

XIII. Transparencia y rendición de cuentas: El papel de la sociedad organizada y el derecho a saber en México	181
1. Introducción	181
2. Los organismos no gubernamentales y su impacto social en el periodo previo al TLC	183
3. Los organismos no gubernamentales y su evolución a diez años del TLC	190
4. Los organismos no gubernamentales y su impacto en el proceso de reforma democrática del país	194
5. Perspectivas y retos de las organizaciones no gubernamentales en México en los próximos diez años	202

XIII. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EL PAPEL DE LA SOCIEDAD ORGANIZADA Y EL DERECHO A SABER EN MÉXICO

1. *Introducción*

La sociedad civil, como un concepto separado de la sociedad general del ser humano, es un proceso que sigue en construcción en México, aun ahora a principios del siglo XXI. No hay, incluso, un concepto unívoco para definir qué es sociedad civil y, por consecuencia, qué es una organización de la sociedad civil o no gubernamental.¹³¹ No obstante, es importante contar con, por lo menos, alguna noción de lo que se pueda entender por sociedad civil, aunque este capítulo no se aborda desde una estricta perspectiva sociológica o filosófica, sino normativa o jurídica. De entrada, como coinciden varios autores,¹³² la sociedad civil está formada por asociaciones o movimientos que no pertenecen a la sociedad política, que son voluntarios y que tienen como propósito promover la vigencia y eficacia de derechos de la primera, segunda y tercera generación, desde la clasificación en tres grupos de derechos humanos en orden, al momento de su aparición en el desarrollo de la propia sociedad humana. Como sostiene Diamond:

La sociedad civil es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado. Así, excluye la vida familiar e individual, la

¹³¹ Olvera, Alberto J. (coord.), *La sociedad civil de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 16 y 17.

¹³² Cohen, Jean L. y Arato, Andrew, *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 43 y 44.

actividad interior de grupo (*v.gr.* recreación, entretenimiento o espiritualidad), las empresas lucrativas de firmas de negocios particulares y los esfuerzos políticos para controlar el Estado. Los actores en la sociedad civil necesitan la protección de un orden legal institucionalizado para preservar su autonomía y libertad de acción. De esta manera, la sociedad civil no sólo restringe el poder del Estado sino que legitima la autoridad estatal cuando ésta se basa en las reglas de la ley.¹³³

En este capítulo se da cuenta del proceso de emergencia de las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONGs), que es un sector fundamental, pero no único de las organizaciones de la sociedad civil¹³⁴ en el periodo previo a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá así como la evolución que ha observado este sector diez años después de la aprobación del TLC.

El enfoque normativo de este trabajo supone abordar el tema dando prioridad a dos ángulos. El primero, relativo a las bases legales sobre las que operan en México las ONGs de manera general y el segundo, y más importante, a la relación entre la actuación de las ONGs y la transformación de las expresiones más autoritarias contenidas en el marco jurídico mexicano, que gradualmente han ido desapareciendo para dar paso a un régimen jurídico-político que quiere edificar un Estado social y democrático de derecho. Cómo se ha formado la agenda de los grandes problemas en México y en esa lógica, cuál ha sido el verdadero impacto de las ONGs y por qué, es el propósito que anima este capítulo para comprender bien a bien los avances y los retos de la participación ciudadana en la construcción de la democracia. El tema genera, en muchos aspectos, más interrogantes que respues-

¹³³ Diamond, Larry, “Repensar la sociedad civil”, *Metapolítica*, México, núm. 2, abril-junio de 1997.

¹³⁴ Se excluye del presente análisis a otras organizaciones de la sociedad civil tales como movimientos populares, profesionales y de beneficencia social que no encuadran el sentido estricto del papel de las organizaciones no gubernamentales y sólo se citan de manera accesoria.

tas por varias razones. Entre ellas se encuentran el perfil que deben observar las ONGs, la ausencia de información confiable y transparencia sobre las actividades que llevan a cabo las organizaciones en cuestión y también la falta de reglas claras sobre los criterios y el seguimiento de la entrega de recursos públicos a este sector, problemas endémicos que siguen sin ser adecuadamente resueltos. Por el contrario, forman parte sustantiva de la agenda propia de estas organizaciones para saber qué papel deben jugar en el prolongado camino hacia la democracia en México.

2. Los organismos no gubernamentales y su impacto social en el periodo previo al TLC

Es importante partir del supuesto de que México es un país que se encuentra en un proceso de construcción de su Estado de derecho. En muchos ámbitos que no son de interés para la comunidad, expresada en buena medida a través de los medios de comunicación, las más de 200 leyes federales observan un cumplimiento desigual según el grado de activismo y de información sobre su existencia y sobre cómo benefician o perjudican a individuos, a sectores sociales o a la propia sociedad en su conjunto. En este contexto, no es de extrañar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos además, por supuesto, de consagrar en su artículo 9o. el derecho fundamental de libre asociación y reunión, como sucede prácticamente con todas las Constituciones modernas del mundo, ha incluido en su artículo 3o. un modelo de democracia social¹³⁵ como parte del proyecto de nación que debe orientar la acción del Estado mexicano. Este artículo constitucional tiene una trascendencia social importante para la organización ciudadana en la medida en que establece las bases sobre las que la Constitución entiende el concepto de democracia a tra-

¹³⁵ Cfr. Gracia Ramírez, Sergio, “La participación ciudadana, ensayos de sistematización constitucional”, en Vázquez Nava, María Elena (presentadora), *Participación ciudadana y control social*, pp. 73-94.

vés de la educación como un instrumento de socialización de conocimiento y formación de masa crítica. El artículo de referencia dispone, por ejemplo, que se debe considerar a la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. De esta suerte, desde el punto de vista formal, el artículo 9o. de la Constitución es un derecho que habilita a las personas a organizarse de naturaleza instrumental; es decir, sin estar sujeto a ningún tipo de dirección u objetivo. El artículo 3o. constitucional establece, por el contrario, una finalidad que rebasa la democracia en su aspecto electoral y le da una tonalidad que descansa en la participación social. En ambos casos, se trata de fundamentos constitucionales que han cumplido históricamente más un cometido testimonial que un efectivo cumplimiento para dar garantías que den vida y aseguren el quehacer de las ONGs en México. La existencia de las organizaciones de la sociedad civil surge en el país, en su primera etapa, como una suma de esfuerzos alternativos sin mayor impacto en los procesos de toma pública de decisiones por varias razones, entre las que habría que destacar tres fundamentalmente:

1) La estructura del Partido Revolucionario Institucional que gobernó México durante siete décadas, el cual tuvo la sensibilidad política de incluir dentro de su estructura tradicional de sectores (el obrero, el campesino y el popular) a las diversas expresiones organizadas. En este primer periodo que abarca de los años treinta a la primera parte de la década de los años ochenta, diversas organizaciones sociales solían encontrar espacios de participación en el PRI, periodo donde este partido prácticamente único, dominaba todos los espacios de participación y de acceso al poder público en todos sus niveles y en sus diversos ámbitos, bajo un modelo denominado corporativista. El sector popular del PRI creó para esos efectos un organismo denominado Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) que sirvió durante muchos años como el espacio de encuentro y participación social con fines políticos.

2) La ausencia de todo tipo de recursos públicos destinados a las nacientes ONGs, priorizando de manera discrecional recursos públicos a organizaciones vinculadas al PRI o aquellas que hicieran un trabajo de legitimación del régimen político post-revolucionario. De igual forma (todavía hasta hace algunos años) el gobierno federal desplegó una activa política pública para evitar que las organizaciones sociales tuvieran financiamiento de fundaciones y organismos internacionales, bajo una interesada interpretación de los artículos 9o. y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 9o. establece que: “solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo (organizarse) para tomar parte de los asuntos políticos del país”. En el mismo tenor, el artículo 33 constitucional, último párrafo, se dispone que: “Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país”. Los “asuntos políticos del país” fueron durante muchos años entendidos como toda actividad que rebasara los límites que pusiera en riesgo el estado de cosas del país. La iniciativa privada tampoco fue en esta etapa un espacio de apoyo para las ONGs destinadas a objetivos que no fueran los propósitos asépticos de la asistencia o la beneficencia social que, en modo alguno, pudieran causar la menor molestia o cuestionar al régimen político mexicano. La suma de estos factores se convirtió en un fuerte disuasivo para dar vida a organizaciones sociales que tuvieran márgenes amplios de independencia del PRI y asumieran una crítica sistemática o constructiva al *status quo* y a su correspondiente *establishment*.

3) El tercer factor estuvo constituido por el papel de la inmensa mayoría de los medios de comunicación con fuertes ataduras al gobierno en su nivel federal, estatal o municipal. Es hoy moneda corriente afirmar que los medios son parte importante del derecho de la sociedad a saber. Más aún, juegan un papel fundamental en los procesos de formación de la opinión pública. La noción de opinión pública no admite una definición unívoca de validez universal. Para algunos se trata de “opiniones de interés nacional expresadas libre y públicamente por personas no pertene-

cientes al gobierno que reivindican el derecho a que sus opiniones influyan en o determinen las acciones, el personal o la estructura del gobierno”.¹³⁶ Para otros se trata de “la agregación de las opiniones individuales realizadas por los analistas de opinión”.¹³⁷ A nuestro juicio, opinión pública puede entenderse de manera provisional, como la opinión predominante sobre los más diversos temas de interés colectivo. La interrogante que debe despejarse ahora es ¿Cuáles son las fuentes de producción de la opinión pública? ¿Cómo se forma la opinión pública? Aquí es donde los medios intervienen, no como un factor definitorio, sino definitivo. Baste tan sólo con recordar que la mayor parte de la información de interés público que reciben los ciudadanos —a la que tienen acceso como resultado del derecho a la información en sentido amplio— proviene de los medios y no de fuentes directas.

El problema se complica en la medida en que los medios no son asépticos mensajeros entre las fuentes informativas y el público, sino, por el contrario, verdaderos instrumentos de mediación que pueden obstaculizar el derecho del público a estar informado. En primer término, habría que considerar la teoría de la “agenda *setting function*” o función del establecimiento de la agenda pública. El profesor Maxwell McCombs,¹³⁸ tras una serie de encuestas de opinión pública, documentó que los medios de comunicación han trasladado a los ciudadanos su propia agenda de los principales problemas del país. En México esa agenda no era creada por los medios, sino por diversas instancias gubernamentales que la mayor parte de los medios atendían sin objeción alguna. Y es que en materia de gastos de difusión en medios, el régimen había privilegiado la inclusión de partidas cerradas y genéricas en el Presu-

¹³⁶ Speir, Hans, “Historical Development of Public Opinion”, *American Journal of Sociology*, 55, núm. 4, 1950, pp. 376-388.

¹³⁷ Beninger, James, “Toward an Old New Paradigm. The Half Century Flirtation with Mass Society”, *Public Opinion Quarterly*, núm. 51, 1987, pp. 46-66.

¹³⁸ Cfr. Mc Combs, Maxwell y Luna Pla, Issa (eds.), *Agenda-Setting de los medios de comunicación*.

puesto Anual de Egresos. De esta suerte, sin más límites que su propia imaginación, los mandos superiores de la Administración Pública han aprovechado tradicionalmente la amplia discrecionalidad que les otorga la ley para financiar carreras políticas, proyectos presidenciales y un considerable universo de medios de comunicación que carece, en el mayor número de los casos, de base social, y que subsiste gracias al subsidio de los gobiernos federal, estatales y municipales.

La cultura del ejercicio patrimonial del poder es antidemocrática por naturaleza. Y es que ¿Cómo se honra el derecho a la información cuando se publican anuncios de propaganda política disfrazados de notas informativas y se engaña con ello a los lectores? ¿Cómo se pueden ejercer a plenitud las libertades informativas en México cuando la inmensa mayoría de los medios de información carece de independencia económica, entendiéndose por ella que se puede vivir de la venta de ejemplares y de la publicidad privada? Cómo separar la política informativa y editorial de un medio de la sección publicitaria cuando más del 50% de los recursos económicos que recibe un medio proviene de un solo anunciante: el gobierno. La ausencia de independencia económica de los medios se acompañó, por añadidura, de una falta de autonomía editorial e informativa que tradicionalmente puso en cuestión el derecho a la información.

Hay un principio con bases empíricas que establece que lo que no se cuenta en los medios no existe. Las ONGs carecían también de esa otra posibilidad de cobertura, reducida, en todo caso, a espacios residuales. Ese fue el trato dispensado a las ONGs, razón por la cual debieron articular mecanismos marginales de difusión para socializar sus puntos de vista. Para paliar esa circunstancia se había creado la ONG denominada CENCOS desde 1964, como una organización para dar voz a las organizaciones de la sociedad, la cual fue prácticamente el único vehículo para abrir espacios a los medios para las ONGs. En la segunda mitad de la década de los ochenta, las posibilidades para la emergencia de las ONGs se potencializan como resultado del aumento en los um-

brales de tolerancia del régimen político mexicano por el incipiente, pero gradual incremento, en los llamados para democratizar las fórmulas de participación política en el PRI. Para esa época empiezan a registrarse ya algunas fisuras internas por no representar más este partido el espacio privilegiado y único para intentar el cambio político *desde dentro*, expresión que muchos activistas y políticos acuñaron para justificar su militancia en ese instituto político.

Dos hechos fueron factores que precipitaron que las ONGs incrementaran su número y salieran tímidamente de su marginalidad y, en algunos casos, olvidaran las políticas radicales, para centrarse en acciones proactivas con un discurso moderno que empezó a arrebatar banderas discursivas al PRI y a los demás partidos políticos. El primer hecho fue el fuerte sismo de 1985 que destruyó parcialmente a la Ciudad de México. Ante este evento el gobierno federal quedó paralizado momentáneamente y el vacío fue llenado de manera espontánea por las redes emergentes y germinales de las ONGs. Como consecuencia del sismo, diversas oficinas y espacios físicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal fueron afectados. Ahí, en el proceso de rescate de víctimas del sismo, se descubrieron cadáveres ilegalmente enterrados con razonables muestras de haber sido torturados que a muchos hicieron suponer que se trataba de *desaparecidos políticos* cuya existencia el gobierno había negado sistemáticamente. Ante las evidencias aparecidas, el gobierno no supo explicar a satisfacción a la opinión pública de esos hechos, que llamaron la atención de la prensa extranjera, de los familiares de esos desaparecidos y de distintos sectores de la sociedad.

Fue el momento oportuno para que nacieran con mayor visibilidad distintas ONGs para proteger los derechos humanos en su más amplia expresión. De esta suerte, entre 1983 y 1988 aparecieron 53 organizaciones de la sociedad civil sobre la temática de

los derechos humanos y su vertiente electoral.¹³⁹ Una de las más significativas fue la Academia Mexicana de Derechos Humanos constituida en 1984, inicialmente dedicada a trabajar en las áreas de investigación, enseñanza, análisis, documentación, capacitación, promoción y difusión, diseminación de información sobre Derechos Humanos.

El segundo hecho, se localiza en la primera gran factura del PRI con la salida de Cuauhtémoc Cárdenas y de distintos militantes que convocaron en 1988 a formar el Frente Democrático Nacional (que tuvo la posibilidad de incluir a distintos partidos de oposición de izquierda y a agrupaciones sociales) para nominar a Cárdenas como candidato a la presidencia de la República bajo el apoyo creciente de diversos sectores sociales. Esta circunstancia creó por vez primera la expectativa de que un candidato de un partido político distinto al PRI pudiera tener posibilidades de ganar la presidencia de la República. No fue el caso. Pero sirvió como un instrumento para incentivar las fórmulas de participación social al margen del gobierno y del partido gobernante. La caída del muro de Berlín y la muerte del *socialismo real* fue un factor externo complementario que hizo pensar a distintos sectores en nuevas fórmulas de trabajo desde la sociedad.

Así, dos años después de las polémicas elecciones presidenciales de 1988, sobre las cuales siempre ha existido la duda que los votos hayan sido el reflejo fiel de la voluntad popular en las urnas,¹⁴⁰ se formó en agosto de 1990 la *Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia*, formada por 76 organizaciones. En 1991 nació otra organización paraguas denominada *Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos. Todos los derechos para todos*. Se trató en esos años de los primeros grandes esfuerzos por darle un hilo conductor al trabajo en materia de defensa de los derechos civiles, cuyos resultados fueron

¹³⁹ Aguayo, Sergio y Parra, Luz Paula, *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, México, p. 23.

¹⁴⁰ Cfr. Olvera, Alberto (coord.), *op. cit.*, *supra*, nota 133, p. 11.

poco consistentes por lo que concierne a la reforma del marco jurídico vigente, si se toma en cuenta que sólo la reforma normativa garantiza un cambio de fondo.

Es importante hacer notar que esta primera etapa se caracteriza por la creación de las primeras ONGs con cierta trascendencia social, pero que actúan sin marcar límites entre las actividades propias de las organizaciones sociales modernas y la búsqueda del poder político en concurso con los partidos, como lo demostraron las simpatías activas a favor del Frente Democrático Nacional y sus secuelas de organicidad como un muestra de hartazgo y cansancio a la omnipresencia electoral y mediática del Partido Revolucionario Institucional.

3. Los organismos no gubernamentales y su evolución a diez años del TLC

La aprobación del Tratado de Libre Comercio por los congresos de Canadá, Estados Unidos y México en 1993, no tuvo ningún impacto aparente en el fortalecimiento y creación de nuevas ONGs en México. Pero de manera implícita el TLC —sobre cuya firma muchas ONGs se congregaron para evitar su aprobación bajo la lógica de que la asimetría de las tres naciones habría de perjudicar a México— ha permitido crear condiciones para la existencia de las ONGs en mucho mejores condiciones de las que se habían observado en los años anteriores por tres razones básicas:

- a) La aprobación del TLC se basa en principios de transparencia y acceso a la información, lo que representó uno de los antecedentes para que años más tarde se haya podido incluso legislar sobre la materia y el tema de la transparencia formara parte en la propia agenda de las organizaciones de la sociedad civil sobre sus propios financiamientos, sobre los criterios gubernamentales para decidir las bases sobre cómo asignar recursos públicos a las ONGs que han aceptado dinero del gobierno y sobre el valor so-

- cial del derecho a saber que en México, que pese a estar garantizado genéricamente en el artículo 6o. constitucional, nunca se ejerció directamente y menos aún fue desarrollado en la legislación secundaria. Peor aún, se mantuvo una cultura de la secrecía no sólo entre los servidores públicos y entidades obligadas a informar, sino entre las personas que entendían como algo *natural* que los mandatarios (quienes ejercen los poderes públicos) fueran los mandantes y los mandantes (la sociedad), los mandatarios.
- b) La posibilidad de cotejar y comparar otros modelos, los de Canadá y Estados Unidos, fueron herramientas valiosas para emular algunas prácticas y modelos que en México no se habían pensado y menos puesto en marcha, sobre todo en materia de información pública, transparencia y rendición de cuentas. La percepción de los medios de comunicación de Canadá y los Estados Unidos sobre México se ha transformado sin prisa, pero sin pausa como resultado del TLC. Si antaño únicamente tenían cabida en las notas informativas y en los editoriales de Canadá y Estados Unidos aspectos relacionados con el narcotráfico, la inseguridad y la emigración ilegal a Estados Unidos y, en menor medida a Canadá; a partir de la aprobación del TLC otros hechos de la realidad mexicana se convirtieron en noticia en nuestros nuevos socios comerciales. El espectro de la cobertura mediática se amplió a sectores inéditos como la educación en zonas marginales de México, los esfuerzos por la democracia en su sentido más amplio de la expresión, la lucha por los derechos humanos, la defensa del voto y la batalla por la ecología que no aparecían en las páginas de los rotativos de Canadá y Estados Unidos.
- c) Las dos razones anteriores trajeron consigo una tercera, que puede ser definitiva para explicar no sólo que se hubieran formado más ONGs en estos últimos 10 años sino que tuvieran las condiciones para trascender en el tiem-

po. Y es que el sistema cerrado del régimen político mexicano tuvo la necesidad de abrir sus puertas y permitir el intercambio entre distintos grupos entre Canadá, Estados Unidos y México para vender una imagen de autorreforma democrática, como estrategia política para aminorar las voces extranjeras que planteaban la aprobación del TLC condicionada a que hubiera algunas salvaguardas que incentivaran un efectivo proceso de cambio democrático en México.

En este contexto, se puede sostener que entre 1993 y el 2003 el aumento en las ONGs en México ha sido sustancial. Baste decir que según algunas fuentes el 51% de las ONGs han nacido en los últimos diez años y se ha dado un desarrollo incipiente al tema de la ecología.¹⁴¹ Si los derechos humanos y la lucha electoral se había convertido básicamente en el eje sobre el cual giraba la labor de las ONGs en la década de los ochenta, en la siguiente 10 años se puede observar que los temas de interés y de preocupación de las citadas organizaciones también registran un cambio y una ampliación temática significativo. ¿Pero además de lo que se ha sostenido en las líneas anteriores qué impulsó las condiciones para que las ONGs mexicanas tuvieran ese crecimiento explosivo?¹⁴² Pareciera la interrogante fundamental que habría que responder. Se puede advertir que las ONGs de México pudieron lograr ese *status* por la facilidad que empezaron a tener en estos últimos diez años

¹⁴¹ Según datos del Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil del Instituto Nacional de Desarrollo Social, que tiene registrados a gran parte de las ONGs, pero no necesariamente están todas las que existen en México, habida cuenta que no hay un padrón confiable sobre el tema y las cifras varían según las fuentes consultadas. Cabe decir también que aquí se contabilizan únicamente las organizaciones que tienen una figura legal, dejando fuera a otras que operan de facto.

¹⁴² Para el gobierno las ONGs que existen aproximadamente son alrededor de 7000; para otros sectores estas organizaciones superan el doble. Es importante reiterar, con todo, que en México nadie puede afirmar el número preciso de las organizaciones existentes.

para interactuar con ONGs de Canadá y Estados de donde aprendieron el *know how* de la recaudación de fondos, la profesionalización de sus actividades y cierta claridad sobre el papel de las ONGs en una sociedad democrática.

De esta forma, el dinero del extranjero empezó a llegar para financiar proyectos atractivos en los más distintos rubros de la actividad social. Buena parte de estos proyectos se orientaron al fortalecimiento del Estado de derecho y a la lucha por los derechos civiles. Esos mismos recursos, empero, generaron un efecto perverso residual en la medida en que algunas de esas nuevas ONGs se convirtieron en un *modus vivendi* para ciertos activistas que vieron un negocio en puerta. Asimismo, en este periodo se abrieron de manera más amplia los subsidios públicos para las ONGs, pero eso condujo también a fenómenos de corrupción por ignorancia o colusión con los servidores públicos. Y es que, por ejemplo, un mismo proyecto era presentado a diversas entidades públicas en busca de financiamiento, logrando en muchas ocasiones que distintas dependencias públicas financiaran más de una vez el citado proyecto, además de no haber ningún tipo de seguimiento a los proyectos de referencia.

De nueva cuenta se nota que la ausencia de transparencia y de información en las reglas del juego ha tenido un efecto negativo en los procesos de organización de la participación ciudadana. Por otro lado, los medios de comunicación mexicanos experimentan, en mayor o menor medida, su propia reforma para sobrevivir en el mercado durante este periodo. Los recursos públicos se vuelven más escasos para los medios, particularmente para la prensa escrita, y se expiden los primeros controles para acotar la discrecionalidad de los funcionarios en destinar libremente recursos a la publicidad oficial.¹⁴³ Esta circunstancia hace que los medios

¹⁴³ El 22 de noviembre de 1992, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría emitieron los “Lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión”, lo que se considera el punto de partida para regular los recursos públicos destinados a los medios de comunicación.

vuelvan la mirada hacia la sociedad como un requisito básico para recuperar la credibilidad perdida después de tantos años de dialogar sólo con el poder público. Ese fenómeno implicó también que las actividades de las ONGs tuvieran cabida en cada vez mayor número de medios, algo que antes era prácticamente imposible.

4. Los organismos no gubernamentales y su impacto en el proceso de reforma democrática del país

Las ONGs han crecido, han podido mantener su presencia al paso del tiempo, pero sólo excepcionalmente han podido crear una amplia visibilidad mediática y formar parte activa de la construcción de la agenda del país. En efecto, de las más de 5000, 7000 ó 10000 ONGs que existen en el país según las fuentes que uno consulte, menos del uno por ciento de la menor de las cifras anotadas de las ONGs existentes han podido trascender el anonimato colectivo. Se han convertido en referentes temáticos, en actores sociales de influencia en la adopción de políticas públicas, en la observación de los derechos civiles, en el respeto a los derechos humanos o en la creación de nuevas leyes que impulsen el desarrollo democrático de México. En los demás casos, la capacitación, las reuniones y los talleres temáticos han sido causa suficiente para sobrevivir en el mundo de la sociedad civil organizada. No es materia de este trabajo hacer un estudio de las ONGs que forman parte de los paradigmas organizacionales. No hay tampoco una tipología que permita medir cuales de esas ONGs se ajustan a los estándares democráticos internacionales en la materia, aunque hay evidencias empíricas de lo que no debe hacerse según la experiencia mexicana de los años más recientes.

Uno de los ejemplos de ONG exitosa, con un impacto de altísimo nivel en la opinión pública y en el sector público es, sin duda, Alianza Cívica, que se forma en abril de 1994 en el marco, de nueva cuenta, de la gran generación de expectativas de que ahora sí un candidato a la presidencia de la república distinto al Partido

Revolucionario Institucional podría ganar las elecciones. Alianza Cívica fue constituida como una organización paraguas que aglutinó a diversas organizaciones en los estados, a un grupo profesional de expertos, activistas y académicos que coincidían en un mínimo común denominador: elecciones libres e imparciales. Alianza Cívica trascendió las elecciones de 1994, participó exitosamente en diversas elecciones locales y fue consultado para organizar procesos comiciales en distintos sectores sociales por la credibilidad y el prestigio obtenido. En 1997, sin embargo, cuando por vez primera la oposición obtiene la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados,¹⁴⁴ Alianza Cívica se vio en la necesidad de reorientar y diversificar sus objetivos habida cuenta que la parte relativa a la vigilancia electoral dejó de tener la misma importancia en la agenda nacional. Habría que recordar que los partidos de oposición habían podido impulsar reformas legales que otorgaron un nuevo perfil al Instituto Federal Electoral —la autoridad encargada de organizar y vigilar en primera instancia la legalidad de las elecciones federales— con consejeros ciudadanos no ligados a partidos políticos como únicos responsables de la toma de decisiones de ese organismo. Esto fue plasmado en la reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996. Así, Alianza Cívica dio un giro a sus actividades para orientarlas a la rendición de cuentas y la transparencia adoptando para tal efecto varios programas a favor de socializar el tema en la sociedad mexicana, con resultados acotados sólo a ciertos sectores de la misma.

Con todo, uno de los precedentes que se debe a Alianza Cívica fue el relativo a cuestionar al presidente de la República sobre su sueldo y a intentar por la vía jurisdiccional hacer eficaz el dere-

¹⁴⁴ De gran importancia, habida cuenta que si bien el Poder Legislativo Federal en México está constituido por dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados, es esta última la que tiene, por ejemplo, la facultad exclusiva para autorizar el Presupuesto de Egresos de la Federación, que supone cómo se va a repartir el dinero público entre entidades y dependencias federales y participaciones económicas a los Estados y a los municipios.

cho a la información, previsto en el último párrafo del artículo 6o. constitucional. El producto de esa labor tuvo más un efecto testimonial que resultados concretos por el momento y la circunstancia en que fueron llevados a cabo los ejercicios básicos del derecho de acceso a la información pública.

Por tercera ocasión, las elecciones presidenciales del 2000 crearon expectativas para que el Partido Revolucionario Institucional, con más de 70 años ejerciendo el poder presidencial, dejara de gobernar. Muchas ONGs consideraron como una estrategia legítima apoyar explícita o implícitamente la campaña de algunos candidatos de oposición, particularmente el del Partido Acción Nacional, Vicente Fox, con quien firmaron algunos acuerdos que deberían ser cumplidos si triunfaba en las elecciones del 6 de julio del 2000.¹⁴⁵ Este hecho fue materia de amplio debate: ¿Debían las ONGs ser parte de una campaña política presidencial para apoyar determinadas reivindicaciones o debían permanecer sin compromisos con partido alguno y exigir a todos los candidatos las mismas reivindicaciones? Esa fue la gran interrogante que poco más tarde sería respondida en el sentido de que la naturaleza de las ONGs debía ser contrapeso del ejercicio de los poderes público y privado. La realidad venció a la teoría y el deseo de poder público hizo que buena parte de los presidentes de distintas ONGs hayan aceptado cargos públicos en el gobierno del presidente Vicente Fox.¹⁴⁶ El ingreso de los antiguos activistas al erario público fue observado con sorpresa e inquietud por diversos sectores.¹⁴⁷ El asunto trajo más preguntas que respuestas sobre el trabajo de las

¹⁴⁵ Así, por ejemplo, en el Poliforum Cultural Siqueiros, el 15 de febrero del 2000, distintos activistas se reunieron con el entonces candidato presidencial en aras de que se comprometiera en la elaboración y apoyo para una iniciativa legal que regulara a las organizaciones de la sociedad civil.

¹⁴⁶ Así, a vía de ejemplos se puede sostener que el director del programa oportunidades del gobierno del presidente Vicente Fox fue el dirigente de Alianza Cívica, y la directora del Instituto Nacional de Desarrollo Social, ex coordinadora del Consejo de la Sociedad Civil, A. C.

¹⁴⁷ Petras, James, "Las dos caras de las ONGs", *La Jornada*, 8 de agosto del 2000.

ONGs después de la alternancia política que se dio en México, en la cual, sin embargo, no han sido tocadas las estructuras sobre las que se erigió el régimen autoritario mexicano. Una interrogante fue reiterada en distintos grupos: ¿Deben ser los partidos políticos las instituciones legítimas para obtener y ejercer el poder público o debe haber un sistema mixto donde las ONGs sean también vehículos para obtener el poder público? ¿Cómo pueden las ONGs manejar un discurso de vigilancia del poder desde la sociedad y al mismo tiempo buscar ejercer el poder no por la larga fila de los aspirantes a políticos y funcionarios que militan en los partidos políticos sino por una vía *fast track* bajo el discurso ajeno a la política pero que los convierte al ingresar el erario en políticos? Algunos antiguos activistas intentaron salvar esta crisis de identidad de las ONGs, bajo los más variados argumentos, que buscaban explicar cómo habían pasado de cuidar a las gallinas a comérselas: *a)* qué mejor que sea uno, que ha participado desde la gestación de esa política o esa ley, el que resulte ungido para cobrar con cargo al erario, para garantizar su debida instrumentación. No se tiene ningún interés personal, pero la sociedad mexicana reclama de mis conocimientos especializados para articular esas instituciones; *b)* el problema de la constitución de ese nuevo régimen radica en que se requiere de un nuevo perfil y se necesita acreditar independencia a toda prueba. Uno que ha participado en ese proceso conoce su espíritu como ninguno, sabe de sus fortalezas y de sus probables debilidades, de suerte que la presencia de uno se convierte en algo así como una patente de autenticidad democrática y manifestación de respeto a la autonomía de esa institución jurídica que nace; y la mejor joya: *c)* qué mejor que uno participe porque, desde adentro, podré impulsar el espíritu libertario e independiente de la organización cívica a la que pertenezco. No me interesa el cargo público, pero el país y el movimiento social me obliga moralmente a estar adentro de la nómina institucional para iniciar el proceso de renovación desde una posición desde la cual únicamente es posible materializar el cambio de ac-

titudes. No se intenta aquí emitir veredictos, sino simple y sencillamente exponer los argumentos y los hechos en este rubro.

Las elecciones presidenciales del 2000 han marcado las rutas de una parte de las principales ONGs que han entrado en un estado de postración a raíz de que sus principales directivos decidieron mudarse al servicio público para que, a final de cuentas, todo siguiera prácticamente igual. En efecto, nadie en México podría probar que los antiguos activistas han hecho una reforma del marco legal mexicano a favor de la consolidación del Estado de derecho o que su presencia en el gobierno ha sido un parteaguas histórico que puede dividirse entre antes y después de su ingreso al ejercicio gubernamental. Antes bien, las cosas van de mal en peor.¹⁴⁸ En ese marco, un grupo de académicos, activistas, periodistas y propietarios de medios de prensa coincidieron en la necesidad de crear un movimiento social con el propósito de iniciar el cambio legal de fondo; es decir, en las estructuras: el marco jurídico que diera seguridad al cambio mucho más allá que de la fragilidad del voluntarismo personal.

El derecho de acceso a la información pública fue un tema de convergencia entre sectores tradicionalmente ajenos entre sí, que habían venido laborando en rutas paralelas, en el mejor de los casos. La disminución de las tensiones y las desconfianzas y, por el contrario, la formación de un espíritu de cuerpo en torno a una preocupación compartida permitió que el trabajo en equipo se convirtiera en una realidad constructiva. El nacimiento del llamado Grupo Oaxaca constituye un precedente histórico en la organización ciudadana aliada con los medios de información que dieron

¹⁴⁸ De acuerdo a la encuesta elaborada por la empresa Consulta Mitofsky en noviembre del 2003 bajo el título *Evaluación del gobierno de Vicente Fox*, la cual concluye que: “Al cumplirse el tercer aniversario de su arribo a la presidencia de la República, el presidente Vicente Fox vive una nueva etapa de descenso en los niveles de aprobación, la cual en algunas variables llega a su punto más bajo en el periodo”. Según la encuesta, el nivel de aprobación del gobierno del presidente Fox ha bajado del 69.7% en febrero del 2001 al 55.8% en noviembre del 2003.

voz multiplicadora a las ideas y propuestas para la reforma legal en materia de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas. En el seno del Grupo Oaxaca se priorizó el consenso en lo fundamental y se dejaron de lado aquellos aspectos donde no había acuerdos o se consideraba que se trataba de asuntos que deberían ir en un orden posterior, se hizo una efectiva división del trabajo donde cada quien tuvo una tarea que desempeñar en el ámbito de sus ventajas comparativas y de su área de conocimiento y habilidad personal e institucional. Por vez primera en la historia, este movimiento social hizo causa común con los medios de comunicación para darle voz y posicionar en la agenda de la discusión nacional el tema como requisito *sine qua non* de la emergencia de un Estado democrático de derecho. Los medios no pusieron su agenda, ni tampoco lo hicieron los académicos y activistas participantes. Hubo acuerdos de consenso para bien de México, de las personas todas.

Por primera vez también —y esto es un precedente significativo— se pasó de la preocupación a la ocupación. De la crítica a la propuesta. A diferencia del gobierno federal que tiene instancias y plazas laborales para elaborar iniciativas y proyectos legales, el Grupo Oaxaca participó sin un presupuesto público de por medio por una convicción compartida para servir al país. Las gestiones y la estrategia desplegada por el Grupo Oaxaca pudo finalmente lograr que se aprobara una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental a pesar de las resistencias del gobierno que deseaba una ley de menor calado. Si Alianza Cívica en los noventa introdujo el debate sobre el tema del derecho a saber y la rendición de cuentas, el Grupo Oaxaca pudo brindar a México una ley federal en esa materia. Como un segundo esfuerzo con buena parte de los actores del Grupo Oaxaca¹⁴⁹ se consti-

¹⁴⁹ Después de aprobada la ley hubo una tensión entre algunos miembros del Grupo Oaxaca. Algunos, muy pocos, pensaban que debía haber miembros del Grupo en el órgano regulador independiente previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como

tuyó una nueva ONG llamada Libertad de Información-México A. C. (LIMAC) que vino a ser la versión institucionalizada de largo aliento que germinó en el Grupo Oaxaca para seguir monitoreando el tema en el ámbito federal, promover Leyes de Acceso a la Información en los estados de la República y educar a las personas para que sepan qué sirve y cómo pueden aprovechar las ventajas de una Ley de Acceso a la Información Pública.

Se tuvo que empezar con fórmulas inéditas en su organización. Y es que la vida pública mexicana sufre serios problemas de credibilidad. Pocos creen en las instituciones políticas; la participación social tampoco puede ofrecer mejores prendas en este rubro por lo que se ha dicho en las páginas anteriores. La erosión creciente de las instituciones tradicionales, en su más amplia expresión, es hoy una premisa que se puede verificar. En este contexto, sin embargo, han surgido formas inéditas de actuación circunstancial. La organización de la sociedad civil debe cumplir con tres características básicas: representatividad, legitimidad y resultados. Estos tres elementos son los requisitos esenciales para que un movimiento social tenga impacto en la estructura de la vida pública. Hay que poner el conocimiento al servicio de la acción para bien de los ciudadanos. La única manera de lograrlo era imaginar y poner en prácticas nuevas formas de participar desde la sociedad. La principal preocupación al crear esta nueva ONG fue evitar, como la experiencia mexicana lo ha indicado, que el movimiento social terminara con sus promotores ejerciendo el poder público. Por esa razón y porque en su membresía incluyó a los periodistas más reconocidos del país y a las más influyentes empresas de la prensa nacional, LIMAC adoptó medidas que evi-

parte de una cuota que asegurara un buen funcionamiento. Otros, la mayoría, sostenía que el objetivo del Grupo no era ejercer el poder, sino crear normas jurídicas para impulsar el sistema democrático, que tampoco era conveniente repetir la historia del 2000 con las ONGs y que se tuviera la percepción de que se había promovido la ley para ocupar cargos públicos. Esta última postura venció, pero el Grupo original desapareció por esas diferencias de percepción y de criterio.

taran la posibilidad de que se pudieran construir carreras políticas para beneficio personal bajo el discurso aséptico de la participación desde la sociedad civil y utilizando la buena fe de los medios.

Por eso LIMAC es la primera ONG en la historia de México que establece en sus estatutos los siguientes principios:

Primero. Todos sus miembros al momento de serlo renuncian a ocupar un cargo público en las materias relacionadas con el objeto social de la Asociación. El extrañamiento público como mandato al Consejo Directivo, para quienes pudieran infringir este candado, será la sanción más efectiva para una persona que pretenda utilizar la Asociación para sus fines propios, bajo la bandera de que lo hace como un profundo acto de sacrificio y amor a México. Como consecuencia de lo anterior, la Asociación tampoco podrá postular candidato alguno a cargo público. Este aspecto es de importancia capital porque habilita al consejo directivo a iniciar una campaña mediática que, al menos en México, basta y sobra para que el empleador gubernamental lo piense dos veces antes de contratar a un directivo de esta ONG por el costo político mediático que ello implicaría aunado al desprestigio del directivo que pretendiera usar la ONG como trampolín para iniciar su carrera política.

Segundo. La Asociación no será tampoco una fuente de enriquecimiento para nadie. Todos los asociados participarán de manera honoraria, de suerte que no habrá sueldos para ninguno de ellos.

Tercero. La organización no tiene fines de lucro, es apartidista, laica y todos sus servicios los prestará de manera gratuita.

A casi dos años, con las características de su membresía, LIMAC ha logrado trabajar para crear 14 Leyes de Acceso a la Información Pública en los estados en el periodo de un año. Una parte de ellas han sido elaboradas directamente por el equipo jurídico de LIMAC, que además ha firmado convenios de colaboración con la asociación nacional de congresos de los estados para

impulsar el tema de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en 27 congresos locales. Las maneras de integración de las ONGs en México, sin embargo, no han transitado a nuevas formas horizontales y de transparencia que el saldo de las elecciones del 2000 debió haber producido en estas organizaciones.

5. Perspectivas y retos de las organizaciones no gubernamentales en México en los próximos diez años

De ahora en adelante y en los próximos diez años existen distintos retos y perspectivas que habría que considerar si se quiere que las ONGs no regresen a ser reductos marginales con espacios alternativos de discusión. Entre esos retos y perspectivas para dar vida a un nuevo perfil de ONG se encuentran los siguientes:

Primero. Hay que tener en mente que debe haber una clara separación entre la función y los objetivos de las ONGs, particularmente aquellas en materia política, social y económica, y los propósitos que animan a los partidos políticos (incluidas las agrupaciones políticas previstas en la ley electoral que no son partidos y, por tanto, no pueden postular directamente candidatos a cargos públicos, pero se pueden asociar con los partidos para apoyar legalmente a los candidatos de los partidos con registro legal) que tienen en México por mandato legal buscar, obtener y ejercer el poder público para desarrollar un programa electoral. Las ONGs deben servir de contrapeso para el ejercicio de los poderes públicos, para promover nuevas leyes o reformas o adiciones en las ya existentes para nutrir un sistema legal a imagen y semejanza de un Estado democrático de derecho, para vigilar que la ley se cumpla y, sobretodo, para socializar conocimiento y masa crítica en los más distintos temas que forman parte de la agenda nacional. Se trata de un papel fundamental el de las ONGs; no menor ni accesorio en la construcción de la noción amplia del concepto de ciudadanía; es decir, de personas con posibilidades

reales de ejercer derechos y cumplir con obligaciones legales en una sociedad que busca la democracia.

Es menester recordar que esta separación de funciones de las ONGs con la búsqueda de cargos públicos y el ejercicio del poder dejó como saldo, tras las elecciones presidenciales del 2000, una incipiente nueva clase política y burócratas que obtuvieron mejores ingresos de los que recibían como activistas de la sociedad civil, pero a un alto costo social. Por un lado, se debilitaron algunas organizaciones de la sociedad civil que se habían formado en los años anteriores. Una parte de las principales ONGs creadas en los años ochenta y noventa, son ahora cuerpos sin capacidad de convocatoria y sin agenda propia para incidir en la vida democrática del país. Incluso algunas de esas organizaciones han desaparecido de hecho y carecen de un sitio *web* propio.

Segundo. En consecuencia con lo anterior, las ONGs deben hacer un compromiso institucional con la democracia interna y con la rendición de cuentas como mecanismos para regenerar los tejidos de la credibilidad social y para asegurar su propia supervivencia como un tercer sector de la sociedad civil organizada. No basta con declaraciones retóricas al calor de la coyuntura, sino que es necesario desarrollar un sistema normativo con incentivos, sanciones y prohibiciones. Por lo tanto, debe haber disposiciones normativas en sus estatutos sobre prohibiciones o mecanismos que impidan que los directivos de las ONGs puedan llegar a conflictos de interés al aceptar o buscar cargos públicos en materias vinculadas con su objeto social.

Debe haber también cláusulas que reflejen de manera inequívoca, su compromiso con la transparencia en el manejo de sus propios recursos y en la rendición de cuentas no sólo frente a sus socios o miembros, sino frente a la sociedad en su conjunto,¹⁵⁰ la cual

¹⁵⁰ En el ámbito internacional, Global Accountability Project, se dedica a monitorear, con una serie de indicadores, el grado de apertura y rendición de cuentas de organismos gubernamentales y no gubernamentales, como se desprende del documento titulado *The Global Accountability Report 2003*.

pueda atestiguar que existe método y proyecto, que hace que la ONG tenga viabilidad de futuro en el camino que conduce a la democracia en México en cualquiera de sus manifestaciones o actividades sociales. De este modo, las relaciones de colaboración de las ONGs mexicanas no sólo seguirán manteniendo sus relaciones con sus homólogas de Canadá y Estados Unidos, sino que se crearán lazos más fuertes. En el mismo sentido, será posible también con esta reforma interna de las organizaciones sociales concretar mayores fondos de fundaciones y organismos de Canadá y Estados Unidos aprovechando de la mejor manera la alternancia política que por vez primera vive México.¹⁵¹

Tercero. Algunos de los factores que han impedido hasta este momento se sepa cuál es el número exacto de las ONGs que existen en México son fundamentalmente dos: a) el hecho de que una parte de las ONGs viven de *facto*, sin haber adquirido vida jurídica como asociaciones civiles en los términos del Código Civil¹⁵² y sujetos, por esa razón, a pagar impuestos y en contrapartida tener, en su oportunidad, autorización para ser donatarias autorizadas; es decir, entidades sin fines de lucro cuyos donantes pueden exentar una parte del pago de impuestos al hacer la donación respectiva; b) La opacidad —por fortuna cada vez menor— en los registros públicos de la propiedad donde deben constar las Asociaciones Civiles formalizadas ante la fe de un notario público, requisito indispensable para expedir cédulas de identidad fiscal para exentar parte del pago de los impuestos. En este sentido, la

¹⁵¹ De una muestra aleatoria de 37 organismos no gubernamentales hecha por el área de derecho de la información del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM considerando las ONGs con mayor visibilidad mediática y a un grupo significativo de organizaciones del interior del país se pudo comprobar que Alianza Cívica y Libertad de Información-México A. C. son las únicas organizaciones sociales que ofrecen información en línea sobre la fuente de su financiamiento.

¹⁵² No se refiere aquí a otras fórmulas jurídicas de las organizaciones sociales porque las distintas a las asociaciones civiles han sido fundamentalmente dedicadas a darle vida jurídica a organizaciones de beneficencia y asistencia social cuya funcionamiento no es tema de este trabajo.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental así como sus similares en los estados habrán de convertirse en instrumentos para identificar claramente cuántas ONGs existen en el país y a qué se dedican. La tendencia en los próximos años será profesionalizar la actividad de estas organizaciones sociales, circunstancia que implicará ventajas para darle mayor impulso a la labor que organiza este sector.

Es evidente que el sector debe organizarse de la mejor manera posible para incidir de manera efectiva en las políticas públicas y en crear agenda pública en torno a temas donde haya un mínimo común denominador que permita edificar instituciones democráticas que promuevan un Estado democrático y social de derecho en México que cada día está más en riesgo por la ausencia de orientaciones claras y precisas del gobierno federal, carencias y vacíos que deben llenar las organizaciones de la sociedad civil. De manera aislada y sin un espíritu de cuerpo desarrollado se están hoy dando pasos en esa dirección. Es necesario, sin embargo, acelerar esos pasos que hagan viable el prolongado y reiterado proceso de reforma democrática del país que sigue inconcluso.