben ser atendidos por las diferentes instancias. (Ver anexo).

Si bien hubo temas muy importantes como: impulsar verdaderos institutos autónomos, garantizando su plena ciudadanía; una ley en materia de pueblos indígenas; el impulso de una Ley de participación ciudadana; la revisión de la Ley electoral en el estado para reducir costos, tiempos y precampañas; reformar la Ley orgánica municipal para crear mecanismos de elección, inclusión y corresponsabilidad, así como mecanismos de planeación municipal participativa, por mencionar algunas. La propuesta que quedó como

numero uno en la lista para atenderse fue la “creación de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo”.

3.1.5 Acciones de agenda ciudadana de las OSC en Hidalgo.

Una vez establecida la agenda priorizada, las OSC reunidas determinaron impulsar las propuestas planteadas ya que estas no se podían quedar tan solo en un documento, sino que a pesar de los pocos espacios de interlocución, habría que posicionar la agenda de la sociedad civil en la agenda pública.

Por ello el la primera actividad planteada fue la presentación pública de la agenda. En un segundo momento se daría a conocer entre otras asociaciones civiles y organizaciones sociales de la entidad, con el objeto de que las que consideraran pertinente la suscribieran y la posicionaron. Para ello se instrumentaron acciones de visibilidad y articulación de las OSC en el nivel municipal y regional, y posteriormente convocar a la formación de Unión Estatal de Organizaciones Civiles del Estado de Hidalgo -UNIDOSC-H-, (hoy denominada “Red Unida de Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo). La conformación de la Red de OSC, fue un paso muy importante para generar mecanismos de incidencia ante las instancias gubernamentales y dar seguimiento de las propuestas y demandas de las OSC en Hidalgo.

Actualmente observamos que se han logrado efectuar las acciones planteadas, aunque aun falta que la propia Red de OSC, se fortalezca, sobre todo para que se puedan generar mayores mecanismos de incidencia. En este punto ya se han dado los primeros acercamientos con el congreso local, tanto en esta legislatura (LX) como en la anterior (LIX), quien recibieron a una comisión representativa de las organizaciones integrantes de la Red.

Si bien las respuestas hasta el momento han sido buenas voluntades e intenciones de algunas autoridades, esto no ha detenido a las organizaciones quienes han continuado con el proceso de cabildeo de las propuestas según el orden jerárquico establecido en la agenda. Por tal motivo las actividades han estado encaminadas a la creación del marco normativo referente a la “Ley Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo”.

3.2 Los resultados de la agenda ciudadana. El Proceso de la Ley de Fomento a las Actividades de las OSC para el Estado de Hidalgo.

Para el estudio y tratado de esta propuesta de Ley, diversas OSC del estado han venido realizando foros y encuentros en los cuales se ha discutido y analizado una propuesta de ley, misma que no puede ni debe ser formulada desde un escritorio, ni por un grupo de personas. Por el contrario debe ser creada con base en la participación decidida de las organizaciones, tomando en cuenta las características propias de nuestra entidad, ninguna ley que pretenda funcionar debe ser impuesta. La consensualidad debe ser condición

preponderante entre las OSC que presentan la iniciativa, y los actores políticos involucrados en su aprobación.

Bajo esta premisa, el 30 de junio de 2007, se realizó el primer foro estatal donde se instaló una mesa de discusión sobre la ley de fomento. De la cual surgieron propuestas que se fueron adicionando a las ya planteadas, y el reforzamiento de otras como la importancia del acceso a recursos públicos, la cual debe ser a través de mecanismos claros y transparentes, misma que permita inhibir malos manejos presupuestales, haciendo eficiente el manejo de los recursos destinados a proyectos claros y definidos, que se realizarán mediante el esquema de coinversión social. Se realizaron además reuniones regionales. La importancia de los foros y las reuniones con OSC de diferentes regiones del estado, por parte del comité promotor de la RED, ha sido con el objetivo de analizar las experiencias en la formulación e implementación de la Ley Federal de Fomento a las actividades de las OSC, y su adecuación para el estado de Hidalgo.

3.2.1 Consideraciones a la Ley de Fomento a las Actividades de las OSC de Hidalgo.

La construcción de la Ley de Fomento a las Actividades de la Sociedad Civil para el Estado de Hidalgo (LFAOSC-H), ha considerado la experiencia nacional, respecto a la Ley federal. Tomando en cuenta la identidad y la presencia de las OSC, con un rasgo universalista e inclusivo, que permita, la

tolerancia, confluencia y articulación de los organismos civiles y ciudadanos del estado de Hidalgo.

La LFAOSC-H, ha enfatizado el fomento a las capacidades de los miembros y asociaciones civiles con el objeto de fortalecer la formación y el fortalecimiento de la ciudadanización. La nueva ley se ha propuesto como vinculante en relación con las políticas públicas; y considerado fuertemente la transparencia y rendición de cuentas en todos los procesos de acceso a recursos públicos, para que en la dotación de recursos no existan criterios políticos ni partidistas. Ya que debe haber una disputa sana y cívica por la apertura política y por los fondos públicos.

Dicha ley contribuirá a reducir la brecha existente entre gobierno y sociedad, pues persiste una cultura de la desconfianza tanto entre los ciudadanos y entre autoridades. La nueva ley debe centrarse en la repercusión de beneficio público y no en la lógica de control, ni de establecimiento de mecanismos cerrados y excluyentes.

3.2.2 Importancia de una Ley de Fomento para las Actividades de la Sociedad Civil en Hidalgo.

Ante una situación donde la desigualdad reina a nivel mundial, agravándose en lo local, siendo nuestra entidad una de las más pobres de México, y ante la necesidad de detonar el desarrollo social del estado, han sido las organizaciones de la sociedad civil uno de los actores sociales más activos, sin

embargo la dispersión y la falta de apoyo gubernamental, a través de mecanismos claros y transparentes, no ha permitido permite potencializar sus capacidades.

Hay que considerar que en Hidalgo las OSC ya son una realidad en número y en ámbitos de acción, siendo las OSC del estado quienes trabajan en los diferentes ámbitos sean productivos, ecológicos, de apoyo a los grupos vulnerables (mujeres, adultos de la tercera edad, discapacitados, jóvenes niños, pueblos indígenas) en asuntos de salud reproductiva, lucha contra el sida, el combate a la pobreza y marginación, del rescate de la identidad cultural, la educación, la participación ciudadana, los derechos humanos, transgéneros, respeto a las preferencias sexuales, la asistencia social, preservación cultural, participación ciudadana, entre otras.

No obstante hasta la fecha no existe ninguna norma que permita el fomento y el apoyo tanto a las actividades civiles y a las organizaciones ciudadanas. En un momento preciso donde se debe construir el marco necesario que permita la creación de una nueva relación entre gobierno y la sociedad, misma que nos permitirá la construcción de políticas públicas, y sobre todo ayudara a mejorar la calidad de la democracia local.

El único referente en la materia es una *Ley sobre el sistema estatal de asistencia social* aprobada en 1988, la cual ya esta caduca y rebasada, pues fue creada en contextos y condiciones, alejadas de la realidad actual. Dicha ley está enfocada a un asistencialismo, manteniendo un esquema paternalista,

mismo que no contribuye a la necesidad imperante de detonar el desarrollo social.

Por estas razones para lograr construir una propuesta sobre la LFAOSC-H, fue importante conocer las condiciones en que se encuentran otras leyes estatales aprobadas, así como el referente nacional.

Estos datos los podemos encontrar en los Anexos I, II y III, en los cuales se observan entre otras características: la importancia de que la integración de los llamados consejos consultivos de la ley de fomento, el peso específico lo tenga la sociedad civil, que por ninguna manera, se apoye a organizaciones que tengan fines partidistas o religiosos. Evitar que el poder ejecutivo local tenga controles sobre los consejos consultivos y sobre las OSC, como es el caso de Tlaxcala, donde controla el consejo; y además con base en su recomendación el ejecutivo toma la decisión de negar o autorizar las solicitudes de registro de las OSC.

De hecho en esta misma entidad para poder ser liberados los recursos, las OSC registradas (a consideración del Poder ejecutivo), tienen que entregar al consejo un programa de trabajo, los cuales deberán de ser compatibles con el Plan Estatal de Desarrollo, como si las OSC, no tuvieran agenda propia.

En el caso de Tlaxcala, podemos considerar su Ley de Fomento como una de las leyes más regresivas, que no contribuyen al fortalecimiento de la democracia local. Caso contrario a la del DF, cuya ley ha sido retomada por

otras entidades como el caso de Puebla, a pesar de ser propuestas de partidos políticos y posiciones ideológicas contrarias.

En estas leyes hay varios puntos a destacar, como el hecho de que las OSC, son consideradas como instancias de consulta, para proponer objetivos, prioridades y estrategias de política de desarrollo social. No hay necesidad de crear consejos consultivos ciudadanos creados a modo, para simular una interlocución con la sociedad, como el caso de Hidalgo que en vez de que las OSC sirvieran como instancias de consulta se creó un organismo público – denominado Consejo Consultivo Ciudadano-, que no forma parte por definición como ya lo hemos anotado, de la esfera de la sociedad civil. Por lo que insistimos que sería mucho más efectivo la generación de mecanismos de interlocución con la sociedad civil, como la creación de un marco normativo, con lo que se podrán obtener mejores resultados.

Otro punto establecido es el de no desviar dinero de las OSC, para campañas, precampañas, procesos internos o actividades con fines electorales, de partidos políticos, de asociaciones políticas y religiosas, así como publicar cada año una lista en el periódico oficial o en los de mayor circulación, la lista de las OSC que estén registradas.

Sin embargo, en este estudio observamos que en todos los casos –con excepción del DF-, hay una ausencia del municipio, quedando fuera de la interlocución con la sociedad civil, a pesar de ser el nivel de gobierno más cercano con la sociedad.

3.2.3 Propuestas de las OSC para la Formulación de una Ley de Fomento en Hidalgo.

Como lo que se ha buscado es la elaboración de una Ley integradora y plural, se retomaron propuestas de diferentes OSC quienes han querido hacer valer su voz, contribuyendo en la construcción de una ley de fomento adecuada para el contexto local. A continuación se presentan las diferentes propuestas presentadas, con las cuales se fue fortaleciendo la iniciativa de LFAOSC-H.

- a) En primer lugar se propuso como necesario, dar un reconocimiento de interés público y seguridad jurídica a las Organizaciones de la sociedad civil en Hidalgo.
- b) Respeto irrestricto a la autonomía interna de las OSC y al objeto social de las organizaciones ya que ello constituye la identidad propia de la diversidad y el pluralismo de la sociedad hidalguense;
- c) Impedir que haya alguna forma de discriminación;
- d) Un registro único de OSC, que no haya duplicidades, que reduzca el costo y las dificultades administrativas;
- e) Sobre el financiamiento y fomento, además de considerar el objeto social establecido en la Ley Federal se deben definir claramente tres vertientes: a) Asistencia Social b) Desarrollo comunitario, proyectos productivos y preservación de los recursos naturales c) Participación ciudadana y construcción de ciudadanía. D) Educación, investigación, capacitación y difusión de la cultura. e) Fomentar la participación juvenil. F) La ley debe contener la vertiente de promoción, creación y

-
- legalización de OSC. g) Defensa, promoción, conservación y preservación del patrimonio histórico y cultural.
- f) Distribución de recursos a través de convocatorias públicas, criterios definidos, mecanismos de transparencia e imparcialidad en la dictaminación y entrega de recursos. Principalmente debe hacerse mediante proyectos de coinversión.
- g) Representación de las OSC en los órganos, comités y consejos, y en todo proceso que incluya reparto de recursos públicos, se debe incluir a representantes de las OSC, sin discriminación de ninguna índole. Su presencia no debe ser minoritaria con respecto a autoridades políticas o administrativas. Se deben incluir mecanismos: de insaculación y de representatividad.
- h) Debe ser vinculante con la Ley de Desarrollo social del Estado y otras relativas.
- i) Considerar de manera anual un monto significativo dentro del presupuesto estatal para las actividades de fomento, no menor al 5%.
- j) Establecer mecanismos para garantizar la distribución equitativa en la asignación de recursos para todos los distintos grupos sociales representados por las OSC.
- k) Se propone la creación de un instituto de Desarrollo de la Sociedad Civil en Hidalgo, (INDESCH), con su propia Comisión Técnica de Fomento, no de carácter burocratizado. Con una lógica de coordinación, enlace, distribución de recursos y evaluación de proyectos. Dentro del instituto que exista una comisión designada para dar acompañamiento y fortalecimiento a las OSC, en rubros como, ser donataria autorizada;

formación de nuevos liderazgos; generar convenios con colegios de profesionistas; realizar un portal de información sobre el trabajo de la sociedad Civil; generar una base de datos de OSC, sobre la validación y calificación de los proyectos presentados en coinversión; publicación de parámetros de evaluación, de las convocatorias emitidas; generar actividades de capacitación y formación; que el instituto realice un programa de las actividades a realizar, con la supervisión del consejo técnico; generar mecanismos, mesas y foros para desarrollar las capacidades de cabildeo y la incidencia de las OSC en las políticas públicas de la entidad; e Incluir grupos con diversidad de preferencias sexuales.

- I) Sobre el consejo Técnico del La ley de Fomento a las actividades de las OSC en Hidalgo. Se propone que el consejo Técnico de la ley debe contener la vertiente de promoción, creación y legalización de OSC; que el consejo técnico consultivo esté integrado por miembros de las OSC; que las postulaciones de los aspirantes sea mediante convocatorias abiertas en los medios informativos de mayor circulación y audiencia en el Estado; de los postulados: sólo podrán participar y ser electos los que comprueben no pertenecer a ningún partido político, cuando menos durante los 6 años anteriores a la postulación; el postulado o postulada deberá comprobar que no mantiene lazos de parentesco y/o consanguíneo hasta por cuarta generación con personas que ocupen o hayan ocupado cargos de elección popular en el año inmediato.

De acuerdo con las propuestas planteadas se inicio el proceso de elaboración de un anteproyecto de iniciativa de Ley, para ser presentado en el congreso local.

Las propuestas que se presentaron forman parte de movimiento ciudadano, que busca contribuir al desarrollo social del estado, a través del fomento de la participación ciudadana. Creando las condiciones de interlocución para una nueva relación gobierno-sociedad, basada en el dialogo, la inclusión, en el respeto pleno a los derechos humanos y en la corresponsabilidad, que nos permita la construcción de política públicas.

3.2.4 Sobre la Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Hidalgo.

De acuerdo a lo propuesto en la agenda ciudadana, elaborada por OSC de la entidad, se ha elaborado un anteproyecto de iniciativa de la LFAOSC-H, para ello se retomaron las propuestas presentadas, y a finales del año 2008 y a principios del año 2009, se elaboro la propuesta denominada **“Anteproyecto de Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Hidalgo”** (Ver Anexo VI). La cual fue elaborada por la Red Unida de Organizaciones de la Sociedad Civil, con asesoría jurídica especializada, y presentada el 17 de febrero de este año (2009), en primer lugar ante el presidente de la mesa directiva del congreso local, encabezada por el Dip. Héctor Pedraza, y posteriormente, presentada durante los meses subsecuentes ante las diferentes fracciones parlamentarias –Partido Nueva

Alianza, Partido Verde Ecologista de México, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional-, por lo que se ha iniciado un proceso intenso de cabildeo.

Los resultados de este proceso han sido muy positivos, ya que ha sido de interés para todas las fracciones parlamentarias, comprometiéndose ha impulsarla. Lo que puede significar el comienzo de una nueva historia en el estado, donde se establezca la importancia que tiene la sociedad civil para incidir en la generación de iniciativas de Ley, en la participación en los procesos de toma de decisión, lo cual es el marco idóneo para la elaboración de políticas públicas, mismas que son necesarias para la atención de problemáticas específicas.

Conclusiones

Como se ha presentado a lo largo de este trabajo, en Hidalgo, existe una inquietud e iniciativa de las OSC por coadyuvar a la solución de problemas específicos, de manera corresponsable. Por lo que se necesita un mayor acercamiento entre Gobierno y Sociedad Civil; por ello la necesidad de generar marcos normativos, que lo promuevan.

De ahí la importancia de la Agenda ciudadana que han elaborado las organizaciones de la sociedad civil, quienes actualmente deben seguir trabajando en el cabildeo e interlocución con los diferentes tomadores de decisiones, para lograr que su Agenda sea considerada y tomada en cuenta y, de esta manera, iniciar una nueva relación entre las partes.

Las problemáticas no tienen periodos delimitados, no aparecen cada tres o seis años, éstas no están sujetas a elección popular, es aquí donde se deben dar soluciones específicas a problemas específicos. En este punto podemos encontrar la experiencia de diversas organizaciones de la sociedad civil que han venido trabajando en problemáticas específicas sean en los ámbitos productivos, ecológicos, de apoyo a grupos vulnerables (mujeres, adultos de la tercera edad, discapacitados, jóvenes niños, pueblos indígenas) en asuntos de salud reproductiva, lucha contra el sida, preferencias sexuales, el combate a la pobreza y marginación, rescate de la identidad cultural, educación, la participación ciudadana, los derechos humanos y la asistencia social. En

consecuencia se deben fomentar las actividades que realizan las OSC, en una participación que va más allá de la pura y simple emisión de un voto.

Las asociaciones civiles de Hidalgo enfrentan un difícil contexto histórico social que puede ser abatido, con la suma de esfuerzos y voluntades entre el gobierno y la sociedad, siendo un paso importante la creación de LFAOSC-H.

Esta Ley en Hidalgo enfatizará el fomento a las capacidades de los miembros y asociaciones civiles con el objeto de fortalecer la formación y el fortalecimiento de la ciudadanía. Además busca ser vinculante en relación con las políticas públicas; y considera fuertemente la transparencia y rendición de cuentas en todos los procesos de acceso a recursos públicos, sin criterios políticos partidistas.

Las organizaciones en Hidalgo ya rebasan en cifras oficiales según el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil el número de 163, sin embargo hay muchas otras que no se han registrado pero que ya tienen un trabajo previo de años, pero que la desconfianza hacia las Instituciones, siguen trabajando de manera aislada y precaria, cuando lo que se necesita es que sean organizaciones fortalecidas y profesionales.

Para la generación de políticas públicas se requiere de la participación ciudadana, y sin participación ciudadana, no habrá democracia.

En esta investigación buscamos resolver la interrogante de Si la sociedad civil en Hidalgo, podría incidir en los procesos de toma de decisión.

Para ello tuvimos que clarificar en primer lugar el concepto de sociedad civil pues de lo contrario no lograríamos entender la importancia que tiene como un actor necesario y capaz de influir en el sistema político. Para ello recorrimos el proceso de evolución del concepto, hasta su definición actual, y sobre todo la importancia que ha tenido no solo para generar procesos democratizadores en gobiernos no democráticos, sino el rol tan importante que tiene para consolidar y mantener vigentes a las democracias existentes.

Y en México aunque lento, ya se observa cada vez más la incidencia de la sociedad civil, presionando y abriendo a las estructuras autoritarias, que se resisten a los procesos democratizadores.

Uno de los principales logros es sin duda, la creación de una Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, símbolo de lucha y consistencia de la sociedad civil autónoma y pujante del país.

Observar una mayor participación de la sociedad civil en los espacios públicos es muy significativo, porque ello puede derivar en la generación de verdaderas políticas públicas, y decimos verdaderas, porque como lo manifestamos en el planteamiento, debido a las condiciones históricas y estructurales en nuestro país, observamos la implementación de políticas gubernamentales pero no

públicas, y esto se debe a la ausencia de la participación ciudadana en su elaboración.

Y como lo hemos manifestado gobernar por políticas públicas es necesario para racionalizar las decisiones gubernamentales, incorporando la opinión y participación de los principales actores involucrados. De esta manera se logra dar resolver una problemática específica con una solución específica.

Por ello se vuelve necesario incorporar la participación de las OSC en los procesos de toma de decisión, ya que su actuar va más allá de periodos electorales, atendiendo problemáticas específicas, convirtiéndolos en aliados estratégicos, cuando son consideradas como órganos de consulta.

Y es en los gobiernos locales donde pueden ser más importantes, ya que es allí donde ante los periodos de gobierno al ser tan cortos necesitan tomar decisiones prontas, y que mejor que acercarse a las asociaciones para conocer no solo alternativas de decisión, sino detectar las problemáticas prioritarias a atender.

Sin embargo, esto aun no es la regla, por el contrario solo se observan algunas excepciones. No obstante las organizaciones civiles han generado sus propias agendas, las cuales buscan ser posicionadas ante la opinión pública, para luego ser retomadas en la agenda pública.

Por eso se debe reconocer el esfuerzo y la lucha que han emprendido organizaciones de la sociedad civil que tratan de abrirse camino en los espacios públicos e instancias de interlocución con los tomadores de decisión, para lograr que en las decisiones gubernamentales, se tomen en cuenta sus asuntos, temas y necesidades.

Hablar de la agenda de la sociedad civil, y de su integración con la agenda gubernamental, no implica la imposición de una agenda sobre la otra, sino el intercambio de visiones y la presentación de alternativas para la intervención, mediante el dialogo entre las partes. Así, el tomador de decisiones tendrá una óptica más amplia para buscar la solución de los problemas, con eficiencia, eficacia y legitimidad.

La conjunción de la agenda del gobierno y la sociedad, ayudará a mejorar la relación existente entre el gobierno y la sociedad en la entidad. Estos actores tienen objetivos en común, ambos buscan o deben buscar, el bien común.

Basta reiterar que el decir conjuntar agendas, no significa la imposición de una agenda sobre la otra, sino dialogar y que los temas señalados en la agenda de la sociedad civil, puedan ser retomadas por el gobierno. De esta manera se ira incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de elaboración de las políticas. A esto le llamo una acción integradora, que en el caso de Hidalgo sería algo innovador, incluir a las organizaciones de la sociedad civil en las tomas de decisiones. Recordemos que “las políticas públicas responden a lo público, no al intervencionismo gubernamental que

excluye a los ciudadanos de las grandes decisiones públicas”. (León y Uvalle, 50:1999)

Por ello ha sido muy significativo que ante condiciones adversas, las OSC del estado de Hidalgo hayan impulsado una agenda ciudadana, con la cual se están abriendo paso, para incidir en los procesos de toma de decisiones, y como resultado directo se encuentra la generación de una iniciativa de Ley que busca fomentar las actividades realizadas por las OSC.

Impulsar esta Ley, permitirá abrir nuevos canales y espacios de interlocución, tan carentes en la entidad. Es el momento idóneo para que los actores políticos se den cuenta que la presencia de la sociedad civil puede ayudar a dinamizar la estancada democratización y dotar de legitimidad al propio sistema político, ante la desconfianza presente hacia las instituciones políticas, llámense, gobierno, partidos, congreso, tribunales, ejercito, policía, es decir, toda aquella identificada con el poder político, incluyendo a la clase política.

La experiencia arrojada por las OSC en la entidad, impulsada por un grupo de organizaciones interesadas en romper con los esquemas tradicionales de participación, reunidas en la Red Unida de Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo, permite confirmar la hipótesis de que la sociedad civil que esta emergiendo, es capaz de generar iniciativas que incidan en los procesos de toma de decisión.

Si Hidalgo busca ser un estado democrático, necesita generar marcos legales que incentiven la participación de la sociedad, de lo contrario seguirá en un

proceso de consolidación democrática, la cual ha quedado demostrado que no se lograra a través de procesos electorales.

Y para incentivar la generación de políticas públicas, se requiere de la participación de la sociedad. Por esta razón y ante la ausencia de mecanismos formales, no observamos –aun- las condiciones adecuadas para que puedan gestarse las políticas públicas. Por ello es importante que las autoridades gubernamentales, de los tres niveles de gobierno construyan y promuevan, la formación de agendas comunes, como un primer paso la generación de políticas públicas en Hidalgo.

Bibliografía.

- Aguilar Villanueva, Luís F. (1990) “Política Publica y Gobierno del Estado” en ***Políticas Publicas La Revista del Colegio***, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A.C. Año II, Núm. 4, México.
- -- (2000) ***El Estudio de las Políticas Públicas***, Miguel Ángel Porrúa, México.
- -- (2003) ***La Hechura de las Políticas***, Miguel Ángel Porrúa, México.
- -- (2003) ***Problemas Públicos y Agenda de Gobierno***, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Alarcón Olguín, Víctor, (1999) “Ciudadanía y participación política en América Latina” en ***Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política***, CNCPYAP/ UAM /IIS/ FCP UNAM, México.
- Almond, Gabriel y Sidney, Verba. (1970) ***Cultura Cívica***, FOESSA, Madrid.
- Arellano Gault, David y Rivera Sánchez, Liliana (1999) “Gobiernos Locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social” en ***Gestión y Política Publica***, CIDE, Vol. VIII, Núm. 1, México.
- Armony, Ariel C. (2008) “Sociedad Civil y democracia en América Latina” en *Pensamiento propio. Publicación trilingüe de ciencias sociales de América Latina y el Caribe. Edición especial. Sociedad Civil y Construcción de Ciudadanía. Julio-diciembre 2008, año 13. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Centro de Estudios Globales y Regionales, Icaria Editorial e IEPALA. Buenos Aires, Argentina.*

- Avritzer, Leonardo y de Sousa Santos, Boaventura (2005). “Para ampliar el canon democrático”, en Eurozine - the netmagazine. Brasil.
- Azpeitia Díaz, Armando (2005) “El movimiento democratizador del magisterio hidalguense”, en **Estado y Movimientos Sociales en Hidalgo**, RNIU-UAEH. México.
- Barber, Benjamín (1996) Jihad vs. Mac World (How globalism and tribalism are reshaping de world), Ballantine Books, New York.
- Bobbio Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco (1995) **Diccionario de Política**, siglo XXI editores, México.
- Bolos, Silvia. (1999) “Construcción de nuevas formas de participación ciudadana”, en **Ciudades, ciudadanía y gestión democrática 41**, enero – marzo, RNIU, Puebla México.
- Brugué, Quim y Gomá (Coordinadores), (1998) **Gobiernos Locales y Políticas Públicas. Bienestar social, Promoción Económica y Territorio**, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Buci-Glucksmann, Christine (1986) **Gramsci y el Estado (Hacia una teoría materialista de la Filosofía)**, Siglo XXI editores. México.
- Cabrero, Enrique (2004) “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar”, en **Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local**. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.
- Canto Chac, Manuel (2005) “La democracia local desde la perspectiva ciudadana” en **Ideas y propuestas para la agenda ciudadana municipalista**, CESEM, México.

-
- Castro y Castro, Fernando (2007) “Avances y desafíos de la relación sociedad civil-gobierno” en ***Avances y desafíos dela relación sociedad civil gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.*** Secretaria de Gobernación, México.
 - Chihu Amparán, Aquiles (1991) “Sociedad civil y Estado en Hegel y Marx” en Iztapalapa vol.18, no.24, Universidad Autónoma Metropolitana. México.
 - Concha Malo, Miguel (2007) “La ley de Fomento, retos participativos para la democracia” en ***Avances y desafíos dela relación sociedad civil gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.*** Secretaria de Gobernación, México.
 - Cuevas Córdova, Othón (2007) “El poder Legislativo y la sociedad civil”, en ***Avances y desafíos dela relación sociedad civil gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.*** Secretaria de Gobernación, México.
 - Dagnino Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (2006). ***La disputa por la construcción democrática en América Latina.*** Fondo de Cultura Económica. México.
 - --. (2006) Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina.
 - -- (2008). “Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo” en ***Innovación democrática en el***

Sur. Participación y representación en Asia, África y América Latina.

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

- Diamond Larry, (1997) “Repensar la Sociedad Civil”, en Revista **Metapolítica**, número 2, volumen 1, Abril - Junio, México.
- Emmerich, Ernesto y Maldonado, Cesar. (1999) “Cultura Política de los estudiantes de la UAM-I”, en Polis 98, Cultura Política y debate teórico: análisis psicosocial y sociológico. UAM, México D.F.
- Espinosa Henao, Mauricio (2006) **Agendas Ciudadanas Municipalistas, cuadernos de formación municipal**, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C. México.
- Farinati, Alicia Noemí (2006) “La sociedad civil en Hegel y en Marx” en aliciafarinati.com.ar.
- Fernández Santillán, José F. (2001) “Democracia, sociedad civil y ciudadanía”, en **Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal**, IEDF, México.
- Font, Joan (2004) “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, en **Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local**. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.
- Fung, Thalía (2002) “La Dinámica de la Sociedad Civil y el Estado” en **Los Desafíos de la Ciencia Política en el Siglo XXI**, Universidad de la Habana/CNCPYAP/Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.

-
- Gramsci, Antonio. (1990) **Escritos políticos** (1917-1933), Siglo XXI editores. México.
 - Gutiérrez Mejía, Irma Eugenia (2005) “Liberación Minera: surgimiento y derrumbe de un movimiento democrático en el sindicato minero”, en **Estado y Movimientos Sociales en Hidalgo**, RNIU-UAEH. México.
 - Hernández García, Ma. Aidé (2006) **El capital social y la cultura política en el compromiso cívico en México**, tesis para obtener el grado de doctor en ciencia política, FLACSO. México
 - Hernández Mogica, Javier (2001) **Organización campesina y lucha agraria en el estado de Hidalgo**, UAEH. México.
 - Hernández Vega, Raúl (1991) **Análisis de dos discursos de Kant sobre la sociedad civil**. UNAM, México.
 - -- (1995) **La idea de sociedad civil en Hegel**. UNAM, México.
 - Herrera Cabañas, Arturo (1995) **Los movimientos campesinos en el estado de Hidalgo. 1850-1876**, Gobierno del estado de Hidalgo. México.
 - Hobbes, Thomas (2006) **Leviatán**, INEP AC.
 - Huntington, Samuel (1994) **La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX**, Paidós, Barcelona.
 - Jorge Carpizo, (1996) **El presidencialismo mexicano**, Siglo XXI, México.
 - Kervégan, Jean-François (1999) **Sociedad civil y derecho privado. Entre Hobbes y Hegel** en Res publica, Universidad de Murcia.
 - León y Ramírez, Juan Carlos y Uvalle Berrones, Ricardo (1999) “Dimensiones contemporáneas del espacio publico: la nueva relación del gobierno y la sociedad” en **Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política**, CNCPYAP/ UAM /IIS/ FCP UNAM, México.

-
- Locke, John (1980) **Ensayo sobre el gobierno civil**, editorial Aguilar. Madrid.
 - Meade, Joaquín (1987). **La huasteca hidalguense**, Gobierno del estado de Hidalgo. México.
 - Merino Huerta, Mauricio (1990) “Política Pública y Gobierno del Estado” en **Políticas Publicas La Revista del Colegio**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A.C. Año II, Núm. 4, México.
 - Millan René y Rabontnikof (1999) “Espacio Público, Cultura Política y Virtudes Democráticas” en **Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política**, CNCPYAP/ UAM /IIS/ FCP UNAM, México.
 - Moreno S., Pedro Humberto (1990) “Diagnostico y perspectivas de la descentralización en México. Intento de aplicación de un enfoque de Política Pública” en **Políticas Publicas La Revista del Colegio**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A.C. Año II, Núm. 4, México.
 - O'Donnell, Guillermo (2004) **Notas sobre la democracia en América Latina**, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
 - Olvera, Alberto J. e Isunza Vera, Ernesto (2004) “Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una practica de la ciudadanía”, en **Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local**. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.
 - Poiré Castañeda, Alfonso (2007) “Instrumentos legales para una nueva relación gobierno-organizaciones de la sociedad civil” en **Avances y desafíos dela relación sociedad civil gobierno. A tres años de**

creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Secretaria de Gobernación, México.

- Przeworski, Adam, (1998) “El Estado y el Ciudadano” en **Política y Gobierno**. CIDE, 2º. Semestre, México.
- Raventós, Ciska (compiladora) (2008). **Innovación democrática en el Sur. Participación y representación en Asia, África y América Latina**, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Argentina.
- Robles Gil, Rafael Reygadas (2005) **Abriendo Veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles**, Convergencia de Organismos por la Democracia- Indesol. México.
- Robles Gil, Rafael Reygadas (2007). “Pasado y futuro de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” en **Avances y desafíos de la relación sociedad civil gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil**. Secretaria de Gobernación, México.
- Rousseau, Juan Jacobo (1999) **Discurso sobre el origen de la desigualdad**, Editado por elaleph.com.
- Rousseau, Juan Jacobo (1999) **El Contrato Social o Principios de Derecho Político**, Editado por elaleph.com.
- Salazar Sánchez Ana María (2007) “Marco legal de las organizaciones de la sociedad civil” en **Avances y desafíos de la relación sociedad civil gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de**

-
- la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.** Secretaria de Gobernación, México.
- Sfez, Lucien (1990) “Crítica de la racionalidad” en **Políticas Públicas La Revista del Colegio**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A.C. Año II, Núm. 4, México.
 - Vargas González, Pablo (2005). **Estado y Movimientos Sociales en Hidalgo**, RNIU-UAEH. México.
 - Vargas González, Pablo (2007). **Hidalgo. Agenda de Derechos Humanos. Hacia la formulación de una política pública local.** ACADERH, México.
 - Vargas González, Pablo (2008). “Hidalgo: construcción de alternativas de la Sociedad Civil y Agenda para el desarrollo local”, en **Ciudadanía y Democracia-sistematización de los aportes é incidencia de Organizaciones Civiles al Desarrollo Local**, Rostros y Voces, FDS, A.C. México.

Documentos consultados.

- Datos estadísticos de INEGI. XII CGPV 2000. Tabulados básicos. Hidalgo. Localidades por municipio, y su distribución según tamaño de localidad
- Datos estadísticos de CONAPO.
- Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas Estado de Hidalgo (2006) Fundación Rostros y Voces, FDS, A.C. México.
- Informe sobre la Democracia en América Latina, PNUD, 2004

- Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil.
- Ley de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil en el estado de Zacatecas y sus municipios.
- Ley de fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz-Llave.
- Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del Estado de Tlaxcala.
- Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles para el estado de puebla.
- Ley que establece las bases para el fomento de la participación de la comunidad. (Guerrero)
- Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles para el distrito federal.
- Ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social para el estado de Baja California.
- Ley sobre el sistema estatal de asistencia social.

Internet.

Portal del Instituto Nacional de Desarrollo social. www.indesol.gob.mx y
www.corresponsabilidad.gob.mx

<http://www.jornada.unam.mx/2008/02/26/index.php?section=politica&article=011n1pol>

Agencia Informativa Desde Abajo, Tecnología de Información y Comunicación

A.C <http://www.desdeabajo.org.mx/wordpress/?p=190>

ANEXOS

ANEXO I

Entidades con leyes en la materia o similares

Entidad Federativa	Nombre de la ley.	Fecha de aprobación
Baja California	Ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social para el estado de Baja California.	2 de marzo de 2001
Distrito Federal	Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles para el distrito federal.	23 de mayo del 2000
Guerrero	Ley que establece las bases para el fomento de la participación de la comunidad.	13 de mayo de 1987 (Última reforma publicada en el periódico oficial: 16 de agosto de 1994)
Puebla	Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles para el estado de puebla.	1 de diciembre de 2005 (Grupo parlamentario del partido acción nacional)
Tlaxcala	Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del Estado de Tlaxcala	8 de septiembre del 2003.
Veracruz	Ley de fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las	11 de febrero 2002

	Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz- Llave.	
Zacatecas	Ley de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil en el estado de Zacatecas y sus municipios.	28 de enero del 2004
“Ley nacional”	Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil.	9 de febrero de 2004
*Hidalgo	<i>Ley sobre el sistema estatal de asistencia social.</i>	<i>31 de diciembre de 1988.</i>

*Fuente: elaboración propia con base en las Leyes consultadas.

ANEXO II

Integración de los consejos y comisiones de las Leyes de Fomento

Nacional y estatales.

Nacional	Tlaxcala Consejo Estatal de Organizaciones Sociales	Baja California
El Consejo es un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tendrá por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro, así como concurrir anualmente con para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento.	Organismo de asesoría y consulta	Órgano de consulta para la planeación y evaluación de las políticas públicas en materia social.

<p>I. Un servidor público que designe , quien lo presidirá;</p> <p>II. Nueve representantes de organizaciones, cuya presencia en el Consejo será por tres años, renovándose por tercios cada año.</p> <p>III. Cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural; emitirá las bases para la selección de estos representantes;</p> <p>IV. Dos representantes del Poder Legislativo Federal, uno por cada Cámara</p> <p>V. Un Secretario Ejecutivo, designado por el Consejo a propuesta del Presidente del mismo.</p>	<p>I. Un Presidente, designado por el Ejecutivo del Estado;</p> <p>II. Un Secretario Técnico, designado por Ejecutivo del Estado;</p> <p>III. Un Vocal, designado por el Poder Legislativo;</p> <p>IV. Dos Consejeros propietarios y dos suplentes, designados de entre las organizaciones sociales mediante el procedimiento de insaculación</p> <p>En caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad. El Vocal a que se refiere la fracción III de este artículo tendrá derecho a voz pero sin voto, durará en su cargo por el periodo de que corresponda.</p>	<p>I- El Gobernador del Estado o el representante que éste designe;</p> <p>II.- El Director General del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de ;</p> <p>III.- El Titular de de Desarrollo Social en el Estado;</p> <p>IV.- Un miembro designado por cada uno de los ayuntamientos del Estado, y</p> <p>V.- Los miembros de las organizaciones por cada uno de los municipios del Estado, en la cantidad que a continuación se señala.</p> <p>a) Tijuana: cuatro b) Mexicali: tres c) Ensenada: dos d) Tecate: uno e) Rosarito: uno</p>
--	---	--

*Fuente: elaboración propia con base en las Leyes consultadas.

ANEXO III

Representación de la Sociedad Civil en los Consejos o Comisiones.

	Nacional	Tlaxcala	Baja California
Ejecutivo	1	2	3
Legislativo	2	1	
Municipios			5
Sectores académico, profesional y científico	4		
Sociedad Civil:	9	2	11

*Fuente: elaboración propia con base en las Leyes consultadas.

ANEXO IV

Agenda Amplia: Propuestas surgidas en la discusión

Mesa 1. Democracia y participación ciudadana.

Problemática:	Causas
Abstencionismo	El alto abstencionismo que presentan las elecciones en la entidad es causada por tres aspectos principales: 1) falta de opciones partidarias reales 2) la falta de educación cívica y 3) experiencias, anteriores y recientes de no respeto a la voluntad popular.
Condiciones de hegemonía partidaria	1) La carencia de pluralismo político, en que por décadas se han impedido las expresiones diversas en los distintos ámbitos del poder local 2) la presencia fuerte del Corporativismo, como forma de control político, 3) la Cooptación, es decir el reclutamiento de personajes progresistas al sector gubernamental y 4) Insuficientes condiciones de competencia y participación política.
Caciquismo	Causas: 1) Control político férreo en

	<p>zonas rurales e indígenas 2) la persistencia de liderazgos tradicionales y 3) las condiciones deplorables de marginación y pobreza.</p>
Políticas públicas excluyentes de participación ciudadana.	<p>Causas: 1) En la formulación, elaboración y ejecución de acciones, planes y leyes no se hace consulta real a la sociedad 2) No incluye la intervención de la sociedad civil organizada. 3) y solo se realizan Foros legitimadores, que avalan propuestas hechas de antemano.</p>
Participación pasiva	<p>1) Se tiene una percepción reducida de la democracia solo a la participación electoral 2) el Derecho a la información es insuficiente y 3) existe un control oficial de medios de comunicación que no permite la información crítica y veraz.</p>
Cultura política subalterna.	<p>Causas: 1) la presencia del paternalismo y de prácticas clientelares 2) la falta de educación cívica y 3) Condiciones de pobreza y marginación.</p>

Debilidad de la sociedad civil.	1) La inexistencia de un marco legal para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil 2) la apatía a la organización ciudadana 3) Precariedad en el funcionamiento de las OSC y 4) el trabajo desarticulado, disperso y sin incidencia de las OSC.
Falta de democracia municipal.	1) La carencia de formas de participación 2) la toma de decisiones unilaterales 3) el “presidencialismo” municipal y 4) una ley orgánica municipal anacrónica y no observable.
Agenda de gobierno excluyente y de baja pluralidad.	1) No se incorporan las demandas ni problemáticas de diferentes grupos sociales 2) No responde a las diversas necesidades 3) Solo responde a intereses parciales 4) Son insuficientes, en materia de derechos humanos, equidad de genero, protección ambiental y cultura y defensa del patrimonio histórico.
Falta de transparencia y rendición de cuentas.	1) No hay ley de transparencia 2) No existen mecanismos de información y rendición de cuentas de presupuestos económicos y políticas sociales 3) existen evidentes problemas de corrupción en los niveles estatal y municipal.

Carencia de ciudadanía de las instituciones publicas.	1) Control de los cargos ciudadanos para elites locales arraigadas 2) bajo grado de servicio civil de carrera 3) Nula presencia de la sociedad civil organizada 4) Designación partidista de los cargos 5) Perfiles inadecuados en cargos públicos.

*Fuente: Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas Estado de Hidalgo (2006)

Fundación Rostros y Voces, FDS, A.C. México.

Propuestas de la Mesa 1	
Creación de mecanismos de democracia participativa.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación del Marco legal de fomento y reconocimiento de las Organizaciones de la sociedad Civil (OSC). 2. Creación del Marco legal para garantizar el acceso a la información y transparencia. 3. Reformulación del referéndum, plebiscito, consulta popular y en especial de una Ley de participación ciudadana.
Fortalecer la participación en políticas públicas	<ol style="list-style-type: none"> 1.Revisar el marco jurídico general que regula las responsabilidades de servicios públicos. 2.Mejorar proceso de consulta y auscultación de diseño de leyes.

	<p>3.Control ciudadano de los cargos públicos.</p> <p>4.Garantizar ciudadanía de organismos públicos.</p>
Reformar político electoral.	<p>1.Incorporación a las OSC a la mesa de reforma política.</p> <p>2.Reducir el número de elecciones mediante empate de procesos.</p> <p>3.Revisión y actualización de la ley electoral y medios de impugnación.</p> <p>4.Impulsar la equidad en el otorgamiento de prerrogativas electorales.</p> <p>5.Reducir costo tiempo de elecciones.</p> <p>6.Reglamentar la democracia de los partidos políticos.</p>
Crear un programa de educación cívica dirigida a jóvenes y niños.	
Ampliar mecanismos de participación ciudadana.	
Reformular Ley Orgánica Municipal: elección de representantes vecinales y participación corresponsable.	

*Fuente: Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas Estado de Hidalgo (2006)

Fundación Rostros y Voces, FDS, A.C. México.

MESA 2. Patrimonio y desarrollo humanos: libertades culturales, derecho a la educación, estrategias sustentables para la cultura y la soberanía cultural

Problema.	Ámbito Territorial.	Causas principales.
Fuertes procesos de Emigración como fenómeno multidimensional que afecta el tejido social del patrimonio cultural y desarrollo humano del estado de Hidalgo.	Todo el estado a agudizado en zonas marginadas	1) Falta de oportunidades de desarrollo integral de las regiones y de las familias 2) Transculturización 3) Falta de políticas públicas para frenar la migración
implantación de modelos educativos homogeneizantes que no son aplicables a las comunidades indígenas	Federal y estatal.	1) Imposición de programas educativos sin considerar las realidades sociales y regionales 2) Desconocimiento de la diversidad cultural del estado 3) Estructuración vertical de los modelos educativos
Deterioro ambiental.	Ámbito territorial: local, estatal, federal	1) No aplicación de políticas y legislación ambientales existentes 2) Falta de conciencia de la

		importancia de la biodiversidad 3) Falta de existencia de un órgano estatal regulador.
Políticas que merman el desarrollo social integral	Federal, Estatal, y Local	Política social paternalista, Utilización de políticas con fines partidistas, Falta de políticas incluyentes.

*Fuente: Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas Estado de Hidalgo (2006)

Fundación Rostros y Voces, FDS, A.C. México.

Propuestas de la mesa 2.
Elaboración y ejecución de programas de desarrollo regional en base a una participación horizontal de los distintos actores sociales.
Inclusión en los planes de estudio, programas integrales sobre salud, diversidad cultural y medio ambiente.
Elaboración, ejecución y supervisión de proyectos productivos sustentables de acuerdo a las condiciones y necesidades propias de cada región.
Exigir la creación de un órgano estatal regulador de las leyes ambientales federales, estatales y municipales donde los procedimientos sean verdaderamente democráticos y los miembros cubran los perfiles adecuados

*Fuente: Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas Estado de Hidalgo (2006)

Fundación Rostros y Voces, FDS, A.C. México.

Mesa 3. Nuevo Pacto Económico Social.

Problemáticas.
Problemática en regiones indígenas de la entidad se padecen mecanismos de desigualdad y discriminación: Huejutla: discriminación (población Indígena, mujer, pocas oportunidades de trabajo, Violencia intrafamiliar).
Ixmiquilpan: Emigración, empleo mal remunerado, desintegración familiar, violencia social. Educación, Cambios en la visión cultural y de vida. Saqueo: de los recursos naturales obras de arte religioso, patrimonio cultural.
Pachuca (y nivel estatal): salud, sida, discriminación, familia laboral social, afectados adolescentes, ama de casa desintegración familiar.
Problemática detectada: Bajo nivel de salarios, Pocos apoyos para jóvenes, Perdida de identidad cultural, poco deporte, marginación. Poca atención de las autoridades e instituciones.

*Fuente: Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas Estado de Hidalgo (2006)
Fundación Rostros y Voces, FDS, A.C. México.

Problemática Priorizada.	
Problemática.	Causas.
Violación sistemática de los derechos fundamentales de hombre y mujeres, sobre todo de sectores vulnerables (población indígena, mujeres entre otros) en el estado de hidalgo.	Baja calidad de la educación Programas asistenciales, incompleto que además no están encaminados al pleno desarrollo. Políticas publicas que no están acordes a la realidad de nuestro país, políticas paternalistas.

Falta de empleo bien remunerado para impulsar el desarrollo integral	Orientación del capital hacia el rubro financiero y no al desarrollo productivo. Sub utilización de recursos humanos y de infraestructura existente. Desigual distribución de la riqueza fomentando la concentración. Polarización: pobreza—riqueza. Inadecuadas (a veces inexistente) políticas de fomento a la actividad productiva.
Mala calidad de la educación.	Desinterés de las instituciones e instancias encargadas de fomentar la educación (SEP). Sometimiento de los esquemas educativos ha intereses externos. Poco apoyo a los sistemas educativos para preparar a la población e integrar a los egresados a los sistemas productivos No existe perspectiva de calidad de vida a través de la educación institucional.

*Fuente: Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas Estado de Hidalgo (2006)

Fundación Rostros y Voces, FDS, A.C. México.

Propuestas.	
Violación sistemática de derechos fundamentales de hombres y mujeres.	<p>Aplicación efectiva del artículo 2º constitucional (perito-traductor)</p> <p>Capacitación para sensibilizar a los funcionarios en derechos humanos y evitar que se cometan abusos.</p> <p>Reconocimiento de autoridades tradicionales de la comunidad por parte de las instancias gubernamentales.</p> <p>Promover el cabildo indígena, integrado por las autoridades tradicionales de las comunidades.</p>
Falta de empleo bien remunerado	<p>a) Creación de programas que promuevan proyectos productivos, manejados y vigilados por instancias ciudadanas. b) Capacitación para el reconocimiento y el manejo de los recursos existentes en la comunidad c) Capacitar a grupos organizados de las comunidades para el manejo racional de los recursos.</p> <p>d) Revisión de la normatividad de los programas sociales para evitar que sean asistencialistas y transformarlos en productivos.</p>

Mala calidad de la educación:	<p>Exigir el cumplimiento efectivo del art. 3º constitucional (educación laica y gratuita)</p> <p>Revisar la normatividad de las instancias gubernamentales encargadas de la educación, así como la profesionalización de los profesores en la enseñanza bilingüe, para que los programas de enseñanza sean acorde a las características de la comunidad.</p> <p>Que a nivel municipal y estatal se deje de ser solo administrador del presupuesto y se tenga una participación en el diseño de programas de acuerdo al municipio y estado.</p> <p>Exigir que la planta de profesores sea completa (profesor y grado) y bien remunerada.</p>

*Fuente: Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas Estado de Hidalgo (2006)

Fundación Rostros y Voces, FDS, A.C. México.

Mesa 4. Régimen de gobierno y estado social.

Problemática	Causas Principales.
Falta de conocimiento de las formas de organización de las comunidades.	<p>Desinformación de los derechos de los habitantes indígenas</p> <p>Hereditario e histórico</p> <p>Control político y económico. Soluciones y acciones: Consultas en las comunidades indígenas para formular una reforma constitucional del estado de Hidalgo en materia de derechos indígenas. (De organización, cultura, social, económico y político).</p> <p>Buscar la creación de la reforma constitucional y la creación de la ley reglamentaria.</p> <p>Creación del organismo estatal autónomo de defensa de las comunidades indígenas, formada por indígenas de las distintas regiones del estado.</p>
Cacicazgos.	<p>Los grupos de poder se adueñaron de las máquinas y transporte (en vez de la tierra), siguen manteniendo el poder en las comunidades y municipios, con apoyo del poder político local.</p>

Falta de reconocimiento a las autoridades tradicionales.	Legisladores desconocedores de la problemática. Desinterés gubernamental. Desconocimiento social.
Uso de programas sociales. Ámbito territorial: Federal, Estatal, Municipal.	Desconocimiento e ignorancia Mantenimiento de un solo poder político.
Inexistencia de Proyectos de nación a largo plazo.	Falta de planeación a largo plazo.
Desigualdad. Ámbito territorial: estatal, regional y familiar.	Modelo de desarrollo desigual.
Desconfianza en las instituciones gubernamentales.	
Represión.	Mantener el control político a costa del uso excesivo de la fuerza, Mantenimiento de intereses, Desigualdad.

*Fuente: Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas Estado de Hidalgo (2006)

Fundación Rostros y Voces, FDS, A.C. México.

Propuestas.
Crear un organismo de vigilancia y transparencia dotado de facultades jurídicas para el uso de recursos públicos y de políticas sociales locales y federales.
Entrega oportuna de recursos
Priorización de los proyectos y programas sociales
Penalizar como delito grave a los funcionarios y responsables que hagan mal uso de los programas sociales.
Creación de la ley estatal de fomento a la participación ciudadana
Creación de la Ley estatal de transparencia y de acceso a la información pública
Que los diferentes planes de desarrollo municipal sean elaborados y tengan una representatividad real por los diversos sectores involucrados y sean pensados a largo plazo (10 años mínimo) y sean tomadas en cuenta las necesidades reales, que la población demanda, y no la que las autoridades piensan en su proyecto de gobierno.
Reglamentación de la revocación de mandato de las autoridades locales, para legisladores y alcaldes un año, gobernador 2 años.
Ley de fortalecimiento a los gobiernos municipales, que fomenten el desarrollo municipal

*Fuente: Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas Estado de Hidalgo (2006)

Fundación Rostros y Voces, FDS, A.C. México.

ANEXO V

Agenda Priorizada

Propuesta	Instancia	Estrategias
Creación de la ley de fomento a OSC y organismos autónomos	Gobernador Congreso local	1. Presentación 2. Diseño y propuesta 3. Seguimiento
Reforma constitucional en el estado de Hidalgo en materia de derechos de los pueblos indígenas.	Congreso local del estado de Hidalgo	Formación de la Comisión convocante para la defensa y promoción de los pueblos indígenas. Convocatoria para las consultas en comunidades indígenas (para formular) Formación del Comité estatal colegiado que elabore la propuesta de reforma constitucional en el estado de Hidalgo en materia de derechos de los pueblos indígenas y su ley reglamentaria.

<p>Crear Ley de Participación Ciudadana en Hidalgo</p>	<p>Gobernador Congreso local</p>	<p>1. Presentación 2. Diseño y propuesta 3. Seguimiento</p>
<p>Marco Legal para el acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas y organismo autónomo y ciudadano</p>	<p>Gobernador Congreso local</p>	<p>1. Presentación 2. Diseño y propuesta 3. Seguimiento</p>
<p>Revisión y actualización de la Ley Estatal Electoral y de materia de impugnación. (Empate, reducción de costos, regular precampañas)</p>	<p>Gobernador Congreso local</p>	<p>1. Presentación 2. Diseño y propuesta 3. Seguimiento</p>
<p>Reformular Ley orgánica municipal. Creación de mecanismos de elección, inclusión y corresponsabilidad; mecanismos de planeación municipal participativa</p>	<p>Gobernador Congreso local</p>	<p>1. Presentación 2. Diseño y propuesta 3. Seguimiento</p>
<p>Crear programa permanente de educación cívica: jóvenes y niños. (organismos electorales,</p>	<p>Poder Ejecutivo Poder Legislativo. Escuelas, instituciones Medios de comunicación</p>	<p>2. Diseño y formulación de propuesta 3. Articulación OSC. 4. Vínculo con escuelas y</p>

escuelas, OSC)	OSC	medios de comunicación
Garantizar la ciudadanía de organismos públicos con ese carácter.	Gobernador Congreso local	5. Presentación de propuestas 6. Cabildeo 7. Seguimiento.
Promover una reforma integral de medio ambiente en el estado que contemple la creación de una Secretaría y un organismo de agua, biodiversidad y ecología y también una procuraduría estatal de medio ambiente y ordenamiento territorial.	Gobernador y Legislativo estatal	Cabildeo con los actores involucrados. Capacitación en leyes relacionadas al medio ambiente. Realización de foros involucrando a los actores interesados.
Elaboración y ejecución de programas de desarrollo regional en base a una participación horizontal democrática e incluyente de los distintos actores sociales	Gobierno municipal y poder legislativo estatal	Reuniones de cabildeo con actores involucrados. Elaboración, ejecución y supervisión de proyectos productivos sustentables de acuerdo a las necesidades propias de cada región. Exigir la difusión de estos programas en medios de

		comunicación del estado.
Inclusión en los planes de estudio de primaria, secundaria y bachillerato, sobre Derechos humanos, reproductivos, salud, diversidad cultural y medio ambiente.	Poder legislativo y ejecutivo estatal	Fomenta Talleres temáticos, Conformación de comités regionales plurales encargados de realizar diagnósticos participativos en articulación con una red estatal. Reuniones de cabildeo con los actores involucrados. Elaboración de un instrumento de evaluación y seguimiento.
Creación de un consejo técnico ciudadano estatal que otorgue una verdadera interlocución entre la sociedad civil, gobierno sector productivo y especialistas mediante procesos transparentes y democráticos en los ámbitos de: a) educación b) medio ambiente c) Salud d) cultura e) Economía f) Política	Gobernador Congreso Local Red Estatal de Organizaciones Ciudadanas del Estado de Hidalgo	Establecer mecanismos conjuntos para la interlocución e incidencia de las OSC en Hidalgo

<p>g) Derechos humanos y h) Equidad de género</p>		
<p>Creación de programas de fomento que consideren como prioritario la capacitación en uso y fomento de nuevas tecnologías (desarrollo económico, desarrollo social) Aplicación de programas sociales tomando en cuenta las necesidades del sujeto – objeto del programa y su entorno (desarrollo social, regional y estatal).</p>		<p>Foros, redes sociales, encuestas, diagnósticos</p>
<p>Fomentar la capacitación, inversión y el seguimiento de los proyectos productivos que se desarrollan en la comunidad.</p>	<p>Poder ejecutivo, legislativo, Desarrollo social Desarrollo económico</p>	<p>Foros, redes sociales, encuestas, diagnósticos</p>
<p>Fomentar la participación de los estados y municipios</p>	<p>SEP</p>	<p>Encuentros, foros, convenios.</p>

en el modelo nacional de la educación		
Instrumentar programas de apoyo profesional para salvaguardar los derechos humanos de los diferentes grupos indígenas en el estado	CEDH, CNDH Gobierno Desarrollo Social (nacional y estatal)	Foros Talleres Acciones de visibilidad Articulación de redes sociales

ANEXO VI

Anteproyecto de Iniciativa:

D E C R E T O NUM. ____

QUE CONTIENE LA

**LEY DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES
DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL ESTADO DE HIDALGO.**

El Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, en uso de las facultades que le confieren los artículos 47 fracción II, 56 fracciones I, II y III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo; **D E C R E T A:**

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Que conforme a lo dispuesto en el Artículo 56 fracciones I, II y III de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, es facultad de este Congreso, legislar en todo lo concerniente al régimen interior del Estado.

SEGUNDO. El derecho de libre asociación y de participación democrática consagrados en los artículos 9, 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, buscan establecer vínculos más sólidos entre la sociedad civil y el gobierno.

TERCERO. En el año 2004, se promulgó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAOSC), misma que reconoce a las organizaciones civiles como instituciones de interés social, y el Estado garantiza su fomento, la seguridad jurídica, su autonomía y su participación en los espacios de decisión.

CUARTO. Que las organizaciones de la sociedad civil en Hidalgo tiene un papel importante en los ámbitos productivos, ecológicos, de apoyo a los grupos vulnerables (mujeres, adultos de la tercera edad, discapacitados, jóvenes niños, pueblos indígenas) en asuntos de salud reproductiva, lucha contra el sida, el combate a la pobreza y marginación, del rescate de la identidad cultural, la educación, la participación ciudadana, los derechos humanos y la asistencia social.

QUINTO. Que no existe alguna norma que permita el fomento y el apoyo tanto a las actividades civiles y a las organizaciones ciudadanas, ya que las OSC en la entidad son una realidad, en número y en intervención en los diferentes ámbitos de acción.

SEXTO. Que debe haber una nueva relación entre gobierno y sociedad civil, que permita mejorar la calidad de la democracia local, y que una nueva ley conducirá al fortalecimiento del Estado en varias dimensiones: a) a la responsabilidad social hacia el desarrollo y la vida digna de sus ciudadanos; b) a la exigibilidad de derechos; c) a la participación ciudadana en políticas públicas; y d) a la legitimidad entre gobernantes y gobernados

SÉPTIMO. Que existe un interés por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil a que se regule el fomento a sus actividades y se proporcionen

las condiciones para desarrollo de capacidades y profesionalización de sus miembros.

OCTAVO. Que con esta iniciativa se proporciona el respeto irrestricto a la autonomía interna de las OSC y al objeto social de las organizaciones ya que ello constituye la identidad propia de la diversidad y el pluralismo de la sociedad hidalguense, y el derecho a la diferencia. Así mismo se impide que haya alguna forma de discriminación en los apoyos y fomento a las actividades de la sociedad civil organizada.

NOVENO. Para la implementación de esta ley, se prevén medidas que fortalecen el ámbito de lo público, en el cual interaccionan los intereses gubernamentales y de la sociedad civil, en un contexto del bien común.

**POR TODO LO EXPUESTO, ESTE HONORABLE CONGRESO, HA TENIDO
A BIEN EXPEDIR EL SIGUIENTE:**

D E C R E T O:

**LEY DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE
LA SOCIEDAD CIVIL DEL ESTADO DE HIDALGO.**

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones Generales

Artículo 1.- La presente ley es de orden público e interés social y sus disposiciones tienen como objeto fomentar las actividades que realicen las Organizaciones de la Sociedad Civil, sus derechos y obligaciones; así como establecer procedimientos de asignación de apoyos y estímulos públicos, bases, facultades y coordinación que el Gobierno Estatal y los Municipios aplicarán para el fomento en tales actividades en el Estado de Hidalgo.

Artículo 2.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- I. **Ley:** Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Hidalgo;
- II. **Gobierno del Estado:** El Gobierno del Estado de Hidalgo;
- III. **Dependencias:** Las Secretarías y Unidades del Gobierno del Estado de Hidalgo;
- IV. **Organizaciones: Las Organizaciones de la Sociedad Civil:** Personas Morales legalmente constituidas sin importar su forma y que tengan como fines y/o actividades de fomento descritas en esta Ley;
- V. **Actividades de fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil:** Aquellas que realicen las Organizaciones legalmente constituidas de acuerdo a las leyes mexicanas, sin ánimos de lucro, en beneficio de terceros, bajo principios de solidaridad, con sentido de corresponsabilidad y transparencia y sin fines político-partidista y/o religioso;

-
- VI. **Apoyos y Estímulos Públicos:** Beneficio en dinero o en especie que otorga Gobierno del Estado y/o los Municipios por medio de sus dependencias a las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Fomento de sus actividades;
 - VII. **Registro:** El Registro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil;
 - VIII. **Constancia:** Documento expedido por el Registro a las Organizaciones de la Sociedad Civil;
 - IX. **Comisión:** La Comisión Gubernamental de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil;
 - X. **Comité:** El Comité Técnico para el Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil;
 - XI. **Redes:** Agrupaciones de Organizaciones Civiles en coordinación de apoyo para el cumplimiento de su objeto social así como el fomento para la creación y asociación de organizaciones;
 - XII. **Autobeneficio:** Provecho en dinero o en especie que obtengan algún miembro de una organización de las sociedad civil o sus familiares hasta el cuarto grado por la utilización de los apoyos públicos otorgados a una Organización para cumplir con su objeto;
 - XIII. **Beneficio Mutuo:** Provecho en dinero o en especie que obtengan algún miembro de una organización de las sociedad civil en conjunto con algún funcionario público responsable derivados del otorgamiento de un apoyo o estímulo público;

Artículo 3.- Las Organizaciones podrán acceder a los apoyos y/o estímulos públicos cuando estén debidamente registradas en el Registro Estatal, realicen alguna o algunas actividades señaladas en el artículo 5 de esta ley; así como cumplan con los requisitos señalados en las convocatorias expedidas por las autoridades competentes.

Las Organizaciones Internacionales que cuenten con representación en el Estado y cumplan con las disposiciones mexicanas y las de esta Ley, podrán gozar de derechos y obligaciones, siempre y cuando que la mayoría de sus representantes sean mexicanos y tengan domicilio legal dentro del Estado de Hidalgo.

Artículo 4.- Esta Ley no se aplicará a las Organizaciones siguientes:

- I. Partidos Políticos;
- II. Asociaciones Políticas;
- III. Asociaciones Religiosas;
- IV. Sindicatos y Agrupaciones Gremiales, y
- V. Personas Morales que tengan fines mercantiles, de lucro, así como aquellas que su objeto sea el beneficio para sus miembros.

Artículo 5.- Se consideran Actividades de fomento de las Organizaciones, las siguientes:

-
- I. Defender, fomentar, impulsar, fortalecer y promover el goce y ejercicio de los Derechos Humanos;
 - II. Promover la seguridad alimentaria;
 - III. Promover y gestionar servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;
 - IV. Fomentar acciones encaminadas a mejorar la economía popular;
 - V. Proporcionar asistencia jurídica;
 - VI. Promover la participación de la Ciudadanía en asuntos de interés público;
 - VII. Difundir y promover la equidad de género;
 - VIII. Apoyar el desarrollo, respeto y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas;
 - IX. Apoyar a grupos vulnerables y en desventaja social, particularmente mujeres, niños y adultos mayores;
 - X. Promover y mejorar los servicios y atención de grupos con capacidades diferentes;
 - XI. Colaborar en acciones de prevención y protección civil;
 - XII. Proteger el medio ambiente, preservar y restaurar el equilibrio ecológico y, propiciar el aprovechamiento de los recursos naturales;
 - XIII. Promover el desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario de zonas urbanas y rurales;
 - XIV. Difundir y promover el Deporte;
 - XV. Realizar acciones de promoción, colaboración y apoyo en ámbitos educativos, culturales, artísticos, científicos y tecnológicos;

- XVI. Promover las bellas artes, tradiciones populares, restauración y mantenimiento de monumentos y lugares arqueológicos, artísticos e históricos, así como la preservación del patrimonio cultural;
- XVII. Asesorar, capacitar y prestar asistencia técnica para la creación de organizaciones que realicen actividades descritas en el presente artículo;
- XVIII. Apoyo a la asistencia social, y
- XIX. Las demás que realicen actividades de fomento de las organizaciones, de acuerdo a lo señalado en la presente Ley.

CAPÍTULO SEGUNDO

Del Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Artículo 6.- A fin de beneficiar las actividades de fomento de las organizaciones señaladas en esta Ley, las Organizaciones podrán:

- I. Promover las capacidades de organización, administración, legalización e incidencia de las organizaciones;
- II. Promover la capacidad productiva de grupos sociales beneficiarios a fin de procurar su autosuficiencia;
- III. Obtener, gestionar y recaudar recursos económicos, humanos y materiales;
- IV. Generar actividades económicas con la intención de contribuir a las acciones de fomento, y
- V. Organizar la formación de redes sociales.

Artículo 7.- El Gobierno del Estado de Hidalgo asignará una partida presupuestal para garantizar el cumplimiento del objeto de la presente ley.

Las dependencias, órganos descentralizados y entidades de la Administración Pública del Estado de Hidalgo y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, a través de las siguientes acciones:

- I. Crear condiciones que permitan a las organizaciones realizar las actividades enumeradas en esta ley;
- II. Crear Organismos necesarios que coadyuven en el fomento de las actividades de las organizaciones;
- III. Otorgar, gestionar, impulsar medidas, mecanismos de información de incentivos, apoyos y estímulos a favor de las Organizaciones a fin de lograr el fomento a dichas actividades, de acuerdo a lo previsto por esta Ley y demás aplicables;
- IV. Promover la participación tanto de las organizaciones como de la ciudadanía en los órganos, instrumentos y mecanismos de consulta para la planeación, ejecución y seguimientos en políticas públicas locales;
- V. Instrumentar mecanismos de transparencia de información, coordinación, concertación, participación y consulta de las organizaciones civiles para acceder a apoyos y estímulos públicos;

-
-
- VI. Elaborar y establecer mecanismos e instrumentos que favorezcan el acceso de las organizaciones al pleno ejercicio y goce de sus derechos y cumplan con las obligaciones que señala esta Ley;
- VII. Promover, fomentar y realizar estudios e investigaciones a fin de coadyuvar a las organizaciones en el desarrollo de sus actividades;
- VIII. Convenir y coordinar con las organizaciones el impulso de sus actividades, por medio de programas y proyectos;
- IX. Propiciar la actuación coordinada para el fomento de las actividades objeto de esta ley, por medio de convenios de colaboración marco y/o específicos con la Federación, Gobiernos de los Estados y Municipios, y
- X. Establecer mecanismos de proyección pública de la relación de corresponsabilidad gobierno – sociedad civil en el ámbito del desarrollo y fomento de las actividades de la sociedad civil.

CAPÍTULO TERCERO

De las Organizaciones de la Sociedad Civil

Artículo 8.- Son derechos de las Organizaciones de la Sociedad Civil, los siguientes:

- I. Inscribirse en el Registro Estatal;
- II. Respeto a su autonomía en la toma de decisiones de sus asuntos internos y en las formas de colaboración con otros organismos y dependencias ya sean públicas o privadas;

-
-
- III. Ser instancias de participación y consulta a fin de proponer acciones, objetivos, prioridades y estrategias en el ámbito del fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil;
 - IV. Integrarse y/o estar representadas en los órganos de participación y consulta ciudadana en materia de Desarrollo Social instaurados y operados por el Gobierno del Estado a través de sus dependencias y organismos;
 - V. Participar en la elaboración, seguimiento y evaluación de programas de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, así como en la promoción de mecanismos de contraloría social, que establezcan y ejecuten las dependencias;
 - VI. Participar en la planeación, ejecución y seguimiento de políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias, respecto de cumplir con el fomento a las actividades de las organizaciones;
 - VII. Solicitar, Gestionar y acceder a apoyos y estímulos públicos económicos y en especie para cumplir sus actividades previstas en la presente Ley;
 - VIII. Gozar prerrogativas e incentivos fiscales y demás beneficios económicos y administrativos que otorgue la Administración Pública del Estado, de conformidad con las disposiciones jurídicas de la materia;
 - IX. Constituir y pertenecer a Redes de organizaciones a fin de cumplir con sus actividades y objetivos;
 - X. Recibir bienes muebles e inmuebles de otras organizaciones que se extingan, de acuerdo a lo establecido en sus estatutos;
 - XI. Recibir aportaciones, donaciones, donativos, de acuerdo a las disposiciones fiscales aplicables;

- XII. Recibir asesorías, capacitaciones y colaboración, en el marco de los programas que efectúen las dependencias, a fin de coadyuvar en el cumplimiento de sus objetivos y actividades;
- XIII. Obtener beneficios emanados de convenios o tratados internacionales, cuando se encuentren ligados con las actividades y finalidades previstas por esta Ley;
- XIV. Celebrar y cumplir dentro de los lineamientos acordados con los convenios de concertación con las autoridades a fin de coadyuvar en la prestación de servicios relacionados con las actividades enunciadas en el artículo 5 de la presente Ley.

Artículo 9.- Son obligaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil, las siguientes:

- I. Estar inscritas en el Registro Estatal;
- II. Hacer del conocimiento del Registro, las modificaciones hechas a su acta constitutiva, objeto social, cambio en sus comités de dirección y representación, dentro del término de cuarenta y cinco días hábiles posteriores a la protocolización de dicha modificación.
- III. Tener un sistema de contabilidad, de acuerdo con las normas contables aprobadas;
- IV. Garantizar la transparencia de la aplicación de los apoyos y estímulos públicos obtenidos, proporcionando a la autoridad competente cuando le sea requerida la información respecto de la contabilidad y estados financieros únicamente de los recursos otorgados;

- V. Inscribir en el Registro si forma parte de alguna red, señalando el nombre de ésta, así como en caso de separación, hacer la correspondiente notificación ante dicho Registro;
- VI. Fomentar la capacitación y profesionalización de sus integrantes;
- VII. Cumplir con su objeto social;
- VIII. Abstenerse de tener relación de dependencia o subordinación con partidos políticos, asociaciones políticas o religiosas;
- IX. No realizar actividades de proselitismo político-electoral o religioso;
- X. Conducirse con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de los beneficiarios, y
- XI. Transmitir a su consideración los bienes, apoyos, estímulos, en caso de disolución a otras organizaciones que realicen alguna o algunas de las actividades de desarrollo social.

Artículo 10.- Las organizaciones no podrán acceder a los apoyos y estímulos públicos, cuando:

- I. Existan relaciones de interés, parentesco por consanguinidad o afinidad hasta cuarto grado entre sus directivos con servidores públicos responsables de otorgar o autorizar los apoyos y estímulos;
- II. Contraten con los recursos obtenidos a personas con vínculos de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta cuarto grado, que no estén en el acta constitutiva de la organización.

Artículo 11.- En ningún caso las Organizaciones podrán distraer, disponer o destinar cualquier tipo de recurso para precampañas, campañas o procesos electorales de partido político, religión o fin alguno distinto del desarrollo social.

CAPÍTULO CUARTO

Del Registro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Artículo 12.- El Registro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, quedará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

Artículo 13.- Los objetivos del Registro son:

- I. Crear, organizar, archivar y administrar el sistema de registro e información de las organizaciones, el cual contenga datos necesarios como lo son los requisitos de inscripción, actividad señalada en el artículo 5 que desempeñe la organización, procedimientos, acceso a apoyos y estímulos, entre otros;
- II. Inscribir a las organizaciones cuando así lo soliciten y cumplan con los requisitos señalados por esta Ley;
- III. Otorgar a las organizaciones su Clave de Registro;
- IV. Expedir a las organizaciones su respectiva constancia de inscripción al Registro;
- V. Archivar las constancias de algún procedimiento que se haya originado por una organización ya sea por su inscripción, improcedencia,

-
- sanciones, suspensión o cancelación, bajo los términos y procedimientos establecidos en esta Ley;
- VI. Enterar a las Dependencias, organizaciones y ciudadanos del estado que guarden los procedimientos en que se vean involucrados;
 - VII. Actualizar la información referente a las organizaciones;
 - VIII. Garantizar el acceso a la información que posea, tanto a las dependencias, organizaciones y ciudadanía en general, conforme a la Ley aplicable;
 - IX. Vigilar y verificar que las organizaciones den cumplimiento a las obligaciones señaladas por la presente Ley, en su caso dar aviso al Comité Técnico de posibles faltas o infracciones a la Ley, solicitando se de inicio al procedimiento administrativo para la investigación y eventual imposición de la sanción correspondiente;
 - X. Dar aviso a la autoridad competente la posible existencia o existencia de un acto o hecho constitutivo de delitos;
 - XI. Reconocer las acciones de las organizaciones que se distingan en el cumplimiento a las actividades de desarrollo social y fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, y
 - XII. Las demás que se establezcan dentro del Reglamento Interno de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Artículo 14.- Para su inscripción en el Registro, las organizaciones deben cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Presentar solicitud de registro;

- II. Tener como mínimo un año de haber sido legalmente constituida;
- III. Exhibir original y copia de su acta constitutiva y estatutos de la misma;
- IV. Tener como objeto social, cuando menos una actividad señalada en el artículo 5 de la presente Ley;
- V. Señalar nombre de su Representante Legal, presentando copia simple del instrumento notarial con que acredite su personalidad;
- VI. Señalar domicilio legal dentro del territorio del Estado de Hidalgo;
- VII. Notificar al Registro si pertenece a una Red y el nombre de ésta; así como en caso de separación de la misma.

Artículo 15.- Se negará el Registro a una organización, cuando:

- I. Su objeto social no este previsto en las actividades señaladas en el artículo 5 de la presente Ley;
- II. Exista irregularidad en la documentación que presenta;
- III. Incurra en infracciones señaladas en esta Ley y demás disposiciones relacionadas con el desarrollo social.

Artículo 16.- El Registro en un plazo no mayor a treinta días hábiles a partir de presentada la solicitud resolverá sobre la procedencia e improcedencia de la inscripción, la cual deberá ser fundada y motivada.

Si la documentación exhibida presente alguna irregularidad, se notificará al Representante Legal para que en un plazo no mayor a quince días hábiles

subsane dicha irregularidad y, en caso de no hacerlo se desechará dicha solicitud.

Artículo 17.- El Registro contará con un sistema de información conformado por una base de datos, la cual estará conectada en red a las dependencias que conformen la Comisión.

Artículo 18.- Los apoyos y estímulos que otorguen las dependencias a las organizaciones deberán constar en el Sistema de información señalando el tipo de apoyo, monto y asignación.

CAPÍTULO QUINTO

De las Autoridades

Artículo 19.- Para hacer cumplir las disposiciones que enumeran la presente Ley, se conformarán las siguientes Autoridades:

- I. La Comisión Gubernamental de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- II. El Comité Técnico de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Artículo 20.- La Comisión Gubernamental de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil será conformada por dependencias del Ejecutivo Estatal, quienes tendrán a su cargo la elaboración, coordinación,

ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones, programas, estrategias, mecanismos y medidas tendientes a lograr el fomento de las actividades de la sociedad civil señaladas en la presente Ley, a fin de lograr y mantener una relación Gobierno-Sociedad Civil incluyente, equitativa, participativa y democrática.

Artículo 21.- La Comisión estará integrada por los titulares o algún representante con el cargo de subsecretario de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional;
- III. Secretaría de Desarrollo Social;
- IV. Secretaría de Economía;
- V. Secretaría de Agricultura;
- VI. Secretaría de Turismo;
- VII. Secretaría de Finanzas, y
- VIII. Demás dependencias que tengan relación directa con las actividades de desarrollo y fomento previstas en esta Ley.

Artículo 22.- La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Fomentar las actividades de desarrollo y fomento de las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil;
- II. Evaluar los programas, acciones y bases del fomento de las actividades de desarrollo social;

- III. Realizar conferencias, foros, talleres, relacionados con las actividades de desarrollo y fomento de las actividades de la sociedad civil;
- IV. Realizar un programa anual para la asignación de los recursos públicos, con base a los proyectos presentados por las organizaciones;
- V. Emitir dictamen que determine la distribución de los recursos públicos, debidamente fundado y motivado;
- VI. Aplicar la asignación de recursos bajo criterios de imparcialidad, equidad y sin criterios partidistas, políticos o religiosos, mediante la publicación de convocatorias públicas;
- VII. Garantizar la participación de las organizaciones en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo social y fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil;
- VIII. Incorporar planes, programas y proyectos del sector social mediante estrategias de sensibilización, capacitación y concertación para promover las actividades de las organizaciones;
- IX. Aprobar el manual de operación del Comité Técnico;
- X. Publicar en forma anual en el Periódico Oficial del Estado, la lista de las Organizaciones registradas en dicho período, así como los montos de los apoyos y estímulos otorgados a las organizaciones y las actividades de fomento a que se destinen;
- XI. Expedir su Reglamento Interno;
- XII. Sancionar administrativamente a las organizaciones que contravengan lo dispuesto por esta Ley.
- XIII. Propiciar todo tipo de convenios con instancias públicas y privadas del ámbito nacional o internacional, para que a través de convocatorias

públicas sean asignados los recursos a las organizaciones que fomenten las actividades objeto de esta Ley;

XIV. Sesionar por lo menos cuatro veces al año, y

XV. Demás atribuciones que se señalen en su Reglamento Interno y demás disposiciones aplicables.

Artículo 23.- Las convocatorias que emita el Comité Técnico de manera conjunta con la Comisión Gubernamental, deberán contener las condiciones específicas para participar como lo son: objetivos, montos de apoyo, requisitos, documentación solicitada, plazos, lugares de entrega y el procedimiento para la asignación de recursos;

Artículo 24.- Las dependencias que conforman la Comisión estarán coordinadas por la Secretaría de Desarrollo Social, sin menoscabo de las atribuciones que les otorguen otras disposiciones legales.

Artículo 25.- A fin de lograr transparencia en los procesos de acceso a los apoyos y estímulos públicos, la Secretaría de Finanzas, manifestará en el Informe Anual de actividades que rinde el Ejecutivo al Congreso del Estado, un apartado específico de este rubro.

Artículo 26.- Para cumplir con sus atribuciones, la Comisión Gubernamental se coordinará con el Comité Técnico.

CAPÍTULO SEXTO

Del Comité Técnico para el Fomento de las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Hidalgo

Artículo 27.- El Comité Técnico es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social y es una instancia de asesoría, consulta y vigilancia, con el objeto de vigilar el desempeño y funcionamiento de las autoridades que intervienen en la aplicación de esta Ley, por lo cual verificará, propondrá, emitirá opiniones y recomendaciones a dichas autoridades; así mismo acudirá anualmente ante la Comisión Gubernamental para evaluar las políticas, lineamientos y acciones para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

Artículo 28.- El Comité Técnico se integra por:

- I. Un Representante del Poder Ejecutivo, que será nombrado por la Comisión;
- II. Un Representante del Poder Legislativo, y
- III. Cinco representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil, quienes fungirán por períodos de tres años.
- IV. El Presidente será electo por mayoría entre los miembros del Comité.

Artículo 29.- Las atribuciones del Comité Técnico que se enumeran enunciativa y no limitativamente, son las siguientes:

- I. Elaborar, especificar y señalar las políticas públicas para cumplir con el fomento de las actividades de las organizaciones;
- II. Generar mecanismos de locución e interlocución entre los sectores público, social y privado;
- III. Promover acciones para organizar, capacitar, profesionalizar y fortalecer las Organizaciones, a fin de lograr reconocimiento por parte de las autoridades, la ciudadanía y legitimidad social;
- IV. Impulsar un sistema de capacitación y profesionalización para el fomento del desarrollo de las actividades de la sociedad civil;
- V. Emitir convocatorias a fin de que las organizaciones presenten proyectos de trabajo para el otorgamiento de apoyos y estímulos públicos;
- VI. Realizar convenios de coinversión social con las organizaciones de la sociedad civil;
- VII. Lograr el fortalecimiento de las relaciones Gobierno Estatal con el Gobierno Federal, Gobiernos Estatales, Municipales con las Organizaciones de la Sociedad Civil, en el ámbito de desarrollo local y comunitario;
- VIII. Aplicar fondos institucionales para la elaboración, desarrollo y ejecución de proyectos, esquemas innovadores de participación y corresponsabilidad para fortalecer el fomento a las actividades de desarrollo social;
- IX. Promover, fomentar y realizar estudios e investigaciones a fin de coadyuvar a las organizaciones en el desarrollo de sus actividades;
- X. Promover la generación, sistematización y difusión de modelos desarrollo social integral con organizaciones de la sociedad civil,

- instituciones académicas de educación superior y gobiernos locales para contribuir al desarrollo de la política social;
- XI. Promover medidas de simplificación administrativa que permitan la pronta realización de las actividades de las organizaciones;
- XII. Emitir recomendaciones en base a la solicitud o proyecto que presenten las organizaciones;
- XIII. Profesionalizar a las organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos del Gobierno Estatal y Municipal vinculados al desarrollo social mediante estrategias y programas de fortalecimiento institucional, capacitación y el uso de nuevas tecnologías como un factor fundamental para el avance de la política social;
- XIV. Analizar en conjunto con la Comisión, las políticas públicas en el ámbito del fomento a las actividades de la sociedad civil;
- XV. Aplicar y vigilar el procedimiento administrativo respectivo sobre la posible comisión de infracciones a esta Ley, por parte de las organizaciones;
- XVI. Vigilar la asignación de apoyos y estímulos públicos a las organizaciones.
- XVII. Emitir conjuntamente con la Comisión Gubernamental, las convocatorias para la asignación de apoyos y estímulos públicos;
- XVIII. Promover la participación de la sociedad y de las organizaciones en el diseño, ejecución y evaluación en el fomento de desarrollo de las actividades de las organizaciones;
- XIX. Conformar comités y/o grupos de trabajo necesarios para cumplir con su objetivo;

-
-
- XX. Coadyuvar con la Comisión Gubernamental y Municipios, en el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley;
 - XXI. Propiciar que en los Ayuntamientos se impulsen iniciativas y acciones de fomento para las actividades de la sociedad civil.
 - XXII. Dar aviso a la autoridad competente, sobre la existencia de la posible comisión de hechos y actos constitutivos de delito;
 - XXIII. Las demás que señalen las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 30.- Para cumplir con su objetivo, el Comité Técnico sesionará de manera ordinaria cada dos meses y de manera extraordinaria por razones que lo ameriten.

Artículo 31.- Para la integración del Comité Técnico, son requisitos de elegibilidad para los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, los siguientes:

- I. Ser propuestos por alguna organización de la sociedad civil, constituida legalmente con una antigüedad mínima de tres años y que, preferentemente cuente con la Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil;
- II. Contar con experiencia comprobable en la elaboración y ejecución de proyectos;
- III. No ser dirigente de partido o agrupación política alguna, ni haberlo sido en los 5 años anteriores;

-
-
- IV. No ser funcionario público de cualquier ámbito de gobierno, ni haberlo sido en los 5 años anteriores;
 - V. No ser miembro de las Fuerzas Armadas, ni haberlo sido en los 5 años anteriores.
 - VI. No ser ministro de culto religioso, ni haberlo sido en los 5 años anteriores;

CAPÍTULO SÉPTIMO

De las Infracciones y Sanciones

Artículo 32.- Se consideran infracciones a esta Ley por parte de las organizaciones, las siguientes:

- I. Realizar actividades ajenas a su objeto social y que no se encuentren dentro de las previstas en el artículo 5 de la presente Ley;
- II. No aplicar los apoyos y estímulos públicos recibidos al fin para el cual fueron otorgados;
- III. Dejar de realizar sus actividades de fomento una vez recibidos los apoyos y estímulos públicos;
- IV. Realizar actividades de proselitismo político a favor de algún partido político;
- V. Realizar actividades con fines religiosos;
- VI. Buscar y lograr autobeneficio o beneficio mutuo;
- VII. Repartir en forma total o parcial los apoyos y estímulos públicos obtenidos entre los integrantes de la organización;

- VIII. Negar a las autoridades competentes y/o a la ciudadanía, información referente a sus actividades originadas por la aplicación de apoyos y estímulos públicos;
- IX. Destinar bienes, recursos, apoyos y estímulos a actividades distintas para los cuales fueron constituidos;
- X. Proporcionar datos falsos u omitir información con el objetivo de obtener el registro así como también apoyos y estímulos públicos;
- XI. No informar al Registro dentro del término señalado en el artículo 9 inciso II., las modificaciones hechas a su acta constitutiva, objeto social, cambio en sus comités de dirección y representación;
- XII. Condicionar a los beneficiarios de sus actividades, a cambio de apoyo en acciones de proselitismo político-electoral y religioso, y
- XIII. Las demás en que incurran al no cumplir con las obligaciones establecidas en la presente Ley.

Artículo 33.- Las sanciones aplicables por cometer una o alguna de las infracciones citadas en el artículo anterior por parte de las organizaciones son las siguientes:

- I. **Apercibimiento.-** Cuando la organización incurra por primera vez en alguna acción de las que se enumeran en el artículo anterior, para que en el término de treinta días hábiles subsane la irregularidad o se abstenga de realizarla.
- II. **Multa.-** Si la organización no cumple con el apercibimiento hecho, se multará de 100 hasta 300 salarios mínimos vigentes en la entidad cuando

se trate de infracciones señaladas en las fracciones IV, V, VIII, XI y XII del artículo anterior.

III. Suspensión del Registro.- En caso que la organización no cumpliera con el apercibimiento hecho y tratándose de las infracciones señaladas con los numerales I, II, III, VI, VII, IX y X del artículo anterior se suspenderá el registro hasta por un año.

De igual manera se suspenderá hasta por un año a las organizaciones que reincidan en las infracciones señaladas con los números IV, V, VIII, XI y XII del artículo 32.

IV. Cancelación definitiva del Registro.- En caso de reincidir en las infracciones señaladas en el artículo 35 bajo las fracciones I, II, III, VI, VII, IX y X.

La imposición de alguna sanción señalada en el presente artículo se hará sin menoscabo de las responsabilidades que se puedan originar con carácter civil, penal y/o las que procedan en determinado caso.

Artículo 34.- Cuando se emita una sanción de suspensión o cancelación definitiva del registro en forma definitiva por no existir recurso alguno interpuesto, la Comisión Gubernamental, dará aviso a la autoridad fiscal dentro del término de quince días hábiles a efecto de que conozca y determine lo conducente de acuerdo a las disposiciones fiscales aplicables.

Artículo 35.- Son infracciones por parte de los funcionarios encargados de la asignación de los apoyos y estímulos públicos, las siguientes:

- I. Buscar y lograr autobeneficio o beneficio mutuo;
- II. Condicionar la asignación de los apoyos y estímulos públicos bajo criterios de proselitismo político-electoral y religioso;
- III. No destinar el presupuesto asignado en forma total o parcial a la entrega de apoyos y estímulos para los cuales fueron señalados, y
- IV. Las demás que se puedan originar en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 36.- Las sanciones aplicadas se realizarán conforme a lo señalado en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos vigente en la entidad, sin menoscabo de las diversas que se originen.

CAPÍTULO OCTAVO

Medios de Impugnación

Artículo 37.- Contra los actos y resoluciones emanados, ordenados y ejecutados por la Administración Pública del Estado con motivo de la aplicación de esta Ley se podrán interponer los recursos de revisión y revocación que señalan la Ley Estatal del Procedimiento Administrativo vigente en la entidad.

TRANSITORIOS

PRIMERO: La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

SEGUNDO: Deberá quedar integrada la Comisión Gubernamental de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, dentro de los sesenta días hábiles siguientes al inicio de la vigencia de esta Ley.

TERCERO: La Comisión Gubernamental deberá emitir su Reglamento dentro del término de cuarenta y cinco días hábiles posteriores a su integración, a fin de que sea publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

CUARTO: Deberá quedar integrado el Comité Técnico dentro de los treinta días posteriores a la formación de la Comisión Gubernamental.

QUINTO: Para la primera conformación del Comité Técnico en cuanto a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, la Comisión emitirá convocatoria para elegir a los representantes de la sociedad civil, en base a las propuestas de organizaciones que cuenten con la Clave Única del Registro de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, que demuestren haber ejecutado proyectos de coinversión social y cuya organización civil cuente con una antigüedad mínima de tres años.

SEXTO: El Registro Estatal deberá iniciar sus funciones sesenta días hábiles posteriores al inicio de vigencia de la presente ley.

SÉPTIMO: La Comisión Gubernamental deberá aprobar dentro de los treinta días hábiles posteriores a su integración, el Manual de operación del Comité Técnico.