



**CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES
EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL**

**ENTRE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA
COTIDIANIDAD DEMOCRÁTICA EN JALISCO;
INTERACCIÓN ENTRE GOBIERNO PANISTA Y
ORGANIZACIONES CIVILES EN JUNTAS DE GOBIERNO
Y CONSEJOS DIRECTIVOS**

T E S I S
QUE PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES,
ESPECIALIDAD EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

P R E S E N T A

CARLOS ARMANDO PERALTA VARELA

DIRECTOR DE TESIS

DOCTOR JORGE ALONSO SÁNCHEZ

Guadalajara, Jalisco; Octubre 2008

Octubre
2008

TÍTULO DE LA TESIS

ENTRE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA COTIDIANIDAD DEMOCRÁTICA EN JALISCO;
INTERACCIÓN ENTRE GOBIERNO PANISTA Y ORGANIZACIONES CIVILES EN JUNTAS DE
GOBIERNO Y CONSEJOS DIRECTIVOS



(CANTO O LOMO DE LA TESIS)



**CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES
EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL**

**ENTRE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA
COTIDIANIDAD DEMOCRÁTICA EN JALISCO;
INTERACCIÓN ENTRE GOBIERNO PANISTA Y
ORGANIZACIONES CIVILES EN JUNTAS DE
GOBIERNO Y CONSEJOS DIRECTIVOS**

T E S I S
QUE PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES,
ESPECIALIDAD EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

P R E S E N T A

CARLOS ARMANDO PERALTA VARELA

DIRECTOR DE TESIS

DOCTOR JORGE ALONSO SÁNCHEZ

Guadalajara, Jalisco; Octubre del 2008



FIRMAS

Doctor Jorge Alonso Sánchez

Doctora Isabel Blanco Velasco

Doctor Ernesto Isunza Vera

Doctor Gabriel Torres González



AGRADECIMIENTOS

Agradezco al CONACYT por el apoyo económico recibido.

Agradezco al CIESAS por brindarme la oportunidad de realizar el doctorado. A la Dra. Patricia Safa y cada uno de los doctores con los cuales compartí, y de los que aprendí en seminarios y coloquios. Agradezco también al personal de apoyo, porque todos en conjunto hicieron posible iniciar y culminar este ciclo de aprendizaje y de crecimiento.

Agradezco a los lectores de la tesis, a la Dra. Isabel Blanco y al Dr. Ernesto Isunza por que sus observaciones siempre contribuyeron a mejorar este trabajo.

Especialmente le agradezco al Doctor Jorge Alonso su acompañamiento y amistad.

A mis compañeros del ITESO, porque nuestros debates enriquecieron mi proceso de aprendizaje en el doctorado.

A María Luisa, Carla y a Catalina, mi profundo amor y agradecimiento, porque nuestra familia es a la vez posibilidad y motivación para superarse.

Le agradezco también a.... la vida, por haberme brindada esta oportunidad.



RESUMEN

ENTRE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA COTIDIANIDAD DEMOCRÁTICA EN JALISCO; INTERACCIÓN ENTRE GOBIERNO PANISTA Y ORGANIZACIONES CIVILES EN JUNTAS DE GOBIERNO Y CONSEJOS DIRECTIVOS

La tesis pretende realizar una contribución al conocimiento de los procesos para la democratización del Estado mexicano que se generan en la interacción entre las organizaciones de la sociedad civil (puntualmente organizaciones civiles) y los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional en Jalisco. Para ello se analizaron juntas de gobierno y consejos, diseñados para tomar conjuntamente decisiones públicas (en cogestión), de carácter vinculante. Al identificar y analizar significados en las relaciones, finalidades, recursos, límites y líneas de acción en torno a la participación e incidencia pública en estos espacios, se pretende aportar al conocimiento de la democratización en Jalisco, y por extensión, en otros estados.

Se inicia con dos referencias teóricas relevantes y necesarias para sustentar la investigación. La primera gira en torno a las deficiencias de la democracia y de los procesos para impulsar la democratización con participación ciudadana. La segunda referencia plantea una perspectiva analítica sobre el concepto sociedad civil en su vinculación con la democratización. A partir de esta segunda referencia se realiza una reflexión sustentada empíricamente, sobre los tipos de acción socio-política que realizan las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Jalisco.

La metodología empleada en la investigación es cualitativa y para el estudio de casos se diseñó un esquema de análisis basado en las implicaciones y significado de: participación,

incidencia y cogestión. Los espacios de participación estudiados (los casos), corresponden a las Juntas de Gobierno y los Consejos del: Consejo Estatal de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI), el Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM), y el Instituto Jalisciense de la Juventud (IJJ).

En síntesis, esta investigación contribuye a un entendimiento teórico más profundo sobre la acción público-política de las organizaciones de la sociedad civil en México, ofrece información para identificar límites y obstáculos (propios e impuestos por el gobierno), en la incidencia y la gestión de políticas públicas a través de estos espacios de participación y aporta una valoración objetiva sobre la lógica de relación en juntas de gobierno y consejos donde participan gobierno y sociedad civil.

INDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN GENERAL	9
CAPÍTULO 1:	
ENTRE LA DEMOCRACIA Y LA DEMOCRATIZACIÓN	14
I. Introducción	14
II. Institucionalización de la Democracia Representativa	16
1) Antecedentes	16
2) Avances en el ejercicio de la democracia y los derechos	19
III. La Democracia Representativa	24
1) Falsas promesas de la democracia representativa	24
2) Debilidades de la democracia representativa	26
3) Paradojas de la democracia representativa mexicana	30
4) De la democracia representativa a la distributiva	32
5) Democracia con gobernabilidad	35
IV. De la Democracia Representativa a la Democratización	36
1) Más allá de la democracia representativa y la democracia directa	36
2) Hacia la democracia participativa	39
2.1 Reflexiones sobre las finalidades de la participación	40
3) El horizonte de la democracia social	43
V. Consideraciones Finales del Capítulo	46
CAPÍTULO 2:	
SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRATIZACIÓN	48
I. El Concepto Contemporáneo de Sociedad Civil	48
1) Amplitud del concepto	48
2) Génesis del concepto contemporáneo de Sociedad Civil	50
2.1 Crisis de los Estados autoritarios	50
2.2 La crisis del Estado Intervencionista	54
2.3 Crisis en las democracias	55
2.3.1 La Sociedad Civil y la democracia en México	57

II. Ciudadanía y Sociedad Civil	60
1) La ciudadanía, expresión de la sociedad civil	60
2) La institucionalidad de la sociedad civil desde la ciudadanía	64
III. Fórmulas de Relación Estado y Sociedad Civil	67
1) El Estado complejo	68
2) Funciones de la Sociedad civil (referencia hegemónica y contra hegemónica)	70
2.1 Diversidad e ideología	73
3) Constituyentes de la sociedad civil (institucionalidad y legalidad pública)	77
4) Influencias en la sociedad civil	81
5) Visiones o proyectos de la Sociedad Civil	84
5.1 La visión democratizadora de la sociedad civil	85
5.2 La visión defensora de derechos	85
5.3 La visión neoliberal de la sociedad civil	87
5.4 La visión posmoderna de la sociedad civil	89
6) Reflexiones generales en torno a la sociedad civil	90
IV. Comentarios Finales al Capítulo	93
CAPÍTULO 3:	
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESTADO DE JALISCO	96
I. Sobre el Concepto “Organizaciones de la Sociedad Civil”	97
1) Concepto amplio e incluyente sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil	98
2) Concepto limitado en torno a las Organizaciones de la Sociedad Civil	101
2.1 Diferencia entre las Organizaciones de Beneficencia y de Asistencia	104
2.2 Organizaciones de Promoción y/o Desarrollo	106
2.3 Ópticas diferentes entre asistencia y promoción	108
3) Movimientos y Redes de la sociedad civil	110
II. Las Organizaciones de la Sociedad Civil en Jalisco	111
1) Agrupaciones incluidas en el concepto amplio de OSC	112
2) Organizaciones de Asistencia y Promoción	113
3) Movimientos y Redes en Jalisco	118
III. De vuelta sobre las Visiones en relación a las OSC	123
1) La visión de la sociedad civil democratizadora e impulsoras de derechos	123
2) La visión neoliberal de la sociedad civil.	124

3) En torno a la visión posmoderna de la sociedad civil	
IV. Representatividad de las OSC ante el Gobierno	
V. Las OSC parte del debate contemporáneo	
CAPÍTULO 4:	
ESPACIOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN JALISCO	132
I. Formas y significados de la interacción Sociedad Civil - Estado, en Jalisco	132
II. Pertinencia de la Investigación	136
1) La importancia del panismo y la ampliación de la democracia	136
2) Los espacios de participación y la realidad social	138
III. Definición de los casos a investigar	140
1) Espacios de interacción institucionalizados, sociedad civil y gobierno, en los cuales se aprecia posibilidad de cogestión	140
2) Identificación de los espacios institucionales de participación a estudiar	141
IV. Método y técnicas de investigación	149
1) Las técnicas empleadas	150
V. Ubicación sobre los ámbitos y categorías para el análisis de los espacios de cogestión	154
1) El ámbito de la incidencia pública	154
2) El ámbito de la Cogestión	156
2.1 Condiciones de equidad y viabilidad en los espacios de participación	158
2.2 Obstáculos para la cogestión	161
2.3 Capacidades de las organizaciones para la incidencia y la cogestión	161
3) Esquema síntesis de ámbitos y categorías que usaremos para el análisis de la información	162
VI. Comentario Final del Capítulo	166
CAPÍTULO 5:	
INCIDENCIA EN LA JUNTA DE GOBIERNO DEL CONSEJO ESTATAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR (CEPAVI)	168
I. El ámbito de Incidencia	168
1) Contexto en el cual se desarrolló	169

2) Anotaciones sobre la cultura política de los participantes en la Junta de Gobierno	174
II. Factores generales que influyen en el ámbito de la cogestión	180
1) La estructura institucional	180
2) La convocatoria y representatividad de los actores	183
3) Normas de equilibrio numérico y votación	185
III. Elementos en torno a la equidad y viabilidad de la cogestión	186
1) Posibilidad de información	187
2) Consulta de opciones de carácter vinculante	188
3) Fiscalización	199
4) Paridad en la Cogestión	200
IV. Elementos externos que influyen en la cogestión	202
1) Impedimentos operativos de implementación	203
2) Falta de vinculación y comunicación política	205
3) Elementos en torno al ejercicio de influencia	207
4) Posturas y visiones de las organizaciones en torno al gobierno	210
V. Capacidades de las organizaciones para la incidencia y la cogestión	210
1) Capacidad organizacional	211
2) Capacidad propositiva	214
3) Capacidad para gestionar propuestas	215
4) Destrezas políticas (negociación) y generación de alianzas	217
VI. Síntesis y comentarios finales al capítulo	219
1) Comentarios al apartado: factores generales en torno a la cogestión	219
2) Comentarios al apartado: elementos en torno a la equidad y viabilidad	221
3) Comentarios en torno a los elementos externos que influyen en la cogestión	224
4) Comentarios al apartado capacidades de las organizaciones	225
5) Comentarios Generales	226
CAPÍTULO 6:	
INCIDENCIA EN LA JUNTA DE GOBIERNO Y EL CONSEJO CIUDADANO DEL INSTITUTO JALISCIENSE DE LAS MUJERES	228
I. El ámbito y el contexto de incidencia	229
1) Contexto en el cual se desarrolló el IJM	230
1.1 El impulso social	230

1.2 El impulso a la creación del IJM desde el Estado	233
2) Anotaciones sobre la cultura política de las participantes en el Consejo Ciudadano	234
II. Factores generales que influyen en el ámbito de la cogestión	237
1) Estructura de las Instancias	238
1.1 Composición de la Junta de Gobierno (JG)	239
1.2 Composición del Consejo Ciudadano	241
1.3 Limitantes generales del Consejo	241
2) Convocatoria, selección y representatividad	243
2.1 Selección de las representantes	243
2.2 Pluralidad y diversidad; enriquecimiento o conflicto	245
3) Normas de equilibrio numérico y votación	248
4) Motivaciones de las representantes	249
III. Elementos en torno a la equidad y viabilidad de la cogestión	250
1) Falta de preparación de las consejeras	250
2) Posibilidad de información	251
3) Consulta de opciones: de carácter vinculante	253
4) Fiscalización	255
5) Paridad en la Cogestión	257
6) Logros en la acción de incidencia y gestión	260
IV. Elementos externos que influyen en la cogestión	260
1) La influencia de las necesidades sociales	261
2) Falta de vinculación y comunicación política entre instituciones de gobierno	262
3) Limitada capacidad de los representantes	263
4) Elementos en torno al ejercicio de influencia	263
5) Posturas y visiones; organizaciones y gobierno	265
V. Capacidades de las organizaciones para la incidencia y la cogestión	266
1) Interacción entre representantes de OC y representantes académicas	266
2) Capacidad organizacional	267
2.1 Anotación sobre la representatividad	270
3) Experiencia y liderazgo, parte de la capacidad propositiva	271
4) Capacidad de las organizaciones para gestionar propuestas	274
5) Destrezas políticas (negociación) y generación de alianzas	276

VI. Síntesis y comentarios finales al Capítulo	279
1) Comentario al apartado factores generales	279
2) Comentarios al apartado: Factores generales que influyen en la cogestión	280
3) Comentarios en torno al apartado: elementos relativos a la equidad y viabilidad de la cogestión	282
4) Comentarios al apartado: elementos externos que influyen en la cogestión	284
5) Comentarios al apartado: capacidades de las organizaciones (para la incidencia y la cogestión)	286
CAPÍTULO 7:	
INCIDENCIA EN LA JUNTA DE GOBIERNO Y EL CONSEJO CIUDADANO DEL INSTITUTO JALISCIENSE DE LA JUVENTUD	289
I. El ámbito de incidencia, factores generales	290
1) El contexto en el cual se desarrolló	290
1.1 Contexto en el cual se generó el Instituto desde la acción gubernamental	290
1.2 Contexto en el cual se generó el Instituto desde la acción social	292
II. Factores generales que influyen en el ámbito de la cogestión	293
1) La estructura institucional	293
1.1 Dirección General	294
1.1.1 Nombramiento y permanencia del Director	294
1.2 La Junta Directiva	295
1.3 El Consejo Estatal de la Juventud	296
2) Convocatoria y representatividad de los actores	298
2.1 representación del gobierno	298
2.2 representación de la sociedad civil	299
2.3 Cultura política de los participantes ciudadanos en la JD	302
2.4 Cultura política de los participantes del Consejo Estatal de la Juventud	304
3) Normas de equilibrio numérico y votación	306
III. Elementos en torno a la equidad y viabilidad de la cogestión	307
1) Visión y falta de preparación	307
2) Posibilidad de información	308
3) Consulta de opciones: de carácter vinculante	309
3.1 Comentarios en torno a la Junta Directiva	309
3.2 Comentarios en torno al Consejo	315

4) Fiscalización	317
5) Paridad en la Cogestión	318
6) Recursos	319
IV. Elementos externos que influyen en la cogestión	320
1) Impedimentos operativos de implementación	320
2) Falta de vinculación y comunicación política	321
3) Elementos en torno al ejercicio de influencia	322
4) Posturas y visiones entre organizaciones y gobierno	323
V. Capacidades de las organizaciones para la incidencia y la cogestión	326
1) Intereses de las organizaciones	326
2) Capacidad organizacional (y recursos de las organizaciones)	327
3) Capacidad propositiva, límites en el conocimiento y visión	329
4) Capacidad para gestionar propuestas	331
5) Destrezas políticas (negociación) y generación de alianzas entre organizaciones	331
VI. Otro aspecto a tomar en cuenta	333
VII. Síntesis y comentarios finales al capítulo	334
1) Comentarios a los factores generales que influyen en el ámbito de la cogestión	334
2) Comentarios en torno a la equidad y viabilidad de la cogestión	336
3) Comentarios en torno a los elementos externos que influyen en la cogestión	338
4) Comentarios en torno a las capacidades de las organizaciones para la incidencia y la cogestión	339
CAPÍTULO 8	
CONCLUSIONES. LA COTIDIANIDAD DE LA DEMOCRACIA	341
I. Conclusiones sobre los casos estudiados	342
1) Condiciones generales para la Incidencia	342
2) Aspectos Generales enfocados a la Cogestión	346
3) Condiciones de equidad y viabilidad	351
4) Obstáculos externos que influyen en la cogestión	356
5) Capacidades de las organizaciones	359
II. Conclusiones de carácter general	365
BIBLIOGRAFÍA	373

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICAS

Gráfica: Antigüedad de las organizaciones en Jalisco	116
Tabla: Organizaciones registradas en Jalisco entre el año 2000 y el 2003	117
Gráfica: Consistencia de las relaciones entre OSC y el sector público	119
Tabla: Listado de informantes entrevistados y entrevistadas	151
Esquema para el análisis integral de los espacios institucionales de participación en los cuales buscan incidir las organizaciones de la sociedad civil	165
Tabla: composición del Consejo IJM según los grupos que las postularon	235
Tabla: Correlación entre vocales y organizaciones que los propusieron, IJJ	303
Tabla: correlación entre Consejeros e instancia que los respaldó, IJJ	305
Tabla: síntesis de la periodicidad y participación en las reuniones de la JD, IJJ	313
Tabla: síntesis de las sesiones del CEJ, IJJ	316
Tabla : Condiciones generales para la incidencia	342
Tabla : Aspectos generales vinculados a la cogestión	346
Tabla: Condiciones de equidad y viabilidad	351
Tabla: Obstáculos externos que influyen en la cogestión	356
Tabla: Capacidades de las Organizaciones de la Sociedad Civil	360

INTRODUCCIÓN

Esta investigación realiza una contribución al conocimiento de los procesos para la democratización del Estado mexicano que se generan a través de las formas de interacción entre las organizaciones de la sociedad civil (puntualmente las organizaciones civiles) y los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional en Jalisco. Para ello se analizó la interacción en juntas de gobierno y consejos, diseñados para tomar conjuntamente decisiones públicas (en forma cogestiva), que deberían ser de carácter vinculante. Al identificar y analizar significados en las relaciones, finalidades, recursos, posibilidades, límites y líneas de acción en torno a la participación e incidencia pública en estos espacios, se busca aportar al conocimiento de las dinámicas de democracia participativa en Jalisco y posiblemente por extensión, en otros estados gobernados por el Partido Acción Nacional.

La tesis inicia por la aproximación a dos referencias teóricas relevantes y necesarias para sustentar la investigación. La primera referencia, que se localiza en el Capítulo 1, gira en torno a las deficiencias de la democracia y de los procesos para impulsar la democratización con participación ciudadana. La segunda referencia, ubicada en el Capítulo 2, plantea una perspectiva analítica sobre el concepto sociedad civil en su vinculación con la democracia. A partir de esta segunda referencia se realiza una reflexión sustentada empíricamente, sobre los tipos de acción socio-política que realizan las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Jalisco, misma que se desarrolla en el Capítulo 3.

En relación con los procesos para impulsar la democratización, cabe mencionar que en México se instauraron procesos que posibilitan una democracia representativa más creíble que la existente a mediados del siglo pasado. Los resultados en los procesos electorales federales del 2006, si bien fueron cuestionados, formalmente se consideraron válidos por los ciudadanos en la medida que existía un Instituto electoral “ciudadanizado” que dirigió y vigiló la contienda electoral, que además existe una fiscalía especializada y un tribunal que sancionó el proceso. Sin embargo la sociedad percibe que la democracia representativa no ha generado hasta el momento cambios reales en la calidad de vida para millones de mexicanos. Esa falta de

bienestar lleva a preguntarse ¿qué procesos democráticos se requieren para generar mayor equidad y justicia social?

Es de observar que se han buscado implementar fórmulas de acción democráticas más allá del ámbito representativo-electoral, por ejemplo, las leyes de participación ciudadana (como la existente en Jalisco), que ofrecen el sustento para implementar mecanismos de democracia directa (o semidirecta) como son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Si bien estos mecanismos posibilitan que formalmente se incluya la voz ciudadana en la toma de decisiones públicas, se ha evidenciado que además de ser costosos y provocar mucho desgaste a las agrupaciones ciudadanas, no ofrecen los resultados esperados en la medida que los resultados pueden ser retardados o manipulados por los diputados o las autoridades correspondientes. En la lógica de ampliar la democratización, se han generado espacios de participación gobierno-sociedad civil (como las juntas de gobierno), en los cuales se toman decisiones colegiadas. Estos espacios pretenden la planeación y conducción de asuntos públicos en donde una condición cuando menos en el discurso, es la participación activa y cotidiana de algunos representantes de la sociedad civil.

Sin embargo y a pesar de los avances, la democratización y la redistribución no se logrará por la concesión espontánea de los grupos que mantienen el poder. El motor fundamental para los procesos democratizadores tradicionalmente ha sido la acción de la sociedad civil. Sin la sociedad civil no se habrían impulsado y alcanzado los procesos de alternancia política en México y en una perspectiva futura se puede considerar que la sociedad civil es el elemento clave para impedir una posible regresión en los procesos democráticos, y/o para impulsar una fórmula de democracia redistributiva que tanto requiere nuestra empobrecida e inequitativa sociedad. Pero debe tenerse cuidado porque diferentes autores han verificado que la sociedad civil no es un actor homogéneo. En el caso mexicano la sociedad civil es sumamente compleja y contradictoria, de hecho una parte de la sociedad civil lucha por la democratización de espacios públicos y modificar patrones culturales y económicos, mientras otra parte busca la centralización de la representatividad electoral, la continuidad de tradiciones conservadoras, la permanencia de la lógica neoliberal y la retención del poder en un grupo de actores. La sociedad civil puede ser entonces portadora de diferentes proyectos de país. La sociedad civil es prodemocrática y antidemocrática, progresista y conservadora, pro neoliberal y antineoliberal

La complejidad de la sociedad civil nos llevó a reconocer en forma práctica su diversa composición a partir de las organizaciones que la conforman en un territorio determinado, específicamente el de Jalisco. Si la sociedad civil es el motor que puede o no impulsar la democratización, las organizaciones que la conforman son las piezas que hacen trabajar ese motor y posibilitan su acción. Nos encontramos ante la problemática de esta tarea ¿cómo comprender a las organizaciones en su diversidad?, por ello decidimos facilitar el entendimiento a partir de ejemplos concretos y realizamos el análisis sobre la composición de las organizaciones de la sociedad civil en Jalisco. Podemos ahora afirmar que entre la sociedad organizada en Jalisco existe una lucha constante por el predominio de prácticas sociales, por la ideología, por los sectores atendidos y obviamente por las diferencias en su estrategia socio política y de relación con el gobierno. Esta lucha permanente es un factor que limita o debilita su acción colegiada.

El Capítulo 4 es propiamente el apartado en el cual se justifica la selección de los casos a estudiar y se da cuenta de la metodología empleada para el estudio de las juntas de gobierno y consejos. Se parte de que diferentes autores postulan que estos espacios donde participan sociedad civil – gobierno, no son eficientes porque funcionan principalmente como medios para legitimar la acción de los gobernantes y no como auténticos mecanismos de participación corresponsable. Por este motivo la investigación se planteó como objetivo conocer y comprender, cómo son y en qué condiciones se dan los procesos de interacción entre organizaciones civiles y los gobiernos panistas de Jalisco, por la vía de estudiar a través de una metodología cualitativa, las relaciones en los espacios institucionales creados para posibilitar la participación ciudadana y la toma conjunta de decisiones de interés público. Una intención secundaria de esta indagación es ubicar los alcances y límites de la incidencia pública de las organizaciones civiles que participan en estos espacios.

También en este capítulo se analizan los conceptos: espacios de participación, incidencia pública y cogestión. Las reflexiones en torno a estos conceptos ofrecen las bases para el desarrollo del esquema de análisis integral que se utiliza posteriormente en cada uno de los estudios de caso.

Los espacios de participación seleccionados y cuyo estudio se muestra en los capítulos 5, 6 y 7, correspondieron a las Juntas de Gobierno y los Consejos del:

- Consejo Estatal de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI)
- El Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM)
- El Instituto Jalisciense de la Juventud (IJJ)

Cabe mencionar que en el Capítulo 8 se plasman las conclusiones generales de la investigación. Entre muchos otros aspectos se observó que la relación de la sociedad civil con los actores de gobierno es compleja, una parte de las organizaciones puede mantener relaciones de colaboración y prácticamente subordinación hacia el gobierno, mientras que otra parte, en el ejercicio de su autonomía e identidad, se plantean posturas independiente y críticas (en lo general respetuosas), frente al mismo. Por otro lado, el gobierno tampoco es una entidad homogénea y no puede considerarse como un actor que permanentemente busca la forma para imponerse y doblegar a la sociedad civil. Por otro lado, verificamos que estos espacios están sumamente reglamentados y estructurados, cuentan con mecanismos diseñados para mantener el control directivo y limitar la participación de la sociedad civil, sin embargo, aspectos coyunturales y de relaciones personales, pueden facilitar la incidencia de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones de estos espacios.

Es de notar que entre las organizaciones de la sociedad civil se evidenciaron proyectos en disputa, mismos que se expresan en la lucha por la prevalencia de una corriente ideológica o metodológica, y propician tanto la afinidad en pequeños grupos como la conflictividad, lo cual repercute en la posibilidad de incidencia.

Consideramos al finalizar esta investigación que las agrupaciones de la sociedad civil interesadas en la acción pública, a pesar de sus debilidades y de los límites impuestos por los mecanismos de control a los cuales están sujetas, mantienen las facultades de vigilancia y contrapeso, se convierten en monitores críticos de las acciones y propuestas generadas desde estos espacios. Son pocas las organizaciones que lograron impulsar reformas y acciones en los espacios donde participaron, sin embargo, su acción y la lucha por democratizar cada espacio público en donde participen pueden ser clave para impulsar una cultura de contraloría social y para cambiar las formas tradicionalmente verticales del ejercicio de poder. Así entonces, si bien sumamente limitada, incipiente y conflictiva, su participación posibilita la contraloría de la

acción del gobierno y puede sentar las bases para generar políticas públicas en temas relevantes de la sociedad.

Estos espacios aun sirven de legitimación para el gobierno. Si bien las organizaciones pueden llegar a influir y generar cambios por ahora requieren de mayor eficacia en su actuar público. Requieren de visión público-estratégica, capacitación y fórmulas para negociar y consensar propuestas. Además de aprender a sortear los mecanismos de control que se ejercen sobre ellos (como la normatividad), debe trabajar en mejorar su propia eficiencia, generar programas y resultados a partir procesos planeados, negociados y consensados, entre las propias organizaciones, aun a pesar de las diferencias. Deben aprender a ser eficientes en su acción pública conjunta.

Para finalizar debe señalarse que desde una perspectiva general esta investigación ofrece diferentes aportaciones:

- Contribuye a un entendimiento teórico más profundo sobre la acción público-política de las organizaciones de la sociedad civil en México.
- Ofrece una valoración objetiva sobre la eficiencia de los espacios de participación e interacción entre gobierno y sociedad.
- Ofrece un modelo de análisis integral para estudiar los espacios donde interactúan y toman decisiones conjuntas, gobierno y sociedad civil.
- De cara a las organizaciones de la sociedad civil, les ofrece información para identificar límites y obstáculos (propios e impuestos por el gobierno), en la incidencia y la gestión de políticas públicas a través de estos espacios de participación.
- Evidencia las debilidades de las organizaciones civiles de cara a la incidencia y la gestación de políticas públicas. A partir de esta información las organizaciones podrían realizar procesos de auto-crítica constructiva como punto de partida para intencionar programas de capacitación y desarrollar actividades de vinculación, que les permitan mayor efectividad en la incidencia.

CAPÍTULO 1

ENTRE LA DEMOCRACIA Y LA DEMOCRATIZACIÓN

I. Introducción

Los sistemas de gobierno democráticos tienen una muy larga historia. Como es bien sabido la palabra democracia (*demokratía*) fue acuñada en la antigua Grecia hace veinticinco siglos y significa poder que proviene del pueblo. En ese entonces los ciudadanos (varones libres), planteaban públicamente sus opiniones y emprendían acciones políticas. Bobbio (1989: 188) observa que el significado general del término democracia, desde la época clásica hasta nuestros días se ha empleado para designar una de las diversas maneras bajo las cuales puede ejercerse el poder político y específicamente se refiere a la forma de gobierno en la cual el poder político es ejercido por el pueblo. Sin embargo como lo sugiere Dahl (1999:15) sería un grave error pensar que el concepto democracia es único, simple y uniforme; el concepto evoluciona y es complejo. Held (1996), por ejemplo, da cuenta de que la democracia representativa en cualquiera de sus posibles expresiones, fue inexistente durante siglos. Hubo una brecha de tiempo entre la democracia directa “clásica” de los griegos y romanos y las primeras fuentes de pensamiento político surgidas en los siglos XIII y XIV (entre las cuales ubica a Maquiavelo y Hobbes), que dieron cuerpo a la democracia representativa.

Es de orden práctico entender que en la actualidad y ante el crecimiento poblacional, la democracia directa se ha vuelto difícil de practicar, sin embargo, no se considera que la democracia directa sea absolutamente inviable. Por otro lado se ha puesto en duda que la democracia representativa sea la fórmula idónea y única de la democracia. Se sugiere que podríamos caminar hacia fórmulas mixtas de democracia, Bobbio (1989:216) de hecho afirma que “la consolidación de la democracia representativa no ha obstaculizado el regreso, si bien de manera secundaria, de la democracia directa. Más aún el ideal de la democracia directa como la única democracia verdadera jamás ha venido a menos”. Identificamos con más frecuencia

experiencias que podrían reconocerse acorde a lo expuesto por Santos (2004), como experiencias de democracia participativa, en donde la lucha por la democracia se convierte en la búsqueda por la conducción de algunas funciones gerenciales del espacio público (fuera de la burocracia gubernamental), en las cuales es necesaria la participación de los implicados. Evidentemente tiene complicaciones ejercer adecuadamente un tipo de democracia en la cual se pudiera participar abiertamente, Dahl (1999) menciona que nos encontramos ante una regla negativa: a más ciudadanos es menor la posibilidad de participar directamente en decisiones. A pesar de ello las experiencias sobre presupuestos participativos (en Brasil), las formas de democracia en municipios autónomos, y en modalidades más acotadas como aquellos espacios de participación a los cuales los ciudadanos son invitados para tomar decisiones sobre asuntos de interés público junto con el gobierno, motivan nuestra atención y pueden considerarse experiencias relevantes que deberían ser estudiadas.

Cada país busca el sistema de gobierno más adecuado, sin embargo a nivel mundial pareciera que existe un consenso sobre la conveniencia de ampliar las fórmulas de democracia representativa impulsando la participación ciudadana e instaurando mecanismos que brinden legitimidad a la democracia. En México y puede incluirse específicamente a Jalisco, en años recientes se han creado leyes que reglamentan la participación o generan espacios de interacción entre gobernantes y ciudadanos, para que éstos últimos participen directamente en la toma de decisiones públicas. Legislaciones como la Ley de Participación Ciudadana de Jalisco, definen fórmulas de democracia directa o semidirecta subordinadas a los esquemas de democracia representativa lo cual ya no parece extraño, y de hecho se considera adecuado por parte de los gobiernos para impulsar o controlar la participación ciudadana en asuntos de interés público con el pretexto o la intención, de generar conciencia cívica y democratizar la sociedad.

Consideramos valioso analizar lo que ocurre con la democracia en nuestro país e introducirnos en la existencia, funcionalidad y resultados de los espacios y mecanismos que impulsen la articulación gobierno y sociedad en la toma de decisiones públicas. Acercarnos entonces al ámbito de la democracia participativa, en la medida que forma parte de un modelo de relación que pudiera ser benéfico para el desarrollo de México.

II. Institucionalización de la Democracia Representativa

1) Antecedentes

En la mayoría de los países de América Latina ha sido reciente la búsqueda por institucionalizar la democracia electoral o representativa. O'Donnell (1994) y colaboradores estudiaron (entre 1970 y 1990), los procesos de evolución entre los gobiernos fundamentalmente autoritarios y los gobiernos que se acercaban al modelo democrático, tanto en el sur de Europa como en América. En sus observaciones documentaron que los regímenes en nuestro continente eran heterogéneos. Además del régimen que ellos nombraron autoritarismo burocrático (aludiendo a las dictaduras), caracterizado por la gran violencia ejercida sobre ciertos grupos ciudadanos acompañada de la supresión de garantías, existían otros tipos de gobierno que fueron identificados como: tradicional, populista y de democracia pactada. En ellos la ciudadanía contaba con mayores posibilidades de ejercer derechos políticos y adquirirían rasgos de democracias representativas.

En el caso mexicano O'Donnell (1994:19) menciona que se generó un tipo particular de régimen impulsado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que a partir de ejercer un férreo control sobre los diferentes aparatos de Estado “simulaba la democracia representativa”. El régimen de la revolución institucionalizada se asemejó al gobierno burocrático autoritario de otros gobiernos latinoamericanos por la represión y control de derechos civiles y políticos sobre importantes sectores de la población, pero difería por el alto grado de institucionalización y su capacidad de encarar cambios tales como la sucesión presidencial. También difería por el papel subordinado de las fuerzas armadas en la estructura de poder civil y por el apoyo significativo del sector popular hacia el gobierno (difería con Brasil en la medida que su sector popular estaba débilmente organizado).

Este tipo de régimen específico de México empezó a debilitarse en los años setenta del siglo XX por diferentes factores, entre ellos un impulso mundial para terminar con regímenes autoritarios y dar paso a la democratización. A la par se evidenció la exigencia de una parte importante de la sociedad (civil y política) mexicana de lograr un cambio que favoreciera la posibilidad de ejercer los derechos políticos y en general los derechos humanos. El PRI

ubicado como el partido de Estado recibió entonces presiones internas y externas, que lo obligaron a negociar con los actores sociales, económicos y políticos, para conceder paulatinamente espacios públicos. Como afirma Fleury (2004), en América Latina los pactos corporativos y no la vigencia o garantía de derechos ciudadanos, fueron la fórmula de arreglo político e institucional que permitió al Estado desarrollista construir y mantener una alianza entre intereses contradictorios, lo cual fomentó el desarrollo de un sistema de protección social que tendió a la implantación de un régimen de ciudadanía regulada desde el Estado.

Cabe aclarar que la incipiente apertura política en la década de los setenta no alteró en lo general el control estatal que el PRI había instituido, no evitó su control corporativo y tampoco impidió la represión selectiva (sobre grupos opositores). Continuaban limitadas y en algunos casos suspendidas las libertades civiles y políticas de la ciudadanía opositora, sin embargo este avance funcionó como aliciente para que en los años ochenta, desde los partidos de oposición y diversos grupos de la sociedad civil, se incrementara la lucha en favor de institucionalizar la democracia representativa. La democracia, menciona Isunza (2001:39) se convirtió en el “nuevo paradigma”, era el punto de encuentro en las reflexiones de los diferentes actores sociales y políticos, de izquierda y de derecha.

No debe obviarse la división existente al interior de la sociedad civil, mientras que algunos grupos luchaban arduamente por generar y ampliar espacios democráticos, a la vez de consolidar la exigibilidad de sus derechos aún a costa de su vida o libertad (como sucedió en las observaciones electorales de los años ochenta), otros grupos por miedo o por convicción cerraban filas en torno al PRI. El aún partido de Estado reforzó la cooptación social y política sobre las clases obreras, populares y campesinas. Transformó las que deberían considerarse garantías sociales en privilegios y beneficios para grupos alineados al partido. Los así cooptados no se asumían como sujetos de derechos sino como beneficiarios privilegiados del partido y por extensión, del gobierno. Esta incorporación alienada limitó la formación de una clase trabajadora libre y de una ciudadanía autónoma, crítica y poseedora de identidad colectiva. Diversas agrupaciones de la sociedad civil mexicana fueron integradas a una amplia lógica de control político y distribución de los privilegios que se repartían mediante una red de intercambios de favores clientelares. Esta lógica de actuación por parte del partido de Estado reforzó la división entre la sociedad civil.

Algunas de las situaciones que en la década de los ochenta potenciaron la acción de la sociedad civil en el ámbito público, fueron:

- La represión sistemática y selectiva del gobierno sobre grupos opositores
- La crisis del régimen autoritario-populista ejercido por el PRI
- La lucha en contra de los mecanismos de control como el corporativismo
- El control del gobierno sobre las elecciones y los fraudes realizados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Los progresivos logros de partidos de oposición en elecciones del centro y norte del país (en 1989 se verificó la primera alternancia en un gobierno estatal, el de Baja California)
- Las divisiones y luchas de poder dentro del partido que llegaron a asesinatos de líderes
- La crisis del proyecto intervencionista (bienestar) y la implantación del proyecto neoliberal
- El incontenible aumento de la pobreza
- La incapacidad del gobierno por atender con rapidez desastres naturales, como sucedió en el sismo del 85, y la evidente respuesta organizativa de la sociedad
- El apoyo de organismos internacionales a las actividades de desarrollo social y de autoorganización de la sociedad civil
- La desarrollo y acción pública de organizaciones de la Sociedad Civil (movimientos y asociaciones)

Para el proceso electoral de 1988 se evidenció que el PRI ya no era el partido que controlaba a la sociedad en México. Aun en una contienda poco equitativa otras dos fuerzas políticas mostraron que tenían un gran respaldo social. Ese proceso fue monitoreado a nivel internacional y vigilado cercanamente por organizaciones de la sociedad civil que dieron a conocer diversas modalidades de fraude y claros problemas en la institucionalidad electoral que no podían ser ocultados por el PRI. La sombra del fraude y la falta de legitimidad acompañaron al entonces presidente electo (Carlos Salinas), por ello y para revestir de mayor institucionalidad y credibilidad a los procesos electorales, se impulsaron reformas en la Constitución Política (aprobadas en 1989), que posibilitaron una legislación reglamentaria en

materia electoral, llamada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), a partir de la cual se da vida al Instituto Federal Electoral (IFE), organismo público dirigido por ciudadanos, responsable de organizar las elecciones federales de México y fortalecer una cultura de respeto a los derechos políticos.

Este pedazo de historia da cuenta de los afanes para institucionalizar la democracia electoral-representativa en el territorio nacional. Evidentemente el conjunto de instancias especializadas que se crearon, con capacidad real de operación para atender diferentes ámbitos del proceso electoral (IFE, Tribunal, Fiscalía), así como las leyes creadas al respecto, fueron importantes para impulsar la llamada transición de partidos por la vía electoral. Sin embargo las instituciones (aunque importantes), han requerido de una sociedad civil y política que en forma libre y crítica, avanza y exige sus derechos.

2) Avances en el ejercicio de la democracia y los derechos

En los años 80 y 90 además de que se ganó terreno en la institucionalización de procesos que apuntalaban la democracia representativa, se avanzó en la posibilidad de exigir los derechos políticos y civiles.

Al proceso o etapa de un país en el cual se logran ampliar y hacer efectivos los derechos que protegen al individuo o a los grupos sociales ante las arbitrariedades o ilegalidades cometidas por el Estado o por terceros, O'Donnell (1994) lo llama liberalismo. Morlino (2005:149) aludiendo a este proceso pero desde otra perspectiva, menciona que la "liberalización" suele presentarse en las transiciones hacia la democracia y se caracteriza por la concesión de más derechos políticos y civiles a la ciudadanía, pero limitados de tal manera que permiten la organización controlada de la sociedad civil. Más derechos pero controlados.

En Latinoamérica la sociedad luchó en un primer momento, según O'Donnell (1994), por el restablecimiento o extensión de derechos individuales o de grupo, que los regímenes dictatoriales habían limitado o cancelado. El rescate de libertades propias del liberalismo democrático como la libertad de expresión, de información, de asociación, fueron parte inicial y central del proyecto democratizador que derivó en la institucionalización de procesos

electorales más creíbles (transparentes, equitativos, respetuosos de la voluntad ciudadana entre otras características), que ayudaron a institucionalizar la democracia representativa. El reconocimiento de estos derechos pretendía reconstruir el tejido social-cívico que se había perdido (en parte por la represión), y generar un espacio público que había sido usurpado por los gobiernos o que era prácticamente inexistente en algunos países de Centroamérica y del cono sur.

Por otro lado, en los países con políticas neoliberales (como es el caso de México), se evidenció la resistencia de los gobiernos para reconocer plenamente los derechos económicos y sociales como garantías de la ciudadanía. Si bien los derechos políticos y los civiles que forman parte de la visión liberal son reconocidos por el gobierno (más no siempre garantizados), los derechos económicos y sociales son más identificados como concesiones o expresiones que sólo se pueden garantizar en la medida que existan los recursos para ello, porque no son considerados fundamentales desde el liberalismo democrático y menos desde el neoliberalismo. Mientras los derechos políticos se encuentran prácticamente universalizados en México, los civiles no están garantizados por igual, y para una parte importante de la población los derechos sociales y económicos están limitados, inclusive pareciera que sufren fuertes retrocesos en el proceso de garantizarlos como consecuencia de los planes de ajuste económico.

Para O'Donnell (2001), las luchas pro democráticas de mediados y finales del siglo XX en América Latina debían clasificarse como pro cívicas, con predominio de una ciudadanía de baja densidad (con derechos civiles limitados o eliminados). Por esta razón debía iniciarse por la conquista de los derechos civiles como una apuesta estratégica en la consolidación de la democracia en la región, asumiendo que la desigualdad es también producto de la ausencia plena del Estado de Derecho. Sin embargo para Fleury (2004) no hay evidencias consistentes, teóricas o históricas, para indicar que la construcción de la ciudadanía en la región debería primero asegurar los derechos civiles para después enfrentar el problema distributivo y asegurar los derechos sociales. Por el contrario, desde su perspectiva la problemática social fue y continúa siendo el lugar de constitución de actores que buscan insertar en la arena política sus necesidades, transformadas políticamente en demandas. De la misma forma, es a través de las políticas sociales que el Estado plantea mecanismos de interacción con los ciudadanos, resignifica los contenidos conflictivos, despolitiza las demandas que le dirigen y finalmente

reduce el significado de ciudadanía a lo electoral. La política social así entendida se torna una metapolítica, que establece criterios para inclusión y/o exclusión de los individuos en la comunidad política de los ciudadanos. Podría ser a partir de la autoorganización de la comunidad en torno de sus intereses y necesidades, de la lucha por garantizar derechos sociales-económicos (como el de un salario que le posibilite bienestar), cuando se generaran estrategias de acción y se influye en la esfera pública para reivindicar políticas sociales, generar su agenda pública e impedir que se reduzca el significado de la ciudadanía a la acción electoral. Fleury (2004) menciona que la búsqueda de una nueva institucionalidad para la democracia, capaz de atender conjuntamente los principios de reconocimiento, participación y redistribución, marca el momento actual de búsqueda de una articulación entre innovación social e institucional. Se impone entonces la necesidad de buscar nuevas formas de cohesionar la comunidad y de fomentar cultura ciudadana.

O'Donnell (1994) y Bobbio (1986), coinciden en lo siguiente: El logro de la democracia política normalmente es precedido por la liberalización significativa de derechos individuales y colectivos. A los individuos se les deben garantizar las libertades fundamentales (opinión, expresión, reunión, asociación, etc.), para que pueda institucionalizarse la democracia. Podría reconocer la liberalización como una suerte de doble corriente en la cual la lucha por hacer vigentes derechos y la lucha por institucionalizar la democracia son dos procesos que interactúan en un tiempo y lugar determinado. Existen elementos para considerar que México caminó por esta doble vía de la liberalización en los 80 y 90, por un lado se lograron avances relevantes en la histórica lucha por institucionalizar la democracia representativa y en vía paralela también se avanzó en la lucha por institucionalizar la defensa de los derechos políticos y civiles, dentro de los cuales un derecho fundamental fue el de la libre participación en asuntos de interés público. O'Donnell (1994:79) menciona que al empezar a otorgar garantías individuales y colectivas, al hacer conciencia de que los individuos son sujetos de derechos y de las cualidades de la democracia, surgen factores no controlables y se iniciaría lo que él identifica como “la resurrección de la sociedad civil” en torno a la cual las elites no tienen control.

En relación a estos procesos paralelos que se dieron como parte de la liberalización debemos mencionar lo siguiente. A la par de que se crearon instituciones para impulsar la democracia representativa, las organizaciones de la sociedad civil desplegaron una importante

lucha al interior del país para exigir la vigencia de los derechos. Esa lucha respaldada por organizaciones internacionales (en el contexto del Tratado de Libre Comercio), orilló a que el entonces presidente Carlos Salinas generara nuevos mecanismos para defender los derechos humanos y creó entonces la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Clara manifestación hacia el mundo y hacia la sociedad civil de que las viejas estructuras requerían de instituciones nuevas para exigir la vigencia de los derechos.

Nuevamente coinciden O'Donnell (1994) y Bobbio (1986), en identificar que la liberalización es el inicio del proceso de transición, se aprecia cuando los gobernantes o una fracción de ellos anuncian su propósito de ampliar en grado significativo la esfera de los derechos individuales y colectivos que gozarán de protección, además sus declaraciones resultan creíbles para la población en la medida que se insertan dentro del estado de derecho, se establecen instituciones y reglas en torno a quien está autorizado para tomar las decisiones y bajo qué procedimientos. En esta línea menciona O'Donnell (1994) que existen grados en los procesos de liberalización. El grado mínimo es que se contemple en leyes fundamentales el interés de respetar los derechos de los ciudadanos y buscar la democratización. Un grado mayor de compromiso en la liberalización es cuando se generan leyes particulares que incluyen mecanismos y procedimientos concretos para lograr su cumplimiento y cuando se brinda a las instituciones públicas la autonomía y recursos para vigilar el respeto a los procesos de democratización y la exigibilidad de los derechos. El grado mayor de la liberalización, se daría cuando funcionan adecuadamente los dos niveles anteriores y existe además una fuerza de liberalización que penetra en la cotidianidad de la sociedad y entonces se generan formas culturalmente aceptadas de respeto y promoción de los derechos y la democracia. El grado mayor de la liberalización será cuando se logre la democratización de la vida en sociedad, cuando se democratice la cotidianidad.

Se requiere de la existencia de instancias para exigir el respeto a las garantías individuales y de los procesos democráticos, pero las instituciones no son suficientes. Es necesario el conocimiento de los derechos y la conciencia de asumirse como sujetos plenos de derechos y obligaciones por parte de los ciudadanos. De no entenderse así, la democracia y los derechos en general, se reducirían a un mero formalismo social. Cabe mencionar que para O'Donnell (1994) el principio rector de la democracia es el de ciudadanía y la ciudadanía requiere de la vigencia y la posibilidad real de exigir los derechos. Puede sugerirse entonces

una premisa: el corazón de la democracia reside en el uso pleno y consciente de los derechos, así como en la efectividad del Estado para hacerlos valer en el territorio nacional.

Las relaciones entre vigencia de derechos y democracia son complejas y no pueden ser entendidas desde una sola óptica. La democracia representativa puede ser “usada” por grupos hegemónicos para mantenerse en el poder o por los gobernantes para aliviar diversas presiones en torno a la participación de los ciudadanos, obtener información y el apoyo necesario sin tener que cambiar de fondo la estructura de autoridad. O’Donnell (1994) se ha referido a este uso disfrazado de la democracia-liberal como autoritarismo liberalizado o dictablanda. Por otro lado, si los defensores moderados de la democracia temen la expansión excesiva de este proceso o quieren mantener los asuntos polémicos fuera de agenda de la deliberación colectiva, pueden auspiciar que se mantengan restricciones a las libertades de individuos que estiman poco preparados para gozar cabalmente del estatus de ciudadanos, este mecanismo es parte del concepto de democracia limitada o democradura. La democracia puede entonces perder legitimidad cuando el Estado se encuentra sometido a los intereses del capitalismo, más aun pueden generarse fórmulas de pseudo democracia, a partir de las cuales y cumpliendo con los requerimientos de la democracia representativa, se contribuya al sostenimiento de la oligarquía dejando a un lado todos aquellos valores y derechos fundamentales que posibilitan una sociedad centrada en el desarrollo humano. Estamos ante el grave riesgo de una democracia usurpada

Obviamente el proceso de liberalización no ha terminado y en algunos momentos parecería que va involucionando. En muchas de las actuales democracias latinoamericanas y México no es la excepción, persisten lo que O’Donnell (2002) llama áreas grises, en las cuales los regímenes soportados en la fórmula de democracia representativa y Estado de Derecho no pueden o no quieren garantizar los derechos y más aun, no brindan la legalidad necesaria para acabar con la impunidad, por lo cual prevalecen relaciones de poder corruptas, autoritarias y antidemocráticas (personalistas, patrimoniales y mafiosas).

III. La Democracia Representativa

Se han logrado avances en la vigencia de derechos y en la institucionalización de la democracia representativa en nuestro país, sin embargo aún falta mucho para que la democracia se introduzca en la vida cotidiana y contribuya a solucionar las necesidades de la población.

El reto para consolidar y ampliar el alcance de los procesos de democratización se ha vinculado con la posibilidad de desarrollar la sociedad civil. Diversos autores (entre ellos Olvera, 1996 y Pérez Díaz, 1993) cargan en la sociedad civil el peso de la democratización en los países. Específicamente Pérez Díaz (1993:58) afirmó que en España se evidenció una conexión entre la asimilación de tradiciones democráticas por la sociedad civil, y la generación de procesos que contribuyeron a la transición hacia un nuevo régimen democrático: “el éxito de la transición (democrática) dependerá de, y sólo tendrá lugar en la medida en que previamente a la transición exista una tal sociedad civil en un grado significativo de desarrollo y capaz de desarrollarse aun más durante el proceso”. Por otro lado debe ponderarse que la cultura democrática no es un conjunto estable y consistente de creencias y tradiciones, evoluciona como evolucionan los procesos sociales en el mundo, ya Cohen y Arato (1999) mencionan que debe darse una resignificación de lo tradicional que se puede aplicar a la cultura democrática, de hecho es necesaria esta resignificación para trascender hacia la modernidad y lograr procesos que puedan democratizar a la democracia.

1) Falsas promesas de la democracia representativa

Estamos de acuerdo con Isunza (2001:42) cuando afirma que pensar la democracia como un mecanismo para elegir representantes es reducirla. Sin embargo no podemos dejar de observar que los esfuerzos emprendidos para democratizar México se han centrado en institucionalizar la República, crear y desarrollar leyes e instancias para darle vida a la democracia representativa e implantar ese mínimo de democracia que a nivel internacional se requiere para formar parte de los organismos internacionales y acceder a sus recursos

financieros. Como afirman Dagnino, Olvera y Panfichi (2006: 15), en América Latina se vivió “la consolidación fáctica de la democracia electoral”.

Sobre la democracia representativa se plantean diferentes perspectivas para valorar avances y límites. Bobbio (1986) propone que se analicen e identifiquen críticamente las diferencias entre democracia ideal y democracia real.

De entrada menciona algunos aspectos que reconoce como falsas promesas de la democracia ideal, en el sentido de expectativas sociales que la democracia representativa no ha cumplido o no tiene capacidad de cumplir. Algunas de las falsas promesas pueden identificarse o analizarse desde la experiencia mexicana; estas serían:

- a) Persistencia de las oligarquías. Se pensó que al arribar gobiernos con respaldo popular, la fuerza democratizadora terminaría con las oligarquías (Gobierno dirigido por un pequeño grupo de personas de una misma clase o estrato social). En México no se terminó con las oligarquías, los grupos poderosos económica y financieramente se entrelazan con los grupos que soportan el poder político, esto posibilita que se mantengan vivos y actuantes. Como ejemplo valdría tener presente que si bien el mexicano Carlos Slim inició su cuantiosa fortuna con el Presidente Carlos Salinas (del PRI), fue hasta el sexenio de Felipe Calderón (del PAN) que llegó a ser considerado el hombre más rico del mundo¹. Carlos Slim ha mantenido y trascendido la relación con diferentes partidos.
- b) Democratización limitada. La democracia no ha logrado llegar a todos los espacios en los que se toman decisiones públicas. Después de la conquista del sufragio universal, acorde a lo mencionado por Bobbio (1986), la ampliación de la democracia debería manifestarse no tanto en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como se suele considerar, sino en el paso de la democracia política a la democracia social, o desde otra lógica, al paso a la democracia participativa, es decir, no dando respuesta a la pregunta, ¿quién vota?, sino ¿dónde y cuándo su opinión es tomada en cuenta?. En esta lógica, cuando se desee identificar el nivel de desarrollo de la democracia en un determinado país, se debería identificar los espacios en los cuales se puede ejercer el derecho a influir en decisiones públicas. El proceso de

¹ En junio del 2007, la revista *Forbes* lo situaba como el segundo hombre más rico del mundo y otras fuentes concretamente, el analista Eduardo García, lo situaron como el número uno en la lista de los mayores millonarios.

democratización no podrá considerarse completo hasta que pueda incidir por ejemplo, en la empresa y los sindicatos (como el de maestros controlado por la maestra Elba Ester Gordillo), así como en espacios administrativos.

- c) Persistencia de los poderes invisibles. Otra falsa promesa fue que la democracia eliminaría lo que Bobbio (1986) identifica como poderes invisibles, en referencia a las mafias, las logias, los servicios secretos no controlados y otros grupos que buscan mantenerse discretamente al margen de lo público. Se pensó que la democracia y la transparencia en el poder (poder sin máscaras) terminarían con los diversos mecanismos ocultos de poder. En el caso mexicano persisten grupos que buscan mantener su anonimato como es el caso del grupo Yunque, identificado como conservador y/o de extrema derecha, que se ha infiltrado de manera relevante en altas posiciones del gobierno federal panista y en gobiernos de algunos estados como es el caso de Jalisco.
- d) La falta de un ciudadano educado. Se consideró que al arribo de la democracia representativa los individuos adquirirían cultura ciudadana, lo cual no fue cierto. Para asumirse como ciudadano se requiere más que leyes, hace falta entre otros aspectos formación y espacios efectivos de ejercicio ciudadano. El individuo debe reconocerse (adquirir conciencia) como un participante activo de la democracia, debe identificar que sus opiniones y sus acciones sirven para la toma de decisiones, porque la educación para la democracia se desarrolla en forma paralela a la práctica democrática. La participación en el voto o en otros actos cívicos, tiene valor educativo y deben tener resonancia, por que la participación conlleva al debate y la discusión política, a crear cultura ciudadana.

2) Debilidades de la democracia representativa

Además de identificar que la democracia representativa no ha logrado atender expectativas que se habrían formulado en torno a sus resultados (las falsas promesas), vale mencionar que también se pensó que con el arribo de gobiernos electos con el voto legítimo de ciudadanos habría un rápido desarrollo social por lo cual en forma ágil y sin violencia se terminaría con la miseria de México y otros países latinoamericanos. Cabe citar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

“La gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas. En la medida que la democracia hace posible el diálogo que incluye a los diferentes grupos sociales y en tanto las instituciones públicas se fortalezcan y sean más eficientes, será posible lograr los objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre todo en lo tocante a reducir la pobreza. En este sentido la democracia es el marco propicio para abrir espacios de participación política y social, en especial para quienes más sufren: los pobres y las minorías étnicas y culturales”. (PNUD, 2004:23)

Sin embargo con el paso de los años puede reconocerse una triste realidad: la democracia representativa no tiene por sí sola la capacidad de distribuir la riqueza, lo cual implica una importante debilidad. Santos (2005a:50) afirma que la democracia representativa está perdiendo su capacidad redistributiva. La consolidación en América Latina de procesos electorales relativamente equitativos y transparentes, no ha logrado reducir los escandalosos niveles de pobreza, ni ha revertido la terrible desigualdad económica que padecemos. Tengamos presente que en el 2003, la región contaba con 225 millones de personas (43.9% del total) cuyos ingresos se situaban por debajo de la línea de pobreza (PNUD, 2004:36). Según conclusiones del PNUD (2004), el promedio regional del PIB per cápita no varió de manera significativa en los últimos 20 años, los niveles de pobreza experimentaron una leve disminución en términos relativos, pero hubo un aumento en términos absolutos. Los niveles de desigualdad continúan entre los más altos del mundo. Durante los últimos 15 años la situación laboral ha empeorado en casi toda la región. El desempleo y la informalidad aumentaron significativamente y disminuyó la protección social de los trabajadores.

En México, según información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), creado por el Presidente Vicente Fox, el combate a la pobreza fue “*no significativo*” en los últimos años de su sexenio. De hecho el número de pobres se incrementó a nivel nacional entre 2004 y 2005², especialmente en el ámbito rural. Para el año 2005 el número de pobres de patrimonio, es decir aquellos “que no pueden adquirir requerimientos básicos de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación”, aumentó en comparación con años anteriores. Entre 2004 y 2005 se sumaron a la pobreza en patrimonio tan solo en el área rural 1,688, 671 personas.

² Su estudio lo realizaron con base en la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares que regularmente realiza el INEGI. Pueden consultarse los resultados generales de este estudio en [*La Jornada*](#) del 2 de octubre del 2006, o en la página WEB del CONEVAL.

Cabe agregar, que de acuerdo con este estudio los pobres de patrimonio en México, para el 2005 eran 48 895,535 personas. Este número representó el 47% de la población del país.

Por otro lado, en la distribución del ingreso en México según la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dada a conocer públicamente en marzo del 2007, el 10% de la población más pobre del país percibe 1.1% del ingreso total del país, y en el lado opuesto el 10% de los habitantes más acaudalados concentran 39.6% de los recursos³. La institucionalización de la democracia representativa no ha logrado reducir la elevada desigualdad, no se ha logrado distribuir la riqueza del país.

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

En una encuesta de opinión pública realizada para el Informe del PNUD (2004: 27) sobre la democracia en América Latina, se muestra la desconfianza que se tiene en la democracia. Los datos obtenidos indican que:

- La preferencia de los ciudadanos por la democracia es relativamente baja.
- Gran parte de las latinoamericanas y los latinoamericanos valora el desarrollo por encima de la democracia e incluso le quitaría su apoyo a un gobierno democrático si éste fuera incapaz de resolver sus problemas económicos.
- Las personas no demócratas pertenecen en general a grupos con menor educación, cuya socialización se dio fundamentalmente en periodos autoritarios, tienen bajas expectativas de movilidad social y una gran desconfianza en las instituciones democráticas y en los políticos.

³ Se puede acceder fácilmente a los resultados del informe a través del diario *La Jornada* publicado el 28 de marzo del 2007

América Latina se debate entre el avance y consolidación del régimen democrático y la persistencia de un sistema económico que ha impedido la equidad y mantiene la pobreza. La democracia en este contexto va perdiendo legitimidad y se empieza a desconfiar de su capacidad para mejorar las condiciones de vida. El PNUD afirma que la desigualdad y la pobreza son actualmente las mayores debilidades de la democracia.

Para Fleury (2004) las debilidades de la democracia en América Latina pueden ser planteadas en términos de Paradojas:

– Persisten elevados niveles de exclusión social, nos encontramos frente a una democracia que debería ser equitativa y resulta excluyente. La democracia latinoamericana es una democracia sin mecanismos de promoción de la igualdad y de la cohesión social.

–Deberíamos tener gobiernos fuertes y tenemos gobiernos débiles. La dependencia de los recursos y de la aprobación de las medidas económicas por parte de las agencias de financiamiento internacionales hace que las decisiones de los gobiernos democráticamente elegidos se vean cada vez más restringida y se orienten progresivamente a la búsqueda de una legitimidad hacia el exterior, rompiendo con los acuerdos internos y frustrando las expectativas de quienes los eligieron.

Por otra parte, además de su déficit en relación con los derechos económicos, los gobiernos democráticos adolecen de graves deficiencias en sus sistemas de procuración y administración de justicia, con lo cual se atenta contra los derechos civiles. La justicia puede ser aplicada con sesgos discriminatorios en contra de gente sin recurso o marginada, la mayoría de la gente recluida en las prisiones mexicanas es pobre. La erosión de los derechos ciudadanos (políticos y civiles), a los cuales se agrega la erosión de los derechos económicos y sociales genera, desde la perspectiva del PNUD (2004:63) lo que se ha llamado una “ciudadanía de baja intensidad”, o lo que Santos (2005a: 26) llama *lumpen-ciudadanía*, en relación a grupos de ciudadanos a los cuales se les excluye del contrato social.

En el caso de América Latina, cuyo desarrollo económico y social tiene como trazo más notorio el elevado nivel de desigualdad y exclusión, la gobernabilidad democrática no puede separarse de la búsqueda de soluciones para la inclusión social y la reducción de las desigualdades. Sin embargo Santos (2005a, 2005b) sugiere que la democracia puede ser cómplice de los factores que conllevan a la desigualdad, él llama “fascismo societal” no a un

régimen político (como los existentes en los años treinta y cuarenta), sino a un régimen social y de civilización que “no sacrifica la democracia ante las exigencias del capitalismo sino que las fomenta hasta el punto en que ya no resulta necesario, ni siquiera conveniente, sacrificarla para promover el capitalismo” (Santos, 2005a: 29), la democracia se torna entonces un instrumento más para la estabilidad y permanencia del sistema capitalista.

El fascismo societal puede tener diversas manifestaciones entre ellas se mencionan: el fascismo del apartheid social (segregación social de los grupos sociales excluidos), el fascismo del Estado paralelo (formas de acción estatal que se distancian del derecho positivo), el fascismo paraestatal (usurpación por parte de poderosos actores sociales de las prerrogativas de coerción y regulación social), el fascismo populista (democratización de aquello que no interesa al Estado), el fascismo de la inseguridad (manipulación discrecional de la seguridad pública y social), y el fascismo financiero (control de mercados financieros). Estas manifestaciones del fascismo conviven con la democracia representativa, y a la vez dan cuenta de mecanismos que atentan en contra de los valores fundamentales de la democratización (equidad, igualdad, libertad), por lo cual no se permite la vigencia plena de los derechos que poseen los ciudadanos.

3) Paradojas de la democracia representativa mexicana

Las instituciones electorales en México (Institutos y consejos), han constituido el referente fundamental para instaurar en mayor o menor medida, la confianza, transparencia, equidad y respeto a los derechos políticos de la ciudadanía en relación a los procesos electorales, sin embargo, existen paradojas en relación a la democracia representativa mexicana:

- Se cuenta con instituciones especializadas fruto de la lucha pro democrática, entre ellos el tribunal electoral y la fiscalía especializada en asuntos electorales, el IFE, y los Institutos y consejos electorales de los estados
- Existe un padrón de electores que los partidos consideran confiable
- Se reconoce y valora el derecho al voto universal, libre y secreto de los mexicanos (mayores de 18 años)

- Se ha ganado en transparencia y limpieza de los procesos, es difícil que se realicen fraudes y presiones como en los años sesentas a ochentas
- Se han ganado espacios políticos para las mujeres
- Las elecciones se han vuelto un camino de acceso real a cargos públicos

Sin embargo persiste la falta de credibilidad sobre el árbitro, sobre los procesos y sobre los actores electorales. Algunas situaciones que generan desconfianza se pueden ubicar fuera del control de las instituciones electorales, se justifican en vacíos legales y pudieran ser reflejo de poca conciencia y cultura ciudadana. Entre los factores que contribuyen a generar esa falta de credibilidad en las instituciones vinculadas a procesos electorales, se pueden mencionar:

- Que los consejeros de instituciones electorales sean nombrados por diputados los expone a intereses partidistas, esto ha sembrado dudas sobre la imparcialidad de su trabajo.
- Se especula públicamente sobre el uso ilegal de los recursos de partidos en las campañas electorales, sobre todo en relación con los medios electrónicos de comunicación. Se difunde la sensación de acuerdos oscuros con poderes fácticos.
- Los excesivos gasto en los procesos electorales, fundamentalmente en relación con los recursos empleados por los partidos en publicidad, hacen parecer a las elecciones un negocio.
- Las campañas y debates electorales se han vuelto fundamentalmente negativos y propagandísticas, posicionan una imagen y denigran arteramente otras, ofrecen promesas e ilusiones en torno a las cuales no hay claro sustento.
- Se desconfía de los partidos políticos, se sugiere que no representan los intereses de la sociedad y han perdido credibilidad (75% de la población confía “poco”, “casi nada” o “nada” en los partidos políticos⁴)
- El porcentaje de abstencionismo en los procesos electorales en lo general tiende a ser relevante en relación a los electores registrados. Jalisco se encuentra entre los 5 estados con menor tasa de abstencionismo y aún así registró un 32.88% de abstencionismo en las pasadas elecciones presidenciales⁵.

⁴ Datos tomados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001. Se puede acceder por la página electrónica

⁵ Análisis estadístico del voto para Presidente de la República por estado. Cámara de Diputados.

Aunado a lo anterior vale mencionar que el papel del Consejo General del IFE se tornó controversial en la jornada electoral 2006. Los partidos (entonces de oposición) Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) pidieron la renuncia de los consejeros electorales puesto que, desde su perspectiva, favorecieron indirectamente al Partido Acción Nacional (PAN) en la medida que no impidieron las campañas basadas en el desprestigio, no inhibieron que el Presidente V. Fox usara recursos públicos para influir en la opinión del electorado y porque se reservaron los resultados del conteo rápido en las elecciones. Su papel como árbitro fue cuestionado y con ello su legitimidad. Controversialmente aunque se desconfía ampliamente de los políticos y de los partidos políticos (diversas encuestas dan cuenta de la baja estima pública), aún se tiene cierta confianza en el IFE, en las instituciones electorales estatales y en los procesos electorales (como mecanismo).

La desconfianza general sobre la eficacia de la democracia electoral para atender los problemas sociales se empieza a percibir en diferentes partes del mundo. Schmitter (2005: 249) afirma que existen señales inequívocas de descontento en diferentes países que se traduce en “la baja en la participación electoral y el desinterés de los ciudadanos en asuntos públicos”. Nos encontramos paradójicamente frente a un avance en la institucionalidad de la democracia representativa, que conlleva desconfianza en la representatividad, en la acción política, en las posibilidades de participación ciudadana y en que la solución de los problemas sociales provenga de regímenes electos democráticamente.

4) De la democracia representativa a la distributiva

El investigador mexicano José Fernández (2002: 239), afirma que el término democracia en nuestro país se relaciona con la historia de lucha por elecciones justas y libres “la primera imagen que se presenta es la del sufragio para elegir los representantes”. El concepto de democracia se suele usar bajo la lógica procesal, en referencia a la compleja maquinaria electoral que se opera no para tomar decisiones públicas, sino para elegir a quienes podrán tomar decisiones. La idea procesal-electoral, también es retomada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004): “la democracia se trata de las reglas que permiten competir por el poder en forma pacífica a través, sobre todo, de elecciones

limpias y periódicas para escoger a los gobernantes y representantes de la ciudadanía”. Por su parte Bobbio (1986:24) caracteriza igualmente a la democracia como “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) a partir de las cuales se establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas”. Esta muy presente esa concepción de democracia que hace referencia a la serie de reglas, mecanismos o procedimientos, necesarios y específicos para elegir a quien toma decisiones. Sin embargo, con el paso de los años, ese concepto de democracia eminentemente electoral empieza a ser cuestionado.

Entre los aspectos de la democracia electoral que según Schmitter (2005:252) actualmente se cuestionan a nivel mundial, encontramos:

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

Otros aspectos desde los cuales es cuestionada la democracia electoral son:

a) Se mencionó que la democracia representativa se rige bajo una concepción individualista de la sociedad, en este sentido “la soberanía no es del pueblo, sino de los individuos en cuanto ciudadanos” (Fernández, 2002:246). Cada individuo-ciudadano selecciona en las urnas a quien lo representará y decidirá el rumbo de gobierno, en función de ello se pierde el sentido de comunidad y la sociedad se convierten en un producto artificial sustentado en la voluntad de cada individuo.

b) La democracia representativa requiere de mediaciones. El individuo soberano debería en principio establecer relación directa con su gobierno y representantes, pero sucede comúnmente que no es atendido, por ello se pone de acuerdo con otros individuos y genera cuerpos o grupos intermedios, de esta manera se presenta con mayor fuerza ante sus

representantes. En los estados democráticos se han creado grupos intermedios que realizan actividades políticamente relevantes, sin embargo debe cuidarse que el interés de los grupos no desplace el interés de los individuos. Bobbio (1986:30) señala que si bien los individuos no pierden el derecho a participar directa o indirectamente en el gobierno, son los diversos grupos interesados y activos, los protagonistas cotidianos de la vida público-política en nuestras sociedades democráticas.

c) En una sociedad compuesta por grupos diversos y autónomos, que luchan por hacer valer sus intereses aun en contra de los otros grupos, la representatividad se convierte en un problema. En las democracias actuales difícilmente un grupo o una serie de grupos, pueden asumirse como representantes de la sociedad. Cada grupo lucha por tener a alguien que los represente a ellos y a sus intereses. Cada grupo debe debatirse entre el interés general de la nación y sus propios intereses, y se corre el riesgo de que quien representa a un grupo pueda solo representar sus intereses particulares.

d) Los grupos o fuerzas sociales pueden ser antagónicas entre ellos (pluralismo de fuerzas), al mismo tiempo que pueden estar en contra o a favor del gobierno, en contra o a favor del mercado y del capitalismo (acorde a la idea de fascismo societal expuesta por Santos). La diversidad de intereses e ideas se expresa constantemente y es parte del motor social. Debe reconocerse, como sugiere Bobbio (1986), que existen diferentes centros de poder en un Estado porque nuestras sociedades no son monocráticas sino policráticas, forjadas a partir de la pluralidad. En las sociedades democráticas modernas se enfrentan muchos centros de poder, por ello, como consecuencia y como característica, vivimos en democracias con conflictos internos.

Estos y otros argumentos ponen en tela de juicio a la democracia representativa-electoral. No es de extrañar que frente a una lógica de democracia individual y centralizada, surja el interés por impulsar fórmulas diferentes, más participativas, sustentadas en acciones que posibiliten los nexos legítimos, equitativos y horizontales de interacción entre individuos, grupos y gobierno. Bobbio (1986:69) afirma que: “la teoría democrática toma en consideración el poder autocrático, es decir, el poder que parte desde arriba, pero considera que la solución para este tipo de poder no puede ser más que el poder desde abajo. La teoría pluralista reconoce la existencia del poder monocrático, es decir, el poder concentrado en una sola mano, pero considera que el remedio a este tipo de poder es el poder distribuido”. En la democracia pluralista se lucha contra el poder desde arriba y en contra del poder concentrado,

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

5) Democracia con gobernabilidad

En el contexto actual, con una sociedad cada vez más plural y compleja, en un régimen democrático con diversas debilidades y paradojas, centrado fundamentalmente en el ámbito electoral, la gobernabilidad como capacidad de responder a las demandas de los actores es un reto permanente. Fleury (2004) menciona que por gobernabilidad no debe entenderse la sola eficiencia institucional, sino también la capacidad de articular intereses sociales en la acción de gobierno. En este sentido la gobernabilidad exigiría presencia y participación de la ciudadanía en la definición y atención de problemas, sin embargo se presentan múltiples dificultades en torno a ello. La sociedad civil se ha vuelto una fuente permanente de demandas y el gobierno no desea o no puede atenderlas adecuadamente. En algunos casos se han vuelto disfuncionales los mecanismos tradicionales de atención a los problemas sociales y se requieren nuevos espacios, rutas y reglas para impulsar una democracia verdaderamente participativa que posibilite la gobernabilidad.

El denominado triángulo latinoamericano, “democracia, pobreza y desigualdad”, constituye para Fleury (2004), la singularidad de la democracia en la región, porque convive un principio igualitario esencia de la democracia, con factores de desigualdad y exclusión social. A pesar de la precariedad de la cultura cívica prevaleciente, la población tiene conciencia de que la democracia requiere del ejercicio de la ciudadanía como dimensión igualitaria para incursionar en la comunidad política y con ello exigir la atención a sus demandas sociales. Por todo esto la gobernabilidad democrática se mantiene bajo amenaza constante en el escenario

latinoamericano y mantiene la discusión sobre la democracia desde el prisma de la participación y la gobernabilidad.

Debe entonces considerarse que la perspectiva de la democracia representativa en América Latina no es tan favorable como debiera. O'Donnell (1994:32), menciona que se mantienen “democracias vacilantes, de vida relativamente breve, con gobiernos cada vez más autoritarios”. Sin embargo, desde una óptica positiva, la democratización ha favorecido el surgimiento de nuevas fuerzas políticas y culturales. Después de muchas luchas las principales fuerzas políticas, sociales y religiosas han llegado a la conclusión de que los costos de tratar de eliminarse recíprocamente eran mayores que los costos de tolerar las mutuas diferencias y están buscando alcanzar formas más cooperativas de interacción política y social. No deben subestimarse los discursos que han surgido favoreciendo la democratización en la medida que crean el clima ideológico que postula una institucionalización pluralista de la vida política. Nunca como hoy el prestigio ideológico de la democracia política en América Latina ha sido tan importante.

No es tiempo entonces de difundir una visión catastrófica de la democracia, porque a pesar de sus problemas y debilidades es el tipo de régimen que más ha progresado en el mundo. Bobbio (1986:45) afirma que “las falsas promesas y los obstáculos imprevistos, no han sido capaces de transformar un régimen democrático en un régimen autocrático”, la diferencia entre ambos permanece.

IV. De la Democracia Representativa a la Democratización

1) Más allá de la democracia representativa y la democracia directa

Para diversos sectores de la población en México y América Latina, la petición de mayor democracia se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso en parte sustituida por la democracia directa. Bobbio (1986) da cuenta

que esta exigencia no es nueva, ya la había planteado Rousseau. Pero podemos preguntarnos ¿es factible pensar que se pueda implantar cotidianamente la democracia directa?

Bobbio (1986) recuerda que en términos generales la expresión democracia representativa indica que las deliberaciones colectivas (las que involucran a toda la colectividad) no son tomadas directamente por quienes forman parte de la comunidad, sino por personas elegidas para este fin. Ampliando el concepto, el Estado representativo es aquel donde las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos, sean del parlamento, los presidentes electos o los ayuntamientos. Sin embargo encontramos que en diferentes países de América Latina, y es evidente en el caso mexicano, los representantes usualmente abanderan los intereses del partido a través del cual fueron electos o de los grupos dentro del partido, pero difícilmente representan los intereses de la población.

El concepto de democracia directa empleado por Bobbio (1989:217) alude a todas las formas de participación en el poder que no se resuelven a través de representantes. En México sobre todo en los años recientes, se han generado e institucionalizando mecanismos de democracia directa y semi directa, estos últimos llamados así porque su realización no depende exclusivamente de la voluntad ciudadana puesto que están regulados por leyes en las cuales se especifica para su implementación y sanción una mediación institucional el Estado (definición propuesta por Ramírez, 2002:14), es decir, la implementación y resultados de una consulta ciudadana, de un plebiscito o del referéndum, son primeramente supervisados y posteriormente avalados por alguna institución del Estado (como puede ser el Poder Legislativo). Por otro lado, si bien estos mecanismos buscan posibilitar y ordenar la participación ciudadana, cabe cuestionar su costo y eficacia en relación al impacto real sobre las prácticas de gobierno. En Jalisco la experiencia de la iniciativa de Ley contra la violencia intrafamiliar propuesta por vía de la consulta ciudadana, dejó como aprendizaje que una iniciativa presentada por organismos de la sociedad civil (que implicó una fuerte erogación económica y en recursos humanos), puede ser fácilmente manipulada por los diputados, en este caso quedó reducida a reformas dentro el código civil. No en balde, Santos (2005:335) menciona que estos mecanismos de democracia directa suelen generar confrontaciones entre el Estado y la sociedad civil, aunque también pueden lograr procesos de negociación e incluso de la complementariedad entre sociedad y Estado.

Por las actuales vías legales es inviable la democracia directa entendida como la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones relevantes que les atañen. Es materialmente imposible que todos decidan todo. No puede operarse una asamblea permanente de ciudadanos deliberantes (sin intermediarios), y resulta costoso operar continuamente mecanismos como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular debido a que su implementación requiere de una importante estructura organizativa por lo cual sólo pueden llegar a usarse de manera excepcional. Para que existiera una democracia directa permanente según Bobbio (1986), deberían reunirse diversas condiciones entre ellas el que existiera un ciudadano total. Desde el concepto de ciudadano total (y Estado total), todo acto debería ser de índole político, es decir, deberían llevarse todos los intereses humanos a los asuntos de la política (la politización total del hombre), y se debería llegar a la inmersión completa de la esfera privada en la esfera pública. Invocar entonces a la democracia directa como salvadora del sistema democrático (por lo menos en las actuales condiciones de México) es poco realista.

En cualquier caso Bobbio (1986:61) destaca que la democracia representativa y la democracia directa “no son dos sistemas que deberían contemplarse como alternativos”. Son dos sistemas que deberían perfeccionarse y apoyarse mutuamente, de hecho podrían conformar un sistema de democracia política integral. Tal vez uno de los primeros retos de la democracia en el país, debería ser el consolidar, legitimar, hacer realmente eficientes y complementarios los sistemas de democracia representativa y de democracia directa a nivel federal y en cada estado de la república. Sin embargo el mismo Bobbio (1986:61) va más allá y afirma “que en un sistema de democracia integral las dos formas de democracia son necesarias, pero no son consideradas en sí mismas suficientes”.

Alcanzar la democracia en el ámbito político es de suma importancia y no debe ser un aspecto menospreciado, pero la democracia no se reduce a lo político: “la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder” (Informe PNUD, 2004: 33)

2) Hacia la democracia participativa

Evidenciamos las deficiencias y debilidades generales de la democracia representativa, e identificamos dificultades para la aplicación cotidiana de los mecanismos actuales que se ofrecen como democracia directa. Además constatamos que por sí sola la democracia no es distributiva. Dagnino, Olvera y Panfichi (2006:19) dan cuenta que la “discusión contemporánea sobre la democracia participativa emerge como respuesta a las características elitistas y excluyentes de las democracias electorales y a las teorías que fundan esta comprensión limitada y limitante de las mismas”.

Tenemos que revalorar el contenido y la relevancia de la civilidad y la política, como ordenadoras cotidianas de las decisiones de la sociedad, para que la democracia pueda aportar soluciones al desarrollo, “la democracia participativa se fundamenta en la ampliación del concepto de política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en espacios públicos, de lo que se deriva una noción de democracia como sistema articulado de instancias de intervención ciudadana en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno” (Dagnino et al, 2006:19). Si las instituciones políticas son consideradas vehículos de perpetuación de las desigualdades o promotoras de los intereses de un grupo de actores, se mina la democracia y se crean condiciones para el desmoronamiento del Estado. En el Informe del PNUD (1- 2004: 28) sobre la democracia en América Latina se afirma que “la revalorización de la política pasa por aplicar medidas que promuevan una institucionalidad legítima, fortalezcan una sociedad civil activa y, sobre todo, promuevan un amplio debate sobre el Estado, la economía y la globalización”.

Desde otra perspectiva, la realidad de pobreza y exclusión resultantes de la ineficiente distribución de la riqueza convergen con la búsqueda de soluciones a problemas sociales por medio de la intervención de la sociedad. Esta necesidad de la participación para evitar el aumento de los conflictos sociales impulsa la apertura de espacios de interacción entre gobierno y sociedad para identificar problemas y acordar formas de solución. La ampliación de la democratización invita nuevamente a pensar cómo pudiera darse en la práctica una verdadera interacción entre la democracia representativa y la democracia participativa, de igual manera impulsa a transitar de la democracia política en sentido estricto a la democracia social.

Debe quedar claro que la democracia participativa (Delamaza, 2005:19, también comparte la idea de llamarla democracia participativa), no sólo se ejerce a través de los mecanismos de la democracia directa vigentes en leyes federales y estatales de participación ciudadana. En la concepción de democracia participativa se incluyen las gestiones públicas, diversas modalidades de debates, espacios para la toma conjunta de decisiones y formas de vigilancia o supervisión en acciones públicas o políticas de gobierno, obviamente donde participan ciudadanos.

Se requiere para ello generar o ampliar espacios, mecanismos o instituciones que posibilitan la participación directa de ciudadanos y organizaciones en los asuntos de interés público sin que por ello pierdan su autonomía. Para lograr lo anterior los gobiernos han fomentado espacios formales (constituidos a partir de leyes y con normatividades específicas) e informales (como las visitas a comunidades) en los cuales se pueda dar la participación. Uno de los espacios formales de más alto nivel que se han instaurado en lógica de institucionalizar la participación ciudadana en el ámbito público (como ejemplo) es el Consejo Ciudadano del Instituto Federal Electoral, mismo que fue estudiado por Ackerman (2007) debido a la importancia del caso. Pero existen una gran diversidad de experiencias y espacios de participación que dan cuenta de diferentes niveles y formas de interacción entre los gobiernos y los ciudadanos o sus organizaciones.

2.1 Reflexiones sobre las finalidades de la participación

El término participación es ambiguo y puede inscribirse en discursos ideológicos diversos, incluso contrapuestos. Desde una perspectiva política el concepto básicamente implica la idea de que los dirigidos pueden o deben intervenir (con opiniones, propuestas, políticas o acciones), en las decisiones que los afectan o que inciden en la solución de problemas para el desarrollo de su comunidad o del organismo del cual son parte. En esta lógica se reconocen dos roles diferentes: los dirigentes y los dirigidos. Visto así el término no es neutro y plantea un cuestionamiento relevante: “la participación cuestiona los esquemas centralistas, cuestiona esquemas dirigentes/dirigidos, esquema de sujetos que deciden y sujetos pasivos, ejecutantes y que obedecen” (Iturraspe, 1986:38)

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

El primer paso es reconocer las funciones, finalidades o alcances reales de los espacios de participación ciudadana, ya que éstas pueden ser variables acorde a la necesidad o contexto. Pueden existir espacios específicos para: información, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión, gestión (Delamaza, 2005:29). O pueden existir espacios que en términos generales propician la participación en la toma de decisiones lo cual requiere cuando menos de momentos particulares para la información y la consulta.

La participación de los ciudadanos (dirigidos) con un gobierno (dirigentes) plantea problemas, Abers (2000) menciona la existencia de tres dilemas que deben ser tomados en cuenta: la implementación, la cooptación y la desigualdad. Los problemas de implementación se refieren a la distinta temporalidad entre agenda gubernamental y construcción social, y al hecho de que las negociaciones de política pública involucran una multiplicidad de actores tanto internos (otras agencias de gobierno) como externos (grupos de poder, medios de comunicación) que dificultan la efectividad de las instancias participativas. Los problemas de desigualdad expresan dificultades de los propios grupos de la sociedad para hacerse escuchar, ejercer influencia y poder en las instancias de participación, las que pueden terminar perfectamente siendo dominadas por los grupos de elite validados por las reglas impuestas desde el gobierno. La captación permite participar pero no da poder, termina brindando legitimidad a las decisiones ya tomadas.

Los espacios o mecanismos que implican una participación formal pueden convertirse en experiencias de participación real o puede ocurrir por el contrario que se burocraticen vaciándose de contenidos, generando condiciones para que los dirigidos se conviertan en nuevos dirigentes alejados de los intereses y valores de sus representados. Estos espacios de

participación burocratizados, por su ineficiencia incentiven la apatía y el desinterés de participar en los colectivos de trabajadores, pobladores o ciudadanos. Así entonces participar en estos espacios si bien puede ayudar a despertar la conciencia, identificar las prácticas burocráticas, conocer por dentro los mecanismos de poder, de toma de decisión e información, pueden funcionar también para legitimar a los dirigentes, controlar y revertir el interés por democratizar espacios. Pero esto sólo se verifica en el desarrollo de la práctica misma.

Debe mencionarse que existen esquemas de participación diseñados para refrendar el poder de los dirigentes. Lejos de cuestionar el poder centralizado y la relación dirigentes y dirigidos, contribuyen a justificar las decisiones de los dirigentes. Permiten o posibilitan la opinión, pero no existe obligación de que ésta sea tomada en cuenta para definir o modificar una acción o política relevante. Estos esquemas que podrían considerarse de pseudo participación, sirven para legitimar a vista de los demás, las decisiones o acciones de los dirigentes. Debe tenerse presente que en todo sistema de participación las partes en cuestión acuden con diferentes intereses y puede darse el caso de que un dirigido interactúe con los dirigentes buscando integrarse a su círculo y en este caso podrían ser cooptados perdiendo entonces su autonomía y capacidad de criticidad. Algunos esquemas participativos con objetivos aparentemente democráticos, esconden ideologías justificadoras de la hegemonía, sin embargo también puede darse el caso de que en modelos participativos aparentemente rígidos y conservadores en su práctica, se realicen verdaderas prácticas cogestivas (toma de decisiones conjunta), que logren cuestionar a fondo el poder centralizado.

La posibilidad de cooptación de personas u organizaciones debería tenerse siempre presente para no caer en nuevas formas de corporativismo. Schmitter (1992) define al corporativismo como un sistema de representación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos. En México se han dado numerosos casos en los cuales se ofrecen selectivamente espacios de poder a algunos dirigentes de organizaciones o movimientos que si bien pudieran llegar a identificarse como formas de incluir experiencias ciudadanas a políticas o acciones de gobierno, han degenerado

en mecanismos para corporativizar organizaciones y legitimar decisiones públicas a través de una aparente apertura democrática.

3) El horizonte de la democracia social

En torno a la tensión entre la democracia representativa y la participativa impulsada por la ampliación de la conciencia cívica democrática y la apertura a la participación necesaria para la solución de problemas sociales, Santos (2004: 68) menciona que existen dos posibles formas de interacción entre la democracia representativa y la participativa: La coexistencia y la complementariedad. La coexistencia alude a que puede tenerse democracia representativa en niveles federal y estatal, coexistiendo con democracias participativas a niveles locales. La complementariedad por su parte “implica una articulación más profunda”, presupone el reconocimiento (por el gobierno), de que los procedimientos participativos, las formas de monitoreo y los procesos de deliberación públicas, pueden sustituir parte del proceso de representación y deliberación. Ambas formas de interacción, pero sobre todo la segunda, implican aceptación de la sociedad política y requieren de la transferencia o regreso a formas de deliberación participativas junto con mecanismos para apoyar la concreción de las decisiones tomadas.

La implementación de escenarios donde se pueda desarrollar la democracia participativa, y con ello se ejercite el acercamiento de los diferentes actores sociales a la toma de decisiones de interés público, posibilitará llevar la democracia del ámbito eminentemente político al ámbito social. Bobbio (1986: 63), afirma que la extensión del poder ascendente que hasta ahora ha ocupado casi exclusivamente el campo de la sociedad política, debería llegar al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones desde la escuela hasta la fábrica. Por democracia social Bobbio (1989:218) entiende la extensión de la democratización, como institución y ejercicio de procedimientos, que permiten la participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, en espacios diferentes a los políticos. Pasar de la democracia en la esfera política a la democracia en la esfera social, en la cual el individuo además de ciudadano es tomado en cuenta por su acción o conocimiento en torno a lo social.

De darse el desarrollo de la democracia social no debe interpretarse como la afirmación de un nuevo tipo de democracia, sino como la ampliación o democratización de otros ámbitos. Se sugiere entonces el concepto de que “la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder” (Informe PNUD, 2004: 33)

Para Fleury (2004) al transponer la racionalidad política en dirección a la racionalidad social, el debate sobre la democracia tiene que encontrar sus fundamentos más allá de la institucionalización de las reglas de la competencia política. Esto sucede porque la esfera política está comprendida a su vez en una esfera mucho más amplia, que es la esfera de la sociedad y no hay decisión política que no esté condicionada o incluso determinada por lo que sucede en la sociedad. Debiera entonces suceder que a la democratización del Estado, le debe seguir la democratización de la sociedad. Anzola (2005) sugiere que el Estado moderno sufre cambios significativos acorde a las nuevas realidades internas y externas, se presenta en la actualidad como un Estado social de derecho donde se reconocen a los ciudadanos los derechos individuales, fundamentalmente los civiles y políticos, y se le ha dado un lugar relevante a los derechos sociales básicos, sin embargo no todos los ciudadanos tienen acceso a éstos, más aun, algunos grupos ciudadanos están perdiendo la capacidad de exigir los derechos sociales, se les excluye.

O'Donnell (1994), comparte esta visión sobre la búsqueda de la democracia social. Al respecto menciona que los procesos de democratización han arribado fundamentalmente a la democracia política pero no es el fin de las luchas en torno a las formas y fines de la política. Citando a Tocqueville, menciona que la política podría ampliarse en dos direcciones:

- 1) Abarcar otras instituciones sociales privadas.
- 2) Demandar el logro no sólo de una igualdad meramente formal de oportunidades, sino también de una igualdad sustantiva en los beneficios.

Usa entonces el concepto de “socialización” para referirse a esta vía de ampliación en los alcances de la democracia. La socialización contiene dos procesos relacionados: a) Democracia social, que consisten en convertir en ciudadanos a todos los que puedan decidir sobre las acciones de las instituciones: obreros, estudiantes, miembros de asociaciones,

creyentes de las diversas iglesias, usuarios, etc. b) Democracia económica, que se refiere al suministro de iguales beneficios a la población a partir de los bienes y servicios generados por la sociedad. La presencia de ambas tendencias en forma simultánea debería llevar a la socialización de la democracia.

Para impulsar la democracia social, debe trabajarse en la ampliación de criterios. Bobbio (1986) da cuenta que para medir el nivel de desarrollo democrático de un país se toman fundamentalmente indicadores relacionados con la amplitud de los derechos políticos, especialmente en torno a los derechos a participar en asuntos electorales y la formación de órganos en los cuales se toman decisiones políticas. Ahora bien, deberían incluirse indicadores relativos a la facilidad y accesibilidad de la participación en otros ámbitos. Como ya hemos mencionado, él afirma que un criterio para definir un juicio eficaz sobre el grado de democratización se da a partir de observar “dónde vota” y no tanto “quién vota”, con ello induce a que reflexionemos en torno a los espacios o ámbitos en los cuales se debe ampliar la posibilidad de debate y votación (en la fábrica, la escuela y otros), entendiendo también el acto de votar no solo implica elegir a un representante, también contiene el acto de opinar, participar y decidir. La opinión y la participación serían entonces el centro de la acción ciudadana.

Como ejemplo de espacio en los cuales se debe trabajar para ampliar la democratización, Santos (2005-a) sugiere las organizaciones sindicales en la medida que muchas de ellas no se percatan de que el lugar de trabajo y de producción es a menudo escenario de delitos ecológicos o de graves discriminaciones sociales, sexuales y raciales, pero además, podríamos agregar que son espacios donde no se vive una democracia representativa, se eternizan en la dirección grupos de poder que se conducen fundamentalmente por una suerte de intereses comprometidos y acordados con la empresa. Los obreros suelen estar despolitizados y debido a las presiones (amenazas y despidos), no es fácil habilitar procesos democráticos en los lugares de trabajo. Si la empresa y la administración pública (los dos grandes bloques de poder descendente) no se ven afectados por el proceso de democratización, no se puede decir que la transformación democrática de la sociedad hubiera avanzado.

V. Consideraciones Finales del Capítulo

Resulta complicado entender que a pesar de la desconfianza que se tiene sobre los representantes electos y sobre los partidos, la sociedad permita el gasto excesivo de recursos empleados en los procesos electorales y en los partidos, entre otras aberraciones relacionadas con el ámbito electoral. También resulta complicado entender que se generan leyes para crear y establecer complicados mecanismos de democracia directa que difícilmente podrán accionar los grupos de ciudadanos, más aún los ciudadanos excluidos y pobres. Puede ser que la opción accesible en la lucha para democratizar al Estado se dé a partir de procesos más cercanos, accesibles y cotidianos, procesos relacionados con la colonia o el barrio, con la escuela o con la familia, procesos que parten y se inscriben en las relaciones sociales. Una primera consideración es en relación a que debería conocerse mejor la dinámica de los procesos de democratización que surgen en lo cotidiano y cercano, para contribuir a su gestión y desarrollo, posibilitando una cultura ciudadana de hecho. La democratización desde y de los de abajo.

Sin embargo, además de la acción ciudadana se requiere de la acción del gobierno para cambiar la inercia de control en cuanto a democratización se refiere. Es imprescindible la construcción de un nuevo pacto de poder que permita al país alejarse (por lo menos momentáneamente), de la ruta de acumulación del capital financiero internacional y de la visión única de democratización electoral. Para que entonces pudiera privilegiarse el desarrollo subordinado a la necesidad de asegurar la inclusión social de sus ciudadanos (por medio del empleo, el ingreso, etc.), la redistribución de la riqueza por medio de políticas sociales universales y dar su lugar o contribuir a consolidar procesos de participación y acción ciudadana reales (no de membrete) en decisiones de gobierno. Se requiere entonces de un cambio de estrategia del gobierno que en las condiciones actuales difícilmente se dará, pero que sería importante para llegar a la democratización de la ciudadanía.

Por último, aceptamos la afirmación de Fleury (2004), en torno a la primacía de las necesidades sociales sobre la exigencia de respeto a derechos civiles, con respecto a ser el motor en la constitución de actores sociales. La ciudadanía como concepto ha trascendido el carácter liberal individual (cívico y político), y se abre a contener un carácter social. Lo cual implica entonces reconocer el funcionamiento, intereses y necesidades de los grupos sociales e

individuos, a partir de ello posibilitar que conozcan sus derechos y facilitar los caminos de acción en el ámbito público. La ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil deben demostrar que no sólo votando se participa en la construcción de la democracia.

Para entender con mayor profundidad la importancia de la Sociedad civil en el ámbito de la lucha por la democratización, en el próximo capítulo profundizaremos en el concepto contemporáneo de sociedad civil.

CAPÍTULO 2:

SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRATIZACIÓN

I. El Concepto Contemporáneo de Sociedad Civil

1) Amplitud del concepto

El concepto de sociedad civil hoy día es un punto de partida para diversas reflexiones y numerosos trabajos por su importancia en los cambios sociales y democráticos que se realizaron a finales del siglo pasado en Europa y América Latina, incluyendo a México. Se ha afirmado que era necesario el arraigo de tradiciones liberal-democráticas en la sociedad civil para que se logran procesos de transición política y en una perspectiva futura se considera a la sociedad civil un elemento clave para la ampliación de los procesos democráticos en las sociedades.

El concepto sociedad civil dentro del ámbito político ha estado presente en diversos períodos de la historia, y según da cuenta Serrano (1999) ha variado el concepto en torno al cual se diferenciaba u “oponía” la sociedad civil. En el mundo grecorromano la sociedad civil (público) se oponía a la comunidad familiar (privado). En la edad media se usó en diferenciación de la sociedad religiosa. En el siglo XVII Hobbes y Locke ubicaron en contraposición el concepto de sociedad civil y el de Estado, aunque también aparece como antítesis de la sociedad natural (a pesar de que otros autores lo consideraban como parte del Estado). En el siglo XVIII el concepto fue contrapuesto a la idea de sociedad política.

Posicionado desde una perspectiva liberal democrática, Pérez Díaz (1993:77) da cuenta de la complejidad del concepto y afirma que coexisten dos lecturas en torno a la sociedad civil; una amplia donde se combina la democracia liberal y la economía de mercados propia de sociedades occidentales contemporáneas, que implica un “entramado de instituciones

sociopolíticas” entre ellas al gobierno (limitado por la ley), instituciones sociales (entre las cuales se ubica al mercado), asociaciones voluntarias y autónomas, y por último incluye el área de la esfera pública. Pero también identifica que existe una lectura restringida del concepto en el cual se excluye al gobierno (las instituciones estatales). Tal vez esta percepción restringida sea la más difundida, en la medida que “la distinción entre estado y sociedad civil parece ser una condición lógica e histórica para poder analizar (y juzgar) las relaciones entre ambas, mientras que, en cambio, del empeño en desdibujar aquella distinción sólo podría esperarse confusiones analíticas y normativas” (Pérez Díaz, 1993:79).

Bajo la lógica analítica de Pérez Díaz (1993) nos atrevemos a considerar una perspectiva aún más restringida del concepto en la cual el mercado (tránsito de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades) es equiparado con el empresariado (actividades para obtener lucro) y por ello es excluido del concepto sociedad civil. Esta sería la perspectiva ligada al concepto “tercer sector” en la cual el primer sector es identificado como el Estado, el segundo sector se refiere al mercado (empresariado) y el tercer sector corresponde a la sociedad civil entendida como las organizaciones voluntarias sin afán de lucro. En cualquier caso debe considerarse que aún este concepto doblemente restringido debería incluir además de asociaciones voluntarias y autónomas, el área de la esfera pública. La razón es que “la sociedad civil está compuesta de agentes implicados tanto en actuaciones privadas como en debatir y actualizar diferentes versiones del interés público (y ello incluye tanto agentes individuales como colectivos, tales como grupos de interés o movimiento sociales)” (Pérez Díaz, 1993:80). En otras palabras, si bien su ámbito de referencia es el privado, su área de acción y las implicaciones de su labor son públicas. No en balde en países a como España se cataloga a las organizaciones de la sociedad civil como instituciones de interés público.

Estas diferentes visiones o percepciones en torno al concepto de sociedad civil y por otro lado el reconocimiento actual de su importancia en los procesos para lograr la ampliación de la democracia, han contribuido a generar un importante debate que pretende diferenciar y delimitar un antes y un después, entre un pensamiento clásico y uno moderno o contemporáneo del concepto de sociedad civil, en donde pareciera que priva la tendencia a admitir la existencia de un concepto contemporáneo. Aún más arriesgados Cohen y Arato (1992) afirman que no se trata de una idea moderna de sociedad civil sino que estamos frente a un concepto significativamente nuevo.

2) Génesis del concepto contemporáneo de Sociedad Civil

Diferentes autores, entre ellos Cohen y Arato (1992), Pérez Díaz (1993) y Olvera (1999), coinciden en que la idea contemporánea de sociedad civil tiene por lo menos tres fuentes de inspiración que surgieron casi simultáneamente. La primera se relaciona con una reflexión teórica de los críticos posmarxistas en torno al socialismo autoritario. La segunda fuente de inspiración, que también conviene retomar, proviene de las luchas prodemocráticas, como menciona Isunza (2001:62) las transiciones desde gobiernos totalitarios y autoritarios en los países latinoamericanos y del bloque soviético son fundamentalmente “los referentes históricos del renacimiento del término sociedad civil”. La tercera fuente proviene de la propia sociedad civil y se relaciona con los mecanismos para generar auto identidad originados desde los movimientos sociales contemporáneos de naturaleza antiautoritaria y progresistas, que buscan la ampliación y reconocimiento de nuevos derechos (aun en gobiernos democráticos), en diferentes partes del mundo. En cualquier caso no debe perderse de vista que la sociedad civil contemporánea se evidenció activamente en las luchas políticas de mediados y finales del siglo XX, que se desarrollan a favor de la democracia, en contra de los regimenes autoritarios en Europa del Este y América, y a la par de la emergencia de movimientos sociales.

2.1 Crisis de los Estados autoritarios

Al tiempo que se dio en Europa y en América un renovado impulso hacia consolidar regimenes democráticos, la acción organizada de la sociedad civil potenció entre mediados y finales del siglo XX, la caída o desde otra perspectiva, la democratización de algunos regimenes comunistas. Vale mencionar que Gellner (1996:16) realizó una descripción de la manera como se fueron deteriorando las sociedades comunistas hasta quedar en sociedades atomizadas e individualista, a partir de lo cual se empezó a hablar del “ideal de la sociedad civil” como una fórmula de cohesión social que partía de la auto organización autónoma de los Estados. En este tenor Cohen y Arato (1992:92) dieron cuenta que la caída de los regimenes comunistas contribuyó a que filósofos y políticos seguidores del modelo marxista, realizaran una reflexión crítica e identificaron algunos límites al modelo. Percibieron entre otros aspectos que la hegemonía doctrinaria del estructuralismo prácticamente eliminaba la dimensión social y cultural de la sociedad, tengamos presente que para Marx (1975: 21), la sociedad civil debería

asumirse como plenamente identificada con el Estado, “la libertad concreta consiste en la identidad del sistema de intereses particular (de la familia y de la sociedad civil) con el sistema del interés general (del Estado)”. En términos generales la sociedad civil incorporaba desde esta visión al mercado dentro del cual fue ubicada la clase trabajadora, pero Marx ignoró a la sociedad civil en cuanto a un conjunto global de agentes ciudadanos “redujo la sociedad civil al mercado y a un campo de batalla en la lucha de clases” (Pérez Díaz, 1993:100). Se desconfiaba de la capacidad directiva de la sociedad civil, se consideraba que carecía de la capacidad para organizarse, garantizar un crecimiento económico por sí misma y propiciar la integración o unificación social de la nación, por estas razones debía estar coordinada y articulada consciente y deliberadamente desde el Estado, específicamente desde ese grupo revolucionario y de vanguardia que constituía la dirigencia (gobierno) del Estado. Se defendía la primacía de un Estado fuerte que era además el portador de un proyecto moral para la nación (Pérez Díaz, 1993:96).

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

Se retomaron entonces las reflexiones de Gramsci (Gramsci, 1998; Portelli, 1973), que arribó a la justificación teórica de un modelo de sociedad menos centrada en el Estado y más plural, que reconocía la presencia, diferentes roles y formas de participación del Estado (la sociedad política), la sociedad civil, el mercado y la familia. Este modelo propone una estructura compleja en el cual se asigna a la sociedad civil un papel relevante en la construcción de la hegemonía (ideológica) y a la sociedad política (el Estado) un papel coercitivo. Gramsci además reconoció que la sociedad contemporánea requiere de diversas lógicas de interacción o mediación entre las partes que componen la estructura y dio cuenta de la importancia que cobrarán las estructuras legales, las organizaciones sociales, las instituciones de comunicación y otras mediaciones culturales, en el adecuado funcionamiento de la sociedad. En este sentido Olvera (1996:33) menciona que se definió el rol de la sociedad civil, como una esfera de la sociedad que no se plantea la toma del Estado o la anulación del mercado, se concibió como una esfera societaria en la cual podían fincarse acciones propias (obviamente que podrían estar

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

Partiendo de una reflexión crítica sobre el socialismo, Keane (1988:19) afirmó que debería revisarse y replantearse de manera más fructífera la relación entre Estado y la sociedad civil⁶, buscando que la política del Estado fuera más responsable de la sociedad civil pero manteniendo una división analítica entre ambos. Explícitamente menciona que la sociedad civil no podría ser sinónimo de esfera no estatal ya que no tiene una forma única externamente determinada, sin embargo sí implica “la posibilidad de convertirse en una esfera no estatal que incluya una variedad de esferas públicas, unidades productivas domésticas, organizaciones de ayuda mutua y servicios en la comunidad, que están legalmente garantizados y se auto organizan”. Sugiere que deben redefinirse las fronteras entre sociedad civil y Estado a través de dos procesos interdependientes y simultáneos: la expansión de la libertad y la igualdad social, y la democratización con reestructuración de las instituciones estatales. Sociedad civil y Estado deben convertirse entonces “en condición de una democratización recíproca” (Keane, 1988: 33-34)

La reemergencia de la sociedad civil en los países de Europa donde prevalecían regímenes autoritarios fue posible gracias a la combinación de cuatro factores según Pérez Díaz (1993: 138)

- La emergencia de tradiciones sociales liberales conectadas a una variedad de cambios socioeconómicos, demográficos y culturales (como la migración), que se vivían en Europa
- El uso de renovadas tradiciones culturales de diálogo y agrupación
- La presencia de redes y organizaciones capaces de aprovechar la esfera pública
- El renacimiento de la acción social organizada, surgida desde los ciudadanos en búsqueda de una nueva identidad, lo cual fue llamado el renacimiento de la sociedad civil

⁶ Keane (1988:19) ubica al Estado como esa red compleja de instituciones políticas que incluyen los órganos militares, legales, administrativos, productivos y culturales del Estado, y llama “reino de las actividades sociales”, a las relacionadas con la propiedad privada, dirigidas al mercado, adoptadas voluntariamente o basadas en la amistad, que están legalmente reconocidas y garantizadas por el Estado. (:33)

Casos concretos de luchas por la democratización de regímenes comunistas en Europa Oriental en la década de los ochenta, se dieron en Polonia y Checoslovaquia. Fernández (2003: 199) afirma que “al desmoronarse el totalitarismo, es decir, el monopolio de un solo partido en el ámbito político, de una sola verdad en la esfera de la cultura y de una sola economía, se desencadenaron potencias sociales que habían estado contenidas por el dogmatismo y la represión sistemática”, lo anterior en alusión fundamental a la decadencia de la hegemonía del comunismo. La oposición polaca al régimen soviético fue una muestra clara de autoorganización de la sociedad civil frente al autoritarismo. A sabiendas de que no podían enfrentar militarmente a una gran potencia, la estrategia fue democratizar e impulsar la autonomía de la sociedad frente al Estado, generar nuevas formas organizativas e instituciones que cotidianamente a través del espacio público, impulsaran procesos de concientización y democratización.

La sociedad civil en este contexto comenzó a definirse como distinta y opuesta a la clase política, lo cual en un momento dado fue necesario para obtener o afirmar su identidad, para deslindarse de los regímenes autoritarios. “La expresión renacimiento o retorno de la sociedad civil fue utilizada en cierto modo, como una metáfora de este debate” (Pérez Díaz, 1993:140), una forma de expresar el surgimiento de una oposición contra el autoritarismo y a favor de la democracia. Olvera (1999:35) ubicó a la sociedad civil, desde esta perspectiva analítica, como “un conjunto de asociaciones voluntarias, movimientos populares y grupos profesionales, cuya activación culmina en movilizaciones masivas que normalmente anticipan la caída de la dictadura. Requisito indispensable para que la activación pueda producirse es que haya un proceso de liberalización política por parte de los regímenes autoritarios que permitan la emergencia de la libre asociación”

Debemos mencionar que autores como Cohen y Arato (1992), Olvera (1999) y Fernández (2003), dan cuenta que entre algunos elementos histórico-coyunturales comunes al surgimiento de la idea contemporánea de sociedad civil, relacionados con la caída del comunismo se encuentran: 1) La crítica al autoritarismo generado por los grupos de vanguardia, 2) La crítica al Estado totalitario poseedor del monopolio de la política, 3) El impulso a una reforma de las instituciones que inciden en la vida social a través de la reforma cultural de la propia sociedad, lo cual fue nombrado por los polacos como “reforma auto limitante”.

2.2 La crisis del Estado Intervencionista

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

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

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

La crisis del Estado de bienestar en numerosos países generó un aumento visible de problemas sociales, se abrió paso entonces a la participación de la sociedad civil en la atención a dichos problemas, se posibilitó su voz en el espacio público y su autonomía le ofreció la posibilidad de generar críticas a las acciones de gobierno. Se impulsaron entonces espacios de

sensibilización, acción y democratización que no existían por el predominio del Estado y su control sobre los problemas social. Fue en este contexto que adquirió un renovado valor el derecho a la libre asociación y expresión, y con ellos la conformación de organizaciones privadas con fines públicos. Los sindicatos en algunos países cobraron mayor fuerza y de hecho (en ciertos casos) llegaron a concretar procesos de cogestión con empresarios y gobiernos. Surgieron también movimientos sociales distintos a los tradicionales (feminista, ecologista, pacifista, entre otros) con propuestas novedosas de acción para impulsar la solución a problemáticas sociales no siempre evidentes y atendidos, que pretendían también ampliar derechos ciudadanos hasta entonces no contemplados.

En síntesis, la crisis del Estado de bienestar si bien en automático no significó una modificación en la estructura democrática (fundamentalmente de democracia representativa), generó las condiciones para una mayor apertura. La reducción en las responsabilidades de los gobiernos y la necesidad de atender y resolver los problemas sociales existentes fueron factores relevantes para que la sociedad civil incursionara en el ámbito público y se organizara para ofrecer respuestas. Fue asumiendo responsabilidades públicas y obligando a la ampliación de instituciones o a la generación de las mismas en las cuales se concretara en forma más horizontal, la interacción gobierno y sociedad para atender necesidades. En forma inductiva, la sociedad civil fue impulsando la democratización de espacios públicos y la democratización del Estado.

2.3 Crisis en las democracias

A finales del siglo XX se manifestó un impulso renovado para ampliar las formas de democracia históricamente instauradas. Si bien en países de Europa y América eran vigentes fórmulas de democracia representativa, se estaban gestando formas de corrupción y nuevas oligarquías vinculadas a los partidos. Era evidente que se habían generado mecanismos de mimetización en las cuales importantes grupos económicos enraizaban sus intereses en los partidos políticos, para actuar como gobierno. La fórmula de la democracia representativa peligraba por el poderío económico o financiero de sectores minoritarios.

Desde otra lógica también se observó que en diversos países convivía el autoritarismo (fundamentalmente militarista), con la democracia representativa, no era extraño que los gobiernos modificaran constituciones o normas propias de la democracia para preservarse en

el poder. También podían influir coercitivamente en la sociedad (represión a grupos disidentes) para causar temor y conservarse en el poder. En esta lógica funcionaban algunas formas de dictaduras que a la vista de otros gobiernos se exhibían como democracias. Por esta y otras situaciones se generaron consensos de acción en torno a la renovación de los mecanismos democráticos y el impulso a la ampliación de la participación ciudadana en instituciones públicas, aun en aquellos regímenes que contaban ya con instituciones propias de la democracia representativa.

Pérez Díaz (1993:45) afirmó que “la sociedad civil jugó un papel central antes de y durante los procesos de transición y consolidación de la democracia” que se generaron en Europa y en América hacia finales del siglo XX. Planteó que “es desde el ámbito de la sociedad civil desde donde emergen las meta-reglas del juego político”. Muy en coincidencia con Cohen y Arato, se sugirió que la presencia de la sociedad civil fue fortalecida por tres tipos de institución derivadas de la tradición democrática-liberal (Pérez Díaz, 1993:19):

- a) desarrollo de instituciones (públicas) reservadas a la sociedad civil, libres de la intervención del gobierno
- b) desarrollo de instituciones de auto coordinación
- c) el desarrollo de una esfera de debate público

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

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

un referente analítico desde el cual se pueden observar los procesos de ampliación o profundización democrática de las sociedades contemporáneas.

2.3.1 La Sociedad Civil y la democracia en México

Cohen y Arato (1992: 70) dan cuenta que la sociedad civil emergió en la lucha contra regímenes “autoritarios-burocráticos” en América Latina, e impulsó la ampliación de la democracia en regímenes de América que poseían fórmulas de democracia representativa simulada. Desde otra perspectiva, Olvera (1999) afirma que la recuperación de la idea de sociedad civil en América Latina tenía un carácter defensivo, entendiéndose que pretendía conservar rasgos de la forma tradicional de vivir en comunidad, esto frente al avance de los cambios provocados por políticas de corte neoliberal y la modernización. Citando a Lechner (Olvera, 1999:37), refería que “la invocación de la sociedad civil nos remite también a la defensa de la sociedad ante la desintegración del tejido social causado por una modernización brutal”, en este contexto las asociaciones de la sociedad civil adquirieron una calidad cívica-pública.

En general la acción de la sociedad civil en México se vincula a una doble aspiración: a) Ejercer derechos (entre ellos libertades) que estaban contemplados constitucionalmente pero que en la práctica no existían mecanismos para hacerlos valer. b) Impulsar la democracia en principio liberal-representativa. Pero debe tomarse en cuenta que existía una tercera y fundamental aspiración, mejorar la calidad de vida ya que se deterioraba rápidamente con la entrada de las políticas neoliberales. Todo esto en un contexto de reconstrucción y emergencia de nuevas identidades colectivas (derechos humanos, mujeres, ecología)⁷ y de grandes cambios mundiales⁸, que daban cuenta de la emergencia de una voluntad colectiva alternativa a los gobiernos.

En el proceso electoral de 1988 se mostró la fortaleza de la sociedad civil. Se hicieron evidentes en el espacio público actores ligados a la iglesia católica (como las comunidades eclesiales de base), las organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo, y los que

⁷ Que combina la crisis de viejos actores ligados al populismo, a la vieja izquierda y a la derecha tradicionales.

⁸ Entre los principales, Olvera señala: en lo externo, el derrumbe del comunismo, la crisis del Estado de bienestar, el avance de la democracia representativa -3ª ola de la democracia-, la profundización de un nuevo ciclo de la globalización del capitalismo, el abandono de utopías revolucionarias en la izquierda, y la revaloración crítica de la democracia representativa. En lo nacional: avance del neoliberalismo que genera una gran crisis social, un proyecto fallido de reconstrucción de las bases del régimen, la reafirmación de las aspiraciones democráticas de los actores, así como la afirmación de la vocación protagónica de las organizaciones ciudadanas.

posteriormente se conocieron como nuevos movimientos sociales (en la medida que atendía temas que usualmente no eran tratados). Si bien todas estas agrupaciones no constituían un movimiento o frente común, orientaron sus estrategias y se sumaron a la lucha por la democratización por la vía electoral. En este sentido Olvera (1999) mencionó que en México se vivió una paradoja: en el momento que los movimientos sociales populares de los setenta y ochenta tendían a disminuir su acción derrotados por el ajuste neoliberal, sucedió un recambio de actores y arenas de lucha, entraron entonces en acción las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y los nuevos movimientos sociales.

El concepto de Sociedad Civil en México revistió un carácter identitario y autónomo en buena parte para desligarse del partido de estado. Debe tenerse presente que tradicionalmente existía un modelo de corporativismo arraigado que dificultaba diferenciar al gobierno-partido, de la sociedad civil. Puede entonces comprenderse que en México la idea de sociedad civil hubiera en momentos asumido una connotación anti autoritaria y antigubernamental.

Por otro lado debe también tomarse en cuenta que el abuso del concepto, fundamentalmente en los años ochenta y noventa, llevó a lo que Olvera (1999: 15) llamó la polivalencia y la irreverencia simbólica y analítica de la idea “sociedad civil”. La izquierda tendió a usar este concepto como un sustituto de la noción de “pueblo”, que excluye a las organizaciones de empresarios, a las de clase media y a las de carácter conservador. Por su parte la derecha mexicana, y Olvera (1999) enfatizaba especialmente al Partido Acción Nacional, desconfiaba de la sociedad civil porque la relacionaba con la izquierda. Por otro lado, en la opinión pública se limitaba la sociedad civil al campo de las organizaciones no gubernamentales (usualmente de promoción y desarrollo) y algunos grupos ciudadanos a favorables a la democracia, con lo cual también se excluían a otro tipo de agrupaciones que forman parte de la sociedad civil. Sin una conceptualización común se asumía difusamente que la sociedad civil no se vinculaba al gobierno y pretendía la democratización.

La experiencia de la acción colectiva y con ella la recuperación del concepto de sociedad civil cuestionó certidumbres que se habían enraizado en la asociación conceptual entre política y Estado en México. El conjunto de organizaciones con una nueva voluntad de autonomía y disposición de aprendizaje colectivo, empezó a participar de manera sistemática en la esfera pública y sin perder su carácter autónomo, buscaron influir en decisiones de

gobierno. Como sucedió en otras partes del mundo, el Estado empezó a abandonar el monopolio de la acción política y modernizante en la medida que la sociedad comenzó a influir en un rumbo de acción relevante y democratizador. En las elecciones de 1988 se percibió con claridad la fuerte influencia de la sociedad civil que se unió para impulsar no a un partido político sino a un proyecto democratizador.

En esta línea Olvera (1999: 16) afirmó, que el programa de la sociedad civil en México era vago y ambicioso: “transformar a la sociedad desde la sociedad misma, acotando los poderes del Estado y del mercado. Como tendencia apunta hacia un nuevo proyecto de democratización sustantiva”. Inmersos en una confusión conceptual surgieron una gran diversidad de proyectos y procesos identitarios que se superponían unos a otros reclamando cada uno para sí el concepto sociedad civil, lo cual causó aun más perplejidad. Sin embargo era claro que además del Estado y el mercado, existía una tercera esfera en la cual empezaba a fincarse la democracia. Como parte de esta confusión conceptual se reafirmaron (acorde a lo propuesto también por Olvera 1999), los dos principios que guiaron la acción colectiva de la sociedad civil, uno (ya mencionado) fue la autonomía vinculada a la conciencia de su especificidad y diferenciación con el gobierno, y el segundo principio identificado como la auto limitación vía el reconocimiento de la pluralidad, que implica dejar las perspectivas fundamentalistas y no buscar convertir a los otros a una sola causa o discurso, porque no se trata de homogenizar la sociedad. No se trata entonces ni de anular al Estado o anular la acción del mercado, tampoco anular a otros grupos de la sociedad civil, la apuesta fue impulsar la participación y la democracia sustantiva, es un llamado a impulsar la democratización del Estado Mexicano. Por democratización Olvera (1999: 20) entiende “el fortalecimiento de la organización de los actores sociales y el control progresivo sobre el Estado y el mercado por parte de la sociedad”.

Desde otra lógica cabe también mencionar algunos rasgos comunes en las estrategias organizativas emprendidas por la sociedad civil, que contribuyeron a reconocer en forma explícita su autonomía en un marco de acción conjunta ante el Estado, para lograr la democratización y que abonaron a la identidad en los diversos movimientos creados (Pérez Díaz, 1993:19; Olvera, 1999). Los rasgos son:

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

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

II. Ciudadanía y Sociedad Civil

1) La ciudadanía, expresión de la sociedad civil

La resignificación de las tradiciones y el impulso concreto de las acciones democratizadoras lo realizan los ciudadanos, “la sociedad es *civil* en tanto sus agentes son ciudadanos” (Pérez Díaz, 1993:77), es entonces la ciudadanía quien se apersona, quien guía y opera las acciones públicas cotidianas generadas por la sociedad civil, justificadas en derechos y vinculadas a asuntos de interés público (en la esfera pública). Alonso (1996) afirma que los conceptos de sociedad civil y ciudadanía no se pueden disociar.

Cuando diferenciamos entre sociedad civil y ciudadanía, limitamos las funciones del ciudadano. Esto es porque desde la teoría democrática liberal la ciudadanía suele ser reducida y entendida como un estado legal individual concedido por el Estado, se enseña que los ciudadanos sólo son actores políticos relevantes cuando votan y designan a los representantes que dirigirán el rumbo del país. Es decir suele ubicarse al ciudadano como un individuo cuya función política primordial es votar para elegir quien lo representa. Evidentemente esta perspectiva de ciudadanía no es la única y desde otras propuestas se le ubica no como un actor secundario sino como un participante activo. En América Latina tenemos diferentes

experiencias que dan cuenta del interés por ampliar los espacios en los cuales se puedan aplicar prácticas de democracia participativa, Dagnino et al (2006:16) recopilan diversas experiencias que plasman la construcción de espacios democráticos, en las cuales se aprecia cómo los ciudadanos pueden demostrar que es posible construir un nuevo proyecto político “basado en la extensión generalizada del ejercicio de derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias”.

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

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

Así entonces en lo cotidiano, sólo la ciudadanía pasiva se mantiene al margen de la vida pública. Todos los días la ciudadanía activa en diferentes grados y desde distintas ópticas, opina y actúa. Es usual encontrar lo que Schmitter (2005) refiere como ciudadanía secundaria en referencia a los ciudadanos activos que se articulan y forman agrupaciones para manifestar públicamente sus derechos o exigencias ciudadanas con mayor fuerza. Esta lógica de la ciudadanía activa que busca institucionalizar agrupaciones, justificadas en la legalidad que les proporcionan sus derechos, y que acudiendo o no con sus representantes presionan al Estado para influir en las orientaciones de las políticas, reivindicar nuevos espacios, ampliar sus derechos o institucionalizar formas de acción, constituye el corazón del concepto de sociedad civil.

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

Actualmente no se puede dissociar a los ciudadanos de una serie de derechos que los llevan a identificarse como integrantes plenos de una comunidad o sociedad, a la cual le pueden solicitar y exigir el respeto y ejercicio de los mismos, durante y más allá de los procesos electorales. Se reconoce que pueden ejercer sus derechos a asociarse y opinar en cualquier momento, inclusive acorde a la perspectiva de Bobbio (1986), se busca que el derecho al voto se ejercite en cualquier espacio, importa cuándo y dónde se vota, en la escuela, en la casa, incluso se busca llevar el derecho al voto al ámbito laboral (como en la vida sindical). Ramírez (2005:218, 2006:39-40), da cuenta de un conjunto de dimensiones que en conjunto materializan el concepto de la ciudadanía. Estas dimensiones están basadas en derechos y son: ciudadanía civil, política, social, y cultural. Estos derechos que así vistos se consideran constituyentes de la ciudadanía, conforman también principios reguladores de las prácticas sociales y definen reglas de la reciprocidad esperada (tanto obligaciones como responsabilidades), en relación a prerrogativas de cada ciudadano.

Como menciona Anzola (2005), la idea de ciudadanía actual toma en consideración al individuo como soberano, como poseedor de diversos derechos (civiles, políticos, económicos y sociales), ganados a partir de luchas sociales, lo cual le posibilita ser participante activo y cotidiano de la vida pública, como integrante de una comunidad política. Dagnino *et al* (2006:57) afirman que se ha emprendido una redefinición de la visión clásica del ciudadano generada en la década de los cuarenta y que esta renovación conlleva también un afán por profundizar la democracia, y todo “a partir de una premisa básica: el derecho a tener derechos”. Desde la perspectiva del PNUD (2004:56), que coincide con la idea anterior, la ciudadanía debe ubicarse entonces como un tipo “de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a que un individuo

goce en igualdad de circunstancias, de todos los derechos (civiles, políticos, económicos y sociales) y obligaciones, de los cuales están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional”.

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

Al concepto de ciudadanía le resulta cada vez más incoherente ser reconocido como tal sin poder ejercer a plenitud una gama amplia de derechos fundamentales para un desarrollo digno, entre ellos el derecho a la nacionalidad, educación, salud y trabajo, y otros para la adecuada incursión en la esfera pública como el derecho a la asociación o la libertad de expresión. Si estos derechos no están al alcance de las personas, la ciudadanía no podría reunir principios de calidad e inmediatez. De hecho Santos (2005:351) llama lumpen-ciudadanía a aquellos individuos imposibilitados de ejercer sus derechos sociales, sobre todo el derecho al trabajo o un trabajo en condiciones dignas. Debe tenerse presente que muchos nuevos trabajadores en México suelen ser contratados con un disfraz de temporalidad (que se vuelve permanente), lo cual les limita para obtener los derechos laborales que otorgan las Leyes.

Desde otra perspectiva O'Donnell (2001:69) reafirma la importancia de que el ciudadano pueda ejercer sus derechos para que los procesos democráticos sean validados en la práctica diaria: “la democracia no es tan solo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación entre Estado y ciudadanos, y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de derecho que junto a la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas”.

Se sugiere que para lograr un verdadero cambio en la democracia debe darse también una “refundación democrática” de la sociedad civil (Santos 2005:336). Lo cual implica colocar a la ciudadanía y los procesos para construir y fortalecer a la ciudadanía, como elementos fundantes y ejes de consolidación de los procesos de democratización. No en balde y

coincidiendo con esta idea, el PNUD afirma que el desarrollo de la democracia en una nación debería medirse por la capacidad de garantizar y expandir la ciudadanía:

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

Así entonces debe quedar claro que democratizar la democracia implica ir más allá de institucionalizar los procesos electorales, implica llevar los valores y la cultura de la democracia a los diferentes ámbitos y esferas de la sociedad, implica impregnar de democracia las diversas formas de relación Estado, sociedad civil y mercado. Como menciona Dagnino *et al* (2006), implica “la profundización y ampliación de la democracia a nuevas esferas de la vida pública y, por lo tanto, a la extensión misma del concepto de política y de ciudadanía”

El PNUD (2004:57) propone el término “ciudadanía integral”, para exponer las diferentes facetas que deberían ser partes constitutivas de la ciudadanía, entre las cuales se incluyen la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social. Por ello y por lo relevante del tema, el Informe sobre la Democracia en América Latina del PNUD, tiene como subtítulo: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Con lo cual se destaca la urgencia de implementar una política que impulse y posicione una ciudadanía, y con ella a la sociedad civil, que fortalezca día a día a partir de su capacidad democratizadora, el uso de la política para lograr el desarrollo de la sociedad. La re-valorización de la ciudadanía y de la sociedad civil como fundamento de la democracia es un aspecto actual y fundamental que se ha constituido en un motor de la sociedad.

2) La institucionalidad de la sociedad civil desde la ciudadanía

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

de la sociedad civil puesto que incide de manera sustantiva en la calidad y sustentabilidad de la sociedad.

Partiendo de que la sociedad civil es heterogénea, Delamaza (2005:23) recuerda que algunos de sus grupos buscan impulsar a su conveniencia la existencia de proyectos públicos elitistas y poco democráticos, que buscan acrecentar el poder de sectores sociales, de por sí privilegiados. Aunque también existen los grupos de ciudadanos que padecen de limitaciones a sus derechos o la insatisfacción de sus necesidades, y que se organizan para atender causas y resolver necesidades abandonadas por la acción del gobierno, es decir, luchan por ampliar la agenda pública y en ocasiones se ubican en el margen de lo que permiten las leyes, para realizar su labor. Debemos tener presente que el Estado Mexicano se encuentra condicionado por factores resultantes del proceso histórico (como endeudamientos y normatividad internacional) y del proceso de globalización (libre comercio, promoción de la democratización), lo cual le resta o dificulta libertad de acción social y económica. En cualquier caso, para que exista un proyecto democratizador se requiere del impulso y la participación de la sociedad civil que logre abrir e institucionalizar espacios de interacción cotidiana y eficiente en la atención de los asuntos públicos. Lo novedoso del caso según Arditi (2005:9) es que la actuación de las organizaciones de la sociedad civil en nuestros tiempos, incursiona más establemente en el ámbito político y se empieza a formalizar un “segundo nivel o circuito de la política”, porque algunas asociaciones, sobre todo las que participan en redes, foros o con nexos sistemáticos, van formalizando espacios legítimos para su acción pública, han incrementado su eficacia política y logrado establecer un “*rappori*” con las instituciones estatales con la finalidad de incidir y lograr que sus temas entren en la agenda pública de manera permanente. La institucionalización en alguna agrupaciones ésta logrando mayores y más estables niveles de incidencia.

Si bien los esfuerzos de la sociedad civil no han cuajado en una institucionalización comparable a la ofrecida por un sistema de partidos, Arditi (2005:13) afirma que el ámbito de las asociaciones se ha convertido en un terreno que puede suplir a la representación político partidaria y no por ello al margen de la representación territorial o circuito primario de la política. De hecho cobran fuerza los debates sobre la importancia o credibilidad de los partidos políticos, y de las candidaturas independientes y/o ciudadanas. La política se empieza a parecer a un archipiélago de diferentes circuitos, el primero es en el cual se alude al territorio y a los

partidos políticos, en el segundo se da cuenta del asociacionismo de la sociedad civil y su incidencia en la agenda pública. Este segundo circuito lo identifica como “post-liberal” por que excede los parámetros de la política tradicional, tal y como fue pensada por el liberalismo democrático.

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

Evidentemente las asociaciones no pueden ser tratadas como ciudadanos, puesto que tienen mayor poder que éstos y no son sujetos morales. Al institucionalizar a las asociaciones y organizaciones, éstas podrían adquirir un carácter de cívicas o semipúblicas, podrían tener acceso a asignación de presupuesto por los ciudadanos contribuyentes, como pasas ya en algunos países y esto contribuiría a enriquecer la participación política y pública de la ciudadanía. La democracia entonces debería reconocer como actor a los grupos y asociaciones, para posibilitar un lugar adecuado en el terreno de lo público y lo político (Schmitter, 1992:415)

En el caso mexicano, no es fácil que la sociedad civil adquiera ciudadanía, debemos tener presente que algunas agrupaciones se consideran autónomas y en ciertos casos antigubernamentales, o en casos extremos anti Estatales. Se resisten a participar en el terreno político porque existen mecanismos de control por parte del gobierno, cabe mencionar que la

corporativización dejó una huella que aún perdura y prefieren luchar desde la resistencia. La diversidad y pluralidad de las organizaciones implica también formas diversas de incursión en el ámbito político.

III. Fórmulas de Relación Estado y Sociedad Civil

Se afirma que en la lucha por generar o ampliar procesos democráticos se requiere de una sociedad civil organizada, con instituciones que posibiliten eficiencia, autónoma y con acceso real al espacio público. Pero siguiendo con esta reflexión cabe preguntarnos ¿cuál es el lugar de la sociedad civil en los regímenes que actualmente consideramos democráticos?, ¿La sociedad civil está llamada a ser una permanente opositora o fiscalizadora de los gobiernos?, ¿Cómo debe ser su relación con los gobiernos o con otras instituciones políticas? Existen diferentes posiciones sobre el lugar y posición política que la sociedad civil debe ocupar en relación con los Estados y estas posiciones la ubican junto con el Estado, crítica al Estado o en contra de los gobiernos y en general de la sociedad política. Estas relaciones de apoyo, oposición o vigilancia funcionan en cualquier caso como un motor que dinamiza procesos algunos con tendencia conservadora y otros con tendencia transformadora y democratizadora de la sociedad.

En este apartado daremos cuenta desde una perspectiva general de dos reflexiones teóricas que nos parecen relevantes para entender el papel y características de la sociedad civil en relación al Estado. Estas reflexiones contribuyen también a reconocer las diversas lógicas de interacción que en forma más específica pueden generarse entre la sociedad civil con los gobiernos y con la sociedad política. Partimos de la idea de que la relación es dual y compleja, una parte de la sociedad civil puede mantener relaciones simbióticas, de colaboración o de subordinación con los gobiernos mientras que otra parte, en el ejercicio de su autonomía e identidad, puede llegar a sostener una postura crítica y opuesta al ejercicio de gobierno. Estas reflexiones ayudarán a destacar líneas de confluencia y crítica entre sociedad civil y gobierno, para entender cómo se da esta vinculación en México y específicamente en Jalisco.

1) El Estado complejo

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

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

Si bien puede mantenerse esta concepción del Estado como sociedad con orden, no podemos obviar que en los Estados modernos se aprecian distintas formas o estilos de orden, porque como bien refieren Dagnino *et al* (2006:38) al interior de los Estados se identifican “niveles significativos de heterogeneidad”. Desde la perspectiva de Santos (2005), los Estado modernos pueden identificarse como un conjunto híbrido de flujos comunicativos, fórmulas organizativas y redes de acción, en las cuales además se combinan elementos estatales, nacionales y globales. La heterogeneidad y complejidad se reconoce por lo menos en México, a partir de que en un mismo territorio tenemos gobiernos con diferentes proyectos políticos.

Existe un gobierno federal encabezado por un partido político, pero encontramos que al interior de la república coexisten gobiernos estatales y municipales que emanan de diferentes partidos políticos, y por ello se plantean modalidades y perspectivas diversas de gobierno. Pero además el Presidente de la República o los Gobernadores de los estados conviven y buscan cogobernar con parlamentos que pueden estar conformados mayoritariamente por miembros de partidos diferentes al suyo ante lo cual se generan complejas luchas de conducción. Esta diversidad estructural del Estado, según mencionan Dagnino *et al* (2006: 39) “ha permitido una heterogeneidad política que deriva del hecho de que distintos proyectos políticos pueden ascender a los diferentes niveles de gobierno e incluso llegar a transformar las estructuras de operación estatal en un sentido más democrático”. Se posibilita entonces que un grupo de ciudadanos pueda buscar la interlocución con uno o varios representantes de un ayuntamiento (en los municipios), o de un congreso (en los estados), que a su vez pueden ser representantes del mismo o de diferentes partidos políticos, generándose así un juego de fuerzas. Pero como bien mencionan Dagnino *et al* (2006) un grupo de ciudadanos puede también establecer diferentes formas de relación con varias instancias del Estado, generándose así “múltiples interfaces” o modalidades de interacción, algunas de las cuales impulsarán proyectos a favor de la apertura democrática, mientras que otras articulaciones podrían reforzar mecanismos de autoritarismo o predominio del proyecto hegemónico.

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

En síntesis debe asumirse que el Estado mexicano es complejo y heterogéneo, está compuesto por diferentes gobiernos y actores con proyectos políticos distintos. La sociedad civil busca abrir un espacio para su agenda y para ello se relaciona a la vez con diferentes actores gubernamentales y en ocasiones no distingue partidos o proyectos. Las organizaciones de la sociedad requieren hoy más que nunca de análisis profundos que les ayuden a definir a los aliados sin que ello las convierta en vasallos políticos.

2) Funciones de la Sociedad civil (referencia hegemónica y contra hegemónica)

A principios del siglo XX, Antonio Gramsci aportó elementos que en aquella época, bajo la lógica posmarxista, se reconocían como originales en torno a la ubicación de sociedad civil en relación al Estado. Le dio un lugar relevante como parte de las entidades que constituyen el orden social y público, pero además identificó una función por demás importante en un régimen autoritario (se consideraba que el Estado era el único capaz de ofrecer un desarrollo y beneficio real a toda la sociedad), la sociedad civil era la encargada de generar y difundir la ideología para con ella posibilitar el control hegemónico del Estado sobre toda la sociedad. Por hegemonía puede entenderse la imposición de una ideología mediante el convencimiento con fin de lograr que el dominado haga suyo el proyecto del dominador, en esta acción los medios de comunicación y el sistema educativo son facilitadores del proceso de asimilación. Portelli (1973:18), da cuenta que Gramsci define a la ideología como “una concepción del mundo que se manifiesta implícitamente en el arte, en el derecho, en la actividad económica, en todas las manifestaciones de la vida intelectual y colectiva”, esta concepción del mundo brinda identidad a la sociedad y contribuye a generar orden.

Para Gramsci (1998) la visión amplia e incluyente del Estado contempla: a) la estructura social en referencia a las clases sociales que dependen directamente de las relaciones de poder económico, y b) la superestructura ideológica y política (diferente a la lógica de clases sociales) que incluye a la sociedad civil y la sociedad política, cada una con funciones propias que al ser parte de un todo realizan acciones complementarias.

En la superestructura de la concepción gramsciana de Estado, se pueden identificar dos actores:

a) La sociedad civil compuesta por organismos privados, por instituciones y medios que defienden y transmiten valores, costumbres y modos de vida, como las escuelas, familia, iglesia, partidos políticos y asociaciones culturales, entre otros. Así entonces en la medida que a la sociedad civil le corresponde la función de la hegemonía, se le vincula con el desarrollo y transmisión de la identidad que una nación estado centrista ejerce en toda la sociedad.

b) La sociedad propiamente política era entendida como aquellas instancias encargadas de los órganos de dominio y coerción Aquí se incluye a la estructura de gobierno que ejerce sus funciones a través de los burócratas, las policías y los militares.

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

Uno de los aportes notables de Gramsci fue dar cuenta de la complejidad y heterogeneidad de la sociedad civil. Logró apreciar que la sociedad civil es un ente complejo y que estaba lejos de ser homogéneo, más aún, al interior de la sociedad civil se podría impulsar propuestas ideológicas diferentes o contrarias, a favor y/o en contra de la sociedad política (en lógica de Gramsci). De hecho sin el apoyo ideológico de la sociedad civil era difícil pensar que se sostuviera en el gobierno la sociedad política, pero también resultaba impensable que toda la sociedad civil apoyara ciegamente a los gobiernos.

La sociedad civil implica un ámbito de pluralismo ideológico. Dagnino *et al* (2006:17) postulan que es un error común en la actualidad, considerar a la sociedad civil como un actor unificado cuando es una entidad compuesta por muy diversos actores que se mueven entre tendencias ultra conservadoras y posturas más progresistas. Se aprecian proyectos en disputa, se intencionan dominios ideológicos de unas agrupaciones sobre otras y se desarrolla la conflictividad. Al interior de la sociedad civil se puede entonces luchar a favor de la hegemonía y se lucha en contra de la hegemonía, se ponen en evidencia los intereses en disputa y antagónicos por el control de la acción gubernamental, los recursos y la orientación cultural. Para Gramsci (Portelli, 1973:17) la sociedad civil era una totalidad compleja, “su campo de acción es muy amplio y su vocación por dirigir todo el bloque histórico implica una adaptación de sus contenidos en función de las categorías sociales”.

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

Recordemos que Pérez Díaz (1993:77) reconocen también esta complejidad pero además la enmarcan en una fórmula de autonomía de la sociedad civil en relación con la ideología proveniente del Estado. Para este autor en una perspectiva amplia la sociedad civil forma parte del Estado pero sus vínculos no la someten a una perspectiva ideológicamente estadocentrista. En otra perspectiva más limitada o restringida separa al Estado (gobierno) y la sociedad civil. En esta segunda lógica recalca la distancian orgánica e ideológica (derechas o izquierdas), con las instituciones de gobierno, lo cual genera en principio incertidumbre colectiva porque la sociedad civil es libre de favorecer la hegemonía o estar en su contra. Por ello Pérez Díaz (1993) afirma que es en el seno de la sociedad civil en donde se generan las meta-reglas que posibilitan o no, la viabilidad política de un Estado.

Se reconoce a la sociedad civil como una esfera generadora y portadora de ideología (que pueden convertirse en meta reglas), pero se explicita que ésta puede estar a favor, en contra o simplemente puede considerarse autónoma (ideológica y de acción) con respecto al gobierno. Es decir, la sociedad civil puede formar parte de los esquemas de difusión de la ideología generada o aceptada por la vanguardia dirigente, puede plantear un apuesta alternativa y mantener una ideología autónoma o, en una tercera opción, manifestar su diversidad e impulsar diferentes apuestas ideológicas que seguramente y al mismo tiempo, estarán a favor o en contra de la ideología dominante. Esto último se aprecia actualmente en cada proceso electoral donde la sociedad se divide y toma postura a favor o en contra de las diferentes propuestas políticas.

La sociedad y el Estado pueden cambiar en función de los contextos (nacionales y globales). La sociedad civil puede transformar su propia ideología e intentar modificar las

prácticas de Estado. Así como se le brindó la función de ser la portadora de la hegemonía podía también ser promotora de cambios estructurales. En la sociedad civil se elaboran y difunden ideologías, se busca crear la voluntad colectiva, se organiza el convencimiento y la adhesión de las clases subalternas, se genera el reconocimiento y aceptación de la orientación ideológica, y así mismo como brinda prestigio a algunos dirigentes, los contrapone con otros. Recordemos que es el campo de la hegemonía y también de la contra hegemonía. Para Alonso (1996) la sociedad civil vista por Gramsci, podía transformar su acción cultural y realizar una mediación o gestión entre la estructura y la superestructura, ejemplo de esto se aprecia en la medida que la necesidad económica es retomada y se puede convertir en un programa político de la sociedad civil, será entonces cuando la necesidad se transforma en bandera y en propuesta.

2.1 Diversidad e ideología

Esto sucede porque si bien los miembros de una sociedad se asumen como parte de una cultura “alta común”, como es el Estado (nos reconocemos como parte de la nación), y de igual manera nos asumimos como parte de una comunidad, un grupo o un partido político, podemos estar muy comprometidos pero no necesariamente mantenemos histórica y permanentemente atados a la misma ideología. Gellner (1996) identificó que la entrada y salida a los partidos, a pesar de la influencia ideológica, no se encuentra restringida a la identificación o la remuneración, si bien sigue las normas marcada por los códigos de conducta o del mercado (expresadas ocasionalmente en contratos), el ciudadano actual se asume también con el derecho de abandonar al colectivo, el partido o incluso el país (como en el caso de los emigrantes), cuando no responde a sus necesidades e intereses o cuando no está de acuerdo con sus políticas o fines. Sabe que al dejar estos grupos no pierde su esencia. Este tipo de individuos que marcan los tiempos modernos, Gellner (1996), los identifica como “hombre modular”, desde una perspectiva sustentada en principios liberales en la cual la construcción de la sociedad civil no es estadocentrista, sino predominantemente se sustenta en la pluralidad de intereses y necesidades de los individuos y sus comunidades (Gellner 1996:97). El Estado se encuentra con este hombre modular, individuos que ejerciendo sus libertades y siendo parte de la sociedad civil, pueden realizar diferentes tareas dentro de una o varias organizaciones o visiones culturales distintas. Diferencian ámbitos de acción (religioso o laico, miembro de partido o ciudadano, por ejemplo), y definen su papel como productor económico, creyente religioso, parte de una familia, miembro de asociaciones.

Un mecanismo para que el ciudadano se asuma como parte de una cultura común es el adoctrinamiento, desde la perspectiva de Gramsci uno de los aspectos importantes para generar control ideológico de tal manera que los intereses de la sociedad civil se subordinen a los intereses del Estado, de la clase dominante o de la tradición, era la “estructura ideológica” implementada por el gobierno que se encargaba de difundir la concepción del mundo (visto desde la clase dominante) entre los grupos que conforman la sociedad. Bobbio (1995:112-114) recuerda que la tendencia de la derecha puede ser expresada sintéticamente con el lema: “nada fuera ni en contra de la tradición, todo en y por la tradición”, la izquierda en cambio buscaría liberar de la tradición, “liberar de las cadenas que han sido impuestas por los privilegios de raza, de casta, de clase, etcétera”. La estructura organizativa (para facilitar el adoctrinamiento y el control) buscaba mantener la tradición, defender y desarrollar una propuesta ideológica, para ello eran fundamentales las agrupaciones. En ese contexto las más importantes eran los partidos y sindicatos, seguidos por la escuela, mercados y los medios de comunicación social, además de otras organizaciones ideológico-culturales religiosas, los gremios, clubes y círculos de estudio (Portelli, 1973:23). En ese entonces y en la actualidad, la influencia que el Estado pudiera ejercer sobre las agrupaciones resultaba vital para perpetuarse, sin embargo la consistencia de la sociedad civil también depende de las agrupaciones, es por ello que en torno a las agrupaciones se daba la lucha por la identidad, la autonomía y la ideología. Completando la idea anterior Texier (1976:41) menciona que la sociedad civil comprendía no sólo el conjunto de las relaciones ideológico-culturales, ni únicamente el conjunto de vida comercial e industrial, implicaba también lo relativo a la vida espiritual e intelectual.

Así entonces la estructura organizativa en torno a la dimensión ideológica se generó para aumentar la eficiencia del Estado pero también por el recelo a la heterogeneidad de la sociedad civil y por el miedo a que esta heterogeneidad generara conflictos que lo desarticulen. Si bien la función primordial de la sociedad civil en la propuesta de Gramsci era generar consenso y hegemonía, resultó evidente que al existir dos o más grupos que intentaban ser dominantes, dos o más ideologías en juego, la sociedad civil manifestaría su diversidad y buscaría generar consenso hacia uno u otro. La función de impulsar la hegemonía se inicia a partir de posicionar la visión del grupo dominante en las dimensiones de la vida social (económicas, políticas y culturales), pero verdaderamente se logra cuando las necesidades e intereses de la clase mayoritaria de la población forman parte de los programas y acciones

implementados desde el gobierno, “en un sistema hegemónico existe democracia entre el grupo dirigente y los grupos dirigidos, en la medida en que el desarrollo de la economía y por consiguiente de la legislación que expresa tal desarrollo, favorece el pasaje de los grupos dirigidos a los grupos dirigentes” (Gramsci, 1998:123). En una lógica de mandos la hegemonía total se alcanza cuando la clase mayoritaria (numéricamente hablando y no en función de recursos económicos), también es dirigente.

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

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

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

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

La clase dominada (que Gramsci llama popular) no es silenciosa ni invisible, aun cuando no consigue por mera acumulación un cambio en el contenido ideológico de la clase dominante, cuestiona al poder y a la automaticidad de la relación que esta clase tratan de establecer. En este sentido Gramsci (1998) observó que la sociedad civil puede ganarle terreno a la sociedad política, en la medida que su propuesta apunta a la autodirección del Estado, frente a las oligarquías.

3) Constituyentes de la sociedad civil (institucionalidad y legalidad pública)

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

Las teorías en torno a la sociedad civil heredadas del pasado no logran describir ni dar cuenta de la complejidad actual del concepto, por ello afirman Cohen y Arato (1992), es una tarea importante reconstruir esta categoría. Argumentan que se debe actualizar el concepto de sociedad civil para identificar con mayor claridad características relevantes, y sus lógicas de relación con el Estado, con los gobiernos y específicamente su aporte (oportunidades y límites) en la democratización de las sociedades formalmente consideradas democráticas.

Como es bien sabido Cohen y Arato (1992), acuden a la teoría crítica de la sociedad de Jürgen Habermas y su aporte sobre los sistemas y el mundo de la vida⁹, para desprender su concepto de sociedad civil. El concepto del mundo de la vida se refiere a la reserva de tradiciones implícitamente conocidas y de suposiciones de fondo socialmente aceptadas, que están integradas al lenguaje y a la cultura y que los individuos usan en su vida diaria. Ahora bien, Habermas (1981:184) da cuenta de tres diferentes mundos: 1) el del Estado, 2) el mercado, y 3) el mundo de la vida que a su vez comprende el ámbito de la familia, el del trabajo (que también podría vincularse al mundo del mercado), y el de la organización. Desde una perspectiva general se reconoce una estructura social compuesta por tres mundos (tripartita), que a su vez contienen diversos subsistemas o esferas. Es importante comentar que los mundos en esta estructura tripartita no son considerados entidades completamente aisladas, en alguna medida se intersectan (también se intersectan los subsistemas). El concepto del mundo de la vida, ocuparía entonces un espacio teórico similar al que ocupaba la sociedad civil en otros modelos con tres esferas sociales (Estado, mercado y sociedad civil).

⁹ Esta teoría da cuenta de la confusión en las categorías que se generan entre la complejidad del mundo y la complejidad de un “mundo” constituido en términos de sentido como percepción del entorno y de la cultura. Esta confusión no es causal porque contribuye a conservar o no la estructura de todo sistema. Más sobre este debate se puede ver en Habermas (1993:325).

La tesis de Cohen y Arato (1992:482), afirma que el concepto del mundo de la vida, tiene componentes estructurales y dos dimensiones (o subsistemas) fundamentales a partir de las cuales, si se logran diferenciar y clarificar adecuadamente, se puede ubicar con precisión el lugar de la sociedad civil dentro de la estructura global de la sociedad, porque el concepto de sociedad civil no puede equipararse o trasladarse automáticamente al del mundo de vida, en la medida que ambos conceptos operan en categorías diferentes. El concepto del mundo de la vida retomado por Cohen y Arato (1992, 1999), es eminentemente cultural, se refiere “a la reserva de tradiciones implícitamente conocidas, y de suposiciones de fondo socialmente aceptadas, que están integradas al lenguaje y a la cultura y que los individuos usan en su vida diaria”¹⁰. El mundo de la vida tiene dos niveles de existencia: a) las tradiciones y presunciones contenidas en el lenguaje y la cultura, que es el trasfondo común al cual recurrimos en nuestros encuentros cotidianos, y b) componentes sociológicos, como son, la cultura (significado), la personalidad (capacidad individuo y grupo), y la sociedad (solidaridad y contexto).

El aspecto sustancial vinculado al proceso de modernización social que marca al mundo de la vida es la aparición formal de instituciones especializadas en la reproducción de las tradiciones, solidaridades e identidades, es aquí donde se vincula y equipara al concepto de sociedad civil. Cohen y Arato (1992) afirman que “al desarrollarse el nivel de la institucionalización, es cuando el mundo de la vida se corresponde al concepto de sociedad civil de manera accesible hermenéuticamente por estar integrado socialmente”. Para Isunza (2001:68) los cuatro elementos que al articularse pueden considerarse constitutivos de la moderna sociedad civil son: la pluralidad (diversidad de visiones entre individuos y grupos, con autonomía), la publicidad (cultura y comunicación; reproducción de las tradiciones), la privacidad (capacidad de autodesarrollo individual y de elección moral) y la legalidad. Si la modalidad institucional del mundo de la vida es la sociedad civil, la modalidad no institucional es la familia nuclear, aquí la cultura, la solidaridad y el desarrollo de la personalidad se verifica en el ámbito privado.

Así entonces para que pueda existir la sociedad civil desde esta perspectiva teórica requiere de tres condiciones sociales relevantes:

¹⁰ Esta referencia sobre el mundo de la vida de Habermas es usada tanto en el libro de Sociedad civil y teoría política, como en el artículo escrito en el libro La Sociedad Civil, de la Teoría a la Realidad.

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

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

Desde otra lógica reflexiva, el tipo ideal de sociedad civil propuesto por Pérez Díaz (1997:17), contempla tres componentes generales: componentes institucionales, componentes relativos al contexto comunitario, y componentes vinculados a las disposiciones o actitudes de sus miembros. También afirma que estos componentes deben poder reconocerse desde la esfera pública puesto que es en la acción pública (su presencia en esta esfera), en donde la sociedad civil se diferencia de otros ámbitos como puede ser el de la familia.

Identificamos la importancia de la institucionalidad y de la posibilidad de participación en la esfera pública como componentes fundamentales para la existencia de la sociedad civil en nuestras (actuales) sociedades. La institucionalidad que requiere la sociedad civil contemporánea presupone una estructura jurídica y la vigencia de una serie de derechos (un conjunto de garantías jurídicas de reproducción en forma de derechos), que desde la propuesta de Pérez Díaz (1997:17) debe darse a partir de “un gobierno (estado o autoridad pública) limitado y responsable, que opera bajo el impero de la ley”. Esto es porque si bien el poder económico y el poder político interactúan con el mundo de la vida para lograr orden y regular la interacción, el Estado debe operar sustentado en leyes (donde se ubican los derechos relativos a la reproducción cultural, la integración social y la socialización), para regular una adecuada interacción y posibilitar la vigencia de valores democráticos. El Estado debe legalizar y ser garante de los derechos, a sabiendas de que no emanan de él, los derechos surgen como demandas reivindicadas por la sociedad en espacios públicos. Los derechos son plataformas para generar institucionalización, pero también son propuestas orientadoras para generar

políticas o acciones de gobierno. Los derechos universales deben verse como el principio organizador de una sociedad civil moderna y su dinámica de acción se evidencia en la esfera pública (Cohen y Arato, 1992).

Para lograr la institucionalización, la sociedad civil requiere de organismos operativos que le ayuden a garantizar o expandir sus derechos. Olvera (1999) menciona que puede generar instancias de carácter no coyuntural (permanente), que cumplan con ordenamientos jurídicos, posean estructura y contribuyan directamente a la acción social, estas instancias operativas son conocidas en términos generales como agrupaciones de la sociedad civil. Cohen y Arato (en Olvera, 1996:38) asociaron la defensa de la institucionalidad a la acción de amplios conglomerados de individuos que conforman los movimientos sociales. La sociedad civil podría entonces presentar dos tipos de componentes operativos, que se sustentan en el derecho a la libre asociación:

a) El conjunto de asociaciones o grupos que cotidianamente definen y promueven los derechos institucionalizados, sean estos políticos, económicos y sociales.

b) El conjunto de movimientos sociales que continuamente vigilan la aplicación de los derechos ya otorgados y plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, y en su caso generan la defensa de la sociedad ante la acción suprainstitucional del poder y del mercado

En la actualidad las asociaciones o grupos conforman redes y por lo menos en el caso mexicano, también suelen ser base de los movimientos sociales. Así entonces, las diferentes instancias o lógicas organizativas de la sociedad civil en determinado momento o circunstancia podrían considerarse elementos sustantivos, activos y transformadores.

Condiciones no fundamentales para su existencia pero importantes para su posibilidad de desarrollo, fuertemente vinculadas a su capacidad de reproducción cultural-ideológica y a su margen de acción (acorde a Pérez Díaz, 1997:17; Olvera, 1996:40), serían:

- Capacidad y fortaleza institucional de las asociaciones voluntarias que conforman el tejido social de la sociedad civil y materializan nuevas formas de solidaridad
- El aumento de derechos consagrados y aumento en la exigibilidad de leyes específicas para la sociedad civil

- La disponibilidad de medios institucionales y de espacios específicos, para articula a la sociedad civil con las instancias políticas representativas y el gobierno. Es aquí donde los movimientos sociales y los partidos políticos podrían realizar una labor relevante.

4) Influencias en la sociedad civil

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

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

La sociedad civil así vista podría estar compuesta por sus instituciones y sus mediaciones. Retomando la propuesta de Cohen y Arato, Isunza (2001:65) afirma que la

sociedad civil vista desde una perspectiva amplia (o extensa) “es un espacio de la sociedad que está constituido por tres esferas fundamentales: la sociedad civil, la sociedad política y la sociedad económica”. La relación entre estas tres esferas puede ser compleja, el hecho es que cada agrupación de la sociedad civil puede relacionarse de diferente manera y grado de intensidad con agrupaciones de otras esferas. Es obvio que a su vez las agrupaciones de cada una de estas esferas se relacionan en forma diferenciada con los mundos del Estado y del mercado. Las interacciones que se generan entre las esferas y los mundos, están impregnadas de visiones culturales diferentes, diferentes ideologías y tradiciones.

La racionalización del mundo de la vida implica el desarrollo de una relación crítica y reflexiva con la tradición, esto no significa la negación o disolución de toda tradición, Cohen y Arato (1999:89) mencionan que solamente se pone en cuestión “una relación tradicionalista con la tradición”. Un mundo de la vida moderno e institucionalizado, supone apertura comunicativa, diálogo y debate, abrirse a la diversidad, trabajar en torno a la tolerancia, eliminar ataduras fundamentalistas en torno a tradiciones y eliminar la imposibilidad de cuestionar la autoridad. La modernización de la sociedad civil constituye la condición cultural e institucional para el surgimiento de identidades colectivas racionales (formas de asociación), solidarias y autónomas con capacidad y responsabilidad para interpretar y resignificar lo tradicional, capaces también de generar acciones democráticas postradicionales (más allá de la perspectiva liberal-democrática). Lo anterior no quiere decir que las organizaciones de la sociedad civil busquen separarse o disociarse del Estado, sin embargo tampoco que se subordinan ciegamente a éste. La pluralidad de actores reconoce la posibilidad de un horizonte de significados generales y comunes, mutuamente propuestos que ofrece el Estado, confía en la legalidad y la vigencia del estado de derecho (que no debe confundirse con la administración de justicia), pero también confía en que existan los mecanismos para participar en la redefinición o renegociación del Estado.

Es evidente que estas características de la moderna sociedad civil, no han llegado a ser totalmente integradas o cabalmente asumidas porque existen patrones de la sociedad que selectivamente distorsionan las potencialidades de la sociedad civil, de hecho Cohen y Arato (1999) mencionan que su versión teórica de la sociedad civil “es sólo un modelo lógicamente posible de institucionalización de los potenciales de la modernidad cultural”.

Es importante en este sentido reconocer que socialmente se ha dado un peso preponderante a los subsistemas económico y administrativo, que se han desarrollado a expensas del mundo de la vida y de la sociedad civil, por lo cual dicen Cohen y Arato (1992), que los dominios estéticos y morales prácticos de la sociedad civil han sido bloqueados o sometidos al poder y al dinero. La preponderancia del Estado y del mercado sobre el mundo de la vida, prepara el terreno a la penetración dominante de sus medios, el dinero y el poder, en algunas áreas de acción de la sociedad civil. Un factor negativo a destacar en los modelos de desarrollo contemporáneos es la penetración o colonización del subsistema administrativo en áreas de la sociedad civil que previamente estaban exentas de dicha injerencia, por un lado la monetarización y burocratización de las relaciones sociales en la sociedad civil provoca procesos altamente ambivalentes, en el sentido de que se crean para las instituciones de la sociedad (como las asociaciones civiles), un conjunto de obligaciones formales (como el pago de diversos impuestos), a costa de socavar las formas propias de solidaridad y las capacidades de ayuda existentes entre las personas. En el caso mexicano, la posible colonización del poder ha orillado a que los gobiernos (visiblemente a nivel federal), desconfíen de las asociaciones civiles que participan activamente en procesos electorales, por ello este tipo de organizaciones fueron excluidas de la Ley Federal de fomento a las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (ver más en el capítulo 3).

Por otro lado la colonización del mercado sobre el Estado, como bien dan cuenta Dagnino et al (2006:61) transforma a los gobiernos en proveedores de servicios y a los ciudadanos en clientes o usuarios. La administración pública se vuelve una extensión de la administración privada y la sociedad civil participa con el interés (desde la perspectiva del Estado) de “proporcionar información calificada sobre las demandas sociales, y por otro, dispone de organizaciones con capacidad para asumir con eficiencia la ejecución de las políticas públicas orientadas a esas demandas. Así la sociedad civil es concebida en forma selectiva y excluyente ya que sólo son reconocidos aquellos sectores capaces de desempeñar tales funciones”

Para cerrar estas reflexiones que buscan acercarnos a una caracterización de la sociedad civil, conviene retomar una nota precautoria en torno a la intención de capturar el concepto. Olvera (2001) enfatiza que el concepto de sociedad civil es muy amplio y complejo, no define claramente objetos de estudio y no es posible operativizarlo de manera inequívoca en la

medida que “padece de una abrumadora polisemia”. En este sentido, los intereses materiales y simbólicos que la sociedad civil pone en juego, no pueden identificarse bajo un solo patrón. La sociedad civil es una instancia de la realidad social cuya composición y operación es enormemente diversa, se resiste a ser asimiladas en un modelo interpretativo único. La sociedad civil es heterogénea, de gran complejidad e implica mucho más que la sola denominación de un conjunto de formas de agregación social, de formas de interacción y de sus diversas conductas políticas.

Armadas con la institucionalidad, justificada en la legalidad que ofrecen los derechos, y ubicadas en el espacio público, las diversas agrupaciones que conforma la sociedad civil atienden la difusión de las tradiciones culturales, entre ellas las formas de solidaridad. Sin embargo la sociedad civil es tan compleja que en su seno se pueden cuestionar o se pueden mantener las relaciones tradicionalistas con la tradición, se pueden ubica tendencias a la conservación o a la modernización de la tradición. Por otro lado debe identificarse que la sociedad civil en su interacción con el Estado y el mercado se ve influenciada por estos otros mundos, el poder y el dinero pueden pervertirla de tal manera que las tradiciones culturales tiendan a respaldar visiones hegemónicas o visiones economicistas de la realidad social. Las organizaciones de la sociedad civil pueden entonces estar a favor o en contra de tradiciones propuestas desde los gobiernos, pueden o no estar a favor de tradiciones impulsadas desde el mundo del mercado. Pueden ser factor de equilibrio y dirección, y al mismo tiempo factor de oposición y desequilibrio. Debemos entonces hacer una lectura cuidadosa de cada agrupación de la sociedad civil para identificar su posición ante el Estado y más específicamente ante los gobierno

5) Visiones o proyectos de la Sociedad Civil

Existen diferentes percepciones sobre las motivaciones y el tipo de actividad que la sociedad civil desarrolla en la sociedad. Kaldor (2005:19) plantea que partiendo de reconocer la existencia de una sociedad de derecho se pueden identificar tres visiones en torno al actuar de sociedad civil que merecen ser mencionados: a) Visión democratizadora, b) neoliberal, y c) la posmodernista. Sin embargo y desde una lógica complementaria en Dagnino *et al.* (2006:48), dan cuenta de la visión y acción de la sociedad civil en relación a 3 proyectos que se consideran actualmente dominantes: a) el proyecto autoritario, b) el democrático participativo, y c) el

neoliberal. Consideramos útil para el marco de referencia retomar estas propuestas básicas en torno a las visiones o proyectos de la sociedad civil, pero además consideramos que para el caso mexicano y de Jalisco podría explicitarse una más.

5.1 La visión democratizadora de la sociedad civil.

Esta es probablemente la más cercana a la perspectiva de la sociedad civil que surgió de los movimientos de oposición en Europa Central entre los años setenta y ochenta, y se relaciona con la visión posmarxista o utópica del concepto. Se vincula también con las luchas en contra de estados autoritarios de América Latina y a las luchas por ampliar o profundizar la democracia aun en países considerados democráticos.

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

Esta visión de la sociedad civil apuesta a una radicalización de la democracia por medio de un incremento de la participación y la autonomía de la ciudadanía, en este sentido se apuesta a un proyecto democrático y participativo en el cual la sociedad civil hace referencia a la ciudadanía activa, a la organización que crece fuera de los círculos políticos formales, así como al espacio ampliado en el que los ciudadanos agrupados en colectivos pueden influir sobre las condiciones en que viven directamente ejerciendo conscientemente presión política para que su agenda sea tomada en cuenta y aplicada. Para esta visión los miembros de la sociedad civil pueden ser equiparados con grupos cívicos o grupos de vocación pública (preocupados por asuntos públicos y el debate público)

5.2 La visión defensora de derechos

Muy cercana a la visión democratizadora debería contemplarse una visión defensora de los derechos, y no sólo de los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos. También de aquellos derechos que las sociedades contemporáneas van requiriendo para

satisfacer el pleno y justo desarrollo de sus integrantes, como sería por ejemplo, el derecho a la no violencia intrafamiliar, a no violencia contra la mujer, el reconocimiento a la diversidad y la no discriminación (por motivos de preferencia sexual u otros), el reconocimiento a los derechos de los Pueblos Indios, entre otros.

A principios de los años ochenta en México, fueron organizaciones de la Sociedad Civil las que impulsaron la defensa de los derechos humanos (empezando por la libertad a presos políticos), concepto que en esa época parecía ajeno a nuestra cultura. Para finales de la década de los ochenta se legitimó tanto el concepto y la lucha por la defensa de los derechos humanos en nuestro país que a principios de los noventa, las presiones (nacionales e internacionales) obligaron al Presidente Carlos Salinas, a crear la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Actualmente a pesar de que en México contamos con el sistema público no jurisdiccional para defender los derechos humanos más grande de América Latina, existen decenas de organizaciones de la sociedad civil defensoras activas de los derechos humanos. Tan sólo la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos llamada “Todos los derechos para todos y todas”, ha mantenido desde 1995 un promedio de 50 organizaciones afiliadas, con presencia en diferentes estados de la República Mexicana.

Al hacer referencia a los Organismos Civiles de Derechos Humanos tenemos que aplicar un criterio amplio por que deben incluirse a todas aquellas organizaciones que identifican sus objetivos en el marco de la defensa y/o promoción de los derechos humanos, contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionalmente aceptados. Deben considerarse cuando menos dos tipos de organizaciones con alguna forma de incidencia en esta temática:

- Organismos de atención integral; creados expresamente con la intención de atender diferentes campos y temáticas en favor de los Derechos Humanos.
- Organismos especializados por temáticas (niños, mujeres, indígenas, salud-VIH, ecología, trabajo..), que reconocen o identifican su labor, dentro del marco de lucha por los Derechos Humanos

Cabe mencionar que pueden identificarse seis campos de actividad entre las organizaciones de derechos humanos. Una organización podría desarrollar uno o los seis campos, dependiendo de sus objetivos, capacidad y recursos:

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

Debe resaltarse que diversas organizaciones civiles nacionales e internacionales (como Human Rights Watch en lo internacional¹¹), han documentado la persistencia de las violaciones a los derechos humanos en nuestro país y las graves limitaciones de los organismos públicos para exigir su respeto. Partiendo de lo anterior y asumiendo que las autoridades encargadas de la procuración de justicia son las máximas violadoras de los derechos en el país, es de gran importancia la actuación de las organizaciones autónomas que sustentadas en el Estado de Derecho, movilizan la opinión pública y ejercen los recursos legales a su alcance para defender garantías y promover los derechos de los ciudadanos.

5.3 La visión neoliberal de la sociedad civil.

Esta visión tiene gran historia pero adquiere fuerza al entrar en crisis la política del Estado de bienestar y abrir el paso a políticas mercantilistas y neoliberales. Si bien este proceso se dio en diferentes partes del mundo entre los años sesentas y ochentas del siglo XX, a finales de los años ochentas los gobiernos neoliberales lograron relacionar la expresión sociedad civil con la política de *laissez faire*. La sociedad civil se equiparó con aquellas expresiones de la vida asociativa, voluntarias y sin fin de lucro, a las cuales no les interesaba asumir el papel del gobierno pero tampoco se atenían a su capacidad para resolver las necesidades sociales, por lo cual proporcionaban un sustituto solidario a muchas de las funciones gubernamentales. De acuerdo a Dagnino *et al* (2006:61), la “creciente identificación entre sociedad civil y las ONG (organizaciones no gubernamentales) propicia que el amplio significado de la expresión

¹¹ Consultar el informe de Human Rights Watch, llamado La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México; Una evaluación crítica. Publicado en Febrero de 2008. Aparece en la página electrónica: <http://hrw.org/spanish/reports/2008/mexico0208/mexico0208spweb.pdf>

sociedad civil se reduzca cada vez más a designar sólo a un tipo de organizaciones, cuando no es un mero sinónimo de tercer sector”. Kaldor (2005) identifica como ONG’s “amansadas” a estos grupos voluntarios, sin afán de lucro y sin objeto político explícito que conciente o inconscientemente entran en el juego de legitimar al Estado que se libera de responsabilidades sociales, privatizando políticas públicas.

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

Como mencionan Dagnino *et al* (1006:64), “la sustitución del término sociedad civil por el de tercer sector, al lado del mercado y del Estado, indica la nueva función y designa el intento de retirar de la sociedad civil su papel como constitutiva del terreno de la política”. Con respecto a esta visión, Alonso (1996:23) identifica que el movimiento de las llamadas organizaciones no gubernamentales, compuesto de organizaciones civiles sin fines de lucro encaminadas a la beneficencia y a la promoción social no es reciente, pero debido a la imposición de las políticas neoliberales han cobrado relevancia. Estas organizaciones han ido constituyendo un movimiento en sí mismas, en parte debido a la incapacidad estatal de dar respuesta a demandas crecientes de una gran porción de la población, excluidos en mayor o menor medida, del bienestar social. Discrepa ligeramente de la visión propuesta por Kaldor (2005), porque considera que estas organizaciones “amansadas”, sí pueden retomar los ideales libertarios, humanistas, y/o religiosos, para coincidir en la crítica social de las condiciones injustas, así como en la búsqueda de alternativas autónomas viables. Sin embargo, Alonso (1996) pone de manifiesto que existe el peligro de que estos organismos funcionen como comparsa de los gobiernos. Dagnino *et al* (2006:61) sugieren que los gobiernos “temen a la politización de la interlocución con los movimientos sociales y con las organizaciones de

trabajadores y buscan aliados confiables que puedan responder efectivamente a sus propias exigencias y minimizar los espacios de conflicto”, con la finalidad de hacer menos estridentes las contradicciones entre los derechos de la población y las obligaciones del Estado. Para evitar ser comparsas del proyecto neoliberal las organizaciones de la sociedad civil deberían realizar una labor de análisis y profunda crítica a los factores de exclusión y dominación, de sus acciones y obviamente de las propuestas gubernamentales.

Desde otra perspectiva Dagnino *et al* (2006:16) advierten que el proyecto neoliberal a partir del cual se pretende privatizar en forma parcial o total algunas políticas públicas, “se acompaña de un discurso participacionista y de revaloración simbólica de la sociedad civil (entendida como tercer sector)”. La participación se toma en cuenta, pero es limitada, supervisada y controlada por actores gubernamentales que deciden si la participación es conveniente y adecuada para el proyecto neoliberal. Si la participación sale de los márgenes de lo conveniente y adecuado es tachada de negativa e incluso puede criminalizarse. Tal sería en caso en México de los campesinos del pueblo de San Mateo Atenco, que se organizaron y lucharon en contra de la expropiación de sus tierras que pretendían ser convertidas en aeropuerto y por lo cual purgan condenas de cadena perpetua, es decir, por defender sus tierras estarán más años en prisión que un asaltante o narcotraficante. Las organizaciones de la sociedad civil deben analizar en forma crítica el discurso de apertura participativa, y buscar la existencia de leyes, normas, atributos y espacios que además de posibilitar la participación activa (y no la reduzcan a participación sumisa) permitan posicionar su agenda y no sólo legitimar las acciones de gobierno.

5.4 La visión posmoderna de la sociedad civil

Esta visión da cuenta de una tendencia hacia la universalización (expansión, convivencia e interacción), de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Enfatiza que en la actualidad mundial se impulsa el reconocer y exigir como valor la tolerancia, y por ello, si bien la sociedad civil es un ámbito de pluralismo y contestación, una fuente tanto de incivildad como de civilidad, también es el ámbito de la solidaridad y la tolerancia, valores que pueden traspasar cada vez con más facilidad las fronteras regionales y nacionales. Se subraya la importancia de reconocer las identidades nacionales y religiosas, así como las identidades múltiples, al mismo tiempo que se da cabida a los diferentes componentes de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, menciona Kaldor (2005:23), “es posible hablar de la sociedad civil

global, en el sentido de la extensión global de los ámbitos de contestación. De hecho, podría hablarse de una pluralidad de sociedades civiles globales en un entramado de distintas redes globalmente organizadas”.

6) Reflexiones generales en torno a la sociedad civil

Resulta complejo y tal vez sea imposible arribar a una definición o idea única del concepto contemporáneo de sociedad civil y de su relación con el Estado y específicamente con el gobierno, aunque se han realizado algunas aproximaciones y se identifican puntos de encuentro entre las diversas concepciones sobre la sociedad civil. En sus primeros escritos y desde una perspectiva general, Olvera (1999) afirmó que la recuperación contemporánea del concepto de sociedad civil tiene algunas connotaciones comunes. En esta línea Alonso (1996:20) menciona que a pesar de las diferencias y cambios en el concepto de sociedad civil, se pueden apreciar algunas líneas generales que continúan apareciendo en las diversas reformulaciones.

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

a) La sociedad civil tiene intereses y proyectos diversos.

Vale iniciar retomando la idea de que la sociedad civil es muy compleja y plural, por lo general las concepciones no esclarecen aspectos particulares de las agrupaciones por lo cual se siembra la idea, sin ser realidad, de que se trata de un actor homogéneo. Olvera (2001:12) menciona que no es posible hacer operativa de manera inequívoca la idea de sociedad civil ya que “padece de una abrumadora polisemia”, y la ubica como una instancia de la realidad cuya composición y operación son enormemente complejas, diversas y se resisten a ser asimiladas

en un modelo interpretativo único. En este sentido, los intereses materiales y simbólicos que la sociedad civil pone en juego, no pueden identificarse en un solo patrón. La sociedad civil es heterogénea, de gran complejidad e implica mucho más que la sola denominación de un conjunto de formas de agregación social y de sus diversas conductas políticas (Canto, 2001).

b) Espacio del conflicto

En la sociedad civil los actores no comparten los mismos intereses (políticos o sociales), o poseen igual poder y capacidad de acción, es la arena de la lucha de clases, sectores y grupos. Es la esfera de las relaciones sociales y de sus conflictos. Se enfatiza la igualdad jurídica por que no se puede eludir la desigualdad social, así como la desigualdad en el acceso a los recursos y de poder. Una parte de la sociedad civil podría estar interesada en la supremacía de proyectos neoliberales aun exponiendo la democracia representativa al fracaso (tal sería el caso del llamado fascismo societal que propone Santos), mientras que otra parte de la sociedad civil podría abiertamente plantear proyectos alternativos, participativos, que apunten a generar democracia sustantiva. Todo eso forma parte de la complejidad conocida como sociedad civil.

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

c) Privilegio su actuar en el ámbito cultural- solidario

En el concepto contemporáneo predomina la idea de que la sociedad civil marca su diferencia con la sociedad política y fundamentalmente se ubica en el ámbito ideológico – cultural. Si bien se reconocen y le son importantes las mediaciones e interacciones con el Estado y el mercado, mantiene la autonomía. Específicamente no busca el lucro ni el poder, su objetivo en términos organizativos es satisfacer necesidades (materiales o espirituales) y ampliar sus derechos. Sin embargo debe tenerse muy presente que la sociedad civil está inmersa en la esfera pública política y no es ajena a la política como se sugeriría en la perspectiva del tercer sector.

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

d) Espacio de autonomía

Hemos mencionado que el concepto de sociedad civil, implica autonomía del Estado y del mercado. Según menciona Olvera (2001:14), nos remite a redes de asociaciones con identidad propia, formalmente autónomas frente a los gobiernos que actúan en el espacio público. Se sustentan en la libertad de asociación y de intercambio, se rige por la libre manifestación de las ideas, la igualdad de los participantes y por el empleo de medios pacíficos en la consecución de sus objetivos (incluida la desobediencia civil).

e) Es un recurso de orden público

Si bien se desempeña en el ámbito social, involucrándose en la solución de necesidades, problemas e intereses de personas o grupos de su sociedad. La sociedad civil se expresa también en el ámbito público-político, opinando y deliberando sobre los asuntos de interés general y la actuación de los gobiernos. Cuando despliega sus redes y capacidades constituye un recurso de orden, cohesión y autorregulación social, un “capital social”¹². Olvera (2001:19) afirma que en términos prácticos la idea de sociedad civil alude a un proceso notorio, “el creciente número y visibilidad pública de diversos tipos de asociaciones de ciudadanos que haciendo uso de recursos simbólicos y materiales, capacidades organizacionales y afinidades emotivas y morales, actúan colectivamente a favor de alguna causa y persiguen algún interés material o simbólico situándose por fuera del sistema político y sin seguir la lógica del mercado”. En esta línea, la actividad de la sociedad civil se manifiesta a través de diversas modalidades de articulación, implica formas propias de solidaridad, cooperación, autonomía, organización y orden. En ella los individuos y sus diferentes tipos de agrupaciones se encuentran y organizan de manera autónoma y voluntaria con el objetivo de defender derechos, valores y visiones, a la vez de ejercer control y fiscalizar el accionar de las autoridades

f) Su referente operativo son las organizaciones y movimientos sociales

Si bien la sociedad civil se manifiesta a través de las agrupaciones conformadas por los ciudadanos, pueden en un momento dado generarse colectivos de organizaciones y ciudadanos a título individual para conformar redes o para crear lo que se conoce como movimientos sociales (describiremos en el capítulo 3), mismos que dan cuenta de retos simbólicos a los que

¹² Putman (2003), define el “capital social” como las conexiones entre individuos, las redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza que de ellas surgen. Se entiende entonces al mismo tiempo como un fenómeno estructural (las redes sociales) y como un fenómeno cultural (las normas sociales).

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

Debe tenerse claro que no todos los movimientos tienen la misma direccionalidad, por que estos surgen en defensa de modos de vida propios, de la diversidad cultural y ante la creciente pluralidad de representatividades. Por otro lado, los movimientos se configuran como un reto ante los poderes, de parte de los que son agraviados por los poderes. Alonso (1996) señala que los movimientos sociales no son necesariamente fenómenos empíricamente observables, en ocasiones se encuentran enraizados en la vida cotidiana.

IV. Comentarios Finales al Capítulo

Ahora bien, bajo el entendido de que el Estado conceptualmente hace referencia a la forma de organizarse de una sociedad ubicada en un espacio o territorio, Santos (2005:48) nos invita a mirar con mayor precisión sobre todo bajo este manto de modernidad democrática. Afirmo que bajo la figura de Estado se da una nueva forma de articulación política, en principio coexiste una lógica organizativa que ofrece unidad de acción junto con fórmulas participativas que evitan una orientación monolítica; los Estado modernos pueden identificarse un conjunto híbrido de flujos comunicativos, fórmulas organizativas y redes de acción, en las cuales además se combinan elementos estatales, nacionales y globales. Coexisten y ejercen poder grupos con diferentes tendencias políticas y diversos partidos. Lo que hoy vemos como Estado es una fórmula de articulación de muy diversos elementos que aun en su diversidad ofrece un grado aceptable de coherencia en la organización de la sociedad. La legitimidad, el bienestar económico y social, el orden, la seguridad e identidad (bienes públicos generados por el Estado), son continuo objeto de luchas y negociaciones que el Estado busca concretar y asegurar por medio del tradicional uso de la hegemonía, cada vez más reforzado con la coerción. Es en este marco de vigencia democrática donde las fuerzas del fascismo societal por un lado y las que promueven la democratización por otro, junto con muchas otras fuerzas, luchan por empoderarse y ganar presencia en las formas de coordinación y dirección que son propias del Estado.

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

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

Tenemos entonces muy diversas concepciones en torno a la sociedad civil que confluyen en una idea general, el concepto contemporáneo de sociedad civil. Sin embargo hoy es muy poco probable poder llegar a una definición o concepción única, podemos reconocer el aporte del concepto que proviene de la idea del hombre modular, podemos identificar los diversos aportes de Gramsci al respecto, y por otro lado, reconocer que la idea del mundo de la vida institucional, contribuye a ubicar en la estructura social (de derechos y leyes) a la sociedad civil, más aún podemos entresacar algunas características comunes de los diversos aportes sobre sociedad civil, sin embargo, debemos reafirmar que la sociedad civil es heterogénea, compleja y en ella se expresa la diversidad de ideologías, así entonces ¿intentar una formulación única, no sería uniformarla?, ¿no estaríamos atentando contra un elemento básico de la sociedad civil?. Por lo pronto vale reconocer que es una plataforma real para la democratización de las sociedades.

Con la finalidad de adentrarnos aun más al concepto contemporáneo de sociedad civil, en el siguiente capítulo realizaremos una revisión pero desde un contexto particular, desde cómo se ha desempeñado en el estado de Jalisco.

CAPÍTULO 3:

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESTADO DE JALISCO

En América Latina según menciona Panfichi (2002), la construcción social de la ciudadanía es un proceso activo con avances y retrocesos, producto de las circunstancias y las necesidades de la población, la lucha social y política, e indisolublemente ligada al destino de la democratización. Si bien cualquier individuo puede ser considerado ciudadano, a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) con sus diferentes modalidades de acción y mecánicas de participación se posibilita la construcción de cultura ciudadana, por que el individuo se vuelve actor y referente en la solución de problemas o asuntos públicos. Las organizaciones de la sociedad civil facilitan el ejercicio de derechos, potencian la capacidad de compromiso y aporte ciudadano ante el gobierno y el resto de la sociedad.

Debemos reconocer la importante labor que han desempeñado y desempeñan las organizaciones civiles en torno al abatimiento de la pobreza, el reconocimiento de la diversidad, la reducción de la exclusión social y en la atención a problemas de salud, pero también debemos valorar su labor en favor de procesos más democráticos en nuestra entidad y en el país. No se pueden obviar sus aportes y presencia en diversos procesos públicos - democráticos (electorales o de democracia directa) en años recientes, sea directamente o a través de movimientos o redes.

Sin embargo y contrastando con su importancia cívica, las investigaciones realizadas sobre las OC se han enfocado a ubicarlas (fundamentalmente) en el campo de su labor social y con la intención de identificar sus necesidades de fortalecimiento institucional. Persiste el desconocimiento sobre este actor, particularmente en lo relativo a sus necesidades, perspectivas y mecanismos acción en el ámbito de la incidencia pública.

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

I. Sobre el Concepto “Organizaciones de la Sociedad Civil”

Tan sólo como punto de partida conviene tener presentes tres ideas en torno al concepto “sociedad civil”, ya mencionadas en un capítulo anterior: 1) Las Organizaciones de la “sociedad civil”, implican una realidad compleja y heterogénea, en su seno pueden producirse y reproducirse formas organizativas democráticas y anti democráticas, conservadoras y progresistas. Coexisten intereses divergentes y contradictorios, así como múltiples formas de relación con el Estado. 2) El concepto de Sociedad Civil en México reviste un carácter identitario y autónomo en su acción pública, debido a que pretende marcar su diferencia e independencia del gobierno y en general con el Estado. 3) Las OSC asumen un carácter prioritariamente solidario con lo cual marca su diferencia con la empresa y el mercado.

Ahora bien se pueden identificar cuando menos dos visiones en torno al concepto “organizaciones de la sociedad civil”. Una primera visión se genera a partir de una perspectiva amplia e incluyente que agrupa a los diferentes tipos de organización solidaria y referentes organizativos (movimientos, colectivos, espacios, etc.), de la sociedad civil. Una segunda visión, más acotada, estaría vinculada al tipo específico de organización conocido como organizaciones civiles o no lucrativas, que se mueven entre las acciones asistenciales, de desarrollo social y defensa de derechos. Cabe mencionar que este tipo de organizaciones se ha vinculado al concepto anglosajón del Tercer Sector.

Es difícil caracterizar las formas asociativas de la sociedad civil lo cual es un reflejo o síntoma de su diversidad y complejidad, no en balde se les reconoce con diferentes nombres que coloquialmente se pueden llegar a usar como sinónimos, por ejemplo: Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), asociaciones comunitarias, asociaciones sociales, organizaciones privadas, organizaciones civiles, organizaciones del tercer sector, organizaciones no lucrativas, entre otros.

1) Concepto amplio e incluyente sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil

Cuando genéricamente se habla de las organizaciones que conforman la sociedad civil, se incluye a un amplio y a la vez heterogéneo grupo de organismos. Se alude a todas las formas organizativas que se gestan en el seno de la sociedad civil, mismas que poseen múltiples intereses, visiones, posturas políticas e ideológicas, lógicas organizativas, dimensiones, niveles de institucionalidad y modalidades de acción. De hecho, deben incluirse bajo esta perspectiva a las organizaciones de base y a las de apoyo, al igual que a las redes, foros y movimientos compuestos por varias agrupaciones, que por su sola importancia abordaremos en un apartado particular.

A las agrupaciones desde esta perspectiva amplia (en lo numérico) e incluyente, debe reconocérseles como heterogéneas de hecho algunas agrupaciones pueden identificarse como antagónicas en cuanto a sus principios programáticos, intereses, valores (conservadoras o progresistas), o estrategias y métodos de acción. La sociedad civil es un espacio de conflictos, una arena de arenas (Olvera, 1999). Es un ámbito en el cual se efectúan diferentes actividades y se desarrollan múltiples combates porque se procesan en ella intereses y principios en favor o en contra del mercado, del gobierno y de otros actores de la propia sociedad civil. Se ha planteado que la sociedad civil ha sido un importante motor de la lucha democrática, pero al ser tan diversos los intereses que en ella se desarrollan también podría llegar a obstaculizar la democratización para lograr que prevalezcan intereses de algunos grupos de la sociedad.

La visión incluyente del concepto “organizaciones de la sociedad civil” agrupa entonces a toda la gama de organismos existentes. Desde esta lógica Olvera (2001) define a las organizaciones de la sociedad civil como: organizaciones libres y voluntarias de ciudadanos cuya finalidad es actuar conjuntamente en el espacio público para contribuir a la resolución de problemas de la sociedad y llenar los vacíos de atención a las necesidades de la población dejados por la acción del Estado y del mercado.

Las organizaciones son voluntarias (la participación no es obligada), y podría también decirse que su naturaleza es solidaria en la medida que buscan conjuntar esfuerzos individuales para colectivamente ofrecer alternativas de solución o acción a problemas fundamentalmente

sociales. En la práctica no existen restricciones jurídicas para su conformación puesto que las organizaciones se sustentan en el derecho que poseen todos los ciudadanos a la libre asociación.

El propio Olvera (2001) propone una tipología general de las organizaciones que son parte de la sociedad civil, misma que contribuye a distinguir las diversas vertientes o motivaciones de “asociacionismo”. Las formas asociativas son:

- a) Asociaciones de carácter gremial
- b) Asociaciones de carácter político
- c) Asociaciones de matriz religiosa
- d) Organizaciones civiles
- e) Asociaciones culturales
- f) Asociaciones privadas de tipo deportivo y recreativo
- g) Asociaciones de tipo urbano - social
- h) Movimientos y asociaciones de comunidades indígenas

Para ser más explícitos pueden agregarse a este listado las organizaciones de origen campesino, las cooperativas, las organizaciones comunitarias y las asociaciones educativas (que generan centros educativos o escuelas). En esta línea Verduzco (2006) afirma que las organizaciones de índole religioso son las más numerosas de todas las formas asociativas existentes en México.

Resulta fácil comprender que estas agrupaciones busquen la satisfacción de necesidades espirituales, sociales, económicas o políticas de los miembros que las constituyen (obtener vivienda o servicios públicos, educación, abasto y satisfactores de consumo, etc.). Es decir, su objetivo se define en función de las necesidades de sus miembros en relación al contexto en donde habitan, esto es importante aclararlo porque pueden ser solidarios entre ellos y no necesariamente estructurar su organización en función de atender las necesidades de terceros.

Por otro lado, estas agrupaciones no están obligadas a constituirse legalmente (adquirir personalidad jurídica), las agrupaciones religiosas (como las comunidades eclesiales de base), en la medida que su actividad no se los exija, difícilmente tendrían la necesidad o el interés de

constituir y registrar su agrupación. Como da cuenta Reygadas (2005:10) no fue sino a partir de los años sesenta que algunas organizaciones para acceder con mayor facilidad a patrocinios y beneficios fiscales, que empezaron a adoptar la figura jurídica de asociación civil, conforme al código civil. Sin embargo no era la única figura posible y otras agrupaciones adoptaron la figura jurídica más acorde a sus necesidades o intereses, por ejemplo en los años setenta muchas organizaciones se constituyeron como cooperativas. El hecho de estar constituidas legalmente era requisito indispensable para que fiscalmente pudieran ser consideradas personas morales no lucrativas (como en el caso de las asociaciones civiles), por lo cual se les exenta del impuesto sobre la renta y pueden además llegar a otorgar recibos deducibles de impuestos. Contar con este tipo de recibos facilita obtener donativos en la medida que vuelve más atractivo el donar dinero. Pero son las organizaciones en función de sus intereses y necesidades las que deciden si se constituyen legalmente o no, y cabe considerar siguiendo la lógica de Verduzco (2006), que la gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil en México no están constituidas y registradas.

Por otra parte, en términos de relaciones y articulaciones, las agrupaciones pueden establecer formas de colaboración con quien consideren conveniente, sean otras organizaciones e incluso con partidos políticos aun para asuntos relativos a procesos electorales. Los límites y el sentido de las articulaciones se establecen acorde a los intereses y planes propios de las agrupaciones. Es por esta libertad de poder vincularse con agrupaciones políticas y por la libertad de incidir en asuntos socio-políticos, si es que así lo define la propia organización, es que algunos autores consideran a este enfoque conceptual complejo sobre las OSC, más centrado en el accionar político que en el accionar solidario, basado en una concepción de la sociedad civil con raíces “gramscianas” en la cual se gestan “competencias por el poder político de las sociedades” (Verduzco 2006:67). La idea de que las OSC puedan o no incidir en asuntos públicos se vincula a la lucha por reconocer y garantizar derechos y libertades fundamentales de cada ciudadano en lo individual o lo colectivo, a un reconocimiento explícito de que la participación ciudadana en el ámbito público es un valuarte fundamental para concretar la democracia y todo lo que ella conlleva. Los ciudadanos y las OSC que los agrupan, tienen el derecho y tal vez hasta la obligación moral de participar en el desarrollo de la sociedad, y opinar sobre las acciones que emprende gobierno, lo cual no implica que automáticamente que busquen con ello controlarlas o hundirse en la lucha por el poder del Estado, implica simple y sencillamente que se identifican como actores sociales..

Obviamente, aun bajo esta concepción compleja de las OSC podemos identificar agrupaciones que usualmente no participan y no se manifiestan interesadas en acciones de incidencia socio política. Estas organizaciones centran su interés (y a partir de ello definen su acción), en atender problemas o necesidades propias de los miembros. De nuevo podemos volver al ejemplo de las organizaciones de índole religioso y a las cooperativas sean éstas de ahorro, abasto o producción. Podemos desprender que la intención de actuar públicamente para incidir en aspectos de desarrollo social no es una condición para ser ONG, la condición fundamental radica en el ejercicio voluntario de asociarse para satisfacer necesidades o problemas comunes.

2) Concepto limitado en torno a las Organizaciones de la Sociedad Civil

A nivel nacional inició aproximadamente en 1990, según da cuenta Reygadas (2005), la lucha por contar con una ley para facilitar las actividades de las OSC. Este esfuerzo culminó hasta el 2003 cuando se publicó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Valga comentar que paralelamente en Jalisco las organizaciones que conformaban el Foro de Organizaciones Civiles de Jalisco (FOCIV), presentaron al Ing. Alberto Cárdenas en 1995 (primer gobernador del PAN en el estado), una serie de puntos para instalar mecanismos de interlocución democrática con el gobierno. Entre estos puntos se contempló el impulsar conjuntamente una ley para regular y apoyar las actividades de las OSC, específica para el estado. Se ha trabajado mucho en torno a concretar la legislación estatal pero los diputados, a pesar de las interminables horas invertidas y contar con propuestas muy concretas (parecía que aprobarían la ley en el 2006), hasta el término de esta investigación no han llegado a un consenso y a la aprobación.

En los debates nacionales y estatales vertidos en torno a la creación de las iniciativas de ley se puede observar que se precisó y a la vez se acotó el concepto “organizaciones de la sociedad civil”. Dicho debate fue influido por la concepción “tercer sector” proveniente de los Estados Unidos, en la cual se afirma que existen tres sectores en la sociedad, el sector mercado

que explícitamente persigue el lucro, el del gobierno que pretende el control, y un último sector ajeno al mercado y el gobierno que no busca el lucro ni el control de la acción pública, identificado como tercer sector¹³. Es de notar que desde la perspectiva de sectores separados, podría ponerse en tela de juicio el que las OSC se plantearan incidir en políticas públicas o ejercer influencia en el gobierno.

Como resultado del debate en la Ley se definieron como organizaciones de la sociedad civil: "Todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales" (artículo 3 de la Ley). En el texto del artículo se puede apreciar que la definición "formal" de las OSC implica tres características excluyentes: 1) no deben pretender lucro. 2) no deben realizar proselitismo partidista y político electoral, 3) no deben realizar proselitismo religioso.

Cabe agregar, para tener un panorama más completo, que el artículo 5 de la mencionada Ley considera que las actividades propias de las OSC, son: asistencia social, apoyo a la alimentación popular, actividades cívicas enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público, asistencia jurídica, apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, promoción de la equidad de género, aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes, cooperación para el desarrollo comunitario, y el apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos. Se aprecia entonces que se incluyen entre las diferentes actividades propias de las OSC aquellas dirigidas a incidir en el ámbito público socio - político.

Verduzco (2003, 2006), retoma algunos rasgos que se consideran comunes en las organizaciones de la sociedad civil a partir de en esta perspectiva limitada del concepto, que a su vez resulta muy afín a la idea del tercer sector. Estos rasgos en su conjunto conforman para este autor una definición "estructural-operacional" de las OSC:

- Que cuenten con personalidad jurídica.
- Organizaciones institucionalizadas (con algún grado de formalidad institucional)

¹³ Esta referencia teórica es tomada de Verduzco (2006:65), que a su vez retoma el enfoque del teórico estadounidense Lester Salomon.

- Organizaciones autónomas (definen su destino)
- Organizaciones privadas (separadas del gobierno)
- Organizaciones libres y voluntarias de ciudadanos.
- Sin fines de lucro.
- Orientan sus vínculos y servicios a terceros.

A partir de las ideas anteriores podemos mencionar que desde la aprobación de la ley, el concepto Organizaciones de la Sociedad Civil en México formalmente se limita a las organizaciones constituidas legalmente (que cuenten con personalidad jurídica), sin intereses de lucro y que no realicen trabajo de proselitismo partidista-electoral o religioso. Obviamente la definición formal excluye a las diversas organizaciones de base social sin registro, que bien podrían ser la mayoría de estas organizaciones en México y aquellas que buscan beneficios económicos o materiales para sus miembros como podrían ser las cooperativas, es decir, la ley ni contempla, ni fortalece a todas las figuras asociativas que pueden ser conformadas por la sociedad civil.

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

A las organizaciones que caben en el marco de la Ley usualmente se les ha dividido de acuerdo al tipo de trabajo que realizan, pero también en términos de su visión y práctica socio-

política, y acorde al sector o sujeto de su atención solidaria. En Jalisco usualmente se han dividido en: Organizaciones Asistenciales u Organizaciones de promoción y/o desarrollo.

2.1 Diferencia entre las Organizaciones de Beneficencia y de Asistencia

En términos generales se ubica a las organizaciones asistenciales como aquellas que centran su labor en satisfacer necesidades urgentes del sujeto o sector al cual atienden, en general, suele ser población excluida de servicios y/o desfavorecida socialmente.

Fue el 28 de junio de 1923 cuando los diputados aprobaron la Ley Orgánica de la Beneficencia Privada. El fin de la beneficencia privada contemplaba: “La asistencia y ayuda, impartidas gratuitamente por particulares, con un fin de utilidad pública, sin objeto de especulación” (Álvarez 1959).

Para los años 50 el discurso de la beneficencia prácticamente se abandonó y se instaló en el gobierno de Jalisco, el de la asistencia. El Lic. Agustín Yañez al ser nombrado Gobernador del estado en 1953 afirmó:

“La historia de Jalisco está poblada de figuras esclarecedoras, que fueron amparo del pueblo en épocas de calamidad. Su recuerdo nos emula para cumplir las obligaciones que, con el cargo, recibimos hoy a favor de los desheredados, a los cuales jamás humillaremos con limosnas que fomenten la mendicidad; cerca de nosotros recibirán prestaciones asistenciales que responden a un plan social de recuperación y dignidad”.¹⁴

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

¹⁴ La cita del Lic. Agustín Yañez fue tomada de Álvarez José (1959:53). Ver bibliografía.

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

Debemos explicitar que acorde al Código de Asistencia Social del estado de Jalisco (1998), la asistencia se define como: “El conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva” (artículo 2 del Código)

Las organizaciones asistenciales realizan una intervención en la sociedad de corte integracionista en la medida que manifiestan objetivos similares a los que presentaba el Estado benefactor. Para Corvalán (1996) la intervención integracionista pretende “la integración de los marginados al proyecto nacional, lo que implica una re socialización de éstos. Esta re socialización los hace capaces de acceder a los beneficios materiales y simbólicos de la sociedad”. Aunque independientes del Estado las organizaciones de asistencia se han construido en torno al ideario de integración de los marginados y de transferencia de recursos hacia los más pobres, pueden entonces mantener una relación de concordancia con las políticas sociales del Estado.

Una crítica que suele hacerse a las organizaciones de asistencia es que sus prácticas no generan autonomía y responsabilidad en las personas que atienden, así entonces propician la

dependencia porque no contribuyen a la generación de capacidades para incidir en las decisiones que les afectan. Obviamente generar autonomía es muy complicado cuando se trata de adultos mayores, sin recursos, en estado de abandono y que padecen múltiples enfermedades.

Otra crítica que se hace a las organizaciones de asistencia (pero ligada a la anterior), es que no buscan transformar la realidad de injusticia social que padecen las gentes beneficiarias de su trabajo, atienden su problemática y buscan reincorporarlas en la forma más digna posible a la sociedad, pero no realizan acciones para cambiar el contexto de inequidad social que padecen y que originó la problemática. Es decir, los miembros de la organización pueden estar muy comprometidos con sus tareas y con las personas que atienden, además pueden realizar su labor con relevante eficiencia y profesionalismo, pero no siempre poseen el interés, la visión crítica y ética para impulsar una lucha que busque modificar las condiciones sociales que afectan estructuralmente a las personas beneficiadas de su acción. Desde esta perspectiva se atiende digna y eficientemente a la persona que padece una problemática pero no siempre se reconoce al individuo beneficiado como un sujeto poseedor de derechos que deberían ser atendidos y garantizados por el Estado.

El campo de acción de las organizaciones de asistencia es muy amplio, se vincula al sector que atienden. Se identifica con facilidad a las organizaciones asistenciales que atienden: ancianos (tercera edad), las que trabajan con gente discapacitada (capacidades diferentes), que atienden diferentes problemas de salud (como espina bífida, labio leporino, cáncer, diabetes), que ofrecen rehabilitación, que brindan refugio y atención a niños (huérfanos y de la calle), entre otros campos.

2.2 Organizaciones de Promoción y/o Desarrollo

Coloquialmente se emplean en forma indistinta los calificativos promoción y desarrollo (término usado usualmente en el gobierno de Jalisco), sin embargo Reygadas (1998) prioriza la calificación “promoción” y ubica a las organizaciones de desarrollo como un subgrupo de las organizaciones de promoción. Entre los diversos grupos de organizaciones que teóricamente son parte de las organizaciones de promoción pueden contemplarse:

- Las organizaciones que se plantean como objetivo el desarrollo de orden material y social (servicios públicos como el agua por ejemplo).

- Las que procuran mejoras de capacidades sociales (organizaciones dedicadas a la capacitación técnica y la educación).
- Aquellas que en su acción se plantean la reivindicación y exigibilidad de derechos fundamentales para la población en general o para sectores específicos.

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

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

Diversas organizaciones de promoción surgieron ligadas a sectores sociales de la iglesia progresistas y otras nacieron por la labor de profesionistas críticos al modelo de país que se estaba imponiendo y cuyo trabajo estaba al servicio de clases populares: “La promoción nació históricamente entre grupos vinculados a los sectores populares y a los movimientos sociales y fue portadora de una imaginación del cambio social que no provino de los núcleos sociales de poder, sino de los sectores más empobrecidos de la sociedad; puso el acento en la realización de prácticas de discusión y decisión democrática y formas de gestión colectivas entre promotores y promovidos. Las organizaciones civiles de promoción y desarrollo de los sesenta

se sumaron a las luchas por la democracia y el bienestar social de amplios sectores de la población” (Reygadas, 1998:55)

Algunos de los campos de atención de las organizaciones de promoción podrían identificarse: organizaciones que impulsan agendas y desarrollo local, organizaciones con fines educativos y de capacitación, organizaciones con acciones cívicas sean electorales o ligadas a la gobernabilidad, organizaciones culturales que reivindican visiones culturales alternativas, organizaciones que luchan en torno a la ecología y el desarrollo sustentable, y las organizaciones que defienden los derechos humanos sean de índole general o específicos de sectores.

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

2.3 Ópticas diferentes entre asistencia y promoción

En este sentido se puede decir, que tanto las organizaciones de asistencia como las de promoción buscan resolver problemas sociales producidos por las políticas neoliberales. Luchan en contra de las diferentes manifestaciones de injusticia social y la falta de condiciones equitativas. Sin embargo una diferencia fundamental radica en su práctica principal. Mientras que las organizaciones de asistencia dedican sus esfuerzos a atender los problemas y necesidades, no contemplan dentro de sus objetivos primarios cambiar las condiciones sociales del contexto, por ejemplo, la modificación de políticas públicas, leyes y/o prácticas de gobierno para cambiar las condiciones. Desde lo sugerido por Bobbio (1995:106), en la medida que estas organizaciones contribuyan a dar continuidad al proyecto neoliberal y a conservar el orden impuesto, sin realizar una reflexión crítica al trabajo del gobierno, tenderían a ser parte de la derecha. Por su parte las organizaciones de promoción trabajan explícitamente para cambiar las condiciones del contexto con la intención de transformar la problemática que

origina la injusticia social, además de que consideran a la concientización crítica del sujeto como un elemento clave de su trabajo.

Desde la perspectiva de Corvalán (1996) debe distinguirse entre la intervención sociopolítica y la asistencial. La intervención asistencial no pretende ser socio política aunque lo sea en la medida que posibilite la continuidad del proyecto neoliberal. La intervención socio política es la “acción social producida a partir de la inaceptabilidad de una situación vivencial de un grupo de individuos, la cual a su vez estaría provocada por la dinámica de base del sistema. Este último aspecto, que implica una mirada crítica a tal dinámica de base, es la más clara diferencia entre una intervención de tipo socio política y una de tipo asistencial o caritativa”

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

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

3) Movimientos y Redes de la sociedad civil

Los diversos tipos de organizaciones conformadas por la sociedad civil en Jalisco ante diversas coyunturas y por estrategia en su acción, han sumado esfuerzos a partir de lo cual conformaron movimientos y redes, obviamente con la intención de generar sinergias para potenciar su labor en el ámbito público.

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

No realizaré una disertación en torno a los conceptos redes y movimientos en este espacio, pero entiéndase que estos colectivos implican formas de articulación (normalmente poco estructuradas), que usualmente ser creadas con un carácter temporal, para atender una necesidad, una coyuntura concreta o un conflicto social. También se pueden establecer a partir de una apuesta más permanente de colaboración entre organizaciones para potenciar su interacción y su labor pública.

En la década de los ochenta y noventa surgieron movimientos y redes de gran importancia pública en Jalisco, algunos de ellos impulsaron acciones en torno a temas hasta entonces no comúnmente contemplados en la agenda pública. A aquellos colectivos generados en torno a temas considerados socialmente novedosos, tales como la lucha por la equidad de género, los derechos humanos y la ecología, se les llamó “nuevos movimientos sociales”, con lo cual se marcar la diferencia respecto a los temas hasta entonces usualmente abordados por los movimientos. Acorde a lo mencionado por Corvalán (1996), el tipo de intervención desde el paradigma del conflicto a partir del cual se generan los movimientos, adquiere un carácter civilista, se plantea la acción a partir de las necesidades sociales y no desde un proyecto definido por el Estado, dicha intervención social potenciará a las organizaciones y sus

interacciones en cuanto a sus capacidades de negociación o de presión frente al poder del Estado y de otros grupos sociales.

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

II. Las Organizaciones de la Sociedad Civil en Jalisco

El actuar de la sociedad civil en Jalisco fue evidente en los ochenta y noventa. Como en otras partes del país la sociedad usualmente dominada y apática, presionada por la insatisfacción de necesidades de bienestar y justicia social, se evidenció en el ámbito público.

En los ochenta fue notable la acción de las agrupaciones campesinas, urbano populares y las organizaciones conformadas en torno a desastres. Cabe mencionar que algunas de estas agrupaciones empezaron a realizar acciones cívicas en la medida que se involucraron en procesos como la observación electoral o en el apoyo directo a partidos durante el proceso electoral de 1988 (algunas ya estaban vinculadas a partidos). En los noventa si bien permanecían activas algunas agrupaciones urbanas y campesinas fue más visible el actuar de movimientos y redes de carácter cívico.

Por su parte las organizaciones de asistencia, desarrollo y reivindicación de derechos, aumentaron numéricamente en estas décadas, y además de realizar su misión específica algunas se involucraron en el impulso a redes y en acciones públicas diversas.

Cabe destacar que en Guadalajara los desastres no naturales (la explosión en el sector Reforma de la ciudad), la inseguridad pública y los procesos electorales, fueron algunos de los factores que impulsaron la acción pública y articulada de las OSC.

Para dar cuenta la presencia conjunta y el actuar de las OSC se mencionarán a modo de

ejemplo, algunas agrupaciones existentes en los ochenta y noventa, divididas a partir de las dos visiones (la visión amplia y la limitada) del concepto.

1) Agrupaciones incluidas en el concepto amplio de OSC

El endurecimiento de las políticas neoliberales empezó a generar actividad organizativa en el campo. Problemas como el crecimiento urbano desordenado y pauperizado de la periferia de Guadalajara contribuyeron al desarrollo de diversas OSC que en los ochenta buscaba atender problemas como la falta de vivienda, carencia de servicios públicos, tenencia de tierra, comercialización y ahorro.

Como ejemplo de organizaciones de carácter campesino pueden citarse:

- Central Independiente de Obreros agrícolas y Campesinos
- Organización Campesina Independiente de Jalisco (1986)
- Unión Campesina Democrática (1989)
- Red Agropecuaria de Alternativas Sustentables (1994)
- El Barzón (1993)

Ejemplos de agrupaciones urbanas de carácter urbano popular, social y cultural:

- Intercolonias, Educación y Organización del Pueblo (1985)
- Movimiento Central de Damnificados, Cd. Guzmán (1985)
- Unión de Colonos Independientes del Cerro del Cuatro (1989)
- Movimiento Ciudadano de Damnificados, 22 de abril (1992)
- Frente Popular Jalisciense (1992)
- Frente Revolucionario de Acción Patriótica
- Tianguis Cultural

2) Organizaciones de Asistencia y Promoción

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

Como hemos mencionado, las OSC son heterogéneas, además de agruparse en organizaciones asistenciales y organizaciones de promoción, podrían también agruparse en las vertientes de conservadoras (tendencia de derecha) y progresistas (tendencia de izquierda). Los grupos dentro de cada una de estas dos vertientes podrían catalogarse por niveles o grados, que irían desde la tendencia al centro (moderados), hasta los extremos (radicales). Las organizaciones conservadoras o progresistas, incursionan en los ámbitos religioso, cívico o político y como bien da cuenta Garza (2000:26), en relación a los grupos con tendencia conservadora que actúan dentro del ámbito civil jalisciense (de la sociedad civil) “pueden distinguirse dos grupos: el de la derecha católica conservadora (en donde actúan moderador y radicales) y el de la derecha liberal burguesa que agrupa a las asociaciones empresariales y bancarias”.

Si bien en los ochenta las organizaciones de asistencia y desarrollo se identificaban como opuestas en sus prácticas y visiones políticas, en la medida que las necesidades sociales aumentaron y empezaron a coincidir en redes y acciones cívicas, algunas fronteras y diferencias empezaron a rebasarse. Mencionamos ya que organizaciones tradicionalmente ubicadas como

asistenciales participaron en el desarrollo de actividades de incidencia relevantes y en la promoción de leyes en beneficio de amplios sectores de la población. Participaron por ejemplo en la iniciativa popular para la Ley contra la Violencia Familiar (primera en el país), la elaboración de la Ley de los Derechos de los niños, las niñas y los adolescentes del estado de Jalisco, y en la propuesta de Ley contra la discriminación del estado de Jalisco. Participan también en Juntas de Gobierno y consejos ciudadanos, en foros y otros espacios públicos en los cuales se dialogaban sobre políticas y acciones de gobierno. Detectar la necesidad social y reconocer las coyunturas políticas facilitan la toma de conciencia, y la apertura democrática posibilita la participación de las organizaciones en los asuntos públicos. Todo ello ha facilitado el acercamiento de las organizaciones en asuntos de interés público. Coincidimos con Reygadas (1998) cuando menciona que “frente a la política neoliberal cada vez más excluyente, los sujetos que hacían asistencia y los que hacían promoción vieron multiplicarse las demandas sociales y empezaron a encontrar dificultades semejantes para cumplir sus objetivos. Surgieron entonces puntos de contacto y perspectivas de trabajo articulado”

Algunas organizaciones de desarrollo y defensoras de derechos:

- Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC) (1963)
- Taller de Arquitectura Popular (TAP)
- Servicios Educativos de Occidente (SEDOC)
- Educación de Occidente (EDOC)
- Centro de Apoyo para el Movimiento Popular de Occidente (CAMPO) (1989)
- Asociación para la Investigación, Capacitación y Asistencia Wixarica (1985)
- Asociación Jalisciense de Apoyo a Grupos Indígenas (AJAGI)
- PATLATONALLI, diversidad sexual (1986)
- ACCEDDE
- Tiempo Nuevo de Guadalajara, adopción infantil (1989)
- Comité Humanitario de Esfuerzo Compartido Contra el Sida (1989)
- Sociedad de Amigos del Lago de Chapala (1990)
- Academia Jalisciense de Derechos Humanos (1991)
- Barrios Unidos, atención a jóvenes banda (1992)

Específicamente pueden mencionarse algunos grupos conservadores (tendencia de derecha), cívicos de clase media¹⁵ que actuaron en el ámbito público

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

Ejemplos de organizaciones asistenciales (o que iniciaron con visión asistencial)

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

Acorde a datos del IJAS¹⁶, en 1980 tenían afiliadas 96 organizaciones que para 1984 llegaron a ser 111 organizaciones vinculadas a las áreas: Infantil, Educación Especial, Médica, Gerontológico, Educativa y de Bienestar social. Para 1995 el IJAS tenía registradas a 264 organizaciones¹⁷, y para 1996 registró 280 organizaciones en el estado¹⁸, en su mayoría organizaciones de corte asistencial. Puede observarse que en 16 años (del 80 al 96) su registro aumentó en cantidad de 184 organizaciones.

¹⁵ Los grupos fueron así catalogados por Juan Manuel Ramírez (2005), en una nota a pie de página.

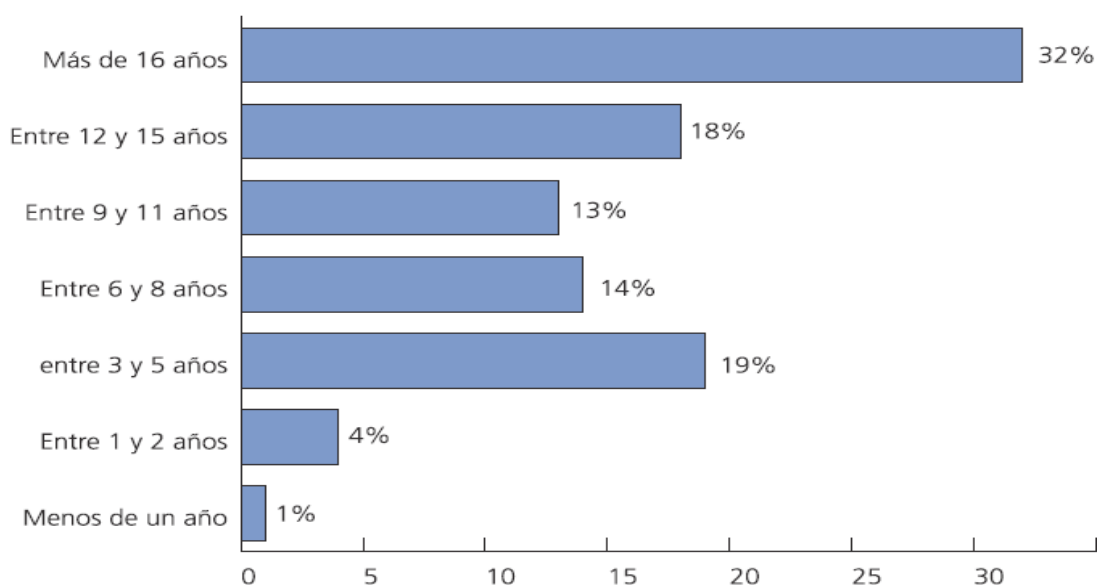
¹⁶ Tomados de un informe de operaciones del IJAS que abarca de los años 1980 a 1984.

¹⁷ Dato tomado de Alonso y Blanco, página 155.

¹⁸ Dato tomado de un discurso de la Lic. Zulema de Obeso Directora del IJAS, pronunciado el 18 de enero de 1996 en la reunión del Programa de Consultas Nacionales para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

Para el año 2000, el IJAS tenía afiliadas a 395 organizaciones, para el 2004 eran 435 organizaciones. En enero del 2007 el IJAS informó que tiene registradas a 483 organizaciones (335 se encuentran en Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque). En 10 años (1996 al 2006) la membresía de organizaciones afiliadas al IJAS creció en 203 organizaciones, poco faltó para que se duplicara el número de organizaciones oficialmente reconocidas.

Antigüedad de las organizaciones en Jalisco (desde la firma de su acta constitutiva)



Fuente: Diagnóstico de las OSC en Jalisco, 2004

Un porcentaje importante de las OC actualmente existentes en Jalisco de crearon en los años ochenta y noventa. En un diagnóstico realizado durante el año 2004¹⁹, exclusivamente enfocado a organizaciones registradas ante el IJAS (una muestra de 102 organizaciones sobre las 435 del total), tomando como base la fecha de la firma del acta constitutiva, se identificó que el 27% de ellas tenía entre 6 y doce años de labor, y que el 50% de las organizaciones tenía más de 12 años trabajando. Es decir, el 77% de las organizaciones encuestadas se crearon en

¹⁹ El diagnóstico sobre OC en Jalisco fue realizado por la SDH y el ITESO en el segundo semestre del año 2004 y publicado en el 2005. Contempla a 102 organizaciones seleccionadas al azar, de entre las 435 registradas en el IJAS.

esas dos décadas. Este dato también nos habla de la permanencia y tenacidad en la labor de muchas organizaciones.

Cabe mencionar que a finales de los noventa el primer gobierno panista en la entidad, encabezado por el Ing. Alberto Cárdenas, se dio a la tarea de realizar un primer registro general de organizaciones de la sociedad civil en Jalisco desde una perspectiva amplia. La subsecretaría de gobierno y participación social contabilizó en 1995 un total de 650 organizaciones no gubernamentales. Posteriormente esta subsecretaría registró en el año 2000 a 1617 organismos²⁰, para enero del 2003 la entonces recientemente creada Secretaría de Desarrollo Humano reportó la existencia en Jalisco de 2576 organizaciones (1097 de ellas ubicadas en la zona metropolitana)²¹. Es decir que en los años recientes hubo un incremento de 959 organizaciones (37% del total). La tarea de registro y seguimiento resultó compleja porque no todas las organizaciones que se creaban se dieron de alta o se registran, por otro lado, otras tantas organizaciones se daban de baja o simplemente desaparecían. Un registro confiable obligaría a mantener contacto con las agrupaciones y a realizar actualizaciones casi de naturaleza permanentes, como actualmente lo puede hacer el IJAS con sus afiliadas.

Organizaciones registradas en Jalisco entre el año 2000 y el 2003

Organismos	Cantidad año 2000	Cantidad año 2003	Aumento	Variación %
Asistenciales	907	1286	379	+ 41.78%
De desarrollo	371	632	261	+ 70.35 %
De cultura, educación y deporte	182	397	215	+ 118.13 %
Diversas	103	106	3	+ 2.91 %
De ecología	29	50	21	+ 72.41 %
De derechos humanos y género	24	99	75	+ 312.5 %
De ciencia e investigación	1	6	5	
Total	1617	2576	959	

Nota: al número de 1617 organizaciones registradas en el año 2000, deben agregarse 115 organizaciones de Jalisco en el extranjero, que suprimimos del cuadro para realizar un comparativo más eficaz. Aproximadamente el 60% de estos organismos se encuentran en la zona metropolitana.

El aumento numérico de la OC puede atribuirse a numerosos factores entre ellos: a) a que se mantienen o aumentan las necesidades y demandas de la población marginada, b) que el

²⁰ Estas cifras fueron tomadas de un reporte de la Subsecretaría de Participación Social. Se documentan también en el artículo de Jorge Alonso e Isabel Blanco (ver bibliografía).

²¹ Esta cifra fue tomada del directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil elaborado por la Secretaría de Desarrollo Humano en el año 2003.

gobierno ofrece menos apoyos a la sociedad, c) a la apertura (por lo menos en discurso) que han manifestado los gobiernos para respaldar la labor de algunas organizaciones, d) a una mayor conciencia ciudadana, e) el reconocimiento de que las organizaciones civiles son un mecanismo para participar solidariamente en la solución de problemas sociales.

Podemos suponer que los ciudadanos interesados en participar directamente en la solución de algunos problemas específicos están usando estos cauces organizativos que posibilitan y potencian su participación. Sin embargo, el aumento numérico de este tipo de organizaciones en los años recientes pareciera que no se vincula proporcional y directamente a acciones y procesos públicos. Esta inquietud en torno a su presencia y acción pública debe ser analizada sin perder de vista la relevancia del aumento numérico de las organizaciones.

Como dato federal puede mencionarse que el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) informó a principios del año 2000, que tenía registradas a 3500 organizaciones en México, de las cuales dos terceras partes (2,300 aproximadamente), se habían creado en los anteriores treinta años. Para el 2004 en su directorio habían registrado a 7100 organizaciones²², y para febrero del 2007 tenían registradas a 10,833 organizaciones, poco más de mil organizaciones registradas por año en los años recientes. Estos datos dan cuenta de un relevante incremento en el registro de organizaciones.

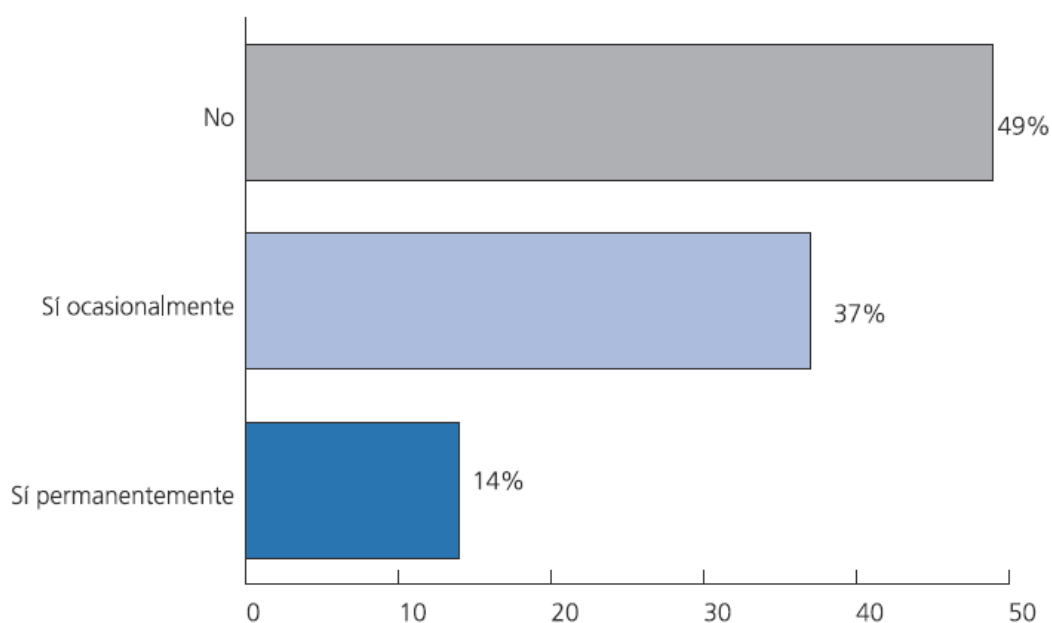
3) Movimientos y Redes en Jalisco

Las organizaciones Urbano Populares tuvieron una importante presencia en Jalisco durante la década de los ochenta. Regalado (1995), menciona que el Movimiento Urbano Popular a principios de los ochenta sufrió un reflujo y dispersión, pero a mediados de esa década se reorganizó y cobró fuerza gracias al nacimiento de nuevas organizaciones y a nuevos proyectos fundamentalmente en torno a problemas de vivienda y servicios. Para finales la década de los noventa el movimiento urbano popular conformado por organizaciones sociales independientes que podían ubicarse como “tradicionales” de Jalisco (Ramírez, 1994:30), empezó a disminuir su presencia pública. Por otro lado y ante los graves problemas de carácter social (la falta de equidad en contiendas electorales, de bienestar e inseguridad en el ámbito

²² Este dato fue tomado de la página: cemefi.org.mx directorio de organizaciones, noviembre del 2004

público), junto con el empuje de sociedad y partidos para lograr mayor apertura democrática, motivaron que las OC realizaran acciones públicas a partir de nuevos movimientos y redes ciudadanas.

Consistencia de las relaciones entre OSC y el sector público²³



Fuente: Diagnóstico de las OSC en Jalisco, 2004

Las OSC en su mayoría no tenían (y aún no tienen) relaciones con el sector público o son ocasionales, pero las redes que conformaron ganaron presencia y realizaron un papel muy destacado en distintos procesos socio-políticos en los años noventa, fueron muy visibles públicamente. Debe también tenerse presente que mientras algunas redes pretendían explícitamente actuar públicamente para revertir problemáticas sociales, otras planteaban ser un referente de ayuda o intercambio solidario entre las propias organizaciones de la sociedad civil, es decir, pretendían un trabajo de fortalecimiento institucional.

²³ El diagnóstico sobre OC en Jalisco fue realizado por la SDH y el ITESO en el segundo semestre del año 2004 y publicado en el 2005. Contempla a 102 organizaciones seleccionadas al azar, de entre las 435 registradas en el IJAS.

Mencionaremos a manera de rápido esbozo, algunos de los movimientos y redes creados en Jalisco. En torno a los sismos de 1985, organizaciones civiles y organizaciones eclesiales de base en Ciudad Guzmán, impulsaron la reconstrucción de viviendas y posteriormente entre otras acciones fueron actores relevantes en relación a la observación electoral de 1988 (algunos de los grupos formados posteriormente se sumaron a Alianza Cívica). En Guadalajara, acorde a lo mencionado por Alonso y Blanco (1999), entre 1991 y 1992 se manifestaron diferentes grupos en contra de la inseguridad, uno de estos fue la agrupación conocida como Las Mujeres de Negro (mujeres en lo general de niveles económicos altos). En 1992, sucedieron las explosiones del Sector Reforma y se destacó el trabajo en torno a las víctimas. En 1993 fue asesinado el Cardenal Posadas, organizaciones civiles, grupos sociales, el PAN y diversos grupos de iglesia conservadores se manifestaron en el movimiento conocido como Una Sola Voz, solicitando aclarar y resolver el caso, repudiando la inseguridad y la violencia.

Desde otra perspectiva en 1993 se crearon la Red de Apoyo Mutuo para la Asistencia Social (RAMAS). La Coordinadora de ONGs de Mujeres (Milenio Feminista) y el Consejo Técnico de ONGs impulsado desde la SEDESOL para analizar proyectos surgidos desde la sociedad civil. En 1994 surgió Alianza Cívica Jalisco, con la participación de agrupaciones muy diversas unidas en torno a una acción cívica, la observación integral del proceso electoral federal y estatal. En 1994 apareció el Foro de Organizaciones Civiles (FOCIV), partiendo de una preocupación compartida por la falta de recursos y por la intención gubernamental de modificar el régimen fiscal de las organizaciones; además de buscar la coordinación y apoyo entre las organizaciones pretendían el impulso de alternativas de acción desde las propias organizaciones y la gestión de políticas públicas dirigidas a atender problemas sociales. Como novedad en la acción impulsadas por el FOCIV se promovió entre los candidatos a gobernador una serie de propuestas para crear mecanismos claros e institucionales de articulación entre las OSC y el gobierno, así como una ley para fortalecer los trabajos de las OSC. En 1994, varios grupos se sumaron al movimiento generado por el EZLN, y se formó entonces la Asamblea Jalisciense por la Paz que reunió a organizaciones civiles, sociales, a grupos de iglesia (no conservadora) y a persona a título individual. En 1998 se gestó el colectivo Voces Unidas que logró llevar al Congreso la primera iniciativa popular a nivel nacional, la iniciativa de Ley en contra de la violencia intrafamiliar en Jalisco.

Hacia finales de los noventa se creó a nivel nacional lo que podría entenderse como una red de redes, una “macro red”²⁴ llamada Poder Ciudadano. Si bien tuvo acciones estatales relevantes, Poder Ciudadano Jalisco cobró importancia en el sur del estado. Asumió un papel protagónico en la elaboración y el seguimiento de agendas públicas en los procesos electorales del año 2000 y permaneció activa hasta el segundo semestre del 2007. Del 2000 al 2003 tuvo presencia el Colectivo Jalisciense por los Derechos Humanos, que además de agrupar a OSC incluyó a fracciones sindicales y empresarios. En el 2001 se creó el Colectivo Jalisco Incluyente en el cual participan OSC y entidades públicas autónomas como la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Este colectivo impulsó la aprobación de una ley estatal en contra de la discriminación, misma que los diputados frenaron. A partir del 2002 se formó el capítulo Jalisco de Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), que ha utilizado una metodología sencilla y objetiva para vigilar la transparencia en diferentes municipios del estado. En el 2003 se creó en Jalisco una red de OSC cuyo principal objetivo fue realizar análisis del contexto de la entidad, ésta fue conocida como Espacio Civil de Investigación y Análisis Social (ECIAS) que contribuyó a debatir con los diputados (de nueva cuenta), la iniciativa de ley de fomento a OSC y la reforma a la ley de participación ciudadana.

No podemos dejar de mencionar algunas agrupaciones surgidas por problemas específicos como el movimiento de los deudores de la banca y el movimiento por los fraudes en cooperativas de ahorro. Más recientemente los problemas ambientales en el lago de Chapala, la conservación de bosques, el suministro de agua en Guadalajara (incluyendo lo relativo a la presa de Arcediano), los problemas por la contaminación de los ríos en Juanacatlán y El Salto, han generado importantes movilizaciones de colonos, OSC y académicos.

El alcance de estas redes (operativo y mediático) ha sido diverso, algunas agrupaciones como Alianza Cívica fueron el referente estatal de agrupaciones nacionales por lo cual se potenció la difusión de sus análisis y procesos, situación que obviamente no pasó con otras redes o movimientos. De hecho podría decirse que algunas redes o movimientos prácticamente pasaron desapercibidas en la opinión pública.

²⁴ Daniela Pastrana, en el artículo llamado “La nueva relación con el gobierno”, que apareció en el diario La Jornada, el domingo 8 de diciembre del 2002, la llama “macrored”. La idea de que Poder Ciudadano pretendía un papel más protagónico la comenta Héctor de la Cueva, en ese mismo artículo.

Algunas redes y movimientos de índole urbano-popular:

- Unión Independiente de Inquilinos (UII) (1981)
- Frente Democrático de lucha Popular (1981)
- Comité Popular del Sur (1981)
- Frente Zona Oriente (1983)
- Frente Democrático de Lucha Popular (1984)
- Coordinadora de Colonias Populares (1986)
- Frente de Organizaciones Sociales Independientes de Jalisco (1988)
- Movimiento Popular 6 de Julio (1989)

Redes y movimientos de índole cívico-social:

- Convergencia de Organismos Civiles, Jalisco (1992)
- Una sola Voz (1993)
- Red de Apoyo Mutuo (1993)
- Consejo Técnico de ONG's (1993)
- Movimiento Ciudadano Jalisciense (1993)
- Foro de Organizaciones Civiles (1994)
- Colectivo Ecologista de Jalisco
- Alianza Cívica, Jalisco (1994)
- Asamblea Jalisciense por la Paz (1995)
- Voces Unidas (1998)
- Poder Ciudadano Jalisco (1999)
- Colectivo Jalisco Incluyente (2001)
- Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) (2002)

Cabe mencionar que se mantienen vivos algunos movimientos urbanos y/o populares, sin embargo su presencia pública no es la misma que en los años ochenta. Por su parte los colectivos de corte cívico lograron una relevante presencia en los años 90, y si bien aún se mantienen vivos algunos de ellos hasta la fecha del presente escrito, no cuentan con importante presencia pública salvo de forma coyuntural.

III. De vuelta sobre las Visiones en relación a las OSC

Retomando las diferentes percepciones sobre la importancia en la acción y el aporte que la sociedad civil y sus diversas formas organizativas, ilustraremos algunos aspectos significativos de su accionar en Jalisco.

1) La visión de la sociedad civil democratizadora e impulsoras de derechos.

Bajo la visión de la sociedad civil en la cual se apuesta a una radicalización de la democracia por medio de un incremento de la participación y la autonomía de la ciudadanía (ciudadanía activa), los miembros de la sociedad civil pueden ser equiparados con grupos cívicos de vocación pública (preocupados por asuntos públicos y el debate público). Romero (2001:22), en esta línea complementa la idea de que las OC buscan que la democracia llegue a la atención de sus necesidades básicas y que se convierta en una forma de vida en la cual la distribución del poder vaya acompañada por la igualdad social y económica.

Presenciamos una tendencia a la interacción de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Jalisco, en torno la democratización, la reivindicación de derechos fundamentales y la expansión de nuevos derechos. La apertura democratizadora facilitó su acción cívica e impulsó su participación en la elaboración de agendas ciudadanas para la incidencia, en foros públicos y/o iniciativas de leyes, en la búsqueda por modificar políticas de gobierno de tal manera que los individuos no fueran vasallos o simples beneficiarios de la asistencia del Estado, sino portadores de derechos que el Estado debe garantizar a través de distintas vías. Cabe repetir que en las décadas de los 80 y 90 diversas organizaciones en Jalisco impulsaron importantes avances en torno a institucionalizar los derechos de la infancia y garantizar derechos de las mujeres (políticos por ejemplo). Pero también se articuló el trabajo de diversas organizaciones de la sociedad civil en torno a un eje común de acción, la democratización, en tal perspectiva se puede mencionar la labor realizada por Alianza Cívica y el Movimiento Ciudadano por la Democracia entre otros.

Debemos tener presente que en Alianza Cívica se coordinaron diversas asociaciones de asistencia y promoción/desarrollo, agrupaciones sociales y religiosas, además de personas que actuaron a nivel individual. En torno al Foro de Organizaciones Civiles (FOCIV), también se articularon organizaciones tanto de asistencia como de desarrollo. Algo similar pasó en Poder Ciudadano Jalisco pero debe distinguirse en este movimiento una fuerte presencia de agrupaciones de base religiosa, pero con interés cívico explícito. El ya mencionado movimiento Voces Unidas que impulsó la primera iniciativa ciudadana (nacional), fue una suma de agrupaciones de la sociedad civil de muy diversa índole.

Por otro lado no debe perderse de vista que las organizaciones con tendencia conservadora también salieron a la calle a defender sus derechos. La organización conocida como las Mujeres de Negro salió para exigir mayor seguridad pública y la Alianza Fuerza de Opinión Pública ejerció su derecho a opinar públicamente. No podemos negar que se empezó a abrir el debate en el espacio público y se manifiesta la diversidad de visiones, y posturas sustentadas en derechos. Hoy día grupos que defienden el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo, justificadas en la Constitución y en tratados internacionales, se confrontan abiertamente con grupos conservadores que buscan penalizar cualquier causal de aborto. La lucha por los derechos es un asunto público donde la sociedad civil en Jalisco ha ganado terreno.

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

2) La visión neoliberal de la sociedad civil.

Desde esta perspectiva se definió a la sociedad civil como el conjunto de asociaciones sin objetivo político que formaban la vida civil y que entre otras actividades se encargaban de construir albergues, hospitales, escuelas, templos, etcétera. Las organizaciones humanitarias

(filantrópicas), no políticas, implicadas en esta visión han proporcionado en Jalisco una red de seguridad para las víctimas de la estrategia de liberalización y privatización del campo económico. Estas organizaciones han constituido un movimiento en sí mismas, debido en parte a la incapacidad estatal para dar respuesta a demandas crecientes de una porción de la población excluida del bienestar social. En esta línea Alonso y Blanco (1999) ofrecen una serie de ideas que podrían retomarse como signos de alerta para reconocer si las OSC funcionan exclusivamente bajo este perfil neoliberal:

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

Debe considerarse que en Jalisco existen organizaciones que podrían considerarse “ingenuas” o con una tendencia apolítica, que ofrecen una fórmula de asistencialismo acrítica a los modelos de exclusión social y a la acción de los gobiernos en esta línea. Por su parte existen otras que se ubican desde una lógica conservadora como decididamente contribuyes a mitigar los estragos de las políticas neoliberales al tiempo que buscan preservar el orden en la sociedad. Sin embargo también debe mencionarse que algunas de las organizaciones tradicionalmente acríicas han ampliado su análisis y visión sobre los problemas sociales, y posicionados desde una actitud cívica (sin modificar de fondo su práctica), han impulsado la reivindicación de derechos y la modificación de política para beneficio de las personas o sectores sujetos de su atención. Como ya mencionamos la apertura democratizadora facilitó su acción cívica e impulsó su participación en iniciativas públicas para cambiar prácticas de gobierno y políticas hacia una lógica que garantice derechos (ver por ejemplo a los niños como sujetos de derecho).

3) En torno a la visión posmoderna de la sociedad civil

En la actualidad mundial se impulsa como valor la tolerancia y se busca la globalización, a la sociedad civil además de reconocerle su acción solidaria se le reconoce que pueden traspasar cada vez con más facilidad las fronteras regionales y nacionales para

compartir con otras OSC acciones de lucha e identidades. Acorde a lo explicitado por Kaldor (2005:23), se vislumbra la construcción de sociedades civiles globales, impulsadas por los entramados de las OSC y las redes globalmente organizadas, dispuestas a emprender acciones solidarias y contestatarias en diferentes partes del planeta.

En los años noventa empezó a integrarse con más claridad la sociedad civil jalisciense a la nacional y global. Organizaciones, movimientos y redes cívicas, se articularon entre sí y crearon primero vínculos a nivel nacional que luego se trasladaron a lo internacional. No puede dejarse de lado que grupos jaliscienses a favor de la equidad de género, ambientalistas, de derechos humanos en general, a favor de los indígenas y luchadores pro democráticos, pasaron la barrera nacional y empezaron poco a poco y con consistencia la interacción solidaria internacional.

En la actualidad ya no son extrañas las visitas de miembros europeos de Amnistía Internacional en Jalisco, tampoco resulta extraño que elaboren informes y aporten recomendaciones en torno a casos de tortura y presos políticos en Jalisco. Al mismo tiempo no resulta extraño que grupos ecologistas de otros países participen en foros y planteen sus análisis sobre lo que ocurre en el Lago de Chapala y en otras partes del estado que padecen problemas ambientales. La lucha por garantizar derechos ha llevado a buscar apoyos y crear contrapartes solidarias a nivel nacional pero también internacional.

IV. Representatividad de las OSC ante el Gobierno

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

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

tendrá que realizar las revisiones que convengan al marco legal en materia de participación social”.

Por su parte la Secretaría de Desarrollo Humano de Jalisco, en el año 2003 dio a conocer su proyecto “Comparte” específico para OSC, en el cual se expresa que: los organismos de la Sociedad Civil juegan un papel fundamental en el desarrollo social del Estado, enriquecen la corresponsabilidad mediante la participación en la generación de oportunidades para la mejora de la situación que apremia en su comunidad²⁵. En síntesis, se identifica y reconoce la importancia de las organizaciones civiles en las actividades de desarrollo y la concreción de políticas, a la vez se ubica que faltan mecanismos de interacción más adecuados para el logro de esta tarea común.

Ahora bien este interés por incorporar la participación de las organizaciones civiles en la toma de decisiones no parece que sea igual para todos los tipos de organizaciones. Los gobiernos y autoridades panistas pareciera que implementan una lógica diferenciada de relaciones con las OSC. Por un lado en cierta medida motivan, apoyan y confían en las organizaciones de corte más cercano al asistencial, fundamentalmente en las registradas ante el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), en las organizaciones de con sustento religiosos, y algunas organizaciones de promoción sobre todo aquellas dedicadas a la educación y desarrollo comunitario. En términos generales podría decirse que el gobierno no tiene problemas para relacionarse con aquellas organizaciones que contribuyen a atender problemas sociales, que no realizan incidencia sociopolítica y critiquen sus acciones, que estén registradas y que realicen una labor profesional (no se confía en aquellas organizaciones que podrían haberse constituido para lucrar de manera disfrazada).

Por otro lado las formas de relación se vuelven más complejas y hasta problemáticas con los movimientos y organizaciones de la sociedad civil de corte progresista, que manifiestan interés explícito en la incidencia sociopolítica, que son autónomos, realizan difusión pública de sus opiniones, y que exigen el cumplimiento de los diferentes derechos de la sociedad ante el gobierno. Cabe resaltar que si bien a las organizaciones de promoción se les identifica principalmente por su aporte en el ámbito social, la defensa del medio ambiente, de derechos humanos, la lucha por la equidad de género, entre otros aspectos, algunas de ellas implementan

²⁵ Esta cita es tomada del material escrito que fue elaborado y repartido por la Secretaría de Desarrollo Humano en la reunión para dar a conocer el proyecto Comparte, en noviembre del 2003. A la vez este material se basa en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2001-2007

acciones ciudadanas de vigilancia crítica ante políticas y acciones de los gobiernos. No es extraño que organizaciones interesadas en la equidad de género critiquen la actuación de la Secretaría de Salud o de la Comisión de Género del Congreso.

Así entonces, la disminución de la actividad subsidiaria de los gobiernos hace más necesario que la sociedad y sus organizaciones actúen públicamente y contribuyan a la solución de problemas sociales, sin embargo ésta participación plantea riesgos para el gobierno. En términos de libertad de asociación y de expresión cualquier persona o asociación podría actuar y emitir comentarios en torno a la labor que un gobierno realiza, sin embargo desde una perspectiva socio-política a los gobiernos no les conviene que las organizaciones de la sociedad civil critiquen su acciones y políticas. Reygadas (1998), da cuenta que la asistencia y la promoción son instituciones que se refieren a vínculos complejos de relaciones o implicaciones entre sujetos de la sociedad civil y de la sociedad política. En la medida que el gobierno no tiene los recursos y ha cedido la atención de algunos problemas sociales a la sociedad civil no debe impedir su labor y en la medida de lo posible debe apoyarla, por otro lado y en contra partida, no puede permitir que la sociedad civil atente contra el proyecto estatal o nacional que desde la lógica del gobierno y de los poderes detrás de éste, se busca construir. Las formas de relación y los vínculos se generan y concretan, a partir de diferentes imaginarios de país²⁶, en la búsqueda de establecer la hegemonía para marcar una dirección intelectual y moral, en la formación de consensos sociales, ya sea a través de discursos, principios, valores y normas, ya sea a través de prácticas sociales o a través de formas institucionalizadas de acción en diversos terrenos.

Existen posturas diversas sobre la actividad socio política que deberían desarrollar las OSC. Desde una visión general García (1997) simplemente sugiere que las OSC (identificándola como “Tercer Sector”) debe participar en el ámbito público: “lo crucial es que la esfera pública se expande para incluir iniciativas que provienen directamente de la participación de los ciudadanos”. Por su parte en el Centro Antonio Montesinos (2002), se sugiere que la sociedad civil debe no sólo participar en el ámbito público sino luchar por ampliar la lógica política, incidir en las políticas y decisiones que tomen quienes llevan el rumbo del país, en ese sentido proponen que por incidencia debe entenderse el: “proceso consciente e intencionado de la ciudadanía para influir, persuadir o afectar decisiones de elites

²⁶Reygadas (1998) usa el término imaginario como un referente colectivo de la realidad, puede consultarse el apartado: “*Las iniciativas sociales: imaginar, hacer*”.

institucionales (en donde necesariamente aparece el gobierno), que generen un cambio o transformación en los cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos acotados”.

Debe quedar claro que no existe una práctica de participación incluyente y son pocos los espacios de participación adecuados para lograr comunicación e interacción que lleven a una toma de decisiones conjunta entre los gobiernos y las OSC. Si bien los gobiernos en su discurso asumen que deben generar espacios para posibilitar la interacción, las OSC mencionan despectivamente que por la deficiente articulación las políticas públicas se diseñan “desde los escritorios”, alejadas de la realidad, sin el respaldo y la participación de la sociedad civil que podría ayudar con su experiencia y vínculos.

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

Por otro lado, en México cuando se reconoce el trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil no necesariamente se da cuenta de su aceptación. Olvera (1999:14) menciona que la derecha en México “especialmente el Partido Acción Nacional, desconfía de la sociedad civil” y la caracteriza como una “señora” a la que la izquierda suele invocar en su provecho. Sin embargo, ante la pérdida de credibilidad en la eficiencia de los gobiernos, como bien documenta Acotto (2003), en la conciencia de algunos sectores sociales las organizaciones civiles empiezan a considerarse como nuevas formas de representación, gracias a la identificación positiva que sobre ellas se tiene y el alto grado de compromiso que manifiestan con causas consideradas como “nobles y solidarias”. Como mencionamos, no puede obviarse

la importante labor que han desempeñado y desempeñan las organizaciones civiles en la atención de problemas sociales, la defensa y promoción de derechos, y en la democratización de nuestro país. Las OSC son actores relevantes que ya no pueden ser ignorados.

V. Las OSC parte del debate contemporáneo

Existen numerosas publicaciones de carácter fundamentalmente sociológico en relación a movimientos como Alianza Cívica y Voces Unidas, que se han dado a conocer nacionalmente. Eso no impide que se puedan continuar investigando los movimientos que surgen cotidianamente en Jalisco. Recientemente el movimiento en torno al agua y en contra de la Presa de Arcediano, los movimientos en torno a la movilidad urbana o la contaminación de acuíferos han sido referentes de acción ciudadana y bien podrían ser referentes de estudio. Los problemas sociales, la acción solidaria ciudadana, el impulso democratizador y la lucha por la vigencia de derechos fundamentales son aspectos que se interrelacionan, son y serán factores que puedan observarse detrás y en frente de las luchas sociales.

En relación a las organizaciones civiles (de asistencia, promoción/desarrollo, derechos fundamentales) se han realizado estudios principalmente para ubicarlas geográficamente, tipificar su acción, identificar sus formas de trabajo y conocer sus necesidades de fortalecimiento institucional. Podemos en estas líneas mencionar los trabajos de análisis e investigación que en Jalisco han desarrollado el ITESO y la Secretaría de Desarrollo Humano, el Consejo Técnico de ONG's con Pastoral Social y de Corporativa de Fundaciones, entre otros más. Es importante tener presente que las investigaciones realizadas hasta el momento sobre las organizaciones civiles se refieren fundamentalmente a su práctica interna, dan cuenta de logros y fortalezas pero también de carencias y contradicciones dentro de las organizaciones. Aun en el ámbito interno faltaría profundizar en torno a diversos aspectos por ejemplo: la falta de recursos económicos estables, de personal, la falta de planeaciones con visión estratégica y de largo plazo, la falta de profesionalismo (más corazón que conocimiento), y lo relativo a liderazgos centralizados que poco permiten el desarrollo horizontal.

Otro ángulo para realizar investigaciones en referencia a este sector, sería con respecto a su visión social y política, así como a sus formas de interacción con otros actores como

pueden ser los partidos y el gobierno (sobre lo cual ya han escrito algo Alonso y Blanco). Puede tenerse en cuenta que se dificulta estudiar a estos actores en la medida que: a) sus formas de participación social y de articulación obedecen a la visión de las juntas de gobierno propias de cada organización, b) Manifiestan gran diversidad de dimensiones, actividad, madurez organizativa y áreas de interés, c) Algunas carecen de registro y es difícil ubicarlas, d) Por la falta de recursos son organizaciones frágiles institucionalmente.

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

CAPÍTULO 4:

ESPACIOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN JALISCO

I. Formas y significados de la interacción Sociedad Civil-Estado, en Jalisco

Esta investigación busca realizar una contribución al conocimiento sobre los procesos de democratización del Estado mexicano a través de profundizar en las formas y significados de la interacción entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC), particularmente de las organizaciones civiles (OC) y los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional (PAN) en Jalisco. Específicamente nos enfocaremos a investigar la interacción en espacios donde se toman conjuntamente (en forma cogestiva), decisiones públicas que en principio deberían tener carácter vinculatorio (obligatorio). Al identificar y analizar significados en las relaciones, finalidades, recursos, posibilidades, límites y líneas de acción en torno a la participación e incidencia pública en estos espacios, aportaremos al conocimiento de dinámicas de democratización en Jalisco y posiblemente por extensión, en otros estados gobernados por el Partido Acción Nacional.

Sin negar avances en cuanto a creación de leyes e institucionalización de mecanismos (referéndum plebiscito, iniciativa popular, etc.), que posibilitan la democracia directa y semi directa; reconociendo que se han creado algunos espacios que propician la participación ciudadana en asuntos públicos, debe considerarse que la democratización en Jalisco impulsada por los gobiernos panistas es limitada, intencionadamente limitada. Pareciera que existe una doble lógica en el actuar de los gobiernos, se crea una ley de participación ciudadana que difícilmente puede ser usada por la falta de recursos y el desgaste que representa para la ciudadanía. Se invita a participar en procesos colectivos de planeación estatal que penosamente retoman las propuestas de los ciudadanos. Se crean espacios para la toma conjunta de decisiones (sociedad–gobierno), reglamentados de tal manera que difícilmente las

organizaciones participan en la planeación de actividades. En general y acorde a la propuesta de Bernard (1994:102) en el sentido de que toda investigación inicia por formular un problema, cabe preguntarse: ¿Los mecanismos para posibilitar la participación y la democratización de espacios públicos, creados e implementados durante los gobiernos panistas de Jalisco entre 1995 y el 2006, realmente posibilitan la incidencia de la sociedad civil y en particular de las organizaciones civiles, en asuntos públicos y agendas de gobierno?

Primero debe mencionarse que la lucha por la incidencia aún se da en las calles. Es un hecho que la sociedad civil históricamente ha interactuado con el gobierno y ha logrado incidir en sus acciones, sin embargo por lo general lo logra en las calles, a través de procesos informales de negociación o presión que son públicamente notorios y ocasionalmente conflictivos. Un ejemplo de este tipo de interacción informal sociedad civil–gobiernos, se observó en relación al paso a desnivel sobre la Avenida López Mateos, en la colonia La Calma. Durante varios años los vecinos de la colonia La Calma ubicada en Zapopan, Jalisco (clase media urbana, Distrito 10 electoral, fundamentalmente panista), habían solicitado al gobierno un colector de aguas pluviales y un paso a desnivel en la Av. López Mateos. Los vecinos fueron recibidos en diferentes ocasiones pero no fueron adecuadamente atendidos en las instancias y comités municipales, inclusive participaron en espacios de diálogo directo con el Presidente Municipal. Se llegó al extremo de que los vecinos debieron realizar una movilización con carteles, cerrar calles y realizar plantones en el primer bimestre de 2006, específicamente en los meses previos a la jornada electoral (que también fue estatal), para conseguir una verdadera respuesta del gobierno a su solicitud, por lo cual en junio de 2007 se inauguró el paso a desnivel. Este es sólo uno entre muchos ejemplos de los cotidianos mecanismos informales de comunicación y atención de demandas entre la población y el gobierno, en el cual se evidencian las fórmulas de presión y negociación sujetas a la estrategia o perseverancia de los ciudadanos, así como a la buena voluntad o como en este caso a la coyuntura política, del gobernante en turno.

Lo anterior sucede porque los espacios de participación abiertos por las leyes son tortuosos. Se mencionó ya que en 1998 fue creada la Ley de Participación Ciudadana de Jalisco, misma que reglamenta importantes mecanismos de participación en la lógica de democracia directa o semidirecta (Ramírez, 2002:14), en referencia a que algunos mecanismos como la iniciativa popular, el plebiscito y referéndum se encuentran subordinados al escrutinio

y formalidad de democracia representativa. En el caso de una iniciativa popular, elaborar la iniciativa y recabar las firmas necesarias es sólo un primer paso. Al entregarla al congreso ésta es revisada, reinterpretada o manipulada por los diputados. Debe recordarse que en la iniciativa popular de violencia intrafamiliar, mientras la ciudadanía pedía que se generara una ley y un Instituto, los diputados decidieron que eso no era necesario y que bastaba con reformar algunos códigos y crear un Consejo. Así entonces estos mecanismos además de estar subordinados a la lógica de la democracia representativa (y los intereses de los partidos), implican un gran desgaste en recursos (económicos, de tiempo y organizativos), para los ciudadanos, por lo cual se ha preferido emplear otras fórmulas (informales) de acercarse a los diputados en el caso de proponer leyes o modificaciones. Eso sucedió con la iniciativa de ley en contra de la discriminación que fue entregada directamente a los diputados por el movimiento social llamado Jalisco Incluyente, en 2006 y se evitaron el desgaste proceso de recaba firmas. Los diputados admitieron la pobre aplicabilidad de la Ley de Participación Ciudadana, y por ello a mediados de 2007 trabajaron en una reformulación de la Ley que la hiciera más accesible, misma que hasta la fecha no han terminado.

En la medida que diversos mecanismos de atención ciudadana y de participación demuestran notorias deficiencias, surge la interrogante ¿qué tan efectivos resultan otros mecanismos o espacios creados para posibilitar la participación ciudadana?. Es un hecho que se han creado espacios de participación (en el ámbito estatal), que no están destinados a atender necesidades específicas de colonias o barrios. Algunos de estos espacios son consejos o comités consultivos y otros son juntas de gobierno que explícitamente posibilitan la toma de decisiones conjunta (sociedad–gobierno), sobre políticas pública. Obviamente estos espacios son públicamente relevantes y a la vez complejos, en ellos se generan factores que posibilitan o limitan la efectividad de la incidencia y en general los resultados esperados. Presuponemos a manera de hipótesis, que la estructura de estos espacios de participación tiende a favorecer que prevalezca la voluntad y el criterio de las autoridades. Sin embargo y desde otra perspectiva, inferimos que en relación a la efectividad de estos espacios debe también considerarse la capacidad de propuesta, de generar consensos y posibilidad de acción de las organizaciones civiles que en ellos participan.

En estos espacios de participación institucionalizada se debaten y deciden políticas y acciones que afectan al estado y que en un momento dado pueden llegar cambiar la realidad de

amplios grupos de población. Por ello nos preocupa que se pueda configurar a través de ellos una fórmula de apertura democrática que permanentemente sea parcial, acotada, y preferencial, que a partir de la existencia de reglamentos y controles tendenciosos, y la posible selección a modo de actores u organizaciones, se propicie una fórmula de simulacro participativo que sólo sirva para legitimar acciones o políticas con características autoritarias. La existencia de estos espacios de participación es importante pero deben ser analizados puesto que si no funcionan como verdaderos lugares de encuentro, debate y toma de decisión conjunta, pueden deformar y avasallar la participación. Si estos espacios no funcionan adecuadamente y no generan políticas que brinden respuesta a las inquietudes de la sociedad, las organizaciones y movimientos continuarán usando los caminos y mecanismos no institucionales, informales y en ocasiones caóticos de manifestación pública e interacción con el gobierno.

Como hipótesis de esta investigación planteamos que los gobiernos panistas de Jalisco, si bien reconocen la importancia de la participación ciudadana como fórmula de gobierno para avanzar en la democratización y el desarrollo, la limitan. Mantienen un control discrecional sobre los espacios de participación institucionalizados de tal manera que difícilmente las organizaciones de la sociedad civil podrían incidir y modificar decisiones públicas importantes. Es cierto que se han aprobado leyes, constituido mecanismos y generado espacios de participación a través de los cuales se pretende concentrar, encauzar la participación ciudadana, pero la apertura democrática a la participación ha sido sumamente controlada, parcial, costosa y sesgada. En este sentido la posibilidad real de incidencia de las OC a través de los mecanismos y espacios institucionalizados es limitada y por ello es poco probable que se afecten decisiones o políticas relevantes de gobierno. En cualquier caso es importante analizar las formas y los significados en la interacción que se genera en los espacios institucionalizados de participación para identificar pistas que contribuyan a la democratización de Jalisco.

II. Pertinencia de la Investigación

1) La importancia del panismo y la ampliación de la democracia

Consideramos que la pertinencia social del tema a investigar, acorde a lo propuesto por King, Keohane y Verba (2000:26), puede analizarse a partir de dos condiciones: 1) Su importancia social. 2) Sus aportaciones concretas y la posibilidad de explicar la realidad.

Como mencionamos en el primer capítulo, con el paso de los años vamos reconociendo una triste realidad en relación con la democracia electoral en nuestro país. Si bien se ha mejorado la implementación de los procesos electorales, sobre todo en relación a los aspectos de equidad y transparencia, y éstos procesos han servido para reafirmar culturalmente los derechos políticos de los ciudadanos, la democracia representativa no ha pasado a ser distributiva y poco se ha avanzado en una democracia donde participen cotidiana y decididamente los ciudadanos. Afirmamos que debe revalorarse el uso de la política para fortalecer la democracia, lo cual incluye abrir la posibilidad de una participación ciudadana que pueda influir en definiciones de gobierno y con ello se pueda aportar a soluciones integrales de gobernabilidad y desarrollo para el país. El fortalecimiento y la presencia pública (crítica y activa) de la sociedad civil, que logre una adecuada interacción con el gobierno en espacios institucionalizados, se debe convertir en un factor relevante para impulsar el bienestar y desarrollo con equidad.

Por otra parte los gobiernos panistas (y Jalisco no es la excepción), representaron la alternancia y con ello la esperanza de un cambio hacia la ampliación de la vida democrática en la sociedad. La importancia del panismo en general, se aprecia en el importante cúmulo de votos electorales a nivel federal y en diferentes estados de la república, así como en los recursos públicos que reciben del IFE. Es importante el dato de que el presupuesto del Instituto Federal Electoral para el año electoral 2006 superó al del programa Oportunidades (que apoya a los pobres del país), y los partidos políticos recibieron una muy relevante suma de recursos vía prerrogativas públicas. Recibieron en total 4 913 millones de pesos, el PRI recibió 1 265.3 millones de pesos y el PAN recibió poco más de 1 145 millones de pesos²⁷.

²⁷ Estos datos se dieron a conocer públicamente en el diario *La Jornada* del lunes 15 de agosto del 2005, en la nota titulada “El presupuesto del IFE supera en 10% al de Oportunidades”, aparecida en la sección de política.

En el estado de Jalisco, con las elecciones del 2006, los panistas ganaron la gobernatura por tercera ocasión consecutiva, pero además han logrado mantener en diferentes períodos la mayoría de diputaciones en la Cámara. En síntesis, el PAN tiene gran importancia electoral, es un partido que cuenta con importantes recursos económicos de origen público, y además genera, gracias a la historia de dominio priísta, una expectativa de apertura y consolidación de la democrática. Es una institución que ha impulsado la democracia representativa en el país, pero ha influido en algunos estados en lo particular, como es el caso de Jalisco.

Sin embargo y a pesar de su discurso democrático, los gobiernos panistas se enfrentan a una tensión o conflicto en relación con las formas y nivel de participación de la sociedad civil en acciones públicas o asuntos de gobierno. Miembros relevantes del PAN han manifestado su desconfianza en algunas organizaciones que componen la sociedad civil. Como ya mencionamos Olvera (1999:14) da cuenta que dirigentes del Partido Acción Nacional “desconfían de la sociedad civil”. Por otro lado Alonso y Blanco (1999) dan cuenta de una contradicción en la que incurren los gobiernos panistas en relación con las organizaciones de colonos (vecinales), “quieren que la gente se organice democráticamente pero temen a los grupos organizados”, prefiere tratar con individuos que con organizaciones. Desde otra perspectiva Isunza (2006a: 275) destaca que en el “discurso de varios funcionarios públicos se identifica una especie de núcleo duro del Estado, en el cual la participación ciudadana tendría una dificultad especial intrínseca para desarrollarse”, particularmente en relación a temas importantes para el gobierno como seguridad pública y política económica, entre otros.

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

Por el valor y la importancia de la democracia para impulsar la satisfacción de las necesidades fundamentales. Por la importancia del PAN en el país y en Jalisco, tanto por los

recursos que posee como por ser portador de esperanza democratizadora, considero que el tema de la interacción sociedad civil y gobiernos panistas (específicamente el análisis de los espacios institucionales de participación) debe ser reconocido como socialmente relevante.

2) Los espacios de participación y la realidad social.

Sobre los gobiernos panistas de Jalisco y la apertura democrática que posibilite la participación de la sociedad civil, Ramírez (1999, 2002), Romero (2001), Alonso y Blanco (1999), Gallardo, Días, Ramírez, Torres, Ramos, Limón (1998), han planteado tesis generales en torno a esta interacción. Debe tenerse en cuenta que estas tesis fueron propuestas en torno al primer períodos de gobierno estatal del PAN (entre 1995 y el 2000), sin embargo en buena parte mantienen su vigencia.

Las tesis son las siguientes:

- Gallardo *et al* (1998:78) afirman que en los primeros años de gobierno de Alberto Cárdenas la vía de interlocución de la SC con el gobierno fue acotada, “no ha habido interlocución real de las organizaciones de la sociedad civil con el gobierno del estado, parece ser que respecto de la participación de la sociedad en los asuntos públicos de su interés, el gobierno de ACJ sólo es capaz de ver y usar vías institucionales y formales”.
- Ramírez (1999:64) afirma que el gobierno del PAN es más anticorporativo que pluralista: “está teniendo lugar un quiebre o cambio significativo en la forma en que se articulan e interviene los actores centrales en los asuntos claves para la vida de la ciudad: de fundamentalmente corporativa y cupular a semicorporativa e inicialmente plural. Pero se trata de un proceso que involucra a segmentos reducidos de la sociedad y que se encuentran en una etapa de definición”.
- Por su parte Romero (2001:28) sostiene que “el tipo de democracia con el que se compromete el proyecto histórico del panismo es el de una democracia limitada, sin justicia social, en donde no se cuestiona la explotación ni la exclusión que su modelo económico neoliberal genera”.

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

A partir de la visión amplia de democracia y la posibilidad de participación e interacción entre sociedad civil y Estado, Isunza (2005) plantea una hipótesis relativa a los diferentes gobiernos en el país: “Muchos de los mecanismos de relación sociedad civil – estado no son eficientes porque funcionan principalmente como medios para legitimar la acción de los gobernantes y no como contrapartes efectivas del poder gubernamental, como auténticos mecanismos de participación corresponsable”. Se desprende que la manera como se ha conducido la apertura política, ha propiciado la proliferación de mecanismos que buscan legitimidad de gobierno y no la eficacia de las políticas generadas. Agrega además que en los ámbitos estatales “sobresalen los órganos colegiados con representación ciudadana, tanto consultivos como cogestivos, sumando 56% de la oferta de participación institucional. Su desempeño depende tanto del diseño y las capacidades que tengan estos órganos como del tipo de actores que participen en ellos”.

En la medida que una apuesta de los gobiernos panistas de Jalisco frente a la apertura democrática ha sido generar leyes, mecanismos y/o espacios de participación ciudadana, el analizar si estos espacios realmente posibilitan la participación, identificar las condiciones de la participación, las posibilidades de incidencia de las organizaciones y reconocer la eficacia pública del espacio, nos permitirá dar cuenta si son usados para legitimar al gobierno, si son espacios desaprovechados por la sociedad civil, o son espacios estructuralmente inoperantes, entre otras posibilidades. Así entonces, en palabras de Isunza (2006b), este tipo de investigaciones permite “aquilatar enseñanzas a favor de la democratización en el país”, y también nos permite reconocer los límites y obstáculos impuestos a la participación ciudadana.

Esta investigación se plantea como objetivo conocer y comprender, cómo son y en qué condiciones se dan los procesos de interacción entre organizaciones civiles y los gobiernos panistas de Jalisco, a través de analizar los espacios de carácter institucional creados para posibilitar la participación ciudadana y la toma conjunta de decisiones de interés público (Estado-sociedad civil). La intención de esta indagación es ubicar los alcances y límites de la incidencia pública de las organizaciones civiles que participan en estos espacios. El objetivo de

esta investigación, implica un trabajo de conocimiento y análisis con respecto a relaciones, procesos, normas y conductas entre otros aspectos, por lo cual se ubica en el terreno de la investigación cualitativa.

III. Definición de los casos a investigar

1) Espacios de interacción institucionalizados, sociedad civil y gobierno, en los cuales se aprecia posibilidad de cogestión.

Menciona Isunza (2005, 2006a, 2006b) que desde una perspectiva institucional la relación entre sociedad civil y Estado puede analizarse tomando en cuenta el grado de formalidad-informalidad de los mecanismos de interacción existentes en relación a la participación ciudadana, transparencia o rendición de cuentas. En México, y Jalisco no es la excepción, coexisten cotidianamente mecanismos formales (identificados en leyes, reglamentos, acuerdos, etcétera), con mecanismos informales de interrelación tanto de presión (mítines, plantones, tomas de oficinas), como de diálogo y negociación (mesas de concertación), como de comunicación (las visitas de autoridades a colonias y barrios) entre otros más.

A los espacios de interrelación (de contacto) intencionales que implican intercambio entre sociedad civil y el Estado, Isunza (2005, 2006a, 2006b) los identifica como interfaces socio estatales (ISE). Estas interfaces son espacios de conflicto en los cuales se efectúan interacciones generalmente asimétricas en relación a las fuerzas en juego.

Identifica tres ISE de tipos cognoscitivos:

- Interfaz de contribución (participación social informativa). $SC \rightarrow E$, en el cual la sociedad civil informa al Estado.
- Interfaz de transparencia (información gubernamental). $SC \leftarrow E$, en la que el Estado informa a la sociedad civil.
- Interfaz comunicativa (colaboración informativa). $SC \leftrightarrow E$, en la que sociedad civil y Estado se informan mutuamente, se comunican.

Reconoce tres ISE de tipo político, estos son:

- Interfaz mandataria (Democracia directa, Control social), $SC \Rightarrow E$, en la que la sociedad civil controla, domina o dirige al Estado.
- Interfaz de transferencia (políticas públicas subrogadas, transferencia de políticas), $SC \Leftarrow E$, en la que el Estado controla, domina o dirige a la sociedad civil.
- Interfaz cogestiva (cogestión), $SC \Leftrightarrow E$, en donde la sociedad civil y Estado mantienen una relación de cogestión. Ejemplos de este tipo son los Consejos Electorales del IFE y otros consejos cuyas decisiones son de carácter vinculatorio.

Para lograr el objetivo de esta investigación, deberá profundizarse en la interacción gobierno y organizaciones de la sociedad civil, que se da en los espacios de participación con las siguientes características (características del objeto de estudio):

- En los espacios donde el Estado y la sociedad mantienen una relación de cogestión y las decisiones pretenden ser de carácter vinculatorio.
- Institucionalizados a partir de leyes elaboradas durante los gobiernos panistas de Jalisco, en la medida que son un referente importante en el discurso de la apertura democrática de los gobiernos (como ya se ha previamente establecido)
- Donde explícitamente se dé lugar a la participación o ya estén participando organizaciones civiles (OC).

2) Identificación de los espacios institucionales de participación a estudiar

Partiendo del interés por analizar la interacción que se da en los mecanismos institucionales de participación de carácter cogestivo, lo primero a identificar es cuáles y cuántos de estos espacios existen en Jalisco. Debe tenerse presente, como afirma Cortés (2005) que no importa si se realiza una investigación cuantitativa o cualitativa, ambos estudios requieren de muestreos y un punto de partida relevante para evitar sesgos es contar con una definición clara y precisa del marco muestral.

Debe entonces responderse a las preguntas: ¿qué mecanismos institucionales de participación existen en los cuales se da la cogestión?, ¿cuáles fueron creados en los gobiernos panistas de Jalisco de 1995 a la fecha?, ¿en cuáles participan organizaciones de la sociedad civil?

Para obtener esa información se acudió a la página del Congreso del Estado de Jalisco, donde se logró apreciar que estaban vigentes 126 leyes (hasta junio del 2006), obviamente, sólo unas cuantas se crearon o modificaron entre 1995 y 2006. Para el recuento que a continuación se presenta no se incluyeron modificaciones a códigos o reglamentos específicos, exclusivamente se contemplaron las leyes estatales.

1. En este período se elaboraron diversas leyes que dan vida formal a Universidades, tales como la Universidad Tecnológica de Jalisco, la Universidad Tecnológica de la ZMG, del Instituto Tecnológico Superior de Arandas, entre otras instituciones de educación superior (9 en total)

2. Se elaboraron o modificaron diversas leyes de carácter general donde no se aprecia la puesta en marcha de espacios o mecanismos formales para dar cabida y encauzar la participación de la sociedad civil. Ejemplos de estas leyes son:

- Ley orgánica de la procuraduría general de justicia del estado de Jalisco. Aprobación: 15 de enero de 1998. Publicación: 5 de febrero de 1998.
- Ley de desarrollo urbano del estado de Jalisco. Aprobación: 2 de julio de 1993. Decreto 20888.- se reforman los artículos 216 y 286.-mar.10 de 2005.
- Ley de educación pública del estado de Jalisco. Aprobación: 26 de agosto de 1997. Publicación: 6 de septiembre de 1997. Actualizada el 21 de septiembre de 2005 con la publicación del decreto 20925
- Ley de promoción turística del estado de Jalisco. Aprobación: 25 de abril de 2002. Publicación: 28 de mayo de 2002. Revisada con la publicación de los decretos 20871 y 20872 el 18 de enero de 2005.
- Ley de responsabilidad patrimonial del estado de Jalisco y sus municipios. Aprobación: 20 de agosto de 2003.publicación: 11 de septiembre de 2003.
- Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado de Jalisco. Aprobación: 27 de noviembre de 1997.publicación: 23 de diciembre de 1997. Revisado con la publicación del decreto 20860 el 12 de enero de 2005.
- Ley del Centro de atención para las víctimas del delito. Aprobación: 31 de enero de 1998 publicación: 7 de marzo de 1998.

- Ley del gobierno y la administración pública municipal del estado de Jalisco. Aprobación: 23 de agosto de 2000. Publicación: 5 de octubre de 2000. Decreto número 20119.- se reforma la fracción. vii del artículo 37.-oct.18 de 2003.
- Ley del organismo público descentralizado “Hospital Civil de Guadalajara”. Aprobación: 31 de marzo de 1997.
- Ley orgánica del Instituto Cultural Cabañas. Aprobación: 13 de noviembre de 1980. Publicación: 18 de diciembre de 1980. Decreto 14784.- -sep.3 de 1992.
- Ley del organismo público descentralizado “Servicios de Salud Jalisco”. Aprobación: 31 de marzo de 1997. Publicación: 10 de abril de 1997.
- Ley del patrimonio cultural del estado de Jalisco y sus municipios. Aprobación: 18 de diciembre de 1997. Publicación: 20 de enero de 1998. Fe de erratas.-18 de marzo de 1999.
- Ley del presupuesto, contabilidad y gasto público del estado de Jalisco. Aprobación: 29 de diciembre de 1997. Publicación: 20 de enero de 1998. Revisado con publicación de la fe de erratas al decreto 20886 el 24 de junio de 2005.
- Ley del procedimiento administrativo del estado de Jalisco y sus municipios. Aprobación: 16 de junio de 2000. Publicación: 15 de julio de 2000.
- Instituto de información territorial del estado de Jalisco. Aprobación: 30 de enero de 1998. Publicación: 3 de febrero de 1998.
- Ley para el fomento económico del estado de Jalisco. Aprobación: 9 de enero de 2001. Publicación: 17 de febrero de 2001. Revisada con publicación del decreto 20859 el 12 de enero de 2005.

3. En este período se aprobó una ley fundamental para fomentar y organizar la participación ciudadana en general, vía mecanismos de democracia directa o semidirecta.

- Ley de Participación Ciudadana para el estado de Jalisco. Aprobación: 31 de enero de 1998, publicación: 7 de marzo de 1998.

4. Se crearon o modificaron leyes en las cuales explícitamente se intenciona y promueve la participación de la sociedad civil, sin que ello implique la creación o desarrollo de algún espacio formal de participación ciudadana.

- Ley orgánica de la procuraduría de desarrollo urbano. Aprobación: 18 de enero de 2001. Publicación: 13 de marzo de 2001. Que en su Artículo 3, apartado IX. Menciona como objetivo: Promover la participación de los grupos sociales en los procesos de consulta que se convoquen en materia de desarrollo urbano; en coordinación con los Consejos de Colaboraciones Municipales.
- Ley de planeación para el estado de Jalisco y sus municipios. Aprobación: 16 de noviembre de 2000. Publicación: 19 de diciembre de 2000. Que en su Artículo 9º. Menciona: el sistema estatal de planeación democrática es el conjunto de condiciones, actividades, procedimientos, instancias e instituciones en el que participan las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal; los sistemas de información y consulta; los organismos de los sectores privado y social y la sociedad en general, vinculados funcionalmente y respetando su respectiva autonomía, para llevar a cabo en forma coordinada y concertada, el proceso de planeación del desarrollo estatal.

5. De igual manera se crearon o modificaron leyes en las cuales se da origen a espacios formales de participación específicos para ciudadanos a título individual (no como parte de organizaciones). Tal es el caso de leyes que dan vida a consejos ciudadanos de organismos públicos.

- Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Aprobación: 23 de diciembre de 1997. Publicación: 20 de enero de 1998. Reformada el 13 de febrero de 2001. Decreto número 20566.- reforma el art. 28, agosto 26 de 2004. Actualizada con publicación del decreto 20566 el 27 de agosto de 2004.
- Ley Electoral del Estado de Jalisco. Aprobación: 28 de abril de 1997. Publicación: 29 de abril de 1997. Actualizada con la fe de erratas del decreto 20906 el 24 de junio de 2005. A partir de la cual se creó el Consejo y posteriormente el Instituto Estatal Electoral de Jalisco.
- Ley de transparencia e información pública del estado de Jalisco. Aprobación: 16 de diciembre de 2004. Publicación: 6 de enero de 2005. A partir de la cual se crea el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, en donde existe un Consejo ciudadano.

- Consejo para la atención de las víctimas del transporte público. Organismo público desconcentrado dependiente de la secretaría de salud del gobierno de Jalisco. Expedición: 6 de enero de 2005. Publicación: 8 de enero de 2005. Participan en el Consejo representantes del gobierno, de las diferentes líneas de transporte, de la Cámara de Comercio y un ciudadano a título individual.

6. Se crearon también leyes a partir de las cuales se dan vida a diferentes espacios de participación que en su seno contemplan la presencia explícita de organizaciones (o personas que representan organizaciones) de la sociedad civil. Tal es el caso de:

- Ley de Desarrollo Social para el estado de Jalisco. Aprobación: 16 de diciembre de 2004. Publicación: 25 de diciembre de 2004. Crea el Consejo Estatal para el Desarrollo Social, órgano consultivo del Gobierno del Estado, de participación ciudadana y que coadyuvara en la planeación, instrumentación y evaluación de la Política Estatal de Desarrollo Social. En éste se da cabida a dos consejeros ciudadanos que participen en organizaciones sociales, civiles y asistenciales que realicen actividades relacionadas con el desarrollo social.
- Ley de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes en el estado de Jalisco. Aprobación: 25 de septiembre de 2003. Publicación: 25 de octubre de 2003. Actualizada el 5 de abril de 2005 con la publicación de la fe de erratas al decreto 20792. Artículo 46: De lugar a la Comisión estatal coordinadora para el desarrollo y protección de las niñas, los niños y adolescentes. La Comisión es un órgano consultivo que tiene por objeto vigilar y coordinar la planeación y aplicación de las políticas públicas, encaminadas a atender y proteger a las niñas, los niños y adolescentes; y dependerá administrativamente de la Secretaría de Desarrollo Humano. Artículo 47, En el cual participan:..., Las tres instituciones de asistencia social privada que su objeto sea la atención a las niñas, los niños y adolescentes, con mayor representatividad en el Estado, a invitación del Titular del Ejecutivo, previa convocatoria a la sociedad.
- Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar del estado de Jalisco. Aprobación: 4 de diciembre de 2003. Publicación: 18 de diciembre de 2003. Crea el Consejo Estatal para la Prevención, Atención de la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI) en el estado. En la junta de gobierno del Consejo acorde al Artículo 15, participan:..., o) tres especialistas en la materia de las instituciones de educación superior más

representativas en el estado a propuesta del presidente del consejo; y p) tres vocalías, a cargo de representantes de los organismos sociales que se hayan destacado por su trabajo y estudio en la materia de violencia intrafamiliar, invitados anualmente mediante convocatoria del ejecutivo del estado.

- Ley del Instituto Jalisciense de las Mujeres. Aprobación: 18 de diciembre de 2001. publicación: 29 diciembre de 2001. En su Artículo 9 menciona que el Instituto se integra por: La Presidenta; La Junta de Gobierno; La Secretaría Ejecutiva; Las unidades administrativas y desconcentradas. En la Junta de Gobierno participa como representante un delegado del consejo, con voz pero sin voto. En su Artículo 21. mencionan que el Consejo es un organismo de participación social representado por indígenas, instituciones académicas, asociaciones civiles, organismos no gubernamentales, empresariales y demás sectores sociales que aseguran la representación de la sociedad jalisciense.
- Ley orgánica del Instituto Jalisciense de la Juventud. Aprobación: 31 de enero de 2002. Publicación: 12 de febrero de 2002. Que en su Artículo 10 menciona: El Instituto contará con los siguientes órganos: I. Junta Directiva; II. Dirección General; y III. Consejo Estatal de la Juventud. El Artículo 11 menciona: La Junta será el órgano supremo del Instituto. Artículo 12.- La Junta se integrará por...; V. Cinco Vocales que podrán ser los representantes de los Organismos de la Sociedad Civil y de las Asociaciones u Organismos Juveniles Ciudadanos que tengan relación con el objeto del Instituto, quienes serán nombrados por el Presidente de la Junta previa convocatoria expedida por el mismo. Artículo 23.- El Consejo es un órgano de consulta y de promoción de los programas y políticas destinados a la protección, bienestar y desarrollo integral de la juventud y al fomento de los valores humanos y comunitarios. Que estará conformado por;..., IV. Hasta cinco representantes de entidades, organismos o asociaciones de los sectores público, privado o social, que sean conformadas por jóvenes cuya competencia se vincule con la esencia del Instituto.
- Ley del Organismo Público Descentralizado Patronato del Centro de Ciencias y Tecnología. Aprobación: 30 de enero de 1998. Publicación: 3 de marzo de 1998. Que en su Artículo 1. El “Patronato del Centro de Ciencias y Tecnología”, tendrá por objeto el rescate y fomento del Centro Tecnológico Planetario Severo Díaz Galindo. Artículo 3. El “Patronato del Centro de Ciencias y Tecnología” tendrá carácter de

institución no lucrativa y su patrimonio..., En cuyo consejo directivo participan representantes de las diversas instituciones de educación superior del Estado.

- La Ley de Fomento a la Ciencia y la Tecnología del estado de Jalisco. Aprobación: 12 de abril de 2000. publicación: 6 de mayo de 2000. sección II. vigencia: 7 de mayo de 2000. Artículo 3.- Se crea el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (COECYTJAL), como un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Gobierno. Artículo 8.- El COECYTJAL contará con la siguiente estructura orgánica: el Consejo Directivo; la Comisión Consultiva; y el Director General. Artículo 9.- El Consejo Directivo del COECYTJAL, se integrará ..., Como Vocales, los Titulares o sus respectivos representantes de las siguientes entidades públicas del Poder Ejecutivo Estatal, así como de los organismos privados siguientes: b) Del sector privado: El Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco; El Centro Empresarial de Jalisco; El Consejo Agropecuario de Jalisco; La Fundación Produce Jalisco, A.C.; La Delegación Regional Occidente de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, Telecomunicaciones e Informática; Consejo Mexicano de Comercio Exterior Delegación Jalisco. c) Del Sector Educativo: 1) La Universidad de Guadalajara; 2. Un representante elegido entre las Instituciones de educación superior que cuenten con centros de Investigación Científica y Tecnológica o impartan posgrados a nivel doctorado.

En síntesis:

a) En este período se elaboraron 9 leyes que dan vida formal a instituciones de educación superior

b) Se elaboraron o modificaron 22 leyes de carácter general donde no se aprecia la puesta en marcha de mecanismos o espacios formales de participación de la sociedad civil.

c) En este período se crearon 2 leyes en las cuales explícitamente se promueve la participación de la sociedad civil, sin que ello implique la creación o desarrollo de algún mecanismo o espacio institucional de participación ciudadana.

d) Se crearon o modificaron 4 leyes en las cuales se da origen a mecanismos formales de participación específicos para ciudadanos a título individual (no representan a organizaciones).

e) Cabe resaltar que en este período se creó una ley fundamental para fomentar y organizar la participación ciudadana vía mecanismos de democracia (semi) directa. Tal es el caso de la Ley de participación ciudadana para el estado de Jalisco.

f) Por último, se crearon o modificaron 7 leyes a partir de las cuales se generan espacios (institucionales) de participación, que en su seno contemplan la representación explícita de organizaciones de la sociedad civil.

Ante la diversidad de temas y modalidades de interacción presentes en estos siete espacios, se decidió realizar una selección con la doble intención de evitar desviaciones en la muestra y priorizar los casos más representativos.

No seleccionamos para este estudio a los espacios de participación surgidos de: Ley del Patronato del Centro de Ciencias y Tecnología, y de la Ley de Fomento a la Ciencia y la Tecnología del estado de Jalisco, por dos razones:

- Estos espacios son especializados y de alguna manera se tornan elitistas en la medida que los asuntos a los cuales se abocan; el rescate del Planetario y el desarrollo de la ciencia y tecnología, son especializados y ajenos a los problemas y necesidades primarias de la sociedad civil.
- También es importante tomar en cuenta que debido a esta especialización se privilegia la participación de instituciones de educación superior como representantes de la sociedad civil, además de algunas de cámaras y consejos (agropecuarios, industriales y comerciales). Esta lógica selectiva en la selección y la representación especializada para estos consejos lleva a una visión parcial, sesgada y particular (centrada en la ciencia), de la interacción sociedad civil y gobierno.

Tampoco se analizarán los espacios institucionales de participación derivados de las leyes de desarrollo social y de la Ley de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes. En la medida que el Consejo Estatal para el Desarrollo Social y la Comisión Estatal Coordinadora para el desarrollo y protección de las niñas, los niños y adolescentes, son de entrada espacios de consulta, no se explicita que posean carácter cogestivo (toma de decisiones conjuntas), y por ello no serían vinculatorias sus opiniones. Debe tenerse presente que en este estudio se decidió únicamente seleccionar espacios institucionalizados de participación de carácter cogestivo.

Los casos seleccionados para la presente investigación, en la medida que no se evidencian problemas de sesgo y cumplen en lo general con los requerimientos (ser espacios institucionales de participación cogestivos, en los cuales participan organizaciones de la sociedad civil), son los espacios derivados de:

- Ley orgánica del Instituto Jalisciense de la Juventud
- Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar del estado de Jalisco
- Ley del Instituto Jalisciense de las Mujeres

IV. Método y técnicas de investigación

Se cuenta entonces con tres espacios (tres casos), que se deberán conocer a profundidad, de tal manera que al analizarlos y comparar el conjunto de la información, se podrán realizar inferencias en torno a las relaciones y niveles o formas de interacción entre OCS y gobierno, así como identificar las posibilidades reales de incidencia de las OC a través de estos espacios institucionales de participación.

En función de cumplir con los objetivos de la investigación se realizará una investigación de tipo cualitativa. Acorde a lo dicho por Ruiz (2003:23), la investigación cualitativa pretende captar el significado de las cosas (procesos, comportamientos, actos, etc.), más bien que describir los hechos sociales. Se basa en un lenguaje más conceptual y metafórico y su procedimiento es más inductivo que deductivo. La metodología cualitativa comprende técnicas que posibilitan acercarse a las normas, conductas y significados de los actores. Este tipo de trabajo se centra generalmente en el estudio de un caso o en un reducido número de ellos; se busca estudiar en forma global o exhaustiva un acontecimiento o unidad. Se sirve de entrevistas a profundidad o de análisis detallados de materiales históricos.

Debe tenerse presente que una forma de hacer confiables los estudios de caso es compararlos (en este caso se podría comparar la normatividad, la mecánica de interacción y posibilidad de incidencia), para ello debe buscarse ser sistemático. King *et al* (2000: 56-57) subrayan la necesidad de que al hacer una comparación controlada, los datos deben ser

recogidos sistemáticamente tomando en cuenta las mismas variables en unidades seleccionadas cuidadosamente. Esa comparación estructurada, centrada y precisa en estudios de caso descriptivos hace factible utilizar la información para realizar inferencias descriptivas o causales.

1) Las técnicas empleadas

Como primer paso, previo propiamente a la investigación, se realizó una exploración para identificar y ubicar con mayor precisión a los actores participantes de cada espacio, con ello definir a los informantes que podrían abrir las puertas de forma confiable. De igual manera el sondeo ayudó a precisar algunas variables temáticas para las entrevistas.

Acorde a los resultados de la exploración y teniendo en cuenta a los actores que componen los espacios de participación seleccionados, se consideró conveniente recurrir a tres técnicas para obtener información que pudieran desarrollarse en forma paralela y complementaria.

- En forma primaria se realizarán entrevistas a informantes representativos.
- Se amplió y complementó la información de cada caso con diversas fuentes impresas o electrónicas: leyes, material periodístico, actas de reuniones, boletines y otros materiales impresos con información sobre los espacios.
- En forma secundaria se acudió a la observación participante en reuniones de trabajo. La observación participante permite acceder a información diferente a la que puede surgir en las entrevistas y ofrece también la posibilidad de verificar la información obtenida a través de otros métodos (acorde a lo mencionado por González de la Rocha y Villagómez²⁸).

Entendemos que la entrevista es una técnica para obtener información mediante una conversación profesional acorde a lo que propone Ruiz (2003:165). Nos enfocaremos a realizar entrevistas personales directas (para obtener testimonios personales), de carácter semi dirigido o como las llama Bernard (1994:209), semi estructuradas. Entendemos la entrevista semi

²⁸ Esta afirmación se encuentra en el artículo “¿Encuesta o etnografía?”, que forma parte del libro de Cortés Fernando, Escobar Agustín y De la Rocha Mercedes, que al redactar este trabajo se encontraba en etapa de publicación en el Colegio de México con el título *Método Científico y Política Social*.

dirigida como una forma de diálogo coloquial, libre, flexible, dinámica, en forma de preguntas abiertas, pero dirigida por un guión que debe ser cubierto en lo general. Este tipo de técnica de entrevista conducida temáticamente y no totalmente abierta (en la medida que existe una guía), se justifica ya que deberán de entrevistarse a diversos funcionarios públicos y actores que posiblemente solo brindarán una o dos oportunidades para dialogar con ellos sobre el tema y además no creemos que nos brinden muchas horas de sus agendas.

Con respecto al sujeto de la entrevista, contemplamos a actores representativos de la institución y de las OSC que conforman cada espacio, con la finalidad de obtener la pluralidad de visiones y profundizar en la información sobre cada mecanismo. El criterio primordial para la selección de entrevistados fue que hubieran participado directamente en los espacios institucionales de participación, fueran consejos o juntas de gobierno. Cabe aclarar que las entrevistas se realizaron entre marzo y noviembre del 2006, salvo una que se realizó a principios del 2007.

Listado de informantes entrevistados y entrevistadas

CEPAVI	INJMUJER²⁹	INJUVENTUD
Gobierno	Gobierno	Gobierno
SDH: Maximina Bastida. Coordinadora de Grupos Vulnerables		
Institución	Institución	Institución
Lourdes de la Hidalga. Directora	Lic. Rocío García Gaytán. Presidenta	Lic. Rosalía Castellanos Aguilera. Coordinadora de Servicios Juveniles
O Civiles	O Civiles	O Civiles
IMDEC: María Teresa Zúñiga	Misión Mujer: Elisa Cepeda CAMPO: Araceli Leprón	Misión Mujer A.C.: Elizabeth Sotomayor Barrios Unidos en Cristo: Eduardo Gorostieta García Mar Adentro de México A.C. Francisco Javier Reyes
Académicos	Académicos	Académicos
U. de G. Juan Carlos Ramírez, Investigador	U. de G: Martha Villaseñor. (Representante del consejo) ITESO: Carlota Tello	

²⁹ Se consideró conveniente acceder a más información y por ello se realizó una entrevista en febrero del 2007.

Con la finalidad de no perder de vista el objetivo de la investigación y atender a la sistematización ordenada de la información surgida de las entrevistas, se decidió emplear una guía de preguntas que manejara variables temáticas comunes para todos los entrevistados, con la intención de que la comparación estructurada, centrada y precisa posibilitara realizar inferencias. Como punto de partida para generar la guía de entrevista se tomaron en cuenta variables de análisis muy generales que en su conjunto pudieran atender el objetivo de la investigación, estas variables fueron:

- Contexto en el que se desarrolla el espacio: qué problema social le da origen, quiénes impulsaron la creación del mecanismo, quién y por qué propuso el caso de estudio.
- Cómo se inscribe el espacio de participación en la ley: Qué motiva la conformación, cuál es la finalidad del mecanismo explícita en la ley, cuáles son sus alcances, fecha de creación.
- Cómo es la conformación del mecanismo institucional de participación: cómo es la composición, cómo y quién elige a los miembros, cuántos representantes de las OC participan, cuántos representantes del gobierno.
- Cómo se generan los planes de trabajo; quién los propone, cómo se consensan, qué responsabilidades adquieren los participantes, cómo se evalúan.
- Cuáles son los recursos propios del mecanismo para realizar su labor: Cuentan con recursos propios, cuentan con un operador, qué facultades tiene el operador, reciben sueldo los operadores, tienen lo necesario para realizar su labor.
- Cómo se da la interacción entre los actores: es formal o informal, es vertical, posibilita transmitir información y generar diálogo
- La participación de las OC dentro de estos mecanismos: Cómo participan las organizaciones, cómo conciben su participación, qué recursos pone la organización al servicio del mecanismo, qué espera obtener la OC al participar en estos mecanismos, qué capacidades tiene la organización al participar en estos mecanismos, qué favorece y qué limita la incidencia de las organizaciones.
- Eficacia de los mecanismos: Qué resultados concretos ha tenido, qué acciones se han desarrollado, qué políticas se han implementado o modificado, qué acciones de gobierno se han impulsado o modificado.

Cabe mencionar que al realizar las entrevistas, iniciar la revisión de la información escrita y empezar su análisis, se definieron con mayor precisión las categorías generales de análisis. Como bien menciona Rodríguez (1996), las categorías si bien pueden ser predefinidas por el analista (antes del trabajo de campo), éstas pueden surgir a medida que se analizan los datos. En otras palabras puede seguirse un método deductivo o uno inductivo para generar categorías, en este caso surgió un modelo mixto. Fue conveniente presuponer algunas categorías tentativas que sirvieran de guía o pilar para las entrevistas, pero también y con el avance de la investigación (en sus aspectos teórico y práctico), se vio conveniente considerar la ampliación o inclusión de categorías que contribuyeran a profundizar los datos de campo y delimitar la investigación.

No debe extrañar (de hecho debe considerarse criterio de validez), que los objetivos y las hipótesis influyan y se reflejen en las categorías, Rodríguez (1996:210) por ello afirma en torno a las categorías que “las fuentes habituales son el marco teórico y conceptual de la investigación, las cuestiones o hipótesis que la guían, las categorías ya usadas en estudios de otros investigadores o incluso los propios instrumentos de investigación empleados”.

Además de las entrevistas se obtuvo y analizó material impreso, reglamentos, códigos y relatorías complementarias:

- En relación al Consejo Estatal para la Atención de la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI), 2 relatorías de eventos públicos realizados (con participación de la Junta), boletines informativos mensuales, actas de reuniones del Consejo, publicaciones sobre programas de trabajo y notas periodísticas. Dos libros que dan cuenta de la iniciativa popular que impulsa la generación del CEPAVI. La Ley y el reglamento que lo institucionalizan.
- En relación al Instituto de las Mujeres se contó con algunas actas de reuniones de consejo y material informativo que han elaborado. Los informes anuales de trabajo, relatorías de algunas actividades, su Ley y reglamento. Conviene aclarar que se aprovechó la oportunidad para acceder a más información y se realizó otra entrevista en febrero del 2007.
- Sobre el Instituto de la Juventud se obtuvo un CD con la planeación hasta el 2006 que incluye sus principales actividades, materiales de difusión (informativos), y revistas de la

institución. Se accedió a la versión electrónica de las actas de la Junta y del Consejo, también a su Ley y el reglamento. De esta institución tenemos material complementario, en particular una denuncia que pesa sobre su anterior director por acosos sexual y el testimonio de un directivo de organización que nunca se enteró que su agrupación había propuesto a un representante para la junta directiva.

Después de realizar las entrevistas se transcribieron y se elaboró un esquema básico y general de análisis a partir de las categorías que se consideraron adecuadas para facilitar la sistematización y el análisis de la información.

V. Ubicación sobre los ámbitos y categorías para el análisis de los espacios de cogestión

1) El ámbito de la incidencia pública

No siempre existe por parte de la sociedad civil y en particular de las organizaciones civiles interés explícito por interactuar con el gobierno para generar cambios en el ámbito público. La historia autoritaria del PRI en México contribuye a justificar la búsqueda de autonomía y a la vez la desconfianza de las organizaciones de la sociedad civil sobre la acción de los gobiernos. Por otro lado, algunos grupos sea por necesidades, coyunturas o por estrategia de acción efectivamente buscan la interacción y pretenden ejercer presión en las autoridades para generar espacios de participación a través de los cuales logren influir e impulsar cambios en acciones, leyes y reglamentos, decisiones políticas y programas públicos de las instituciones del estado. Esta intencionalidad de acción y de cambio no se da en todos los ámbitos, es reflejo de una necesidad y parte de una cultura participativa y democratizadora de la sociedad.

La incidencia pública es un concepto que cobija diferentes acciones o procesos de participación ciudadana (de diversa índole y nivel de complejidad), conscientemente destinados a lograr influencia en actores relevantes y/o cambios en asuntos de interés público.

Específicamente la incidencia pública se ha definido como: “Proceso de movilización de la sociedad civil con el objetivo de influir o persuadir a un actor con poder de decisión” (Movimiento Ciudadano por la Democracia), “Proceso consciente e intencionado para la consecución de un cambio concreto” según alude el Centro Antonio Montesinos (CAM 2002)³⁰. Se desprende entonces que la incidencia es una modalidad de participación ciudadana que posee un fin (influir y/o cambiar) sobre actores concretos (como puede ser el gobierno), para lograr cambios en asuntos públicos. A las interacciones que se crean entre sociedad civil y gobierno cuya intención sea generar cambios, podemos identificarlas como relaciones de incidencia, obviamente entre las relaciones de incidencias se pueden contemplar las relaciones que implican cogestión, es decir, en el ámbito de la incidencia se encuentra el ámbito de la cogestión.

Es evidente que no todas las interacciones que buscan influir o generar cambios son efectivas lo cual nos invita a reconocer y analizar los diversos factores que pueden formar parte de los procesos de incidencia (serie de acciones coordinadas destinadas a lograr el objetivo de influencia y/o cambio).

Factores vinculados al desarrollo de los procesos de incidencia:

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

Estos factores deben ser punto de referencia para el análisis de datos en la medida que son de gran relevancia, pero obviamente se requieren de otros elementos teóricos para lograr profundización en mecanismos específicos de incidencia tales como la cogestión.

³⁰ Estas definiciones fueron tomadas del trabajo realizado por el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos (2002)

2) El ámbito de la Cogestión (máximo grado de incidencia en espacios institucionalizados)

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

Como se ha mencionado algunas modalidades de interacciones entre sociedad civil y gobierno privilegian el intercambio de información y la consulta, por lo cual se sustentan en la comunicación y no necesariamente se pretende o logran generar compromisos por las partes (sociedad civil – gobierno) o acciones vinculatorias. Las organizaciones pueden entonces ser convocadas a participar simplemente para escuchar, o para ofrecer opiniones y consejos de manera puntual sin que exista la obligación de que estas opiniones sean formalmente tomadas en cuenta, pero contribuyen en la práctica a legitimar las decisiones de gobierno. Debe tenerse presente que existen esquemas o fórmulas de participación que lejos de cuestionar el poder tienden a justificarlo.

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

Es así que el mayor nivel de influencia que se puede lograr en una relación de interacción entre gobierno y organizaciones civiles es el de cogestión o codecisión. Iturraspe (1986) afirma que la cogestión implica y pone el énfasis en una codecisión, es decir, en un proceso real de toma conjunta de decisiones. Según la enciclopedia *Encarta* (2006) el término cogestión significa Gestión Común, pero en forma amplia se entiende como la forma de participación del personal en la administración o gestión de una empresa. En el ámbito social

se referiría a la participación de los ciudadanos en administración y gestión de los organismos públicos. En refuerzo a lo anteriormente dicho Isunza (2005) afirma que una relación de cogestión, es aquella en la cual la Sociedad Civil y el Estado administran un proceso en forma conjunta (entre dos o más partes). Esta definición da cuenta de un grado relevante de participación en el cual aquellos que podrían identificarse como los “dirigidos” asumen un papel diferente y participan activamente en la toma de decisiones logrando un nivel de relaciones más horizontal con aquellos que suelen ser los dirigentes.

El modelo de participación que implica codecisión o cogestión tiene sus orígenes en el ámbito laboral-sindical. Iturraspe (1986:40) menciona que después de la Segunda Guerra Mundial, durante el proceso de reconstrucción de Alemania y con la intención de reemplazar el esquema de empresa organizado durante el período totalitario, se produjo la experiencia de cogestión más generalizada y que posteriormente se fue perfeccionando con nuevas leyes que aumentaban el poder de decisión de los obreros sobre todo en las grandes empresas. La política de cogestión (en alemán *Mitbestimmung*), daba a los sindicatos un mayor poder de decisión en el lugar de trabajo. Ahora bien, con el avance de la democracia el modelo de participación que implica cogestión se ha extendido en ámbitos más allá del laboral.

El CAM (2002) menciona que para las organizaciones civiles la posibilidad de ejercer la “corresponsabilidad” en los mecanismos de interacción sociedad-gobiernos, parte de compartir el poder de decisión, pero teniendo clara diferencia de funciones y atribuciones para cada actor. La corresponsabilidad se traduce en la participación activa y global en el proceso de decisión, implementación y evaluación de las acciones y va más allá de la emisión de opiniones, o bien de una asociación basada en el intercambio de recursos por servicios específicos.

Algunos factores que influyen en la posibilidad de la cogestión son:

- El contexto en el cual se desarrolla
- La estructura institucional
- La representatividad de los actores
- Las normas en la cual se basa (equilibrio numérico, de voto, de convocatoria)
- El grado de preparación y cultura política de los participantes
- La información que poseen los participantes

2.1 Condiciones de equidad y viabilidad en los espacios de participación

a) Estructura y representatividad en el espacio de cogestión

Debe actuarse con prudencia porque los esquemas o estructuras para posibilitar la participación de la sociedad civil en el ámbito público son complejos y engañosos. Debe analizarse si los ciudadanos participan en calidad de representantes de sus organizaciones o de un sector social. Si los representantes (los designados), son seleccionados por sus pares de la organización a través de fórmulas democráticas o simplemente se autonombran y en la práctica no representan a su organización. Si son seleccionados por el gobierno, por lo cual se generan esquemas de participación ciudadana sin representatividad. Así entonces es relevante identificar las fórmulas y normas que de manera estructural limita la representatividad de los participantes en estos espacios.

Puede también darse el caso de tener espacios de participación en los cuales existe representatividad pero que ésta este limitada por las reglas o los fines del espacio de participación. Tal podría ser el caso de las juntas en donde la representación de las OSC es minoritaria y por ello no puede cambiar el sentido de alguna votación. Desde otra perspectiva puede ser el caso del representante a un grupo minoritario, al cual se le pida que represente a un conjunto amplio de agrupaciones (se le adjudica ser el representante de todos los pueblos indígenas, por ejemplo). Así entonces cuando se afirma que deben existir espacios institucionalizados que permitan la participación de la sociedad civil es de gran importancia verificar que su estructura y lógica de conformación realmente posibilite una adecuada y suficiente representatividad.

Siempre se corre el riesgo de que los espacios de participación funcionen simplemente como una pantalla de pseudo democracia para encubrir o legitimar acciones autoritarias de gobierno, y que realmente no ofrezcan oportunidades reales a la sociedad civil para incidir en políticas públicas, posicionar propuestas o para impulsar acciones de interés público. Si en verdad los gobiernos pretenden que estas instancias funcionen deben no sólo buscar una estructura que posibilite un diálogo horizontal y una toma de decisiones equilibrada. Deben tomar en cuenta la diversidad y generar las condiciones (normas, recursos) para que los representantes de la sociedad logren sinergia con el gobierno. Fortalecer a la sociedad civil es

parte de un proceso para fortalecer al Estado (Estado en referencia a todo el sector público). Como menciona Delamaza (2005:17), modernizar el Estado no se refiere solamente a lograr mayor eficiencia en los procedimientos administrativos, tampoco implica convertir al Estado en un generador de negocios, desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática modernizar al Estado implica implementar un modelo para conducir democráticamente al país involucrando al conjunto de actores y componentes.

Elementos a analizar que posibilitan una adecuada representatividad en los espacios donde se busca la cogestión son:

- La normatividad relativa a la representatividad de los participantes en estos espacios.
- Los mecanismos propios del espacio que influyen sobre la representatividad.

b) Mecanismos que posibilitan una adecuada interacción en la cogestión

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

Los elementos que posibilitan una adecuada relación de incidencia al interior de los espacios, vinculados al modelo de cogestión, van desde transmitir la información en forma adecuada hasta que existan condiciones para lo que Iturraspe (1986:41) llama cogestión paritaria u orgánica, grado en la cual se requieren de elementos institucionales que obliguen a un equilibrio paritario y equitativo de fuerzas. Es por ello importante para el análisis tomar en cuenta los elementos y mecanismos que hacen viable la participación en la cogestión.

Basados en la propuesta de Iturraspe (1986:41), pueden proponerse cuatro elementos de interacción necesarios para favorecer una adecuada equidad y viabilidad de la cogestión. Debe explicitarse que puede darse uno o pueden darse los cuatro; pero Iturraspe (1986) sugiere

que la toma conjunta de decisiones es mejor en la medida que se cumple adecuadamente con los cuatro elementos de participación. Obviamente no es cuestión de cumplir o no; también influye la calidad del cumplimiento, porque no es lo mismo mandar información con tiempo para su lectura que dar la información el mismo día de la reunión. Se deben identificar si se cumple adecuadamente con estos elementos, porque en esa medida las decisiones son más conscientes, sustentadas, viables.

Los cuatro elementos que posibilitan una adecuada interacción (relaciones de equidad y viabilidad), en los espacios donde se busca la cogestión son:

- Adecuada información: elemento fundamental dentro del proceso de conocimiento de cara a la toma de decisiones, porque sin la adecuada información no es posible involucrar activamente y críticamente a las partes.
- Consulta de opciones: un grado superior a la información, necesario para obtener la anuencia de los interesados o de sus organizaciones con la intención de definir el rumbo de las decisiones. Algunas consultas pueden considerarse de carácter vinculante, en el sentido de que el resultado define formalmente el rumbo de la decisión que impulsarán los representantes.
- Fiscalización: posibilidad y recursos para poder supervisar y evaluar las acciones realizadas, aspecto importante para poder valorar y sustentar la toma de decisiones.
- Paridad en la Cogestión: implica gestionar y tomar conjuntamente decisiones.

Este último elemento podría reflexionarse a partir de tres “aspectos” que nos ayudan a valorar si es real la equidad en la cogestión, esos aspectos son:

- El derecho de veto sobre determinadas decisiones.
- La negociación (no el voto), como aspecto formal para llegar a acuerdos entre las partes antes de tomar las decisiones.
- Integración equilibrada de representantes de sectores involucrados.

2.2 Obstáculos para la cogestión

Podemos identificar que existen factores externos a los espacios de interacción que influyen en las relaciones de incidencia y propiamente en la cogestión. Estos elementos se pueden identificar como obstáculos que limitarían, atrasarían o impedirían la implementación de acuerdos y procesos. El análisis de estos obstáculos nos puede ofrecer pistas para valorar la viabilidad de la cogestión.

Mencionamos que Abers (2000:9) realizó un estudio en torno a la posibilidad de empoderamiento de las organizaciones cívicas en relación a la toma de decisiones sobre los presupuestos participativos en Brasil y destacó la existencia de obstáculos que imposibilitan implementar las decisiones. Se retomaron algunas de sus ideas como referencias de análisis, al tiempo de que se incluyó otro obstáculo a tomar en cuenta.

Los obstáculos externos a ser tomados en cuenta como elementos o categorías para el análisis de la información, son:

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

2.3 Capacidades de las organizaciones para la incidencia y la cogestión

Como ya mencionamos las modalidades de incidencia pueden ser sumamente diversas. Esas modalidades se definen en función de los objetivos a lograr, el contexto, los actores sobre

los que se pretende incidir, y propiamente las capacidades de las organizaciones, entre otras variables. Ya que nuestra intención es analizar la relación de incidencia entre organizaciones civiles- gobierno en función de la posibilidad de cogestión, consideramos importante enfocar una parte del análisis en las capacidades de las organizaciones civiles, que posibilitan el éxito o fracaso en esta interacción.

En relación a las organizaciones, el Centro Antonio Montesinos distinguió capacidades relevantes para atender los procesos de incidencia, algunas de la cuales podemos tomar como base para el análisis.

Las capacidades de las organizaciones que tomaremos en cuenta son:

- Capacidad organizacional: Que posean una estructura estable y capacidad financiera para garantizar recursos destinados a las acciones de incidencia.
- Capacidad propositiva: Que posean conocimientos para generar e impulsar propuestas de acción viables, factibles y replicables. También se requiere que puedan ejecutar sus acciones y evaluarlas.
- Capacidad de gestión: Además de desarrollar propuestas viables deben poder aprovechar las coyunturas, ubicar sus interlocutores y en general lograr instalar sus propuestas en la arena de las decisiones.
- Destrezas políticas: establecer relaciones con otros actores afectados y/o interesados frente a una figura de autoridad. Esta capacidad implica generar consensos y alianzas frente a los desafíos del proceso.

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

3) Esquema síntesis de ámbitos y categorías que usaremos para el análisis de la información

Las referencias que realizamos en torno a los espacios de participación, a la incidencia en general y de la incidencia en espacios de cogestión, son la base para el desarrollo del esquema de análisis para la información obtenida en el trabajo de campo. Sin embargo no

todas han pasado a ser parte de las categorías (nocións generales para el análisis) y sub categorías a emplear en el análisis. Realizamos un ejercicio para establecer ámbitos y ordenar categorías pero con la claridad de que podremos modificar e incluir, otras pautas de análisis al revisar detalladamente las entrevistas.

En principio identificamos que existe un ámbito general que sirve de marco analítico, el de la incidencia. Este ámbito marco contiene otro ámbito, el de la cogestión que puede ser analizado a partir de diferentes perspectivas, factores o elementos. Analizaremos el ámbito de cogestión a partir de: a) factores generales, b) elementos en torno a la equidad y viabilidad, c) obstáculos externos, y d) capacidades de las organizaciones para la cogestión. En forma sintética el esquema de análisis se puede expresar de la manera siguiente:

a) Ámbito de la Incidencia:

- Contexto en el cual se desarrolla la incidencia
- Las vinculaciones y contactos (formales o informales)
- Cultura política de los participantes

b) El ámbito de la Cogestión:

b.1) Factores generales que influyen en la cogestión:

- La estructura institucional
- La representatividad de los actores
- Las normas de equilibrio

b.2) Elementos en torno a la equidad y viabilidad en la cogestión son:

- Adecuada información
- Consulta de opciones
- Fiscalización para la toma de decisiones.
- Paridad en la Cogestión; requiere derecho de veto, búsqueda de consenso y la integración equilibrada

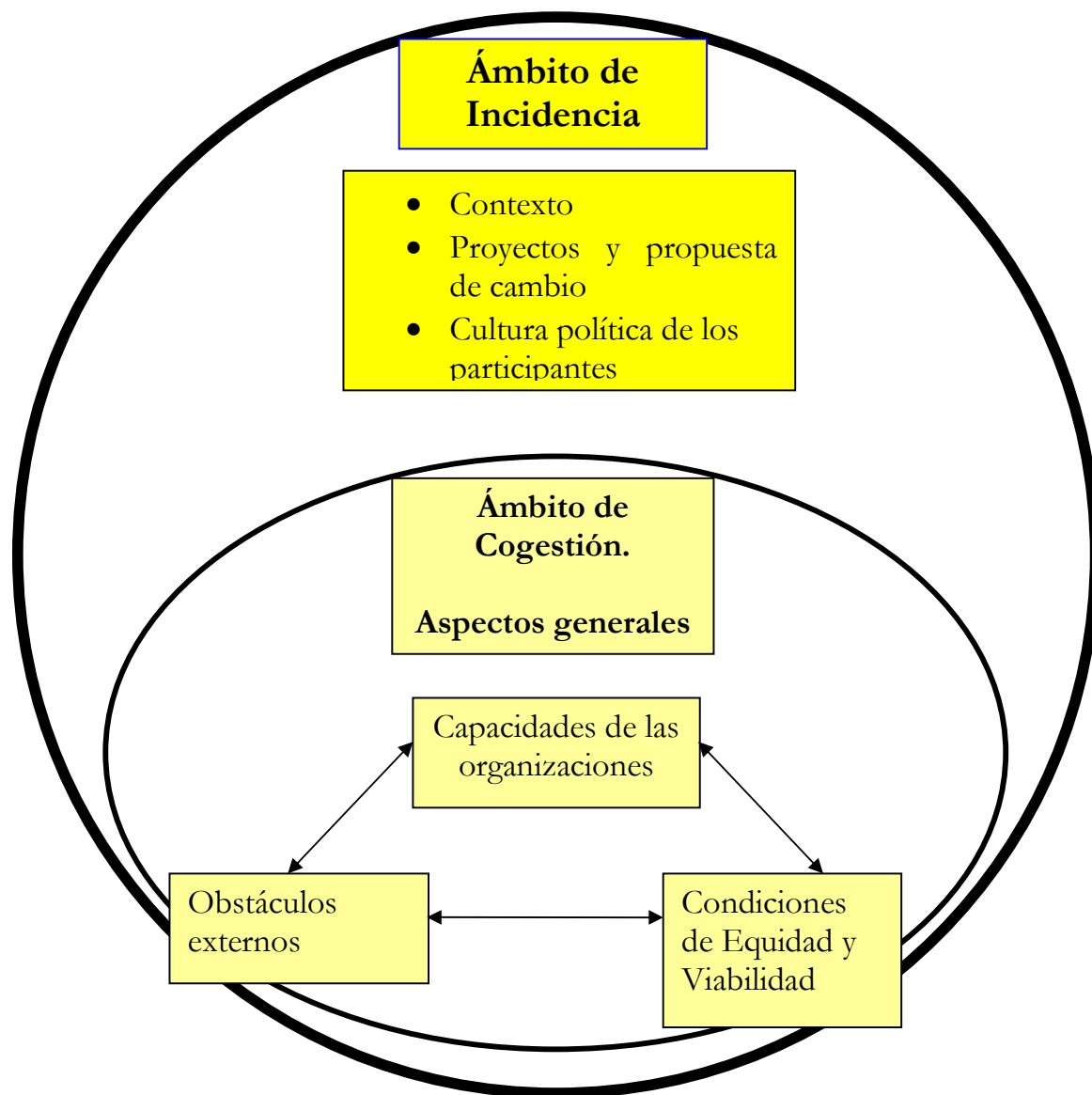
b.3) Obstáculos externos a ser tomados en cuenta como elementos de análisis, son:

- Impedimentos operativos de implementación
- Falta de vinculación, comunicación política y negociación con organismos o autoridades y con la sociedad
- Imposibilidad para ejercer influencia
- Impedimentos vinculados a las organizaciones

b.4) Capacidades de las organizaciones:

- Capacidad organizacional
- Capacidad propositiva
- Capacidad de gestión
- Destrezas políticas.

Esquema para el análisis integral de los espacios institucionales de participación en los cuales buscan incidir las organizaciones de la sociedad civil



VI. Comentario final del Capítulo

Observamos que con el cambio de partido en el gobierno de Jalisco se desplegó un discurso favorable a la participación ciudadana, de hecho y en la práctica, se generaron leyes para institucionalizar dicha participación. Sin embargo la gobernabilidad no ha sido fácil y no pareciera consolidada, el recelo que el panismo ha manifestado hacia diversas organizaciones de la sociedad civil ha puesto límites a la interacción positiva entre gobierno–sociedad. Por la importancia del panismo en el país y en Jalisco, y por la importancia de impulsar ámbitos de democratización que ofrezcan posibilidades reales a la participación ciudadana para que incida en la acción pública, es que se desarrolló esta investigación.

Se definió emplear una metodología cualitativa en la medida que se pretenden identificar las relaciones y los mecanismos de interacción entre actores en los espacios institucionalizados de participación donde se deberían tomar decisiones en forma conjunta gobierno-OSC. A partir del universo de espacios de participación, se eligieron tres casos de estudio que cumplieran con las características deseadas y a la vez se consideran socialmente relevantes. Asumimos que una investigación de calidad (según menciona King, 2000:23), debe entenderse como un proceso creativo en donde se conjugue por un lado la intuición y por otro, la exigencia de una estructura de estudio científico. Por ello se realizó la revisión de conceptos a partir de los cuales se elaboró un esquema analítico que ayudará a ordenar con consistencia y objetividad la información que se obtenga en cada estudio de caso. Este ordenamiento esquemático posibilita también, realizar comparaciones entre los tres casos.

Consideramos que esta investigación contribuirá:

- Al entendimiento teórico de la acción público-política de las organizaciones de la sociedad civil en estos espacios de interacción con el gobierno panista.
- A tener una valoración objetiva sobre la eficiencia de los espacios de participación e interacción entre gobierno y sociedad.
- A perfeccionar un modelo de análisis integral para estudiar los espacios donde interactúan y toman decisiones conjuntas, gobierno y sociedad civil.

- De cara a las organizaciones de la sociedad civil, aportará información para identificar límites y obstáculos (propios e impuestos), en la incidencia y la gestión de políticas públicas a través de estos espacios de participación.

En los tres siguientes capítulos, tomando como base general el esquema integral de análisis, se reflexionarán por separado los casos: Consejo Estatal de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar, Instituto Jalisciense de las Mujeres, y el Instituto Jalisciense de la Juventud. Con la intención de sustentar el análisis se retomarán extractos textuales de las entrevistas realizadas, mismos que por ser transcripciones literales, en ocasiones carecen de una adecuada redacción, pero se dejaron así con la intención de brindar mayor veracidad.

En el capítulo final, basados también en el esquema integral de análisis, se realiza una reflexión general y comparativa entre los tres casos. Este decantado analítico nos permite por último generar conclusiones y valoraciones sobre la posibilidad real de incidencia de las OSC, en estos espacios de participación.

CAPÍTULO 5:

INCIDENCIA EN LA JUNTA DE GOBIERNO DEL CONSEJO ESTATAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR (CEPAVI)

I. El ámbito de Incidencia

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

En este apartado realizaremos la descripción y el análisis de factores generales que influyen en la articulación y la posibilidad de incidencia en la Junta de Gobierno (JG) del Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI).

El CEPAVI, forma parte del DIF Jalisco (Organismo Estatal), pero cuenta con autonomía técnica. Fundamentalmente procura la planeación y apoyo normativo, consulta, evaluación y atención, de las políticas y criterios generales relativos a la prevención y atención de la violencia intrafamiliar en Jalisco.

Entre sus objetivos contempla:

1. Establecer las políticas públicas y los criterios rectores, relacionados con la prevención y atención de los asuntos sobre violencia intrafamiliar.

2. Establecer las bases de modelos de atención y coordinación entre las instituciones del Estado y Municipios, en torno a la violencia intrafamiliar.
3. Impulsar y apoyar los trabajos de investigación y análisis relacionados con la violencia intrafamiliar.

1) Contexto en el cual se desarrolló

a) Antecedentes

En el apartado de antecedentes de la página electrónica del CEPAVI, se menciona que el surgimiento de esta institución se debe a un movimiento social que emerge en 1998 y que en 1999 fue bautizado como “Voces Unidas”. Al colectivo inicial se sumaron una amplia gama de organizaciones civiles, religiosas y académicas, además de personas que a título individual se unieron para impulsar una iniciativa de ley que ayudara a reducir la violencia intrafamiliar. Entre las organizaciones fundadoras de Voces Unidas se encontraban el Centro de Investigación y Apoyo a la Mujer (CIAM), el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), Alianza Cívica, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), e Instituciones académicas y organizaciones políticas agrupadas en el movimiento “por un Milenio Feminista” de Jalisco.

El colectivo optó por la vía institucional. Retomó la entonces recientemente creada Ley de Participación Ciudadana y específicamente aplicó el mecanismo “iniciativa popular”, para llevar al Congreso una propuesta de ley en torno a la violencia intrafamiliar. Se han escrito ensayos y libros que dan cuenta de esa experiencia, y sobre todo exhiben el desgaste que representa para las organizaciones emplear estos mecanismos por lo cual no se abundará en ello, baste con decir que después de un esfuerzo sin precedentes Voces Unidas presentó al Congreso el 26 de marzo de 1999, la primera iniciativa popular implementada en México.

El hecho de que los ciudadanos presentaran la iniciativa de Ley causó discrepancias en la Cámara de Diputados (conformada mayoritariamente por diputados del PAN), y se generaron diversas posturas. Acorde a lo mencionado por Zúñiga, Ibarra y Aguilar (2003:95), los diputados no consideraban que la Ley de Participación fuera un riesgo para la gobernabilidad porque difícilmente la sociedad civil tendría la capacidad de propuesta y convocatoria requerida (0.5 % del total del padrón electoral, es decir 17 mil firmas), para

impulsar una iniciativa popular. La entonces diputada Rocío García Gaytán (miembro del PAN y defensora de la iniciativa), afirmó que “los legisladores no estaban preparados para recibir una iniciativa” que además propusiera reformas a diferentes instrumentos jurídicos. Así entonces no sólo fue novedoso para el ciudadano emprender este camino, para los diputados también fue importante como proceso de aprendizaje.

El trabajo realizado en esta iniciativa por el colectivo Voces Unidas, se refleja en los datos tomados de Zúñiga, Ibarra y Aguilar (2002, 2003: 214-215)

- 14 organizaciones ciudadanas formaron parte del colectivo Voces Unidas.
- 40,782 firmas de las y los jaliscienses fueron recabadas.
- 114 municipios participaron con firmas.
- 150 asociaciones y organizaciones ciudadanas jaliscienses participaron en la promoción y recolección de firmas.
 - 50 talleres se llevaron a cabo.
 - 5000 carteles fueron elaborados.
 - 22,500 manuales de promoción de la ley.
 - 20 mil trípticos.
 - 500 folletos se imprimieron con la propuesta de ley.

A pesar de cumplir con todos los requisitos oficiales y lograr generar un relevante impacto social que se reflejó en los medios de comunicación, los debates públicos y en el hecho de que recabaron más del doble de las firmas requeridas por la Ley, el 28 de noviembre de 1999 el Congreso presentó su dictamen y en éste expresó su negativa a crear una Ley en torno a la violencia familiar como lo planteó el colectivo. Decidió crear un Libro VI al Código de Asistencia Social (aparece publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 9 de Diciembre de 1999), de igual manera los diputados modificaron diversos artículos de los códigos civil y penal.

Si bien el logro no era lo esperado tampoco podía ser desdeñado. Valga comentar como ejemplo que en relación al Código Civil se reformaron 10 artículos, “dentro de los cuales se destaca la propia definición de democracia, puesto que ésta se amplió incorporándola como sistema al interior de las familias” (Zúñiga, Ibarra y Aguilar, 2003: 211). Por su parte, derivado del Libro VI del Código de Asistencia Social, fue relevante la creación del Consejo Estatal para

la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI), instancia rectora de las políticas públicas en la materia.

Tres años después de publicado el Libro VI del Código de Asistencia fue derogado. La Comisión de Equidad y Género del Congreso estatal retomó la iniciativa de Ley contra la Violencia Intrafamiliar propuesta por el colectivo y con algunas modificaciones, fue aprobada el 22 de noviembre del 2003 y se publicó el 18 de diciembre del mismo año en el Periódico Oficial.

La instalación formal del CEPAVI se realizó el 30 de marzo del 2000 y adquiere relevancia por diversas razones. En principio atiende una problemática pública muy compleja (la violencia intrafamiliar), que surge en muchas ocasiones a partir de disfunciones en el ámbito privado, en la familia. Entrar al ámbito familiar ha resultado amenazante, fundamentalmente para los sectores conservadores de la sociedad se considera impropio inmiscuirse en asuntos familiares. Sin embargo es necesario hacer algo respecto a este grave problema porque afecta a sectores en esta perspectiva vulnerables, principalmente a mujeres y niños.

No podemos olvidar que es producto de un gran esfuerzo de acción ciudadana, un proceso innovador que supo aprovechar la Ley de Participación Ciudadana, generar opinión pública, obtener recursos y conjuntar esfuerzos para llevar al Congreso la primera iniciativa popular que se implementó en México. Por otro lado, resulta relevante según lo menciona el CEPAVI en su página electrónica, que este esfuerzo también redituó en el desarrollo de un esquema de relación gobierno-sociedad importante en la medida que su Junta Directiva, este integrada por representantes del gobierno y de la sociedad civil (particularmente representantes de Organizaciones Civiles y académicos), que contribuyen conjuntamente en la planificación y en la toma de decisiones de trascendencia estatal para abatir la violencia intrafamiliar. Pareciera que en la Junta Directiva se intenta reflejar el espíritu de participación ciudadana que generó ese gran esfuerzo en torno a la primera iniciativa popular del país.

b) Evolución del CEPAVI

Pueden identificarse dos etapas en la vida del CEPAVI. La primera corre desde la publicación del Libro VI del Código de Asistencia y su conformación hasta el año 2003 cuando se promulga la Ley. La segunda etapa abarcaría del 2003 a la fecha que fue escrito este trabajo.

En los primeros años del CEPAVI (2000 a 2003), definió planes estatales interinstitucionales en violencia intrafamiliar. Elaboró y aprobó el Modelo de Atención Integral a personas que sufren de violencia, se crearon las primeras unidades de atención jurídica-psicológica y de trabajo social, y las primeras unidades de trabajo regional y municipal. Se ofrecieron cursos de capacitación al personal de las unidades e impulsaron Foros de análisis y campañas preventivas de sensibilización como “Piensa Diferente” (2000-2001), y se inició el programa de fomento a la investigación (CEPAVI, 2004).

Posteriormente (2003-2006), se generó la propuesta de Programa Permanente del CEPAVI. Crearon más unidades de atención municipal al tiempo que se continuó con la capacitación a servidores públicos y la sensibilización. Es importante mencionar que se generaron los Manuales Operativos de atención para diferentes instancias que atienden problemas de violencia intrafamiliar. En estos años se desarrolló el proyecto del Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI) mismo que fue inaugurado el 4 de marzo del 2004. Cabe mencionar que a la JG se le presentaban los presupuestos, los aprobaba y sancionaba su aplicación.

El CEPAVI desde su fundación ha generado acciones y reflexiones en torno a la violencia intrafamiliar. Representativo de su acción es que las llamadas Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI), que en el 2003 eran 6, para octubre del 2006 sumaban 13, ubicadas en diferentes municipios. Pero queda el reto de analizar las formas de relación y la posibilidad real de incidencia de las organizaciones civiles en este caminar.

Cabe cerrar este apartado mencionando los obstáculos que el CEPAVI identificaba en el 2004, como parte de su auto evaluación: Falta de coordinación Interinstitucional, Escasos trabajos de investigación, Falta de reconocimiento social e institucional del CEPAVI, debilidad por el diseño (solo norma o también opera), y ubicación institucional (adscripción administrativa al DIF)

c) Subordinación al DIF y Nueva Ley

Cabe mencionar que se ha debatido mucho en torno al por qué los diputados en lugar de aprobar la Ley propuesta por Voces Unidas crearon un libro en el Código de Asistencia. Sin embargo ese hecho fue coherente con la subordinación administrativa y financiera del

CEPAVI al Organismo Estatal “Desarrollo Integral de la Familia” (DIF). En este sentido las directrices políticas que guiaron el trabajo del CEPAVI (fundamentalmente en la primera etapa), estaban subordinadas al DIF. De hecho el presidente del CEPAVI era directamente designado por el presidente del DIF. En cualquier caso, en los diputados privó una visión asistencialista en relación a la violencia intrafamiliar (atender los efectos en personas concretas), y no la intención de conocer y atender las causas socio-culturales que estructuralmente generan este tipo de violencia. Obviamente la subordinación del CEPAVI al DIF también obedeció a criterios pragmáticos, atendiendo a la intención de no crear más instancias y/o destinar el menor presupuesto posible.

En el libro VI del Código de asistencia se establecieron las tres finalidades del CEPAVI (artículo 196), que sin entrar en detalle eran:

- I. Establecer las políticas y los criterios rectores, relacionados con la prevención y atención a la violencia intrafamiliar.
- II. Establecer las bases de modelos de atención y coordinación entre las instituciones del Estado y Municipios, en torno a la violencia intrafamiliar
- III. Fomentar y apoyar los trabajos de investigación y análisis relacionados con la violencia intrafamiliar

La segunda etapa del CEPAVI, fue a partir de que se promulgó la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Jalisco y que tomó posesión la nueva JG (el 17 de marzo del 2004). Este renovado impulso confirmó el interés de entender y atender las causas de la problemática vinculada a la violencia intrafamiliar, darle mayor amplitud al tratamiento de la problemática y brindar mayor autonomía al CEPAVI. Se consideró importante entonces clarificar atribuciones, interacciones, líneas de mando y subordinaciones, para lo cual se elaboró un Reglamento.

En el artículo 1 y 2 de la mencionada Ley se establece que el objetivo de la Ley es:
Artículo 1: I. Establecer las bases para la coexistencia pacífica de los miembros de la familia como célula básica de la sociedad. II. Promover y estimular una cultura que favorezca y coadyuve a crear un marco objetivo de libertad y equidad, entre los integrantes de la familia, con el propósito de erradicar la violencia intrafamiliar; y III. Establecer las bases de coordinación y colaboración, y competencia de los servicios con que cuenta el Estado,

instituciones y procedimientos para la atención de personas receptoras y generadoras de violencia intrafamiliar.

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

Para lograr lo anterior se crea un Consejo y acorde al Artículo 14 de la Ley: “el Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI), se constituye como parte del Organismo Estatal para la planeación y apoyo normativo, de consulta, de evaluación, y de atención, respecto de las políticas y criterios generales, relativos a la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, con autonomía técnica”.

Los fines del CEPAVI son (Artículo 14):

I. Establecer las políticas públicas y los criterios rectores, relacionados con la prevención y atención de los asuntos sobre violencia intrafamiliar;

II. Establecer las bases de modelos de atención y coordinación entre las instituciones del Estado y Municipios, en torno a la violencia intrafamiliar; y

IV. Impulsar y apoyar los trabajos de investigación y análisis relacionados con la violencia intrafamiliar.

Cabe mencionar que el CEPAVI en la práctica no se dedica solamente a generar criterios o políticas. Para atender sus finalidades de forma más amplia, está constituido por un Presidente, una Junta de Gobierno de composición mixta (representantes de gobierno, de organismos públicos descentralizados, académicos y de organizaciones de la sociedad civil), un Secretario Técnico o Director, personal técnico de apoyo y los Centros de Atención a la Violencia Intrafamiliar.

2) Anotaciones sobre la cultura política de los participantes en la Junta de Gobierno

a) Descripción de los participantes

En la primera etapa del CEPAVI, fue presidido interinamente por el Ing. Felipe Valdez (2000-2001), quien fungía como asesor de la Sra. Ma. Joann Novoa de Cárdenas, esposa del Gobernador del Estado. En junio del 2001 asume la primera presidencia formal el Lic. Juan

Carlos Limón Barajas que era a la vez subdirector General Operativo del DIF Jalisco. En Mayo del 2003 el Lic. Alfredo Rocha fue elegido segundo Presidente del CEPAVI (CEPAVI, 2004). En contraste, para su segunda etapa, la presidencia fue ocupada por un personaje de mayor jerarquía en el gobierno, el Secretario de Desarrollo Humano.

La Junta de Gobierno (JG) del CEPAVI, con ligeras variaciones tanto en la primera como en la segunda etapa, se ha compuesto por un grupo numéricamente mayoritario de funcionarios públicos representantes de instancias subordinadas al poder ejecutivo:

- 1) Secretaría de Desarrollo Humano, 2) DIF Jalisco, 3) Consejo Estatal de Familia, 4) Secretaría General de Gobierno, 5) Secretaría de Educación, 6) Secretaría de Salud, 7) Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, 8) Procuraduría General de Justicia.

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

En la primera etapa el funcionario representante de instituciones públicas podría ser cualquier trabajador de la misma. En la segunda etapa los representantes de las instancias de gobierno, debían ser nombrados en principio por su vinculación laboral al problema de violencia intrafamiliar. Cuando asumió la presidencia el Secretario de Desarrollo Humano, pidió explícitamente a las otras secretarías y dependencias de gobierno que sus representantes fueran personas laboralmente y/o por conocimientos vinculadas al tema de la violencia intrafamiliar.

Nosotros la Secretaría (SDH), pedimos a las instituciones que las personas que nos acrediten. Que funjan como representantes de las instituciones. Fueran las que tienen una mayor relación o vinculación con la materia de trabajo desde las dependencias, les pedimos igualmente que en la medida de lo posible no nos estén cambiando de representantes (Maximina Bastida= MB)

Lo anterior al parecer derivó en que algunos representantes fueran funcionarios de segundo y/o tercer nivel de responsabilidad por lo cual, si bien conocían de la temática que trata el Consejo, no siempre contaban con la posibilidad de tomar decisiones relevantes sin antes consultar. Una demanda de los académicos y de las OC al iniciar la planeación estratégica

del 2004, fue que los representantes gubernamentales contaran con capacidad para poder decidir asuntos, para no caer en la dinámica de consultar con sus superiores cada decisión.

Participan también en la JG del CEPAVI (en ambas etapas), un representante del Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado y cuatro representantes de organismos públicos descentralizados (autónomos): la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), el Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM) y el Instituto Cabañas. Es importante mencionar que estas instituciones contribuyen a generar un equilibrio de posturas en la toma de decisiones al interior de la Junta, por su autonomía con respecto al ejecutivo. Según lo mencionado en las entrevistas, en diversos debates coincidieron las propuestas y posturas del IJM y de la CEDHJ con los planteamientos realizados por algunas organizaciones civiles y académicos. La coincidencia era notoria cuando se trataba de privilegiar acciones sustentadas en el respeto y promoción de los derechos fundamentales con perspectiva de género, y cuando no se circunscribían a visiones y tratamientos fundamentalmente asistenciales del problema de violencia.

En la Junta de Gobierno también participan académicos especialista en el tema. En un principio eran cinco (de la U. de Guadalajara, U. Panamericana y el ITESO), posteriormente solo se mencionan a tres participantes, entre ellos: Dr. Juan Carlos Ramírez Rodríguez (U. de G.). Dra. Rocío Enríquez Rosas (ITESO). Ing. Felipe de Jesús Alatorre Rodríguez (ITESO)³¹. Dos de ellos activos impulsores de la Ley y con trayectoria en acciones públicas en defensa de los derechos de la Mujer. Actualmente si bien ya no son parte de la junta, los nombres de estos académicos aún aparecen en la página del CEPAVI.

También participan como miembros de la Junta tres representantes de organizaciones civiles. En la primera etapa participaron Rogelio Padilla de MAMA AC, Rebeca Rosas del CIAM AC y Alejandra de Gante del Centro de Orientación y Prevención de la Agresión Sexual (COPAS). En la segunda etapa fueron nombrados como representantes de las organizaciones: Lic. Yolanda Fernández Watanabe de Misión Mujer, A.C. el Dr. Mario Espinosa Hinojosa de MEXFAM, A.C. y Lic. Oscar Vargas López, de IMDEC, A.C. De estas tres instituciones sólo una participó en el impulso de la iniciativa y se puede considerar crítica al gobierno. Cabe

³¹ Hasta Julio del 2008, aparecían estos nombres como consejeros del CEPAVI en la página electrónica, sin embargo dejaron de participar desde 2005.

mencionar que en la práctica suelen asistir otras personas representando a la organización, cuando así se requiere, porque se considera que el puesto es para la organización, no para la persona.

Dos de las organizaciones representadas en la primera etapa de la Junta, participaron activamente en el movimiento Voces Unidas impulsando la iniciativa de ley. Contaban con experiencia en el tema, trabajo articulado a otras organizaciones, sostenían una postura crítica y pretendían explícitamente incidir en políticas públicas desde el CEPAVI. Podrían considerarse organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y niños. En la actual etapa, de las tres organizaciones representadas en la junta, dos de ellas fueron seleccionadas por su labor educativa en relación a mujeres (MEXFAM, Misión Mujer), sólo una de de las tres participó en el movimiento Voces Unidas (el IMDEC). Estas tres organizaciones no tienen mucho trabajo de interacción entre sí. Tienen interacción con el gobierno pero cada una por su parte y desde posturas diferentes; algunas buscan una relación de armonía con el gobierno por lo cual no necesariamente son críticas de sus acciones. Por otro lado el IMDEC puede ser identificado como una organización crítica al gobierno, pero a la vez propositiva.

Valga comentar que en las dos etapas estudiadas de la Junta participaron organizaciones (una por etapa) críticas y con experiencia en movilizaciones públicas, que abanderaban la reivindicación de los derechos de la mujer y que podrían considerarse en oposición a las acciones puramente asistenciales. En la primera etapa participó MAMA, cuyo representante es conocido como una persona crítica del asistencialismo, y en su segunda etapa se invitó al IMDEC, organización reconocida por su visión en favor de procurar la reivindicación de derechos. Por otro lado participaron organizaciones, como COPAS cuya representante era a la vez servidora pública (Alejandra De Gante ocupó entre otros cargos el de Directora General del DIF Guadalajara de 2002 a 2004), o MEXFAM (con trabajo en torno a salud y prevención) y Misión Mujer (con trabajo específico en jovencitas de secundarias y preparatorias inculcando autoestima y valores), que si bien brindan servicios de apoyo y formación a mujeres, no tienen trayectoria que las conecte a la lucha de movimientos sociales de Jalisco y tampoco son identificadas a partir de una lógica de interacción crítica en favor de la reivindicación de los derechos de la mujer.

En relación a los representantes de las organizaciones civiles un entrevistado (académico) realizó el siguiente señalamiento:

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

Uno de los aspectos claves en torno a la presencia participativa de las organizaciones se vincula a la selección de las mismas y ante ello podemos preguntarnos ¿Cuáles son los fundamentos para seleccionar a estas organizaciones y no a otras? ¿Basta con que trabajen en relación al tema de mujeres o niños para participar en un consejo como éste? ¿Qué debería contemplarse en la selección como características de los representantes de las organizaciones?

El último integrante de la Junta de Gobierno fue en la primera etapa el Secretario Técnico elegido directamente por el presidente del DIF. Actualmente (en la segunda etapa), se nombra a un Director(a) del CEPAVI, pero continúa nombrándolo el presidente del DIF. La persona que ocupó la dirección entre el 2003 y 2007, además de contar con experiencia directiva, trabajó en organizaciones civiles, específicamente en la Fundación de Reintegración Social de Jalisco, lo cual facilitó su relación con las OC.

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

La elección de la directora se consideró positiva, intencionada ex profeso para generar buena interacción del CEPAVI con la sociedad civil. Esta selección posibilitó que se impulsaran espacios como la Red Ciudadana, de la cual se dará cuenta en apartados posteriores.

b) Desconfianza en las organizaciones civiles

Un factor general que seguramente llega a influir en las decisiones que toma la Junta de Gobierno (y por lo tanto en la acción del CEPAVI), es el grado de confianza entre sus miembros. Mencionamos que entre los representantes del gobierno no existe un bloque completamente homogéneo en alguna medida por la desconfianza, pero además entre las instancias de gobierno y las organizaciones civiles la falta de confianza se evidenció. Obvio es que esta desconfianza propicia límites (no claramente identificables) a la interacción.

La postura gubernamental es que te dejen actuar...., Te dejen actuar pero hasta un límite, porque si no, yo siento que pierdo el control; y si yo pierdo el control, eso quiere decir que tú me estás viendo la cara y no se puede funcionar así. Yo te doy la mano y tú me tomas el pie. Yo creo que no se tiene por parte de gobierno, una confianza total a las organizaciones civiles. No hay una confianza real (Lourdes de la Hidalga= L de la H). Yo creo que las instituciones gubernamentales ven francamente con desprecio a las instituciones no gubernamentales y en ocasiones las ven como una amenaza. ¿Cómo nos van a decir lo que tenemos que hacer?. En lugar de verlo como una posibilidad del trabajo conjunto que puede potenciar un trabajo global (JC R).

Esta desconfianza al parecer se origina por diversos factores, entre éstos se mencionó la percepción de que las OC no están bien preparadas y que entorpecen el trabajo. Por otro lado se les puede ver como una amenaza en la medida que opinen en forma crítica sobre la labor de las instituciones públicas. No todos alcanzan a ver la interacción crítica como una oportunidad de evaluar y potenciar el trabajo, por el bien de la sociedad.

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

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

En un momento dado el trabajo desempeñado por las organizaciones no se ve correspondido por parte de las organizaciones públicas, porque la institución pública está sujeta a las veleidades políticas. Entonces no se toman en serio a las organizaciones no gubernamentales, es intrascendente. Y es intrascendente, creo yo, porque no existe

un trabajo orgánico entre las organizaciones no gubernamentales de tal manera que no hay un frente común (JC R).

Pero esta falta de confianza es en parte recíproca, por parte de algunas OC y académicos tampoco existe una confianza total en las acciones del gobierno. En las entrevistas se mencionó que las representaciones forjadas entre gobierno y OC estorban para llegar a acuerdos, existen “banderas arraigadas” que no ayudan a la hora de trabajar junto o negociar.

Cabe cerrar este apartado mencionando que si bien se evidenció esta falta de confianza, la Junta de Gobierno ha logrado avanzar en su labor, han realizado planeaciones, acuerdos y se han concretado diversas acciones. Esto puede deberse a que la Dirección ha favorecido un estilo de diálogo objetivo y propositivo que posibilita llegar a entendimientos. De entrada se busca el trabajo conjunto y unir esfuerzos en torno a la lucha contra la violencia intrafamiliar. La tarea ayuda a conjuntar esfuerzos.

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

II. Factores generales que influyen en el ámbito de la cogestión

1) La estructura institucional

a) Dependencia orgánica

La iniciativa de ley ciudadana proponía que el ahora CEPAVI fuera un organismo (Instituto) público descentralizado (OPD), sin embargo los diputados decidieron subordinarlo al DIF. Como una instancia especializada en la planeación y atención de las políticas estatales relativas a la violencia intrafamiliar. Actualmente continúa subordinado al DIF pero posee autonomía técnica de planeación. Debe también tenerse presente que la subordinación se

enfaticó en la medida que la presidencia del CEPAVI era elegida por el presidente del DIF. Actualmente podría identificarse que la responsabilidad pública sobre la dirección del CEPAVI es compartida y la subordinación no es tan evidente. Por un lado el Secretario de Desarrollo Humano es el Presidente del CEPAVI, pero la responsabilidad operativa radica en el DIF en la medida que la dirección del CEPAVI es elegida por la presidenta del DIF. De hecho ese puesto forma parte del organigrama del DIF. El CEPAVI está orgánicamente vinculado al DIF, pero las líneas o políticas generales de dirección provienen de la Secretaría de Desarrollo Humano.

Conviene aclarar que a diferencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ), el Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM), o el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), el CEPAVI no cuenta con patrimonio propio y su autonomía es técnica. Lo cual en buena medida se remite a la posibilidad de libre planeación, que no significa libertad en el ejercicio presupuestal.

Es importante preguntarse en torno a la pertinencia de la ubicación del CEPAVI como instancia subordinada al DIF. ¿Por qué la violencia intrafamiliar fue tratada con perspectiva de asistencia social? ¿Por qué no podría contemplarse como una instancia autónoma?. Este debate que aún no está resuelto, debería tratarse en forma profunda porque en el fondo implica, (como la tuvieron en algún tiempo los diputados), una percepción limitada sobre el origen, y la causa del problema de la violencia intrafamiliar en Jalisco.

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

Obviamente este debate deberá atenderse si es que en algún momento se pretende una visión más amplia y operativa en la labor del CEPAVI.

b) Cambios en la estructura

Mencionamos que en su primera etapa el CEPAVI estaba conformado por la Junta de Gobierno, integrada por el Presidente, 9 representantes de diversas entidades públicas, 4

representantes de OPD, cinco académicos y tres representantes de asociaciones civiles. El Presidente del Consejo (nombrado por el Presidente del DIF), a su vez nombraba a un Secretario Técnico del Consejo. El Secretario contaba con personal auxiliar que posteriormente se identificó como equipo técnico.

Al entrar en vigor la Ley (desde el 2003), la estructura se volvió más compleja e inusual para lo que normalmente se identifica como un consejo. Persiste como órgano máximo de dirección la Junta de Gobierno. Continúan en línea de jerarquía el Presidente seguido por el Director. Actualmente se considera parte del Consejo (no de la Junta), al personal administrativo y técnico. Se incluyen también las Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVIS), y en la ley se menciona que puede invitarse al Consejo a representantes de ayuntamientos.

En síntesis, acorde al Artículo 10 del reglamento, la estructura jerárquica del CEPAVI es la siguiente:

1. Junta de Gobierno
2. Presidente del Consejo
3. Director General
4. Personal administrativo
5. Equipo Técnico
6. Unidades de Atención.

Si bien las Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI's), dependen operativamente y administrativamente del DIF, se consideran parte del CEPAVI porque al Consejo le corresponde normar y coordinar su política de atención.

Con el reglamento (aprobado en diciembre del 2004), se definieron jerarquías y procesos internos. Sin embargo al entrar en operación fue notoria la contradicción con algunos aspectos de la Ley. De hecho, algunos miembros de Junta decidieron crear una comisión especial para revisar concordancias y aprovechar para hacer propuestas de modificación a la Ley. Ha costado trabajo encontrar una fórmula directiva adecuada para el Consejo, en la medida que persiste la tensión entre ser una instancia que exclusivamente norma o una que se plantea cierto grado de operación. Lo anterior se aprecia, como ejemplo, en el Programa Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia intrafamiliar 2004-2007, en la medida que

el CEPAVI se ubica como responsable o co responsable de un número importante de acciones a desarrollar dentro de los cinco programas de acción. No en balde y desde esta doble perspectiva (regulación o acción), se ha buscado que el CEPAVI pudiera tener un marco más amplio de actuación y mayor autonomía.

En función de lo anterior se buscó un nuevo diálogo con los diputados para lograr una reforma a la Ley que le brindara mayor autonomía. Este proceso de diálogo se complicó en la medida que empezaron a generarse tensiones con el Ejecutivo, por las formas, tiempos e intereses políticos. Sin embargo, en noviembre del 2006 fue pública la noticia que algunos diputados consideraban conveniente impulsar la reforma a la Ley. Entre otros aspectos buscaría elevar a rango de OPD (a manera de Instituto) al CEPAVI. Los diputados mencionaron a través de una nota periodística que: “Estamos peleando para que el CEPAVI tenga una posición más acorde con las necesidades de este fenómeno (la violencia intrafamiliar), para que se convierta en un Instituto y pueda operar con independencia de otro organismo estatal (el DIF)”³², porque en su análisis, el fenómeno de la violencia intrafamiliar en Jalisco ha crecido y sus cifras son alarmantes. En la misma noticia informaban que iban más de 500 muertes de mujeres en una década, cifra que era mayor a la relacionada con los feminicidios de Ciudad Juárez. Sin embargo hasta diciembre del 2007 no se había realizado ningún cambio a la legislación. Es importante recalcar que la experiencia de violencia intrafamiliar llevó también a proponer nuevas revisiones del marco legal en lo relativo a la procuración de justicia y el código civil, porque se ha encontrado que son deficientes para lograr una adecuada protección a las víctimas de violencia, la posibilidad de aplicar las legislaciones actuales en materia de violencia intrafamiliar es limitada.

2) La convocatoria y representatividad de los actores

El CEPAVI tuvo una importante modificación en su estructura debido al cambio legislativo del 2003. Uno de los aspectos modificados fue el relativo a la selección de los miembros de la Junta. En su primera etapa (libro VI del Código de Asistencia, artículo 197), además de las 10 instituciones vinculadas al gobierno, fueron elegidos para formar parte de la JG cinco especialistas en la materia (de instituciones de educación superior), a propuesta

³² La nota aparece en el periódico *Público* (de Guadalajara), el jueves 30 de noviembre del 2006, en la página 14, apartado ciudad y región,

directa del Presidente del Consejo. Es decir, no existía un mecanismo de selección abierto a la participación de la sociedad o de los propios académicos. De igual manera las tres asociaciones civiles que formaban parte del CEPAVI fueron propuestas por el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), un organismo público descentralizado que forma parte de la Junta de Gobierno. Se destaca entonces que la selección de especialistas y de organizaciones en la primera etapa se circunscribía a las propuestas de los propios miembros de la Junta. No se ofrecía la posibilidad de postular académicos u organizaciones por parte de sus pares.

En la segunda etapa y acorde a establecido en la Ley (presidido el CEPAVI por el Ejecutivo a través del Secretario de Desarrollo Humano), el número de especialistas se reduce de cinco a tres, pero persiste el hecho de que son seleccionados directamente por el Presidente del Consejo. En lo que respecta a la selección de las organizaciones participantes en la junta se realizaron cambios importantes contemplados en el artículo 15 de la Ley:

- p) Tres vocalías, a cargo de representantes de los organismos sociales que se hayan destacado por su trabajo y estudio en la materia de violencia intrafamiliar, invitados anualmente mediante convocatoria del Ejecutivo del Estado.

Dos aspectos deben revisarse, el límite de permanencia y el mecanismo de selección. Los ahora nombrados organismos sociales son el único grupo, a diferencia de todos los demás participantes en la Junta (incluyendo a los especialistas), que son invitados con un tiempo previamente establecido de permanencia (un año), lo cual les confiere un carácter más rotativo y fluctuante, en relación a los otros participantes y las planeaciones que efectúe la Junta. Por otro lado, se abre la posibilidad de que las organizaciones sean propuestas por sus pares a través de una convocatoria. Sin embargo, esto que puede apreciarse como un avance en apertura a la participación, en la práctica no lo es tanto en la medida que no se establecen objetivamente mecanismos y criterios para seleccionar a las organizaciones. Queda a criterio del Ejecutivo (y de sus asesores), la decisión en torno a que organización será seleccionada para participar en la JG.

Este hecho resulta en parte paradójico porque en la composición estructural de la Junta de Gobierno del CEPAVI no se refleja, por lo menos numéricamente, el importante impulso que las organizaciones de la sociedad civil dieron a su creación a través de la iniciativa popular.

Es mucho peso por parte del gobierno y poca participación de la sociedad civil organizada. Bueno, si es un consejo donde se supone que parte de una necesidad de la sociedad, tendrían que haber más actores de la sociedad involucrados, tendrían que haber más actores ahí (L de la H).

Obviamente la selección que anualmente debería realizar el Ejecutivo la efectúa a partir de la información que posee y de sus intereses. En la práctica, el Ejecutivo selecciona en función de la información que le proporcionan y de las sugerencias que le hace el Presidente del CEPAVI.

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

Por otro lado, el tiempo de permanencia de un año es relativo. Han permanecido en la JG las mismas organizaciones desde el 2004 hasta finales del 2007. Desde otra óptica, se pudiera decir que año con año han decidido invitar a las mismas organizaciones a ser parte de la Junta.

Cabe mencionar que desde su creación en el 2000 y hasta el 2003, se realizaron dos cambios en los representantes de organizaciones, uno de ellos originado por renuncia debida a motivos personales (la representante del CIAM). En el otro cambio simplemente ya no se convocó a la organización cuando entró en vigor la Ley vigente. En este segundo caso ya no se refrendó la invitación a MAMA AC.

En este otro nuevo Consejo estaban prácticamente las mismas personas. El Consejo debía de renovar a organismos no gubernamentales y a especialistas porque la ley estipula que solamente permanecen en su cargo creo que un año, el presidente nunca observó eso. (JC R)

En cualquier caso, ante la falta de objetividad y la posibilidad abierta de sustituir organizaciones cada año, el proceso de selección de las organizaciones participantes puede ser usado como un mecanismo (en manos del Presidente), para mantener el control sobre estos miembros de la Junta.

3) Normas de equilibrio numérico y votación

Como ya mencionamos, el CEPAVI no es un organismo autónomo descentralizado, es un Consejo que forma parte de un organismo público. Puede entenderse al Consejo como un espacio que propicia la interacción entre secretarías de gobierno y organismos públicos, para

lograr mayor coordinación y sinergia en torno al tema de la violencia intrafamiliar. A este espacio literalmente se invita a la sociedad civil, a través de representantes de organizaciones y académicos, mismos que pueden opinar, decidir, actuar y vigilar en relación a las planeaciones y actividades. Cabe agregar que cuando el asunto a tratar lo requiera, la actual Ley menciona que se pueden invitar a los Ayuntamientos para que participen en las sesiones del Consejo.

La Junta, acorde a la Ley, se integra actualmente con 8 vocales que representan a instituciones de gobierno (vinculadas al poder ejecutivo), un vocal representante del poder judicial, 4 vocales representantes de organismos públicos descentralizados (IJAS, CEDHJ, IJM, Instituto Cabañas), 3 académicos y 3 representantes de organizaciones civiles.

Cabe mencionar que los académicos y representantes de organizaciones civiles son honorarios, no reciben retribución por su trabajo lo cual genera reflexiones positivas y negativas. En lo positivo se afirma que trabajar sin retribución económica da legitimidad a su labor. En lo negativo se reitera que al ser una actividad honoraria no puede dedicársele el tiempo necesario, se asumen limitados en sus posibilidades de acción.

Pero como no se recibe un pago por el trabajo y no se puede dedicar mucho más tiempo del que está asignado por tu institución, ¿de qué manera construyes una estrategia? (Teté Zuñiga= Teté).

Llama la atención que en la ley no se explicita lo relativo a la voz y el voto de los vocales. Simplemente se menciona en el artículo 11 del reglamento, fracción VII, que en igualdad de circunstancias todos los miembros de la JG cuenta con voz y voto, incluyendo los representantes de los ayuntamientos. Únicamente se excluye del voto a la Directora o Director.

III. Elementos en torno a la equidad y viabilidad de la cogestión

El análisis de la información surgida en las entrevistas puede también realizarse a partir de identificar al interior de la Junta de Gobierno y del Consejo, si existen factores y/o elementos, que posibiliten y aporten, o por el contrario limiten la viabilidad de la incidencia y la adecuada cogestión.

1) Posibilidad de información

Lo relativo a la información puede revisarse desde dos ángulos: a) la información formal es decir, aquella que se da a través de convocatorias, actas de reuniones y otros escritos; y b) la información informal entendiendo ésta como la comunicación verbal, por teléfono, correo electrónico o similar, que puede considerarse conveniente o importante para conocer o compartir ideas, propuestas o estrategias.

Con respecto a la información formal, la regularidad en el flujo de esta información fue constante según los entrevistados. Partimos que desde sus inicios en el año 2000, la Junta de Gobierno sesiona aproximadamente una vez al mes y lo ha hecho con cierta regularidad. En relación a la periodicidad y objeto de las reuniones, en el Reglamento se asienta lo siguiente:

Artículo 11. La Junta desarrollará sesiones ordinarias y extraordinarias. Las primeras tendrán por objeto evaluar el avance en la aplicación de los programas aprobados por la Junta de Gobierno y en su caso, aprobar las modificaciones que estime pertinentes la Junta; revisar los informes de las Unidades y evaluar su desempeño, pudiendo dictar las medidas necesarias para fortalecer su funcionamiento, así como el disponer los correctivos que considere oportunos; conocer los asuntos que sean propuestos por los diversos integrantes de la Junta, así como de aquellos asuntos que hubieren sido contemplados en la convocatoria respectiva. Estas sesiones ordinarias deberán realizarse por lo menos cada mes, el primer día hábil que corresponda, en el lugar y hora que señale la convocatoria.

El flujo de la información formal se realiza generalmente en torno a las sesiones, se suelen mandar convocatoria e información sobre los temas a tratar, así mismo se elaboran y entregan actas de las reuniones. Lo que ocurre en las sesiones (lo que se debate y se hace en el CEPAVI) se transmite con suficiencia a través de las actas. No se expusieron reclamos en torno a ellas, de hecho se evidenció que existe la apertura para recibir las correcciones que se consideraran pertinentes a las actas.

Ahora bien no se mencionaron limitaciones explícitas impuestas en torno a la comunicación informal sin embargo los entrevistados mencionaron que por cuestión de tiempo y prioridades difícilmente se comunican entre reuniones, el diálogo o el debate por lo general se da en las sesiones de trabajo. Es evidente que los vocales de la Junta no tendrían porqué manejarse en forma abierta y diáfana, pero sin elaborar juicios particulares se puede mencionar que en lo general la información y a la comunicación en las sesiones no se da de

manera fluida y transparente. En relación a la primera etapa se expresaron comentarios en torno a la apatía y falta de voluntad en el diálogo por parte de algunos representantes de organismos públicos asistían por obligación y además algunos de ellos, por no tener capacidad para decidir, preferían no expresar ideas que los comprometieran. En relación a los inicios de la segunda etapa, al parecer la dinámica cambió y se tornó más participativa, los comentarios vertidos en relación a la información se dieron entonces en torno a los intentos por ocultar, cambiar información, o minimizar la opinión de las organizaciones y académicos

Era un proceso muy desgastante porque los otros no opinaban. Voy y me siento porque tengo que estar aquí. Si me dicen que haga algo, que me digan lo que quieran, al cabo no voy a hacerlo. Los otros insistentes en decirles oye hay que hacer las cosas. Estaba muy atrapado y creo que sigue de esa manera (JCR).

Hubo intentos de cambiar la lógica de las relaciones, la dinámica de las relaciones. Yo sí alcanzaba a ver esa tendencia de algunas instituciones de gobierno a controlar, a manipular información, a ocultar información, esfuerzos e intentos de desdibujar las opiniones de la sociedad civil o de ignorarlas o de minimizarlas, haciendo creer que las decisiones solamente las toman algunos que se supone que tienen el poder dentro del Consejo (Teté).

Se carece de elementos para realizar una valoración objetiva sobre la calidad y cantidad de la información, a partir de las entrevistas no se puede medir qué tan adecuada y pertinente se ha dado la comunicación. Pareciera que la información formal fluye ágilmente. Por lo demás, el adecuado diálogo y el flujo de información en las reuniones se ve influido por la apertura personal y/o las visiones política, así como por la capacidad en la toma de decisiones de los representantes, es decir, es un ámbito con importantes limitaciones.

2) Consulta de opciones de carácter vinculante.

Se lograron apreciar un conjunto de problemas que a lo largo de estos años dificultaron el trabajo de la Junta, entorpecieron el entendimiento y obstaculizaron la adecuada interacción, por lo cual se complicó el camino para realizar consultas y llegar a acuerdos de carácter vinculante. Mencionaremos esos aspectos a continuación.

a) Líneas de mando y obligatoriedad de acuerdos

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

Entre el 2000 y el 2003, la presidencia del CEPAVI era designada por la Presidenta del DIF Jalisco. Se elegía para este cargo a un alto mando del DIF, sin embargo automáticamente tenía en jerarquía un rango menor al de muchos miembros de la JG que eran en principio Secretarios de Gobierno. A su vez el Presidente del CEPAVI nombraba al Secretario Técnico (entonces no tenía carácter de director), que prácticamente era un operador encargado de las actas y actividades del Consejo.

Desde la óptica de los entrevistados, el libro VI del Código de Asistencia no era lo suficientemente claro y daba pie a problemas en dos ámbitos:

- a) Las jerarquías en cuanto a toma de decisiones.
- b) Las tareas que correspondían a las instituciones públicas representadas en la Junta de Gobierno.

El Presidente del CEPAVI, carecía entonces del rango necesario para pedirle (y menos exigirle), a un Secretario de Gobierno (miembro de la Junta Directiva), o a su representante, que cumpliera con lo acordado en las planeaciones. En la medida que no se cumplía en tiempo y forma con las acciones acordadas, se dificultó la operación del Consejo. De nada servía debatir y llegar a acuerdos si no se lograba que se concretaran acciones.

El hecho de no poder pedir cuentas de un Presidente que tiene una jerarquía inferior a los Secretarios de Gobierno hacía totalmente inoperante aquello. Además los representantes de los secretarios de gobierno no asumían el compromiso que se había acordado dentro de la planeación estratégica y en eso se caía con mucha frecuencia (JCR).

Aunado a lo anterior se instaló la sensación de que el primer Presidente no contaba con el tiempo y la capacitación necesarios para realizar su función. Al parecer tenía múltiples tareas en el DIF y la atención al CEPAVI era una ente tantas.

Él (el primer Presidente) no sabía qué hacer. Entonces hubo discusiones muy álgidas, gritos, manotazos y sombrerazos dentro del Consejo. Pero bueno, lo que mostraba precisamente era la incapacidad y la inexperiencia de personas que asumían la presidencia sin tener formación en el área, sin tener experiencia en el tema de la violencia, sin tener un conocimiento del proceso que había seguido desde la iniciativa popular hasta el momento en el que estaba el Consejo, y entonces eso hacía que tuviera procesos muy erráticos..., Quien estaba en la presidencia tenían múltiples funciones, la presidencia era una más y tal vez la menos importante de muchas. Entonces no funcionaba, no había interés. (JCR).

En la segunda etapa, a partir de la Ley promulgada en 2003, la presidencia del CEPAVI fue asumida por el Secretario de Desarrollo Humano (artículo 15 de la Ley). Con la presidencia en manos de un Secretario, las líneas de jerarquía y lógicas de relación se clarificaron. Se le concedió a la presidencia el rango necesario para solicitar el cumplimiento de acuerdos y hacerlos más vinculantes. A partir del Reglamento y en función de la experiencia anteriormente vivida, se formalizó la aplicación obligatoria (carácter vinculante) de los acuerdos tomados en las sesiones. El artículo 11 del Reglamento menciona lo siguiente:

Apartado IX. Los acuerdos aprobados en las sesiones serán obligatorios para los integrantes de la Junta, en los términos en que hubieren sido aprobados.

Si bien se lograron avances importantes en relación a esclarecer jerarquía y obligatoriedad de acuerdos, los avances no se consideraron iguales en todas las áreas del CEPVI. Es importante retomar el hecho de que en términos presupuestales y en buena parte operativos, el CEPAVI aun dependía (y depende), del DIF Jalisco.

El CEPAVI permanece bajo los criterios administrativos del DIF. Esto implica que el recurso que está destinado para el manejo y la operación de éste, esta administrado por el sistema DIF Jalisco (MB).

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

b) Confusiones sobre las funciones del Consejo

En la primera etapa del CEPAVI se generó una confusión en torno a sus funciones y fundamentalmente, en torno a quien debería implementar las tareas derivadas de la planeación realizada por la JG. En la Junta llegó a pensarse que el equipo técnico debería desarrollar las diversas actividades y concretara los acuerdos derivadas de la planeación, lo cual resultaba imposible por el limitado número de gente que constituía el equipo.

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

En los primeros tres años, no se llegó a identificar bien cuáles eran las responsabilidades de la Junta de Gobierno, del Consejo y de el equipo técnico. De tal

manera que parecería que los representantes de las instituciones se asumían como un Consejero que tomaba decisiones para que el equipo técnico las ejecutara (JCR).

El Consejo (en la actualidad) es la Junta de Gobierno con sus representantes, la Dirección, el equipo técnico, el equipo administrativo, y las unidades de atención. Las unidades de atención son órganos administrativos del consejo. Nosotros para distinguir al Consejo y la JG lo que hicimos fue clarificar (funciones) dentro del reglamento (L de la Hidalga).

Gracias al marco de la Ley y del Reglamento, se entiende que la composición del Consejo se pensó desde una lógica de dirección, elaboración de políticas junto con la elaboración y supervisión de planes. El énfasis novedoso radica en explicitar que las acciones deben ser ejecutadas por las instituciones de gobierno (no sólo los representantes), que forman parte de la Junta. Éstas asumen las actividades y responsabilidades vinculadas a sus áreas de competencia, es decir, la Secretaría de Salud debiera atender la atención física y psicológica de las personas que sufren violencia intrafamiliar. Cada institución debería entonces actuar en función del plan creado en el CEPAVI, que a su vez debería ser acorde a su objeto de acción.

Por otro lado, el Consejo posee recursos humanos y logísticos que contribuyen a coordinar y en alguna medida respaldar el desarrollo de las actividades que no competen directamente a algunas de las instituciones que forman parte de Junta. En ese sentido el Reglamento contribuyó a clarificar las funciones del Equipo Técnico en relación al conjunto de las actividades y políticas propias del CEPAVI.

La falta de claridad en funciones y responsabilidades de la Junta, el Presidente y del Equipo Técnico, generaron diversas crisis algunas de las cuales se resolvieron con la nueva Ley, al asumir la presidencia el Secretario de Desarrollo Humano, y al aprobarse el Reglamento. Hoy se puede asegurar que este Consejo si bien norma y evalúa, también tiene la facultad de realizar algunas actividades sobre todo en el plano de la capacitación, la difusión y la creación de UAVIs en los municipios.

c) Apatía de representantes

En relación a la toma de decisiones, en las entrevistas se mencionó que los representantes de instituciones gubernamentales (fundamentalmente en la primera etapa), mantenían una presencia pasiva. No opinaban ni asumían tareas que significaran aumentar actividades o modificar destinos de recursos de las instituciones que representaban. Si bien esto podría atribuirse a la falta de claridad en las funciones, en la práctica los representantes

buscaban que sus instituciones se involucraran y afectaran lo menos posible por las tareas del CEPAVI.

(Se huía de) la adopción de estos acuerdos y que se pudieran llevar a cabo dentro de las diferentes Secretarías de Gobierno.... Pero entonces había una confusión no sé si deliberadamente hecha, fomentada para deslindarse de esa responsabilidad (por las secretarías) (JCR).

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

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

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

d) La planeación, un momento de decisiones

En las dos grandes etapas del CEPAVI contempladas en este trabajo, han transitado 4 presidentes (el primero fue interino, duró solo unos meses), y se han desarrollado por lo menos dos planeaciones de corte estratégico. En la primera etapa (hasta principios del 2004), transitaron formalmente dos presidentes, se realizó una planeación estratégica y planeaciones operativas (no se tiene claridad de cuantas planeaciones). Con el primer Presidente según comentaron los entrevistados, se logró muy poco de todo lo que fue planificado. Por su parte el segundo Presidente retomó esa planeación y se propuso enfocar los esfuerzos para atender

sólo tres grandes proyectos, de los cuales por diferentes problemas y disputas entre instituciones de gobierno, solo uno se implementó cabalmente.

Él dijo, nos vamos por tres proyectos que vamos a impulsar: el CAVI, un refugio y una estrategia de medios... El CAVI fue caminando, y en el último momento llegó "manotas" y se quedó con el CAVI..., el CAVI es de la Procuraduría. Entonces él dijo (el Presidente), claro que me hago a un lado... Entonces este cuate (el Presidente) creo que tuvo el tino de decir: pocas cosas pero vamos dándole. Pero este cuate se fue desdibujando con el tiempo (JCR).

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

Recapitulando, algunos problemas que en la primera etapa dificultaron la implementación de las actividades planeadas, fueron:

- Falta de claridad en cuanto a jerarquías
- Incapacidad de la presidencia del CEPAVI y falta de tiempo para atender adecuadamente las labores propias del Consejo
- Poca capacidad para gestionar ante las distintas secretarías para que realizaran las tareas acordadas
- Temor de solicitar resultados a las Secretarías de Gobierno
- Poca claridad en las funciones de los miembros de la Junta y de las instituciones a las cuales representaban

En la segunda etapa, cuando la presidencia la asume el Secretario de Desarrollo Humano, se elaboró una segunda planeación estratégica. Esta segunda planeación se caracterizó porque contrataron a un asesor profesional para dirigirla. Él propició que los representantes de las instituciones de gobierno y en general todos los vocales, asumieran su responsabilidad ante el CEPAVI. Los entrevistados parecen coincidir en que la planeación estratégica fue realizada con seriedad y bajo una mecánica que posibilitó la participación activa y la interacción de todos los miembros de la Junta.

Teníamos responsabilidades dentro de las funciones. Yo creo que la planeación estratégica fue un buen esfuerzo de coordinación de instituciones. Fue un esfuerzo para colocar a las organizaciones tanto de gobierno como de sociedad civil en el lugar que deberían tener como directores y directoras dentro de una junta de gobierno. O sea, se colocó o se dio un soporte de empoderamiento a la junta de gobierno (Teté).

Las propuestas parten de la planeación estratégica y del programa, las propuestas

fueron de todos y de todas. Todo mundo participó, lo gubernamental, la sociedad civil organizada. Y se puede decir que fue igual nivel de voz entre organizaciones y gobierno (L de la H).

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

Se generaron metas y actividades que se asumieron con nombre y apellido, y se logró una planeación más consistente. Sin embargo uno de los entrevistados comentó que algunos aspectos derivados de la planeación posteriormente se desdibujaron y no se lograron concretar. La planeación fue entonces un mecanismo para compartir información, involucrar a los participantes en el proceso del Consejo, invitarlos a ser corresponsales y tomar decisiones compartidas. Sin embargo, en alguna medida al interior de la Junta se continúan la diferencia entre los que quieren hacer y los que sólo van a enterarse.

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

- A los representantes de instituciones gubernamentales se les dificulta tomar decisiones en este tipo de espacios, por el compromiso que puede generarse para su institución.
- No es fácil exigir el cumplimiento de tareas a los representantes de instituciones gubernamentales. Las instituciones actúan acorde a sus propios planes, programas y responsabilidades.
- Una decisión que afecta presupuesto o asuntos políticos pasa por los altos mandos. Requiere de la aprobación de secretarios y/o del Ejecutivo (“el gobierno es el dueño del balón”), por lo cual es difícil planear sin tener claridad de los recursos con los cuales verdaderamente se cuenta.
- Los representantes de organizaciones civiles y los académicos no tienen grandes obstáculos para tomar decisiones. Suelen contar con el respaldo de sus instancias, pero en lo general sus recursos y posibilidades de aporte a la acción son muy limitados.

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

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

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

Debe también mencionarse que los entrevistados identificaron diferencias en la profundidad de los aportes entre académicos y representantes de OC. Los académicos plantearon propuestas armadas y sustentadas. Por su parte, los representantes de organizaciones evidenciaron la diversidad de visiones y diferentes niveles de experiencia. Debe también comentarse que algunas diferencias apreciadas entre los representantes de organizaciones de la sociedad civil tendían a ubicarse del campo ideológico-político. Solo algunos representantes aludiendo a su experiencia de lucha social, defendían la necesaria equidad entre los géneros y promovían el desarrollo de políticas en defensa de los derechos de la mujer. Debe identificarse que la experiencia y postura ideológica de la persona que es representante de la organización se vuelve un factor importante. Su manera de ser, su experiencia y la fundamentación de sus propuestas posibilitaron o dificultaron establecer una relación propositiva y de incidencia en estas instancias.

En contraparte, los representantes del sector gubernamental manifestaron un bajo perfil propositivo. Pretendían que las acciones derivadas de la planeación articuladas a sus dependencias, fueran específicas y acotadas. Cada institución aportó a la planeación desde sus posibilidades, limitaciones y responsabilidades, y no desde una postura o visión amplia de prevención y lucha contra la violencia intrafamiliar. Por otro lado, en la elaboración del Programa Estatal, los representantes de instituciones de gobierno fueron más activos en la medida que éste marcaba las pautas de acción específicas para cada dependencia y en base a ello se daría el seguimiento a los objetivos y la evaluación. Ahora bien, esta postura de los

representantes en relación al Programa tampoco fue homogénea, algunos representantes entendieron el potencial de la Secretaría a la cual representan en relación a la gran problemática social, y otros mantuvieron una postura poco participativa y propositiva. En esta línea las personas, el conocimiento que tengan de la dependencia donde laboran y el respaldo que se les hubiera otorgado, sí marca la diferencia.

Ahí (en la planeación estratégica) creo que gano más la participación de los especialistas y de los representantes de los organismos sociales, allí en la planeación. En la cuestión de elaboración de la planeación y el programa (L. de la H).

Allí (en la planeación) sí se quedaban cortos los representantes del sector gubernamental. Se quedaban cortos porque en esos procesos no están muy involucrados. Entonces allí sí creo que tuvo mucho peso este sector (Sociedad Civil), en la definición de la planeación y del programa, que ahora la ley lo marca como el eje medular de la política pública (L de la H).

e) Diversidad ideológica

En torno al ambiente en la JG, los entrevistados sugieren que a partir de la segunda planeación estratégica (estando el Secretario de Desarrollo Humano como Presidente del CEPAVI), se generó un ambiente de mayor colaboración. Por parte de la Secretaría de Desarrollo Humano se reconoció que estos procesos participativos motivan la apertura al trabajo conjunto entre sector gubernamental y las OC. Refrendaron que no existe una limitante explícita al trabajo con OC, ni en el marco jurídico, ni en algún lineamiento político. Este ambiente de trabajo y colaboración se impulsó también gracias a que la Directora trabajó durante muchos años en OC, por lo cual podía funcionar como un mejor eslabón entre instancias de gobierno y organizaciones de la sociedad.

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

En concreto, en el período del segundo presidente (mayo 2003 a marzo 2004), una de las líneas del CEPAVI fue impulsar una campaña para sensibilizar y generar conciencia entre la

población en relación a la violencia intrafamiliar. A esta campaña se le pretendía llamar en principio “Desnaturalización de la violencia Intrafamiliar”. Se trabajó y diseñó en la campaña, sin embargo autoridades superiores (no se menciona quién), decidieron no poner los recursos del DIF en la propuesta hecha por el CEPAVI y en su lugar financiaron una campaña institucional cuyo objetivo era fortalecer a la familia (“La familia fortaleza de los jaliscienses”), que no trataba explícitamente el tema de la violencia. Este hecho evidenció las jerarquías y diferencia de visiones sobre prioridades, manifestó también la existencia de criterios impuestos en la medida que no medió el diálogo. Los miembros de la JG no fueron enterados de la negativa a su propuesta de campaña y el trabajo realizado no derivó en la sensibilización explícita contra la violencia intrafamiliar. Cabe comentar que la campaña de sensibilización, específica del CEPAVI (la tercera en su historia), se logró concretar en el 2005 bajo el título “La violencia no es normal”.

En relación a las políticas y acciones para atender a víctimas, se planteó (también en el período del segundo presidente), concretar el Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI), y un Refugio para Mujeres Maltratadas (proyecto que fue elaborado en el 2002). El CAVI se inauguró y funciona. El Refugio a pesar de tener lo necesario para que empezara a funcionar (en cuanto a presupuesto), no se logró concretar.

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

Debe tenerse presente que al inaugurar el CAVI el entonces Gobernador Ramírez Acuña mencionó lo siguiente como confirmación de la visión transmitida desde el DIF: “Las acciones de gobierno deben estar enfocadas a satisfacer las necesidades más importantes de la familia, ya que es ahí donde el individuo adquiere valores y aptitudes para afrontar la vida. Dimos inicio al programa: La familia, fortaleza de los jaliscienses; ya que solo con familias bien

integradas estaremos combatiendo de origen los graves problemas que hoy nos aquejan, como la delincuencia, la drogadicción o la violencia intrafamiliar, males de nuestros tiempos”

Al parecer desde el DIF no se identifica a la violencia intrafamiliar como un asunto cuyo origen también es social- cultural, vinculado a problemas estructurales como la inequidad entre géneros, que padecen fundamentalmente mujeres y niñas. En este sentido la acción del DIF puede interpretarse de corte asistencial, atienden a la persona agredida y buscan generar mejores relaciones familiares a través de terapias cortas, pero no van más allá de este ámbito. Obviamente, en contrapartida, algunos representantes de organizaciones civiles y académicos refrendaban que atender el problema de violencia intrafamiliar implicaba trabajar aspectos culturales de equidad, así como la reivindicación y defensa de los derechos de las mujeres ante la violencia dentro de la familia y en la sociedad en general.

Frustraciones sí había. En el ambiente se escuchaba lo difícil que era colocar una visión integral sobre el problema, una visión propositiva no de asistencia social. Y también muy importante, creíamos que había un vacío en relación a la violencia contra las mujeres y las niñas (Teté).

No había una política pública a favor de la no violencia que estuviera específicamente enfocada, en la especificidad de los derechos de las mujeres, o sea la violencia contra las mujeres. Dentro de la violencia intrafamiliar se aprecian un conjunto de fenómenos específicos de violencia contra las mujeres y que tiene sus particulares rasgos y que necesitan ser atendida desde esa perspectiva de género, con una perspectiva de equidad... Esto creo que no había sido tomada en cuenta de la manera en que nosotros y nosotras como parte de un movimiento de mujeres que somos debería ser atendido (Teté).

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

Mientras estuvo el CEPAVI allí (en el CAVI), mientras estuvo la directora y el equipo a cargo del servicio (había un enfoque). De pronto cambió totalmente el enfoque. Desaparece el enfoque de género que podría haber tenido, que efectivamente sí lo tenía, un enfoque de atención, de búsqueda de equidad y justicia para la relación entre hombres y mujeres. De esa atención especializada que las mujeres maltratadas necesitan por el síndrome de las mujeres maltratadas que padecen, se pasa a ser un centro de atención a la familia donde la perspectiva es conservar la familia, una perspectiva que pone por encima de todo que la familia permanezca muy a pesa de lo que sea (Teté).

El debate no era sobre la importancia de la familia para lograr relaciones armónicas y saludables, eso no estaba en duda. Pero se consideró relevante destacar la atención con perspectiva de género para hacer valer los derechos de mujeres y niños en situaciones vulnerables. Al parecer ese debate difícil y doloroso por lo que sucedió en el CAVI aun no está resuelto.

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

Habría entonces que resaltar la existencia de estos debates y diferencias ideológicas que son parte de la limitante cotidiana para consensuar una planeación, visión común y decisiones en torno a la Junta de Gobierno del CEPAVI.

3) Fiscalización

Este apartado da cuenta de la posibilidad de dar seguimiento, supervisar y evaluar el uso de recursos y acciones, con la finalidad de contar con los elementos necesarios para la toma de decisiones. Los representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil asumieron el papel de proponer políticas de atención y líneas de acción desde la perspectiva de género y la reivindicación de los derechos de la mujer. Al mismo tiempo asumieron la tarea de vigilar el proceso de implementación de sus propuestas. Cabe decir que no se apreció algún impedimento explícito para el desarrollo de ese monitoreo, pero tampoco fue un papel exclusivo de las organizaciones porque lo desarrollaron también los representantes de las OPD y los académicos. Desde esa perspectiva han impulsado y logrado que se implementen algunas de las propuestas críticas y propositivas sobre la forma de entender y atender el problema de la violencia intrafamiliar.

Participamos con la pretensión de incidir junto con otras organizaciones en las políticas públicas, a favor de un derecho que es la vida sin violencia (Teté).

Algunas de las ideas lanzadas desde las planeaciones, fueron respaldadas y se dio seguimiento a su implementación por medio de los trabajos que ocasionalmente realizan por

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

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

Más allá de las comisiones de trabajo para monitorear el avance de los planes, a partir de la JG los representantes de las organizaciones civiles y académicos también desempeñan una labor de supervisión y vigilan en relación a la transparencia en el uso de los recursos.

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

Al momento de ser invitado como institución consideramos importante sumarnos para ver si podíamos tener un papel del seguimiento y monitoreo de los programas. Ver qué estaba pasando con el presupuesto, cómo se estaba aplicando y ejerciendo. Creímos que había que estar allí para también ensayar esta forma de relación con el estado, con las instituciones de gobierno, y ver cómo funciona esta relación sociedad- gobierno (Teté).

Las funciones de fiscalización son importantes y es además destacable que se pueda realizar desde una postura de autonomía, como la que poseen OSC y académicos. Esto requiere definición, capacidad e interés en la medida que puede implicar tareas complejas (dar seguimiento al uso de recursos). En este caso particular parecía que la fiscalización se adoptaba como actividad secundaria y se ejercía en la medida que las capacidades de los representantes lo permitían.

4) Paridad en la Cogestión

Este elemento supone o da cuenta de la posibilidad de tomar conjuntamente decisiones y gestionar su implementación. Debe tenerse presente que en la primera etapa del CEPAVI se manifestaron diversos problemas que dificultaron la toma de decisiones conjuntas (entre otros,

no querer asumir compromisos), pero sobre todo, era relevante que las decisiones no tenían carácter vinculatorio, por lo cual se dificultaba la implementación de acuerdos.

El peso en términos de la votación es significativo. Pero la votación muchas veces resulta un tanto cuanto irrelevante porque está sujeta a la consulta de quienes ocupan las secretarías. Quienes eran delegados para participar en el consejo realmente no tenían voto porque tenían que ir a preguntar primero si era posible adoptar una posición. En pocas ocasiones tenía voz porque generalmente no opinaban, no se atrevían, y no les interesaba tampoco porque era comprometerse, asumir compromisos que eran adicionales al trabajo que ya venían desarrollando en sus instancias. Entonces lo que yo percibía era, por una parte, una apatía en la participación (JC R).

Un paso importante fue lograr que los representantes de instancias públicas se les brindaran mayor respaldo de sus mandos superiores en relación a la toma de decisiones. Pero otro paso fue lograr que los acuerdos tomados se asumieran como vinculatorios y se llevaran a la práctica. En las entrevistas se mencionó que llegaron al grado de proponer estrategias de cabildeo con algunos Secretarios para que apoyaran (o por lo menos no limitaran) los trabajos del CEPAVI. El cabildeo se pensó como una acción un tanto desesperada, al margen de la planeación, pero tampoco tuvo mucho éxito porque no se lograron concretar las citas con los Secretarios. Fue en la segunda etapa de la Junta de Gobierno, y gracias a que el Secretario de Desarrollo Humano ocupó la presidencia, cuando se logró que los representantes del sector público contaran con un mayor respaldo de sus instituciones. La postura más activa de los servidores públicos también llevó a que el desequilibrio numérico en la Junta cobrara relevancia. Obviamente propuestas claras y adecuadamente fundamentadas, pesan en la balanza para la toma de decisiones, pero acorde al reglamento las decisiones deben tomarse con base en la mayoría simple de los asistentes a la reunión. En ciertos temas o propuestas fueron claros los acuerdos y consensos entre representantes de organismos públicos, OPD, académicos y OSC, pero cuando no surgen las coincidencias o se logran consensos, la votación es un recurso empleado y en éste los representantes vinculados al ejecutivo tienen la mayoría simple como grupo.

Habría que decir, que el número mayoritario lo representa el gobierno (en la junta de gobierno). Habría que ver también que hubiera equidad o equilibrio, y que estuvieran iguales numéricamente, eso es básico (L de la H).

No hay contrapeso ni equilibrio, esa es una de las desventajas, de las debilidades en una Junta de Gobierno de esta naturaleza. Es mixta muy bien, pero de una manera definitivamente desequilibrada y eso juega (Teté).

Un factor que contribuyó a no evidenciar el desequilibrio numérico fue que en lo general se privilegió la toma de decisiones por vía del diálogo y el consenso. Los entrevistados

mencionaron además que las decisiones fundamentalmente se basaron y justificaron en criterios técnicos y objetivos, lo cual facilitó el consenso.

Los vocales tienen voz y voto, por supuesto; pero dentro de las más, las decisiones se toman por consenso, inclusive en cuestiones políticas (L. de la Hidalga).

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

Debe tenerse presente que ni los representantes de gobierno, ni los representantes de organizaciones conforman bloques homogéneos y cerrados. De hecho pareciera que no conforman bloques porque son perceptibles las diferencias en posturas entre instancias vinculadas al ejecutivo, de igual manera que se aprecian diferencias entre las organizaciones. Los entrevistados mencionaron que en este sentido no se llevaban a las sesiones posturas previamente consensadas entre grupos, las decisiones se tomaban en la sesión, con base en la información que se tenía y la argumentación ofrecida en ese momento. Desde otra perspectiva, en las entrevistas no se explicitó que se realizaran negociaciones a priori entre los diferentes representantes. Puede considerarse entonces que ni los representantes de organizaciones, ni los representantes de gobierno conformaban bloques y la aceptación o rechazo de sus propuestas se realiza antes de las sesiones. Se evidenció entonces la importancia de una adecuada exposición de motivos, así como la pertinencia en aspectos técnicos, presupuestales, de viabilidad y políticos, en la formulación de propuestas y logro de consensos en las reuniones.

Un éxito el acuerdo del programa de investigación que ha otorgado ya reconocimientos y premios a investigadoras que se han enfocado a este problema. Sin embargo, yo creo que lo más lamentable es que la gente que necesita atención, que está sufriendo la violencia intrafamiliar no tiene a dónde acudir; aún no se cubre este apoyo (hablando del refugio para mujeres) (Teté).

IV. Elementos externos que influyen en la cogestión

Existen elementos externos al CEPAVI que influyen propiamente en la capacidad de incidencia y cogestión. Se pueden identificar como obstáculos que limitan, atrasan o impiden la implementación de acuerdos y procesos. El análisis de estos obstáculos ofrece pistas para valorar la viabilidad de la toma de decisiones conjunta.

1) Impedimentos operativos de implementación

El CEPAVI es una dependencia de gobierno (no autónoma), que contribuye a diseñar y coordinar políticas, así como acciones junto con diferentes instancias públicas, en torno a la violencia intrafamiliar. El Consejo está obligado a cumplir con aspectos de programaciones anuales, fiscalización y evaluación entre otros aspectos, como cualquier otra instancia de gobierno, pero también debe cumplir con normas de relaciones políticas y comunicación entre instancias de gobierno.

Para la segunda etapa del CEPAVI era obvio que la falta de una adecuada coordinación interinstitucional era uno de los mayores obstáculos para concretar su labor. En la coordinación con otras instancias de gobiernos o con organismos de la sociedad, se enfrentaba al concurso de diferentes programaciones y temporalidades para implementar actividades, al tiempo que también enfrentaba obstáculos para que instancias de gobierno destinaran presupuestos o recursos humanos. Ha sido difícil generar fórmulas viables de interacción que posibiliten el desarrollo de actividades que son sugeridas a partir de consejos de naturaleza colectiva.

Cabe además decir que en la primera etapa del CEPAVI fueron más evidentes impedimentos externos que dificultaron la acción de lo propuesto en la Junta:

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

El balance en la primera etapa del consejo puede inclinarse hacia lo negativo, en la medida no se lograron operar un porcentaje importante de las actividades planificadas.

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

Por otro lado, y si bien parece incoherente, algunos recursos con los cuales sí se contó no se ejercieron por la dificultad para operarlos, en buena medida por limitaciones que se atribuyen al Presidente del Consejo. Se planificaron tareas, se delinearon, se llegaron a detalles y nunca se realizaron, por qué no se les dio seguimiento o no se responsabilizó a alguien de su ejecución.

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

Debemos tener presente que en términos presupuestales y logísticos el CEPAVI ésta subordinado al DIF. Posiblemente se han agilizado los trámites sobre aplicación de recursos. Sin embargo, los problemas relacionados con el ejercicio presupuestal para gestionar actividades fueron evidentes durante la primera etapa, aunque permanecen en alguna medida.

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

Resulta complejo que un presupuesto sea generado en función de la planeación que realiza una instancia, y que a la vez ese presupuesto se someta a criterios administrativos y topes impuestos por otra instancia distinta (el DIF). Mencionan los entrevistados que se buscó solucionar el problema desarrollando mecanismos de comunicación más eficientes entre el CEPAVI y el DIF, sin embargo continúa siendo un asunto complejo que limita la acción.

Conviene comentar que el CEPAVI empleo, como estrategia de trabajo para extender su labor en los municipios, la generación de consejos municipales contra la violencia intrafamiliar. A finales del 2006 se habían creado ya 9 consejos. Sin embargo para desarrollar los consejos en todos los municipios se enfrentan nuevamente a la carencia de recursos y otro tipo de problemas complejos. De entrada en la mayoría de los municipios no han logrado contactar (no encuentran), a personas u organismos interesados en el tema, con la capacidad para abordarlo adecuadamente. Así entonces para formar los consejos se suele recurrir al cura de la parroquia, a los maestros o a los miembros de grupos como alcohólicos anónimos. Personas activas que ya participan en otras agrupaciones. Se considera que estos consejos difícilmente estarán en posibilidades de profundizar y trabajar arduamente en el tema, no serían los referentes que el CEPAVI deseaba y no cuentan con los recursos para ofrecer una capacitación adecuada a estas personas. Así entonces faltan contrapartes capacitadas en los municipios y actualmente tener un consejo municipal no significa que se realice un trabajo adecuado en torno a la violencia intrafamiliar.

Cabe mencionar que a través de los DIF-municipales se han creado Unidades de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (UAVI's). Para el 2007 se habían logrado crear 13 unidades, todas operadas por el DIF pero bajo la supervisión del CEPAVI. Lo cual indica que poco a poco se han establecido mejores fórmulas de coordinación para la atención de los problemas de violencia.

2) Falta de vinculación y comunicación política

Al interior del CEPAVI se evidenciaron diferencias en forma de pensar y operar, pero también se manifestaron dificultades para establecer una adecuada comunicación e interacción con actores externos a la JG. El hecho es que algunos actores de gobierno tomaron decisiones que afectaron el trabajo CEPAVI, sin haber consultado a la JG. Dos casos ejemplares se dieron en este sentido, el relativo al CAVI y el del Refugio para mujeres maltratadas. Desde el CEPAVI se propuso una participación colegiada con diversas instancias de gobierno, en torno al desarrollo del CAVI y el Refugio, aceptaron y se aplicaron recursos. Se evidenciaron entonces los conflictos en relación a quien dirigiría operativamente, quien ponía al personal, de

donde saldría el presupuesto y controlaría los recursos, entre otros. Las diferencias llevaron a que el CAVI fuera operativamente controlado por el DIF y el Refugio no abriera. Es un hecho que las mujeres maltratadas requieren atención, algunas de ellas tienen que dejar su casa, no saben a dónde acudir y no cuenta con un espacio especializado de apoyo ante la violencia intrafamiliar. La diferencias entre autoridades y su dificultad para llegar a acuerdos, impidió la concreción de un proceso propuesto e impulsado por el CEPAVI, que podría ser socialmente importante.

De pronto se polarizaron algunas posiciones, en realidad de afuera de la Junta. Empezaron a darse algunas tensiones entre las personas que tienen el control sobre este grupo (DIF y Secretaría) y entonces se debilitó la propuesta del CEPAVI (JCR).

Creo que hay (detrás del problema del CAVI) toda la temática de lo financiero, económico, presupuestal, que está debajo, donde hay intereses y hay disputa. Todo tiene que ver con la creación del CAVI, del presupuesto de CAVI, con la aplicación y manejo de ese presupuesto (JCR).

Parecía ser un conjunto de acciones como en un concierto muy en sintonía, y de pronto empezaron a recoger. El DIF decía, esto es mío, y a poner gente de programas del DIF... Sin la capacitación especializada, poniendo gente al mando de ese centro, sin el perfil, en una fórmula de agandalle del DIF de esa propuesta colectiva (JCR).

Estas tensiones entre instancias de gobierno que impidieron el desarrollo del refugio (y casi impiden la concretización del CAVI), no fueron plenamente expuestas en la Junta de Gobierno del CEPAVI. Los miembros de la Junta se dieron cuenta de ellas en el momento que afectó al equipo técnico. El equipo técnico en lo general debe pasar sobre trabas burocráticas para realizar su trabajo, pero las tensiones entre instituciones limitaron particularmente su labor en el desarrollo de una metodología de trabajo adecuada para el CAVI.

Creo que ha habido una importante tensión entre el DIF y la Secretaría de Desarrollo Humano (SDH), en donde también se pone en tensión una tercera fuerza, la secretaría técnica, la dirección (del CEPAVI) y su equipo. Yo creo que la secretaría técnica y el equipo tenían mucho trabajo andado, tenían importantísimos avances que les costaba colocar y que fueran autorizados. Ellos tenían muchos candados y mucha burocracia, impedimentos para caminar. Aquello que se trabajó en equipo con una relación horizontal, en la comisión, donde hubo participación y una buena dinámica, llevarlo a que se apruebe, ahí venía el problema. A la hora de aprobar los ritmos eran muy lentos y en muchos casos eran intencionalmente detenidas las decisiones sobre el equipo operativo, por parte de la Secretaría de Desarrollo Humano y del DIF (JCR).

Otro caso relevante en este sentido fue el que se dio en torno al intento por realizar en el 2004, una campaña de sensibilización en contra de la violencia intrafamiliar. El DIF como órgano superior del CEPAVI, sin mediar comunicación, decidió aplazar la campaña propuesta por el CEPAVI y privilegiar su campaña institucional. Tal vez no hubo suficiente información

al DIF o no existían recursos suficientes para ambas campañas. En cualquier caso se evidenció la falta de una adecuada comunicación y negociación. Simplemente hubo una decisión vertical..

Es claro que debe trabajarse la capacidad de vinculación interinstitucional, existen lagunas de comunicación, políticas distintas entre las instituciones, diferentes ritmos y lógicas que dificultan el trabajo coordinado. Fueron evidentes, tensiones operativas entre instancias que obviamente repercutieron en el trabajo del equipo técnico del CEPAVI. La dirección del Consejo su equipo técnico tienen un estilo de trabajo horizontal y participativo que puede ayudar a dinamizar, coordinar y operar tareas, sin embargo se topan con problemas cuando se enfrentan al ritmo y la burocracia de las instituciones como el DIF.

Las dificultades para interactuar, comunicar y negociar entre instancias de gobierno, hacen más palpable la debilidad de instancias como el CEPAVI que en buena medida están sujetas a la voluntad, los intereses y políticas que rigen a otras instituciones gubernamentales

3) Elementos en torno al ejercicio de influencia

a) Ejercicio de influencia del CEPAVI

En relación a la segunda etapa del CEPAVI (a partir del 2003), cuando menos cuatro aspectos han contribuido para que lograra mayor fortaleza y capacidad de influencia de cara al desarrollo de planes y actividades, estos son:

- El Presidente del CEPAVI es el Secretario de Desarrollo Humano
- En el Reglamento se estableció que los acuerdos tomados en las sesiones de la Junta de Gobierno son obligatorios para los miembros
- Se realizó una planeación participativa en la cual los representantes se asumieron como directores a partir de un mayor respaldo de sus instituciones
- Se tiene un plan estatal que da cuenta de los compromisos asumidos por las diferentes dependencias.

El hecho de que el Presidente del CEPAVI sea un Secretario de gobierno (y no un funcionario de segundo nivel del DIF), posibilitó la interlocución horizontal entre los altos

niveles de la jerarquía del gobierno y con ello, la posibilidad de influir en las instituciones encargadas de ejecutar lo planeado. Por otro lado la planeación en forma participativa fue importante porque contribuyó a construir un andamiaje más claro para la interacción en la Junta. Se repartieron responsabilidades, se generaron comisiones y se logró un mejor ritmo de cumplimiento, aunque vale decir acorde a lo mencionado por los entrevistados, no todas las acciones propuestas se han concretado.

b) Posible influencia de las organizaciones en la Junta

Resulta complejo que las organizaciones civiles puedan lograr una influencia significativa al interior de la Junta de Gobierno. Por un lado y en referencia a la normatividad, tienen carácter rotativo, se mencionó que cada año pueden cambiarse a las organizaciones invitadas a la Junta. Por otro lado no poseen los recursos presupuestales u operativos (a la par de los organismos públicos), para emprender acciones de alcance estatal. De igual manera debe tenerse presente que tampoco conforman un colectivo homogéneo entre ellas. La fuerza de las organizaciones radica principalmente en su conocimiento y experiencia del problema, así como en el aporte de metodología y técnico para abordar los asuntos relativos a la violencia intrafamiliar, así entonces su capacidad de influencia se vincula a su capacidad de generar e impulsar propuestas viables y sustentadas.

En términos de la posibilidad de influencia debe considerarse relevante el hecho de que la Directora del CEPAVI hubiera trabajado en organizaciones de la sociedad civil. Claramente esa vivencia contribuyó a establecer con éstas una comunicación e interacción adecuada y propositiva, y a servir de eslabón con las instancias de gobierno.

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

Cabe destacar que también resultó compleja para los académicos la posibilidad de influir en la Junta. Después de varios años dos académicos (J.C. Ramírez y Felipe Alatorre) decidieron renunciar a ese espacio y prefirieron apostarle al trabajo por fuera del ámbito institucional del Consejo (a pesar de ello hasta el 2007 continuaban apareciendo en la página electrónica como parte del la JG).

Yo tenía la intención de renunciar desde hacía ya mucho tiempo. Decía, aquí no se puede hacer gran cosa. Lo que podía yo hacer ya lo hice. Se puede hacer más por fuera que por dentro (JCR)

c) La influencia de la Red de la sociedad civil

Por último cabe mencionar que la dirección del CEPAVI, con el aval de la JG, impulsó el desarrollo de una Red Ciudadana de lucha en contra de la violencia intrafamiliar. Esta Red pretende ejercer influencia pública, partiendo de congregar a organizaciones (públicas y privadas) e individuos con conocimiento e interés en el tema, que intenten incidir en diferentes actores de gobierno (incluso en la Junta de Gobierno del CEPAVI) y en la sociedad misma, para impulsar políticas, realizar o complementar acciones en contra de la violencia intrafamiliar.

Tenemos un año construyendo esta red con organizaciones gubernamentales y con la sociedad civil organizada, son 45 instituciones. Esto es aparte del Consejo pero es parte del programa. Esta red tienen más libertad porque aquí te despojadas de tu cargo, de tu representación, para abonar a un grupo que le interesa trabajar en la prevención y atención a la materia, y yo encuentro mucho equilibrio en la red (L de la H).

Primero se contempló a la gente que ya participaba en la junta de gobierno y por otro lado se tenía un directorio que era parte de los inicios del CEPAVI. De ahí se sacaron instituciones con las que, de alguna manera, se tenía contacto en la experiencia cotidiana, y que sabíamos que trabajaban en el tema. Hemos dejado abierto a que participen y digan: yo vengo de tal institución. Y otras que se sumen a la red a nivel personal (L de la H).

Hay un nivel más propositivo, de participación. Se vive un clima mucho más a gusto, más empatía, más comunicación, y hay gente más interesada (L de la H).

Los mismos integrantes de la red van a definir hasta donde quieren llegar. Pudieran presentarse como una red ante la Junta de Gobierno con propuestas muy concretas. Inclusive para mí puede tener más peso la red, este tejido social que estamos formando, que la JG (L de la H).

Entonces la idea también es que la red vaya siendo un referente y que la red vaya creando referentes en los municipios. Como los consejos municipales donde también puede participar la sociedad civil organizada (L de la H).

Es un hecho que la sociedad civil se organiza, puede en uso de su autonomía, actuar al margen de las autoridades. Pero en este caso, se organiza en paralelo y con el apoyo del CEPAVI. Desde ahí acumula fuerza y ejercer presión sobre otros actores, incluso el mismo CEPAVI, para que se desarrollen acciones en torno a la violencia intrafamiliar.

4) Posturas y visiones de las organizaciones en torno al gobierno

Existen un par de problemas generales en torno a la presencia y participación de organizaciones civiles en la Junta de Gobierno. Por un lado son pocas las organizaciones que trabajan específicamente en torno a ésta importante temática, o por lo menos las que tienen trabajos especializados o cercanos al tema. Existen muchas organizaciones que trabajan con niños y mujeres, pero el tema de la violencia intrafamiliar no es eje de su acción.

Por otro lado, y no es un asunto menor, si bien las organizaciones se relacionan con diferentes instancias de gobierno son escasas las organizaciones con experiencia en luchas sociales, claridad en la incidencia y gestión de políticas públicas. No todas poseen los conocimientos y visión crítica para impulsar desde una perspectiva autónoma y crítica, propuestas y acciones en espacios como la Junta de Gobierno del CEPAVI.

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

Así el gobierno, para cumplir con la ley y para legitimar verdaderamente su acción, se encuentra con la problemática de que las organizaciones acepten participar en estas instancias, y además, que cuenten con los conocimientos y experiencia suficientes que les permitan ser propositivas y activas, cuestiones difíciles de conjugar. No es raro pensar que el gobierno para facilitar la toma de decisiones al interior de la Junta, se vea tentado a invitar organizaciones poco experimentadas, lo cual repercutiría en una baja capacidad propositiva. Este es un riesgo latente ante el cual la sociedad debe estar atenta.

V. Capacidades de las organizaciones para la incidencia y la cogestión

Los representantes de organizaciones dieron cuenta de diferentes intenciones explícitas e implícitas, en torno a su participación en la Junta de Gobierno del CEPAVI:

- Ensayar formas de relación con el gobierno
- Tener un papel vigilante del proceso y de la aplicación de recursos
- Ser una voz desde la sociedad civil, dialogante pero crítica
- Participar para incidir, realizar cambios
- Mejorar la situación social en torno al problema

Vale comentar que los representantes de OC han logrado que algunas de sus propuestas incidan en la labor del CEPAVI, pero la consistencia y el grado o nivel de incidencia han sido variables. Por otro lado, debe tenerse presente que la labor misma del CEPAVI se ha visto afectada por el contexto, jerarquías, recursos, relaciones, y debe incluirse, las capacidades propias de las organizaciones para gestionar y concretar sus propuestas, entre otras variables. Consideramos importante enfocar una parte del análisis a la reflexión sobre las capacidades de las organizaciones civiles, mismas que posibilitan el éxito o fracaso en la incidencia y la cogestión. Cabe mencionar que al entrevistar no realizamos preguntas explícitas sobre cada organización en lo particular, este apartado se construyó a partir de los comentarios generales surgidos en las repuestas de las entrevistas, así como en informaciones que poseemos de las organizaciones.

1) Capacidad organizacional

En este apartado se dará cuenta de lo mencionado en torno a la coherencia estructural, la capacidad financiera y otros aspectos relacionados con la fortaleza institucional de las organizaciones. En la primera etapa del CEPAVI las organizaciones que participaron en la Junta de Gobierno, fueron seleccionadas por el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), y aprobadas por el Presidente del CEPAVI, en ese sentido el aspecto fundamental para la selección fue el aval del IJAS. Debe tenerse presente que para estar registradas ante el IJAS las organizaciones deben haber cubierto una serie de requisitos formales, y dar cuenta de un nivel básico de organización y estructura.

En la segunda etapa la fórmula de selección para las organizaciones varió, se abrió a la sociedad. Las organizaciones a partir de la entrada en vigor de la Ley, son propuestas por la sociedad civil a través de una convocatoria pública. Eso abre la posibilidad de que no sean

organizaciones registradas ante el IJAS, pero no quita que las organizaciones interesadas sean seleccionadas, sin mecanismos objetivos o criterios explícitos, por el Presidente del CEPAVI.

Vale comentar que todas las organizaciones que participaron en la Junta hasta el 2007, estaban constituidas formalmente, puede considerarse que poseen una estructura organizativa básica y son reconocidas en su campo de trabajo. Dos de las organizaciones que participaron en la segunda etapa (hasta finales del 2007), realizan labor educativa y preventiva, para mujeres. Cuentan con personal preparado en su especialidad de trabajo, lo cual no necesariamente significa que posean en forma consistente, sustentada y propositiva, la experiencia y el conocimiento para opinar sobre la violencia intrafamiliar y además hacerlo con la intención de incidir en las Junta.

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

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

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

Debe tenerse presente que la labor realizada en estas instancias no se remunera (económicamente). El cargo es honorario. Las organizaciones al velar por su sobrevivencia no pueden liberar totalmente los tiempos a sus representantes para actividades del CEPAVI.

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

Identificando la falta de recursos y que estos espacios no brindan una retribución solidaria a las organizaciones, es lógico que los representantes prioricen el trabajo en su organización cuando demande su presencia. Otro aspecto vinculado a la falta de recursos humanos es que los representantes, al atender varias actividades, se fragmentan, se desgastan, se agotan. La constante falta de tiempo es una de las debilidades más notorias en relación a la dinámica de interacción en estos espacios públicos.

Otra de las cosas es el tiempo. Porque algunas personas decían, yo participo siempre y cuando tenga suficiente tiempo para dedicarlo aquí porque además es algo honorario. Entonces el no tener un respaldo en términos monetarios por el desempeño de la actividad dentro del Consejo, creo que también es una limitante porque las organizaciones no gubernamentales tienen que estar en la pizca del chayote, buscando la papa, para poder solventar el trabajo en su organización y además venir, pero sin que el trabajo aquí tenga un beneficio directo para su organización... Esa es una limitante de las organizaciones no gubernamentales, porque si surge algo que en su organización les demanden tiempo, priorizan... No es el caso de Teté, porque IMDEC tiene una estructura de otro tipo (al igual que Misión Mujer), ella tiene tiempo designado a esto y además tienen su sueldo (JCR).

IMDEC hubiera querido que en instancias como ésta participáramos dos personas... para que los aportes hacia esas instancias fueran más ricos. Sin embargo, la dinámica real de nuestra institución nos ha rebasado y no hemos podido hacerlo (Teté).

En síntesis, si bien las organizaciones pueden tener voluntad para participar en estos espacios, ello no implica que puedan distraer los recursos humanos suficientes (o adecuados), para además desempeñar con eficiencia labores de incidencia. Pareciera que el nivel común de participación en estos espacios, se vincula específicamente a la presencia de representantes con tiempo limitado para poder realizar una labor de mayor profundidad y alcance.

2) Capacidad propositiva

Obviamente las debilidades no pueden reducirse a la falta de recursos y personal. Otra debilidad se vincula a la falta de experiencia para actuar en el ámbito público. No todas las organizaciones cuentan con personal que posea la experiencia y capacidad para generar e impulsar propuestas viables. Se requieren entonces de representantes con la visión, capacidades y habilidades para actuar en Consejos.

Mencionamos que las organizaciones en general participaron activamente en la planeación. Algunos de ellos, junto con académicos, asumieron posturas propositivas, con argumentos sustentados. Mientras tanto, otros representantes manejaban argumentos generales y construían sus posturas en función de las tendencias que en el debate se planteaban. Cabe entonces mencionar, que si bien es importante la experiencia de la organización, puede ser más relevante la experiencia de la persona que la representa. Habría entonces que particularizar las aportaciones de las organizaciones y analizar el perfil y la experiencia de cada representante.

Lo que posibilita (su participación) yo creo que tiene que ver con la persona que va y qué tan sensible es ante el problema... Tienen tablas, entonces eso hace que rápidamente entienda los puntos que son claves y sobre los cuales se debe llamar la atención. Eso me parece que es importante y tienen que ver con la experiencia, con el trato de este tipo de instituciones que son tan complicadas. Entonces yo pienso que la persona es clave. ¿Debería tomarse en cuenta quién es la persona que representa a la organización? Definitivamente, creo que eso es clave aun para las instituciones gubernamentales (JCR).

Otra de las cosas es el conocimiento del tema. Creo que no basta con ser sensible, se requiere conocimiento, porque de repente había instituciones no gubernamentales que sí eran muy sensibles pero de repente los planteamientos no avanzan porque no tenían argumentos para poder sustentar una postura (JCR).

Nuevamente debe destacarse la importancia del proceso de planeación. El realizarlo a partir de una modalidad participativa posibilitó la interacción y el intercambio de información, pero además, según se apreció en las entrevistas, fue el momento idóneo para generar, exponer y posicionar posturas o líneas de acción por parte de académicos y representantes de organizaciones.

Lo que hemos encontrado en ellos ha sido disposición a participar, ha sido conocimiento de la materia. Han sido observaciones puntuales pero propositivas, siempre buscando salidas. Se hacen planteamientos siempre tratando de que el CEPAVI pueda funcionar mejor o que además tengan más trascendencia las actividades que realizamos, mayor impacto en las actividades que se impulsan (MB).

3) Capacidad para gestionar propuestas

Este eje de reflexión da cuenta de las capacidades o límites que hacen posible gestionar propuestas en este espacio de participación. Comprendería entre otros aspectos, la capacidad para generar acuerdos y consensos en torno propuestas específicas, para que formen parte de los planes colectivos.

Como hemos mencionado, es relevante el hecho de que las organizaciones no mostraron unidad. Fue manifiesta la falta de visión o estrategia común y la dificultad para actuar colectivamente en este espacio con la intención de instalar propuestas conjuntas. Si hubieran definido y consensado propuestas a impulsar dentro de la junta de gobierno, su acción posiblemente habría tenido mayor impacto y trascendencia, pero ganó la diversidad, la falta de claridad, visión y acción conjunta. De haber tenido mayor claridad, visión, definición y labor colegiada, tal vez la falta de tiempo de los representantes hubiera pasado a ser un factor menor.

Creo que por una parte es falta de visión, porque yo creo que si hubiéramos tenido la perspectiva de decir, oye vamos a estar aquí un año, qué impulsamos y desde ahora. Vamos planteando puntos pequeñitos pero consistentes y vamos a impulsarlos juntos. Yo creo que fue por una parte falta de visión y por otra parte falta de tiempo, y creo que si hubiéramos tenido esta visión la falta de tiempo no hubiera sido tal (JC R). Teté tuvo reuniones también con otras comisiones. Estábamos muy fragmentados, en mi opinión se reflejaba una falta de experiencia en la participación en este tipo de Consejos (JCR).

A pesar de esta pluralidad de visiones se lograron consensos puntuales y gestionar algunas propuestas. Fruto de las mismas resultó el Plan Estatal en el cual pueden identificarse tareas de dos tipos, las que prácticamente implementan las instancias de gobierno pero leídas desde la óptica de lucha contra la violencia intrafamiliar, y acciones del CEPAVI propuestas a partir de este debate colegiado y que implican un concurso de aportes entre instancias. Debemos reconocer que en las entrevistas no se da cuenta pormenorizada de cómo se gestionaron estas acciones nuevas, sabemos que algunas surgieron a la luz del análisis en la planeación pero no es posible dar cuenta de las capacidades que fueron requeridas para impulsarlas salvo en un caso particular, el vinculado a impulsar investigaciones. Debe reconocerse que por parte de los académicos prosperó la propuesta de premiar investigaciones. Para impulsar esta propuesta se dieron el tiempo (individual) para armar y presentar una propuesta clara, sencilla y fundamentada, que fuera viable y no muy onerosa, era una actividad

que retribuiría más de lo que requeriría para su implementación. En términos de la ruta primero plantearon la propuesta a la dirección del CEPAVI, a los representantes de OC y de OPD, y posteriormente a la JG. Cabe mencionar que esta propuesta prosperó y se implementó mientras que otras propuestas más complejas (como la del refugio), si bien se intentaron implementar no prosperaron por aspectos de dirección y operación.

Otra propuesta que prosperó, y que fue impulsada inicialmente por representantes de OSC, fue la elaboración de un protocolo de atención en relación a víctimas de violencia intrafamiliar. Este punto fue importante en la medida que después de ser propuesto el tema, se trabajó entre OC y gente de gobierno para generar una norma de atención que debería ser de aplicación obligatoria para todas las instancias de gobierno que atienden a víctimas en Jalisco, empezando por los UAVI's y el CAVI. Este podría ser un ejemplo de política generada en forma cogestiva a partir de este espacio.

Podemos también rescatar diversos factores generales que contribuyeron en forma positiva a plantear e instalar propuestas de las organizaciones en la mesa de decisiones y en las acciones del Consejo

- Al estar en contacto directo con la gente y sus necesidades las organizaciones tienen una imagen clara de la problemática en torno a la violencia intrafamiliar.
- Los representantes podían tomar decisiones importantes sin consultar a sus superiores (a diferencia de algunos representantes de gobierno).
- Algunos representantes tenían experiencia en el trato con instituciones de gobierno y en el trabajo colegiado.
- Las organizaciones poseen algunas herramientas de tipo pedagógico y metodológico, así como competencias surgidas de la práctica y la experiencia.
- Uno de los factores importantes radica en la perspectiva ética de su labor. Defienden los derechos humanos y fundamentan su acción en la igualdad y la justicia social.
- Soportan además sus propuestas en un discurso democratizador, de tolerancia y diálogo.

4) Destrezas políticas (negociación) y generación de alianzas

Ahora bien, no sería suficiente con generar consensos sobre propuestas de tal manera que se volvieran parte de la colectividad, habría que negociar y colocar las propuestas con otros actores, se requeriría entonces generar alianzas frente a los desafíos.

Cuando aceptaron incorporarse al Consejo las organizaciones llegaron con la voluntad de aportar, reforzar lo que se hacía y generar propuestas desde la perspectiva de la sociedad civil.

Sabíamos que estaban ya otras organizaciones y universidades... Su invitación (de la directora) fue precisamente a fortalecer las acciones... Pensamos que era llegar a trabajar junto con otros que ya tenían un quehacer y que tenían muchos pasos dados, muchos logros, y también muchas frustraciones, creímos que se necesitaban refuerzos. (Teté)

Había que fortalecer la contraparte de la sociedad civil. Sabíamos que era necesario llevar voces unidas en torno a esa propuesta de la sociedad que finalmente emerge de grupos organizados de la sociedad civil, nos lanzamos con ese deseo de aportar (Teté)

Sin embargo la tarea de generar consensos difícilmente se logró. La falta de confianza se expresó entre las propias OC y de estas con algunos representantes del gobierno. Obviamente tampoco se generaron alianzas entre las tres OSC que forman parte de la Junta de Gobierno. Existieron diálogos y se apreciaron coincidencias, pero los esfuerzos colectivos fueron en su mayoría desarticulados. Por falta de tiempos o de interés, no se dio la posibilidad de encuentro y concertar acuerdos fuera de las sesiones del Consejo.

Las alianzas son difíciles porque ya estaban agotados los compañeros (académicos), porque ya tenía tanto tiempo trabajando y las otras personas estaban en mil cosas. A veces las alianzas eran como implícitas. Sabíamos porque teníamos coincidencias en ese momento sobre alguna toma de decisiones y hacíamos la fuerza con la única intención de fortalecer una corriente de opinión a favor de los derechos humanos, de la no violencia de las familias, de las mujeres y las niñas, de las políticas públicas construidas con la participación de la sociedad civil. No sé, ha sido desgastante (Teté).

Los actores que iniciaron ahora son diferentes a los que empezamos. Se fueron dos personas muy importantes... Quedó MEXFAM e IMDEC, Misión Mujer trabaja sola. Logramos tener conversaciones, llegamos a tener coincidencias, a tomar y construir algo, pero estrategias no. Poníamos en común lo que veíamos y desde allí cada quien actuaba. Se aportaba desde su perspectiva a favor de lo que creíamos que estábamos de acuerdo (Teté).

Esta falta de trabajo orgánico y de un frente común, influyó en la falta de propuestas o en la debilidad en su respaldo. No fue fácil el entendimiento entre los representantes de las

organizaciones e igual de difícil fue la posibilidad de entendimiento con representantes de gobierno.

Yo pienso que hubo varios intentos, pero muy desarticulados, y no hubo un seguimiento. Creo que esa también es falta de experiencia. Viéndolo al tiempo creo que lo fue. Decíamos vamos a actuar con honestidad y a decir lo que estamos pensando, a proponer desde nuestra trinchera lo que pensamos que es pertinente; pero no hubo un trabajo orgánico y creo que eso, a pesar de que dentro de las sesiones coincidíamos en muchas cosas. Pero era el asunto dentro de las sesiones y al término de la sesión un poco; pero no hubo un trabajo de seguimiento fuera del espacio propio del Consejo en términos de las reuniones (JCR).

Yo no he visto la alianza entre las tres organizaciones (MEXFAM, IMDEC, Misión Mujer), como para elaborar un proyecto y presentarlo a la mesa (L.de la H).

En síntesis, las alianzas entre OC se dificultaron por varias situaciones:

- Algunos representantes estaban agotados, pensaban renunciar
- Los representantes tenían muchas otras actividades y esta era una más
- Tenían diferentes lecturas de los problemas
- No tenían una visión estratégica común dentro del CEPAVI

Ahora bien, aunado al tema de las alianzas, no era extraño que se generaran consensos entre académicos, algunos representantes de organizaciones civiles y de organismos públicos descentralizados (IJAS, IJM, CEDHJ). Los entrevistados mencionaron que si bien era difícil pensar en posturas conjuntas previamente planeadas, se daban espontáneamente posturas coincidentes entre diferentes grupos de representantes.

El Instituto Jalisciense de las Mujeres ha sido un aliado, pero es una alianza temática, desde las propuestas. No hay estrategias planeadas (previamente), las decisiones se dan en la mesa y cuando existe una lógica de coincidencia (Teté).

Así entonces las alianzas entre organizaciones y de estas con otros actores, han tendido a ser puntuales. Las alianzas o mejor dicho los acercamientos, se daban en torno al debate y la propuesta, a partir de las coincidencias en reflexiones generadas en las sesiones. No se mencionó que hubiera o surgieran alianzas de corte estratégico, ni alianzas que fueran más allá de las sesiones.

VI. Síntesis y comentarios finales al capítulo

1) Comentarios al apartado: factores generales en torno a la cogestión

Existe un grupo importante de factores que influyen en la cogestión y la posibilidad de incidencia de las organizaciones civiles, algunos de ellos se relacionan con origen del CEPAVI y en particular con la visión estrecha de los diputados que en su tiempo no retomaron la iniciativa popular y únicamente generaron reformas a códigos (que posteriormente debieron modificar). Otros factores se relacionan con la confianza o desconfianza (digamos mutua), entre los actores (gobierno-organismos públicos autónomos-académicos-OC), y a partir de lo cual se derivan algunos mecanismos de control que el gobierno busca sostener en relación al CEPAVI. Sin embargo el CEPAVI existe y avanza, de hecho pareciera que va ganando terreno su presencia. Incluso se retoma entre los diputados la modificación a la Ley para elevarlo a nivel de Instituto autónomo.

En concreto observamos lo siguiente:

A pesar de la relevancia del problema de violencia intrafamiliar y del esfuerzo social tras la iniciativa popular, es de llamar la atención el tratamiento que le dieron los diputados en su primera etapa. Primero no le dieron el nivel de Instituto autónomo como lo solicitó Voces Unidas. Subordinaron el Consejo y la lógica para atender la violencia intrafamiliar a una práctica en principio asistencial (de atención al efecto y no a la causa). Segundo, hicieron dependiente al CEPAVI de una instancia de segundo nivel (el DIF), con lo cual lo ubicaron como una instancia de tercer nivel, lo cual limitó su capacidad de gestión y de acción.

Es obvio que el control real del CEPAVI lo tiene el gobierno y más específicamente el poder Ejecutivo. Es importante que se hubiera decidido crear la Junta de Gobierno como un espacio para que las instancias de gobierno, pudieran ponerse de acuerdo, distribuir tareas y actuar con armonía en torno a un problema. También resulta importante que se hubiera permitido la participación de organizaciones de la sociedad civil y académicos (literalmente el gobierno invita a las OC), para recibir sus opiniones y propuestas, tomar decisiones conjuntas y coordinar esfuerzos. Sin embargo, difícilmente (por el peso numérico de las instancias de gobierno), puede decirse que en este espacio exista equidad en la cogestión. Pareciera que lo

fundamental es consultar a algunos actores sociales. El peso cuantitativo de los representantes, la dirección general del proceso y los recursos, están a favor y en las manos del gobierno.

El tema de la desconfianza de actores de gobierno en relación a las organizaciones civiles es un factor importante pero poco caracterizado. La desconfianza se evidenció en el discurso de los entrevistados y seguramente afecta la labor en el CEPAVI, pero también consideramos que no tenemos elementos para afirmar que la desconfianza es generalizada. Ahora bien, es de llamar la atención que tampoco podemos afirmar si la desconfianza es de origen político o es de origen operativo (que se desconfía de la capacidad de las OC, o que cumplirán lo dicho las instancias públicas), o una mezcla de ambos. Por otro lado resulta en parte contrastante que paralelamente al CEPAVI se esté conformando una Red en donde participan (por lo menos son invitados), los mismos actores que conforman la Junta y muchas personas y organizaciones civiles más. Además pareciera (por las entrevistas), que en la Red se ha generado una mayor participación e interacción entre actores, una dinámica de trabajo más horizontal y de mayor apertura y confianza. Nos preguntamos ¿por qué en la Red se ha logrado generar una fórmula de interacción más abierta entre actores de gobierno y sociedad civil?, ¿será que el carácter institucional, las normas, los mecanismos, las estructuras y los recursos entre otros, pesan tanto en la apertura y la confianza?

También debe destacarse que las organizaciones participantes en el CEPAVI pasan por el filtro seleccionador del Presidente. Pareciera que por esta vía se busca afianzar el control del gobierno y no extraña entonces que sobre las organizaciones se imponga una cláusula relativa a su rotación anual. Surge la pregunta ¿por qué?, en verdad ¿el gobierno pretenderá que participen organizaciones “amansadas” o que participen organizaciones que realmente conocen del tema?, ¿se les considera más volátiles, menos controlables?, ¿se busca tener una fórmula normativa propicia para excluir a las organizaciones con un bajo perfil, o con un perfil crítico y autónomo?. Obviamente no tenemos una respuesta franca a las preguntas pero es un hecho que existe una norma discriminatoria para la selección y permanencia de las OC en este espacio.

Ayudaría a nuestra reflexión realizar un análisis en torno a los perfiles socio-políticos de cada una de las organizaciones invitadas a la Junta de Gobierno, sin embargo, con los

elementos que poseemos sería muy aventurado intentar una caracterización particularizada y profunda de los perfiles en la actual Junta. Podemos sin embargo mencionar, en relación a las actuales organizaciones participantes en el Consejo, que se privilegió la selección de organizaciones con atributos educativos y perspectiva de desarrollo en relación a la mujer (las 3 organizaciones). No fue considerado un criterio primario el que las organizaciones hubieran tenido experiencia en incidencia, colaboración en luchas sociales o redes, y que compartieran como perspectiva de acción la equidad de género y la defensa de los derechos de las mujeres. En general pareciera que son organizaciones conocedoras de su campo pero poco experimentadas en la incidencia y en la negociación política.

2) Comentarios al apartado: elementos en torno a la equidad y viabilidad

Podemos decir al finalizar este apartado que las normas en que está sustentado el CEPAVI no facilitan la equidad. Existen mecanismos como el consenso que posibilitan un diálogo e intercambio horizontal, compartir experiencias y plantear propuestas. El consenso como método ha contribuido a equilibrar la balanza, pero en términos generales las normas (composición numérica), favorecen el desequilibrio y el control del gobierno.

Es un hecho que en el Consejo las instituciones públicas ligadas al gobierno (Poder Ejecutivo), numéricamente tienen el poder que brindaría el voto por mayoría simple, y en un momento dado se alinearían a una directriz del Presidente. Sin embargo también es necesario tener presente que las instituciones de gobierno no son un bloque homogéneo, tienen sus propios planes, presupuestos y no les gusta que otra instancia interfiera en su labor. Además de lo anterior las decisiones no suelen llegar a votaciones, suelen tomarse por la vía del debate y consenso. Es en el debate donde algunas propuestas provenientes de OC, académicos y OPD's, encontraron eco y lograron el consenso suficiente para superar deficiencia numéricas.

Es relevante el hecho de que el CEPAVI no es una instancia autónoma y eso ha repercutido en su labor. En principio ha implicado un desgaste por la subordinación a una doble lógica con la cual debe lidiar, por un lado al realizar una planeación debe negociar el ante el DIF su presupuesto para ejecutar sus planes (es autónoma en planeación). Por otro lado, en lo relativo a la dirección, el mando lo tiene su Presidente, el Secretario de Desarrollo Humano. Esta diversidad de roles implica un esfuerzo extra para conjugar en una misma lógica y ritmo:

la dirección, el presupuesto y la acción. Un ejemplo claro relacionado con la falta de autonomía se apreció en relación a la campaña de sensibilización del 2004, manifestación clara de cómo su planificación puede ser fácilmente desquiciada por los intereses de ámbitos superiores.

Circula información relevante entre actores de gobierno que se maneja por fuera del Consejo pero que afecta sus acciones (como en el caso del Refugio). La información formal, vía convocatorias, actas y otros mecanismos, pareciera ser suficiente y adecuada (en sus formas), para dar cuenta de lo que ocurre en las sesiones del Consejo. Por su parte la comunicación informal no parece ser fluida, obviamente eso se relaciona con tiempos, vínculos personales, entre otros elementos. Pareciera que la deficiencia informativa más grave en torno al CEPAVI se vincula a la información que se maneja entre actores del gobierno al margen del Consejo. Esa información que lleva a la toma de acuerdos por fuera de la JG y que terminan por afectar lo planeado.

El Consejo es una instancia que puede considerarse importante en relación a la temática que atiende, pero débil en relación a su capacidad de realización. Es una instancia pensada para que operativamente dependa de otras. Puede proponer políticas, modificaciones de leyes y planear acciones, pero por más estratégica que sea su visión la posibilidad de ejecución es limitada en la medida que depende de los recursos, presupuestos, buena voluntad, interés y responsabilidad de otros organismos (los ejecutores), fundamentalmente instancias de gobierno. No en balde y para intentar resarcir este problema, en el reglamento se abrió un apartado especificando la obligatoriedad de cumplir los acuerdos tomados en las sesiones. Este aspecto no deja de ser un asunto a reflexionar.

Es relevante la práctica de planeación participativa. No sólo es un momento fundamental para intercambiar información, conocer posturas y llegar a consensos, sino que en ese momento se destacaron y colocaron las propuestas provenientes de organismos autónomos, académicos y OC. En la planeación participativa lograron dar cuenta de su experiencia traducida en argumentos y propuestas lo suficientemente sólidos para ser aceptados y transformados en proyectos y acciones. Este fue un momento en el cual a base de argumentos se logró mayor equidad y generar colectivamente un proyecto. Debe así recalcarse la importancia de este tipo de planeación (participativa) en la medida que posibilita involucrarse

más a fondo y desde el inicio, en contraste con otro tipo de planeaciones en las cuales sólo se pide la opinión sobre asuntos que ya se tienen armados o planeados.

¿Cuál es la función o funciones que deben cumplir las organizaciones civiles en este tipo de espacios?, son diversas y no se pueden catalogar en relación a su importancia porque todas en su momento son importantes. En el proceso de planeación les corresponde ser críticos pero también plantear propuestas de acción relevantes, viables y sustentadas. En la etapa de concretar acciones, dadas sus limitaciones en recursos, les corresponde ser vigilantes y fiscalizadores del proceso. Desde la perspectiva de acercarnos a una democracia participativa es importante que las organizaciones estén presentes y asuman estas funciones, sin embargo la reflexión debe girar en torno a la necesidad de equilibrar la balanza de tal manera que se brinden los recursos para que las OC puedan realizar adecuadamente la labor que les compete. Las organizaciones civiles deberían contar con recursos explícitos para poder realizar una función de propuesta y seguimiento que contribuya a equilibrar fuerzas en la toma de decisiones.

El tema de la diversidad ideológica es relevante. En un México cambiante, cada vez más influido por aspectos de la cultura global y donde los derechos humanos forman parte del debate cotidiano, es difícil reconocer que aún sea un arduo y penoso trabajo impulsar la equidad de género y la vigencia de los derechos de la mujer o de los niños. El gobierno de Jalisco ha desarrollado una campaña en torno a la defensa de la familia, pero no se puede hacer responsable de un adecuado y efectivo tratamiento a familias con problemáticas de violencia, en esa línea puede resultar poco ético poner el valor de la familia sobre los derechos de los agraviados y su posibilidad de vivir dignamente. Este asunto que en principio es jurídico o de atención psicológica se vuelve ético en la medida que una política de gobierno se impone en una mecánica de trabajo y de atención (psicológica por ejemplo), a costa de los afectados. En torno a este debate se aprecian las diferentes visiones y el desequilibrio de fuerzas. El CEPAVI ganó un punto importante a su favor cuando generó un protocolo de atención a las víctimas de violencia intrafamiliar que debía ser aplicado en todos las UAVIS. Este es un ejemplo de política que se puede lograr en un espacio de cogestión.

3) Comentarios en torno a los elementos externos que influyen en la cogestión

A riesgo de parecer redundante conviene explicitar algunos factores externos que influyen tanto en las deliberaciones y tomas de decisiones del CEPAVI, como en la implementación de acciones resultado de la cogestión.

Un factor de debilidad es que no nace con las atribuciones necesarias para exigir el cumplimiento de las tareas acordadas en una planeación, en la medida que son operadas por otras instancias de gobierno. Una forma de reconocer y responder a esa problemática fue que en el reglamento se incluyera la obligatoriedad de cumplir con los acuerdos tomados en sesiones de la Junta, sin embargo debe nuevamente tenerse presente que es una instancia de tercer nivel. Elevó su jerarquía gracias a la dirección del SDH, pero aun así el cumplimiento de acuerdos se da más por gestiones adecuadas, que por obligatoriedad.

Se vislumbra que uno de los principales problemas para la acción del CEPAVI es la dificultad para coordinar y sumar esfuerzos entre las propias instancias de gobierno. Lo que pasó en torno al CAVI fue la manifestación palpable de las tensiones que se generan entre esas instancias y de como la falta de comunicación política entre ellas efectivamente dificulta la interacción.

Es de llamar la atención que en la Ley se manifiestan mecanismos para que las organizaciones no participen en un plano de equidad dentro de la Junta (invitadas acorde a un período de tiempo determinado, seleccionadas por el Ejecutivo sin reglas objetivas, numéricamente están en desventaja). Observamos así que en los procesos informales y a través de un trabajo sustentado buscan suplir la falta de equidad manifiesta en lo legal.

Por otro lado resulta interesante que se busque conformar una Red Ciudadana como una instancia paralela al CEPAVI. Y que sea el propio CEPAVI quien fomente una forma más autónoma y libre de conjugar los esfuerzos de actores públicos y privados, para realizar acciones en contra de la violencia intrafamiliar. ¿Será que la burocracia a la cual esta sujeta el CEPAVI obliga a impulsar este tipo de acciones?, ¿es un reconocimiento de que el CEPAVI como instancia y a través de su planeación, no puede dar cabida a el interés y voluntad de decenas de personas interesadas?.

4) Comentarios al apartado capacidades de las organizaciones

En relación a las capacidades que poseen las organizaciones civiles, respecto al éxito o fracaso en procesos de incidencia y cogestión, identificamos lo siguiente

Se seleccionaron para participar en el Consejo a organizaciones que jurídicamente estaban adecuadamente constituidas, estructura estable y cierta estabilidad financiera, con trabajo en niños, mujeres, y violencia intrafamiliar aunque no la atendieran directamente. Sin embargo eso no significa que tuvieran los recursos humanos y organizativos suficientes para destinarlos adecuada y suficientemente a las labores que el Consejo podía requerir. Las organizaciones participan con una doble función (sus tareas permanentes y la atención al Consejo), y sin más recursos de los que cotidianamente poseen, por lo cual su posibilidad de dedicar más tiempos es casi nula.

Sobre su capacidad de propuesta, las organizaciones en su conjunto pueden ser experimentadas pero eso no significa que sus miembros lo sean. Algunos representantes de organizaciones aparentemente no poseían suficiente experiencia de trabajo en Consejos y al parecer para las organizaciones no es fácil mandar siempre al representante que más experiencia posee. Posiblemente este debería ser uno de los criterios usados para seleccionar a los representantes en los Consejos

Los académicos y los representantes de las organizaciones tienen a favor que pueden posicionar propuestas, algunos representantes manifestaron experiencia y herramientas pedagógicas para sustentar y justificar propuestas. Tienen además la ventaja que no requieren de prolongadas consultas a sus superiores y suelen justificar sus posturas en un marco ético comúnmente aceptado. Sin embargo la tarea de generar una visión colectiva, alianzas entre las propias organizaciones y consensos en torno a las decisiones no fue una tarea fácil, de hecho es una cuenta pendiente. Si bien nos queda claro que la sociedad civil es un complejo mosaico de visiones, evidentemente debe trabajarse más la posibilidad de llegar a acuerdos generales si es que se desea tener un mayor impacto, de otra manera están destinadas a ser lobos solitarios.

5) Comentarios Generales

Tenemos así un CEPAVI disminuido en relevancia por los diputados (error que corrigieron parcialmente hace unos años), que además por normatividad discrimina en su selección y duración en el cargo a las OC. Un Espacio pensado para la interacción de instituciones públicas donde se invita a participar a académicos y representantes de OC. Se aprecia también que a pesar de ser minoría, las OC y académicos, coincidiendo con organismos públicos autónomos (y seguramente con una que otra institución de gobierno), lograron posicionar propuestas (como la Campaña), en el Programa Estatal, así como generar otras propuestas tendientes a conformar política pública de relevancia (como la norma de atención a víctimas). Es un espacio con factores que limitan la interacción equitativa pero donde es posible llegar a propuestas de cogestión.

Por otro lado debemos destacar que algunas propuestas de acción y políticas se detuvieron (como el refugio y el primer intento de campaña). El gobierno impuso su veto en acciones problemáticas o como en el caso de la campaña, donde pretendía impulsar unos valores que le eran importantes. Extraña hoy reconocer que la campaña como fue pensada por el CEPAVI surgió públicamente en el 2006 y tuvo su difusión. Que además el gobierno está retomando la propuesta del refugio y que los diputados estén pensando volver Instituto al CEPAVI. Nos preguntamos si es un cambio de opinión, de visión o si en su momento no se “vendió” adecuadamente cada propuesta. Pareciera en lo general que si bien resulta un camino espinoso, es factible (no es imposible) lograr incidir en políticas públicas relevantes a través del CEPAVI.

Por último debemos señalar que aún falta mucho por comprender sobre las organizaciones en cuanto a sus capacidades y límites para incidir y participar en espacios de cogestión. Es importante que sean invitadas a estos espacios pero de entrada se enfrentan a diferencias de visión con sus pares, parece complicado que puedan llegar con un frente común, coincidiendo y gestionando propuestas. Tienen experiencia de trabajo con mujeres pero diferencias en cuanto a políticas de posicionamiento con el gobierno, su historia de acción pública también es diferente en la medida que algunas organizaciones han tenido y otras no han tenido experiencia de lucha en movimientos sociales que tal vez las lleva a ser más críticas.

Por otro lado, no es de menospreciar la experiencia de la persona nombrada como representante de la organización porque puede hacer la diferencia entre generar y gestionar una propuesta viables y sustentada, o navegar en la indecisión hasta escuchar una propuesta que medianamente le llame la atención, la preparación (experiencia, conocimientos y visión política), es un factor de suma relevancia para la incidencia al cual, o no todas las organizaciones le dan importancia o no todas cuentan con el personal adecuado, en cualquier caso puede ser un reflejo de su poca visión de incidencia. Por último debe recalcar que las organizaciones tienen límites operativos, de tiempo (y recursos humanos), que las limitan para participar más activamente en estos espacios. Recientemente renunció el IMDEC a la Junta de Gobierno, es una organización con historia, prestigio y estabilidad financiera, sin embargo tienen que optar porque sus recursos llegaron a un límite, esto lleva a preguntarnos ¿qué tanto estos espacios son realmente adecuados para la participación permanente de OC?, ¿serán las redes espacios más adecuados y por eso la red ligada al CEPAVI está cobrando fuerza?. No podemos dejar de observar que este tipo de espacio tiene puntos en contra, por lo cual debemos continuar con el análisis de otras experiencias y otros espacios.

CAPÍTULO 6:

INCIDENCIA EN LA JUNTA DE GOBIERNO Y EL CONSEJO CIUDADANO DEL INSTITUTO JALISCIENSE DE LAS MUJERES

En este capítulo se continúa con el análisis de las relaciones entre sociedad civil y gobierno con la intención de profundizar en los diversos factores que influyen sobre la efectividad de los procesos vinculados a la posibilidad de tomar decisiones conjuntas (cogestión), en espacios institucionalizados de participación. Específicamente realizaremos la descripción y el análisis de los factores que influyen en la posibilidad de incidencia al interior de la Junta de Gobierno (JG) y el Consejo Ciudadano del Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM).

El Instituto Jalisciense de las Mujeres tiene como objetivos: Promover, proteger y difundir los derechos, obligaciones y valores de las mujeres consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado de Jalisco, los tratados internacionales de los que forme parte México, así como las normas relativas a los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres. También busca: promover, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas destinadas a asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación hacia las mujeres. Alcanzar estos objetivos puede considerarse de importancia para lograr equidad en derechos y trato hacia las mujeres, por ello es importante el Instituto y obviamente, las instancias que lo componen.

Acorde a su V informe de actividades³³ “la función del IJM ha sido llevar al ámbito de las políticas públicas la visibilización de la brecha de desigualdad en el acceso a las mismas oportunidades entre mujeres y hombres accionando las voluntades de los tres poderes

³³ Este informe se publicó en enero del 2007, estando aún como presidenta Ma. Del Rocío García Gaytán.

mediante mecanismos institucionales que nos permitan convivir en una comunidad más equitativa para todas y todos”. Para lograr lo anterior basa en el Programa para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (pro- igualdad), Jalisco 2002 – 2007, y divide su trabajo en cuatro áreas temáticas de acción: a) Transversalización (trabajo conjunto y coordinado con la administración pública de las tres esferas de gobierno, la IP y OSC), b) Comunicación y difusión, c) Formación y Capacitación, d) Derechos Humanos. En cada una de estas áreas han desarrollados convenios y actividades que permiten visualizar un arduo trabajo por parte del Instituto. En este trabajo no se pretende realizar una evaluación de los objetivos alcanzados y de las acciones emprendidas por el Instituto, nuestro interés, como ya mencionamos, se realizar un análisis centrado en la relación gobierno - sociedad civil.

I. El ámbito y el contexto de incidencia

La Ley Contra la Violencia Intrafamiliar en Jalisco y el Consejo Estatal para Prevenir la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI), tuvieron un origen social muy claro. Debe tenerse presente que la acción iniciada en 1998 por el colectivo Voces Unidas (de organizaciones civiles), a través del mecanismo “iniciativa popular”, llevó al Congreso la iniciativa de Ley en torno a la violencia intrafamiliar.

Por su parte el impulso al surgimiento del Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM), se origina en el ámbito social y posteriormente es retomado en el ámbito gubernamental. Las organizaciones de la sociedad civil en Jalisco y particularmente los grupos de mujeres o con trabajo en torno a las mujeres, desde los años noventa (en forma visible), impulsaron públicamente la equidad de la mujer y fue importante que colocaran en la agenda pública de los candidatos al gobierno de Jalisco, la necesidad de una instancia que velara por la generación de políticas públicas en favor de las mujeres. Por otra parte no podemos dejar de considerar como antecedente relevante la creación del Instituto Nacional de las Mujeres que posteriormente impulsó al gobierno local para proponer un Instituto en Jalisco.

1) Contexto en el cual se desarrolló el IJM

1.1. El impulso social

La Organización de las Naciones Unidas declaró 1975 como el año internacional de la mujer. Este evento significó un paso decisivo para que los asuntos de la mujer fueran introducidos en las agendas internacionales. Ese mismo organismo internacional declaró de 1976 a 1985 la década para la mujer, con el objetivo de examinar el estado de los derechos de las mujeres, así como procurar que las mujeres participaran en la toma de decisiones y se abrieran los espacios para ello. La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó en 1977 que el 8 de marzo fuera el Día Internacional de la Mujer, y ese mismo organismo en 1979 aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de las Mujeres, la cual entró en vigor en 1981 y colocó públicamente un modelo internacional de acción en contra de la discriminación.

Estos eventos y tratados sirvieron en México para evidenciar el arduo trabajo de la mujer en diferentes ámbitos, entre ellos en los movimientos de lucha populares. En relación al impulso social de carácter nacional, se pueden ofrecer un par de antecedentes.

Massolo (1997:190) menciona que en el encuentro nacional de la desaparecida Coordinadora del Movimiento Urbano Popular celebrado en 1983 se identificó que las mujeres eran la columna vertebral del movimiento, y también se reconoció que los hombres llevaban la conducción política e ideológica del movimiento. Por lo anterior en noviembre de 1983 se realizó el primer encuentro nacional de mujeres del Movimiento Urbano Popular. Pero no sólo empezaron a tomar consciencia de su posición, buscaron asumir acciones directivas en los movimientos introduciendo también una cultura de acción que hasta entonces era una realidad oculta, para la mujer no existe una división soterrada entre lo privado y lo público cuando se integra a la acción colectiva.

En 1995 se reunieron más de 600 organizaciones sociales de diferentes estados de la república en lo que se llamó el Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas (ENOC). En este encuentro se generaron un conjunto de propuestas para la reforma del Estado. Fruto de esta reunión surgió la Carta de los Derechos Ciudadanos. La carta consideró una serie de derechos generales y derechos específicos entre los cuales se incluyó un apartado particular sobre los derechos de las mujeres que contenía 15 propuestas de las cuales una podía

considerarse la solicitud de un Instituto de la Mujer. La propuesta 2 menciona que las mujeres tienen derecho a:

La creación de un consejo gubernamental intersecretarial, que proponga, vigile y apoye todos los programas, iniciativas y políticas del sector público que atiendan la problemática de la mujer. La creación de un organismo público para la mujer con participación ciudadana, plural y democrático, descentralizado, con presupuesto propio y jerarquía suficiente, encargado de coordinar, formular, vigilar e incidir en las acciones gubernamentales que modifiquen las relaciones de desigualdad e inequidad entre los géneros. Dicho organismo debe estar dirigido por mujeres con trayectoria reconocida, seleccionadas por concurso (ENOC, 1995:23).

En este contexto, se realizó en Beijing, China (año 1995), la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, que adoptó “La Plataforma de Acción” a favor de la mujer. Una agenda para fortalecer los derechos de la mujer en lo cotidiano, en la toma de decisión y condición de justicia social, entre otros ámbitos. Las mujeres en el plano internacional continuaban concretando avances en sus derechos y lograban compromisos de los gobiernos para enfrentar las diversas formas de discriminación.

Propiamente en Jalisco, a mediados de 1999 se convocó a conformar el movimiento denominado “Poder Ciudadano Jalisco”. Según dan cuenta Almeida, Guzmán, Bautista y Martín (2001), entre agosto y octubre del citado año se lanzó una convocatoria a organizaciones de la sociedad civil para realizar mesas de trabajo, en las cuales participaron cerca de 100 personas representantes de 43 organizaciones, para generar una agenda pública de carácter local con la perspectiva de aportar a la construcción de una agenda nacional. Vale la pena mencionar que un grupo importante de las organizaciones involucradas en el colectivo Voces Unidas (en favor de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar), se vincularon al trabajo convocado por Poder Ciudadano para elaborar la agenda aun cuando la iniciativa de ley en contra de la violencia intrafamiliar todavía se encontraba en fase de discusión y análisis en la Cámara de Diputados. A principios del 2000 se dio a conocer la agenda ciudadana promovida por Poder Ciudadano, misma que fue mejorada en el diálogo con otras organizaciones civiles y sociales, académicos y partidos políticos. De cara al proceso electoral, la agenda fue presentada a todos los candidatos al gobierno de Jalisco el 27 de octubre del 2000. Contenía 24 puntos agrupados en 10 temas. El tema específico “Género”, consideraba las siguientes propuestas:

- Incorporación del enfoque de género en las políticas públicas dentro de la institucionalidad política, incluyendo a los partidos, el congreso y todas las instancias de los poderes ejecutivo y judicial.

- Que la Comisión Legislativa de Equidad sea de carácter permanente
- Lograr el cabal cumplimiento del Artículo 4 constitucional, legislando explícitamente a favor de la no discriminación
- Crear el Instituto de la Mujer

Acorde a lo mencionado por Almeira, *et al* (2001), en la elaboración del tema “Género” de la agenda, participaron tres organizaciones del interior del estado: Amas de Casa (Sayula), Mujeres Campesinas en Acción (Cuquío), Mujeres Unidas de Sayula. Participaron del área metropolitana de Guadalajara las organizaciones: Centro de Apoyo al Movimiento Popular de Occidente (CAMPO), Centro de Estudios de Género (de la U. de G.), Círculo de Mujeres para y por México, México Unido por las Mujeres, Patlatonalli, y el Programa de Estudios de Género (de la U. de G.).

Rocío García Gaytán, en ese entonces presidenta de la Comisión de Equidad y Género en el Congreso de Jalisco (posteriormente Presidenta del IJM desde su fundación hasta principios del 2007), reconoció que el Instituto tuvo de origen un fuerte impulso social:

El Instituto (de las Mujeres) viene desde la iniciativa popular, la primera que se presenta en la historia de México que fue aquí en Jalisco y que fue sobre violencia (Rocío García Gaytán = RGG).

Como dato interesante se debe mencionar que todos los candidatos a gobernador firmaron y se comprometieron con la agenda excepto el Lic. Francisco Ramírez Acuña que suscribió la agenda después de ganar las elecciones (ya nombrado candidato electo), y además realizó diversas modificaciones. Específicamente en relación al tema Género de la agenda, el Lic. Ramírez Acuña eliminó el punto relativo a la creación del Instituto de la Mujer.

Al crearse el Instituto Nacional de las Mujeres, las organizaciones de mujeres en Jalisco redoblaron su actividad para impulsar una instancia estatal que innovara el trabajo en torno a las Mujeres, razón por lo cual se dieron a la tarea de realizar labores de cabildeo con otras organizaciones de la sociedad civil, diputados e instancias de gobierno.

Hicimos cabildeo con otras organizaciones de mujeres, entre ellas participantes de sindicatos y otras muchas organizaciones de tal manera que llegamos a juntar en una reunión a mujeres de todos tipos. Llegaban mujeres de la derecha como por ejemplo del círculo de mujeres y otras de perspectiva más de izquierda (Araceli Leprón = AL).

Como iniciativas de las mujeres, como parte de las actividades de Milenio Feminista, nos habíamos propuesto hacer llegar documentos y escritos con experiencias de otros países para que elaboraran la ley del Instituto (en Jalisco) y que pudieran innovar, agregar cosas novedosas. Finalmente el gobernador decide, él se retroalimenta de los documentos pero de una manera muy filtrada. Se fue acomodando y tomó cosas que no le hicieran mucho problema, de tal manera que no se generara un espacio incómodo para el gobernador, que le sirviera y que no le estorbara (AL).

Dentro de las propuestas que las organizaciones de mujeres realizaron en torno a la conformación del Instituto estaba una sobre la selección del personal directivo. Las organizaciones proponían que la presidenta y los altos mandos fueran mujeres seleccionadas por su currículum y experiencia de trabajo con mujeres:

Buscamos que el Instituto tuviera un mecanismo de contratación por oposición, con el mejor perfil y currículum posible... Principalmente que tuvieran experiencias de trabajo con mujeres, que conocieran el contexto internacional y que estuviera muy en el avance del trabajo de las mujeres. Es por eso que le tirábamos a que hubiera un perfil importante en los puestos claves. Finalmente eso no se logró, y el gobernador designó a la Presidenta...Colocó a Rocío Gaytán. Nos pareció bien porque ella había impulsado el proyecto de violencia intrafamiliar pero el mecanismo no nos pareció adecuado (AL).

El impulso para la creación del Instituto desde la sociedad civil y específicamente desde las organizaciones que luchan para y con las mujeres fue relevante. Si bien la labor y los resultados en el trabajo del Instituto debe evaluarse adecuadamente, no deja de reconocerse que su existencia en buena medida es el fruto de una gran esfuerzo ciudadano.

1.2 El impulso a la creación del IJM desde el Estado

El viernes 12 de enero del 2001, a través del Diario Oficial de la Federación (Primera Sección), se dio a conocer la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Poco tiempo después (el 8 de marzo del 2001), la diputada local por el Partido Revolucionario Institucional Sofía Valencia Abundis, propuso una iniciativa de ley para crear el Instituto estatal de las mujeres. Posteriormente (el 5 de octubre del 2001), el Lic. Francisco Ramírez Acuña, Gobernador de Jalisco, presentó también al Congreso su iniciativa para crear el Instituto de la mujer para el estado de Jalisco.

El tratamiento que se le dio a esta última iniciativa de ley fue expedito, sería porque venía del gobernador, por aprovechar la inercia generada con el nacimiento del Instituto Nacional, y/o por el hecho de que la sociedad en Jalisco continuaba atenta y respaldando

iniciativas de ley vinculadas a mejorar las condiciones de equidad para mujeres y niños (por su vinculación al tema de la violencia intrafamiliar que aún continuaba en el debate público). Por cualquiera de estas razones la Ley del Instituto se aprobó el 18 de diciembre de 2001 y fue publicada el 29 de diciembre del 2001 en el Periódico Oficial. En el ánimo de algunos funcionarios públicos, el gobernador fue el gestor de la ley.

Fue una propuesta que hizo el gobernador Ramírez Acuña de crear un organismo, pero también al mismo tiempo fue una propuesta que impulsaron desde el congreso del estado las diputadas. De ahí sale el dictamen de un acuerdo entre el legislativo y el ejecutivo y sale la creación el Instituto con estas dos figuras que son la junta de gobierno y el consejo ciudadano (RGG).

2) Anotaciones sobre la cultura política de las participantes del Consejo Ciudadano

Si bien el principal órgano directivo del Instituto Jalisciense de las Mujeres es la Junta de Gobierno (JG), no se puede comentar mucho sobre la cultura política de los participantes en la medida que está conformado fundamentalmente por representantes de instituciones públicas vinculadas al poder ejecutivo (se ampliará la información en el siguiente apartado). Además de estos representantes sólo participa la representante del Consejo Ciudadano. La JG tiene la facultad de nombrar a quienes forman parte del Consejo Ciudadano y en éste, entre las consejeras, se nombra a la representante que asiste a la JG.

Por otro lado, la Presidenta del Instituto Jalisciense de las Mujeres, es nombrada directamente por el gobernador en turno. Preside la JG y participa como invitada en el Consejo. La Presidenta en la época del presente estudio fue María del Rocío García Gaytán, panista reconocida que antes de ocupar ese cargo fue diputada local, presidenta en la comisión de equidad y género en el Congreso. Cargo desde el cual se manifestó a favor y apoyó la Ley en Contra de la Violencia Intrafamiliar. Cabe mencionar que en el 2007, con la entrada de un nuevo gobierno panista en Jalisco, se nombró a una nueva presidenta del IJM y se convocó a nuevas consejeras. Contrario a lo que pudiera pensarse prácticamente no hubo cambios, permanecieron las consejeras activas y sólo se incluyeron algunas consejeras más, pero no se analizará lo ocurrido a partir de este nuevo nombramiento.

El consejo Ciudadano del Instituto está conformado por dos grandes grupos de representantes: a) las académicas que participan con el respaldo de una universidad, y b) las representantes de organizaciones de la sociedad civil. El grupo conformado por las académicas es importante en el Consejo por el número de participantes y la calidad de su participación, no debe pasarse por alto que dos académicas han mantenido la presidencia del Consejo y la representación de éste ante la JG.

Las académicas provienen de la Universidad de Guadalajara (en el directorio que me proporcionaron aparecen 6 representantes cuya referencia es esa Universidad), del ITESO (dos personas, una en representación explícita del ITESO y otra más que entró representando a una asociación civil) y una del Tecnológico de Monterrey.

Tabla: composición del Consejo IJM según los grupos que las postularon

Composición del Consejo (hasta 2007)	Composición del consejo (a partir del 2007)
<p>Universidades:</p> <p>Universidad de Guadalajara (6 representantes)</p> <p>ITESO (1)</p> <p>Universidad libre de las Américas y TEC de Monterrey (una representante por las dos)</p>	<p>Universidades:</p> <p>U. de G (3 representantes)</p> <p>ITESO (2 representantes)</p> <p>Universidad Pedagógica Nacional</p> <p>UNIVA</p>
<p>Organizaciones Civiles:</p> <p>Mujeres y Punto</p> <p>México Unido por las Mujeres (2)</p> <p>Asociación Femenina Hispana</p> <p>Misión Mujer</p> <p>Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC)</p> <p>Unión Estatal de UAMI</p> <p>Centro Indigenista comunidad San Sebastián, Albergue Escolar.</p>	<p>Organizaciones Civiles:</p> <p>Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC)</p> <p>Centro de Apoyo al Movimiento Popular de Occidente (CAMPO)</p> <p>Asociación Femenina Hispana</p> <p>Misión Mujer</p> <p>Mujer para la Mujer</p> <p>Mujeres y Punto</p> <p>Unión estatal de UAMI</p>

Sindicato de trabajadores de la Educación Sección 47. Colectivo Ollin Centro de Apoyo al Movimiento Popular de Occidente (CAMPO)	Cuidarte Colectivo Ollin Centro de la diversidad y los derechos sexuales
	Empresa: Grupo inmobiliario BERSAN Federación de Mujeres profesionistas y de negocios
	Gobierno: SEP Jalisco

El otro grupo está conformado por representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSCs). Aporta una gama amplia de visiones, posturas ideológicas y éticas (algunas que parecieran contrarias y extremas), y diversas modalidades de acción. Se requeriría una descripción pormenorizada de cada organización para caracterizarla con mayor cuidado, sin embargo y ante la imposibilidad de realizar esta caracterización puntual, nos limitaremos a sugerir que se aprecian en lo general tres corrientes o sub grupos.

Un sub grupo de OSCs podría formar parte de las ubicadas por Ramírez (2005:217) como conservadoras y cívicas de clase media³⁴, organizaciones que si bien no realizan propiamente prácticas de asistencia, tampoco se identifican como promotoras activas de la equidad de género, en la medida que vislumbran a la mujer en un rol tradicional-conservador. Realizan trabajo de incidencia pública-política pero en general se manifiestan respetuosas y en cierta medida condescendientes (poco crítica) de este gobierno. Atienden entre sus prácticas la formación en valores de jovencitas católicas de clase media-alta o se dedican a la formación ciudadana de la mujer ama de casa sin intención de vinculación partidista explícita. En este sub grupo de organizaciones se podrían ubicar a: Mujeres y Punto, México Unido por las Mujeres, Misión Mujer, Asociación Femenina Hispana.

³⁴ Esta perspectiva para catalogar grupos es retomada de Ramírez (2005:217) y se encuentra en la nota # 1 (al pié de página) en su ensayo.

El segundo sub grupo se conforma por representantes de OSC que pueden considerarse progresistas y promotoras comprometidas de los derechos de la mujer y la equidad de género. Son activas en el ámbito público y suelen ser críticas (no necesariamente en términos de confrontación) de las acciones del gobierno. Realizan trabajo socio político o de desarrollo productivo o social con mujeres marginadas; sean mujeres campesinas, mujeres de zonas populares o mujeres migrantes. Algunas de estas organizaciones trabajan en temas polémicos como el del respeto a la diversidad sexual y la educación sexual a jóvenes. Entre estas organizaciones se pueden mencionar: Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, Colectivo Ollin, Centro de Apoyo al Movimiento Popular (CAMPO).

Un tercer sub grupo, menor en número, es el conformado por organizaciones cuyo trabajo está centrado en atender necesidades de sectores específicos no necesariamente bajo perspectiva de género. Tal sería el caso del Centro Indigenista comunidad San Sebastián (Albergue Escolar), y de la representante del Sindicato de trabajadores de la Educación Sección 47.

Fue una sorpresa, cuando llegamos (al Consejo) nos dimos cuenta que había de todos tipos de organizaciones. Hasta la forma como nos expresamos era diferente. Había una torre de babel en donde no podíamos entendernos. Hasta había un hombre muy conservador de una institución de bioética. Había una composición rara porque cuando nosotros hablamos de los derechos de las mujeres había coincidencia, en el discurso sí estaban de acuerdo, pero la sorpresa fue cuando teníamos que hacer el famoso plan de trabajo del consejo y vemos que ellas están en otras cosas aunque pareciera que en el discurso estábamos en la misma (AL).

En el consejo integrado a partir del 2007, se destaca la inclusión de mujeres representantes del ámbito empresarial.

En la selección de las organizaciones representantes se privilegió la diversidad por encima de otros criterios, incluso de criterios políticos. Debe reconocerse que no es un consejo de organizaciones afines al partido en el gobierno, al ejecutivo o a la Presidenta del Instituto.

Hay una interacción entre el Instituto y el Consejo que es muy práctica. La interacción se construye porque el Consejo no es un Consejo elegido a modo. Este es un gobierno panista, yo soy panista y mi Consejo no necesariamente es afín al pan. Hay gente afín al PRI, al PRD, y existe gente que no es a fin a ningún partido. La elección de los consejeros fue en base a los perfiles que pudieran enriquecer al Instituto. Tenemos gente de universidades, tenemos gente de sindicatos, de organizaciones no gubernamentales, es muy variado (RGG).

II. FACTORES GENERALES QUE INFLUYEN EN EL ÁMBITO DE LA COGESTIÓN

1) Estructura de las Instancias

Acorde al artículo 5 de su Ley, el Instituto es un Organismo Público Descentralizado (OPD), con personalidad jurídica y patrimonio propio, pero sectorizado a la Secretaría General de Gobierno. Es la instancia encargada de promover, elaborar y ejecutar las políticas públicas del estado a favor de las mujeres. Por otro lado en el Artículo 6 de la Ley se establece que el Instituto es autónomo en forma programática, técnica y de gestión para el diseño de los programas previstos en la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios, con el interés de que logre cumplir con sus atribuciones, objetivos y fines.

Cabe mencionar que la Presidenta del Instituto es directamente nombrada por el Gobernador, lo cual ha generado que se cuestione la autonomía de la institución y su libertad de acción.

Desde el momento que el gobernador nombra a la presidenta no puede ir a reclamar algo al ejecutivo. Ella es de la confianza del ejecutivo. Tiene entonces que negociar en privado, o someterse (AL).

Un aspecto que puede considerarse positivo radica en el hecho de que el Instituto esté sectorizado (con autonomía pero vinculado) a la Secretaría General de Gobierno. Con este arreglo se logró que las políticas públicas dirigidas a las mujeres se vincularan al primer nivel de gobierno y tuvieran con ello mayor trascendencia

Es un organismo descentralizado OPD, donde yo presido mi propia junta de gobierno. La Junta de Gobierno no es presidida por la secretaria. El Secretario de Gobierno no preside la junta, la presido yo. Es distinto el caso donde existe un director, por ejemplo el Instituto de la Juventud, porque el Secretario es quien preside la Junta de Gobierno. Entonces esto le viene a dar al Instituto no totalmente autonomía, pero bastante margen de acción (RGG).

Es de notar que en el Artículo 9, se menciona que el Instituto se integra por: I. La Presidenta; II. La Junta de Gobierno; III. La Secretaría Ejecutiva; y IV. Las unidades administrativas y desconcentradas que al efecto disponga el reglamento interior del Instituto.

Evidentemente el Consejo Ciudadano no se contempla como parte de la estructura del Instituto. Se da al Consejo su lugar en la Ley en la medida que existen artículos dedicados a esta instancia, pero hasta principios del 2007, no se le incluía en el organigrama.

1.1 Composición de la Junta de Gobierno (JG)

La Junta de gobierno es la máxima autoridad del Instituto y tiene entre otras funciones (Ley, artículo 15; IV): establecer las políticas generales y las prioridades de acción a las que deberán sujetarse el Instituto. La junta tiene una estructura compleja y acorde al Artículo 14, está integrada por: la Presidenta (con derecho a voz y voto), la Secretaria Ejecutiva del Instituto, los vocales propietarios (quienes tendrán derecho a voz y voto), los invitados permanentes (quienes tendrán derecho a voz pero sin voto), y además se contempla la posibilidad de invitar en forma expresa a las representaciones de los sectores público, social y privado por acuerdo de la Junta. La Junta, acorde al artículo 16 de la Ley, debe celebrar como mínimo dos sesiones ordinarias anualmente y las extraordinarias que convoque la presidencia o, cuando menos, una tercera parte de sus integrantes.

Los vocales propietarios son:

a) Los titulares o sus subalternos con capacidad de decisión de las siguientes secretarías y entidades de la administración pública estatal: 1. Secretaría General de Gobierno; 2. Secretaría de Educación; 3. Secretaría de Salud; 4. Secretaría de Promoción Económica; 5. Secretaría de Desarrollo Rural; 6. Secretaría de Cultura; 7. Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; 8. Secretaría de Finanzas; 9. Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social; 10. Procuraduría General de Justicia del Estado; 11. Secretaría de Desarrollo Humano; 12. Secretaría del Trabajo y Prevención (sic) Social; y 13. Las demás secretarías y entidades del Ejecutivo Estatal que en el futuro se llegaren a constituir;

b) Los titulares o subalternos con capacidad de decisión de los siguientes organismos públicos: 1. Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF-Jalisco); y 2. Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS).

En relación a los Vocales la presidenta procuró, en diálogo con las secretarías de gobierno, que privilegiaran a mujeres como sus representantes, con sensibilidad e interés por introducir y dar seguimiento a políticas en torno a la equidad de género en sus instituciones.

La persona que debe venir es muy importante no tanto en el puesto que ocupa, sino en su convicción. Muy raramente y por cuestiones imprevisibles nos cambian al representante, pero en general son las mismas personas (RGG).

Nosotros hemos hecho relaciones con las representantes para que impulsen ellas que los secretarios se sumen a ciertas cosas. Pero eso no es parte de la Junta de Gobierno. La intención del Instituto es lograr transversalidad, y el cómo es lo que hemos ido buscando, a través de las personas de la Junta de Gobierno y hablando claramente (RGG).

Los invitados permanentes son:

a) Dos representantes del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, b) Tres integrantes de la comisión encargada de los asuntos de equidad y género del Congreso del Estado, c) El titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, d) La representante del Consejo Ciudadano.

No es que actualmente hay una Junta de Gobierno donde participan organismos de la sociedad civil. Tiene una estructura en donde la toma de decisiones, la supervisión y todo es llevada a cabo por la mayor parte de las secretarías de estado... Dentro de ella tenemos un espacio para el Consejo Ciudadano, sólo un lugar. La JG está integrada por titulares e invitados permanentes, y otro tipo de invitados que pueden ser invitados para sesiones específicas. En la JG se deciden y se aprueban las cuestiones de ejercicio presupuestal, los informes, toda la cuestión normativa tanto de Instituto como del consejo ciudadano. Particularmente como ciudadanos (en la Junta) sólo estamos una persona con voz, participando como representante del consejo, entonces creemos que está desbalanceada la junta de gobierno (Martha Villaseñor Farías= MVF).

Los vocales propietarios (la mayor parte de los miembros de la Junta), están vinculados al ejecutivo (en dependencia directa o indirecta). Se sugiere entonces que la JG es un órgano para generar políticas que realmente puedan incidir en instancias de gobierno y en el ámbito público. El resto de los participantes son considerados invitados permanentes.

En la Junta de Gobierno hay representación del poder ejecutivo, del legislativo, del judicial, de la Comisión de Derechos Humanos etc... Es fundamentalmente público. Tiene su razón de ser porque el Instituto lo que impulsa es la transversalización de la perspectiva de género y es a través de la Junta de Gobierno como hemos podido ir avanzando (RGG).

1.2 Composición del Consejo Ciudadano

Si bien no se incluye en el organigrama del Instituto, específicamente sobre el Consejo en la Ley se menciona lo siguiente (Artículo 21): es un órgano de participación social representado por indígenas, instituciones académicas, asociaciones civiles, organismos no gubernamentales, empresariales y demás sectores sociales que aseguran la representación de la sociedad jalisciense. Está integrado (Artículo 22), por un máximo de veinte consejeras que no perciben retribución o compensación alguna y se designan conforme lo establece el reglamento que al efecto expide la Junta del Instituto. La Junta debe determinar en el reglamento interior, la estructura, organización y funciones del Consejo.

El Instituto Jalisciense desde el principio pone entre sus estatutos (en la Ley) que habrá una propuesta para que la sociedad civil se incorpore y representen a instituciones organizadas. No hay ninguna mujer en el consejo que no esté representando a alguna institución o asociación civil. Nadie va a título personal, son representantes de universidades o de organizaciones (Carlota Tello =CT).

El Consejo Ciudadano es un organismo dentro del Instituto pero con cierto nivel de autonomía. Está conformado por personas que representan instituciones diversas, organismos que representan a diferentes sectores de la sociedad civil, tal y como lo indica la ley de la integración del Instituto y del Consejo. Son 20 espacios para integrarlos de los cuales ahorita están participando 16, o sea que existe un número de personas que no han estado asistiendo y estamos por conformar el siguiente consejo (MVF).

Al Consejo (Artículo 24) se le asignaron entre otras, las siguientes funciones: I. Fungir como órgano de asesoría y consulta del Instituto en lo relativo al Programa Estatal para las Mujeres y en los demás asuntos en materia de equidad y género que sean sometidos a su consideración; II. Impulsar y favorecer la participación de los sectores interesados en la acciones con el objeto de esta ley;..., IV. Establecer comunicación con organizaciones que trabajan para superar la problemática de las mujeres; V. Proponer a la Junta proyectos que ayuden a conseguir los objetivos del Instituto; VI. Ser el órgano de representación ciudadana del Instituto; VII. Proponer medidas para modificar las políticas, estrategias, programas, proyectos y acciones derivados a esta ley.

1.3 Limitantes generales del Consejo

Las funciones del Consejo y su falta de ubicación en el organigrama, propician que sea una instancia oculta, invisible a la sociedad, escondida detrás del cúmulo de acciones y propuestas del Instituto. Cabe mencionar que al darle un papel asesor y de consulta no se

consideró necesario que contara con recursos específicos para desarrollar y operar otras de las atribuciones que le fueron asignadas por la Ley, así entonces su capacidad de acción está condicionada al presupuesto del Instituto y a la buena voluntad de la Presidenta. En continuidad con la idea de que el Consejo es una instancia invisible puede mencionarse que sus acciones no suelen formar parte de los informes anuales del IJM (literalmente no se contempla al Consejo por lo menos en el tercero y quinto informes).

Nosotras en nuestras metas contemplamos hacer visible al consejo porque ahorita está invisibilizado por una ley, por la situación legislativa. Por el tipo de difusión que establece el propio Instituto, se dice que el Instituto hizo, pero la ley no sabe que nosotras estamos adentro del Instituto y a la vez representamos a la ciudadanía. Además el Instituto es muy nuevo y la gente misma tampoco sabe y no lo conoce (MVF).

Lo otro es (reformular) funciones y atribuciones. Porque no es lo mismo que nosotras hablamos y hablamos, conversamos y sugerimos proyectos, pero la ley no dice que nos tengan que dar una partida para realizar actividades, ni que es obligación escucharnos. Ahora tenemos buena relación y nos escucha pero quien dice que el día de mañana, con los cambios en la dirección, ya no nos escuchan (Elisa Zepeda = EZ).

Sí, retomaron la campaña (que propusimos) pero no se le dio crédito al Consejo... Entonces nosotras dijimos le falta visibilidad al Consejo. Son detalles mínimos pero si la gente trabaja y aporta ideas y todo eso, en la campaña debería haber aparecido el Consejo. El argumento fue que no todas opinamos igual y estamos a favor de eso, pero es un espacio de retroalimentación y queremos proponer que Instituto y Consejo aunque sea la misma cosa y están dentro de lo mismo, es importante que se note el Consejo, que se distinga (MVF).

Debe tenerse presente que entre otras limitaciones, el Consejo (y sus propuestas) están formalmente subordinadas a las decisiones de la Junta de Gobierno o de la Presidenta. De acuerdo con el Artículo 7 del reglamento, la JG es la encargada de “recibir las propuestas del Consejo” y “Acordar con la Presidenta las propuestas del Consejo cuando éstas sean en relación con la ejecución de alguno de los objetivos del Instituto”. Esta subordinación normativa, vinculada a su reducida presencia numérica en la Junta, pueden considerarse factores que contribuyen a la poco visible presencia pública del Consejo, misma que llevó a reflexionar sobre la necesidad de generar propuestas para modificar de la Ley y al reglamento.

(Las consejeras) están haciendo una propuesta para reformar la ley del Instituto y adecuarla a las necesidades que han visto. Cuando nació la ley fue creada por los diputados y por el congreso. Ahora quieren reformarla tomando en cuenta las vivencias que han tenido, por eso nos están pidiendo ayuda para que a partir de nuestra experiencia digamos que podemos aportar para reformar (EZ).

2) Convocatoria, selección y representatividad

2.1 Selección de las representantes

Específicamente a la Junta de Gobierno le compete en relación al Consejo: I. Establecer los criterios para elegir a las representantes; II. Expedir la convocatoria con las bases y requisitos a los que se sujetarán las aspirantes al Consejo; III. Elegir a las aspirantes que hayan reunido los requisitos estipulados en la convocatoria; IV. Establecer el criterio y las bases para la reelección de las Consejeras.

Como mencionamos, la Junta de Gobierno está compuesta fundamentalmente por personal asignado (no electo), de instituciones de gobierno y públicas. Esta Junta tiene poca presencia de representantes ciudadanos pero aun así es la encargada de convocar y elegir a los miembros del Consejo Ciudadano, con lo cual se ratifica que la dirección fundamental del Instituto la mantienen instituciones del gobierno. Es difícil pensar que el Consejo pudiera llegar a tener facultades directivas en la medida que el Instituto no es una instancia ciudadanizada.

El mecanismo para elegir a las consejeras es poco claro en la medida que no existen criterios de selección objetivos (por lo menos no se han hecho públicos). Si bien se realiza una convocatoria pública y la Presidenta recibe las propuestas sin restricción, los miembros de la JG deciden el nombramiento de las consejeras en función del análisis y la propuesta que subjetivamente hace la Presidenta, basada principalmente en el currículum o trayectoria de la institución.

La junta de gobierno a través de mi persona (la presidenta del IJM) lanza la convocatoria. Es abierta a universidades, a las organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales. Entonces hacen llegar sus propuestas, yo las presento a la Junta de Gobierno y ahí se selecciona (RGG).

En una convocatoria podemos nosotras proponernos pero quien nos elige es la JG. Desde ahí puede venir un proceso viciado. Entonces nosotras queremos que eso no exista, queremos pluralidad, por ejemplo, decidir hasta qué número de mujeres debería haber y de qué sectores, por lo menos obligarnos en eso (EZ).

Las consejeras se percataron que deberían proponer modificaciones a la Ley para establecer criterios y mecanismos de selección objetivos. Debía incluirse como elemento básico, no sólo consideraciones sobre la trayectoria de la organización, sino también el perfil, currículum y trayectoria de la persona que sería la representante en el Consejo.

Nosotras estamos haciendo propuestas para que la selección vía el mejor perfil quede establecido dentro en la ley, porque actualmente no lo establece la ley. Al momento nada más establece que las instituciones propondrán a sus candidatos y la junta de gobierno en función de los currículos y de la diversidad deseada, establece la selección (MVF).

Existe un mecanismo (de selección), pero estamos preparando una propuesta de reforma legislativa integral para el Instituto que implica la conformación del Consejo. Lo que nosotras estamos haciendo es que esas formas (como está legislado) que establecen mecanismos para conformar (el Consejo) sean más pulidas y mejor detalladas, a partir de la experiencia que tuvimos y en aras de mejorar el funcionamiento del Consejo. (MVF).

La experiencia del Consejo ha brindado también claridad para sugerir otras reformas en la normatividad relativas a los ámbitos de la selección, representación y acción cotidiana. Entre las propuestas se menciona: a) especificar fórmulas precisas de reelección en la medida que la ley es vaga al respecto, b) definir mecanismos para la sustitución de consejeras que abandonen su cargo, c) clarificar la posibilidad de representación de los partidos políticos en el consejo, d) definir criterios mínimos de participación, e) seleccionar por perfil de representante antes que por el perfil institucional, entre otras.

En la ley sólo había dos o tres artículos en materia del Consejo y entonces dejaba muchas lagunas... Quienes realizaron esa ley no pensaron ¿qué pasa si queda un puesto vacante a mediados de los tres años? Un lugar del consejo queda vacío. ¿Qué pasa si alguien renuncia o alguien se va?, ¿cómo se llama al que se sustituya y ese quien llegue cuántos años va a estar en el puesto?... La ley dice que se integrará por instituciones y luego habla de las personas, nosotras queremos invertir eso. Que diga que estará integrado por personas que representan a instituciones, que se busque en las personas la pluralidad institucional. Para que no suceda lo de la otra vez, que tuvimos muchos espacios porque había consejeros que no comulgaban con la ideología del Instituto, tampoco del Consejo (MVF).

Está previsto por la ley que 10 instituciones repitan en el Consejo, entonces tenemos la posibilidad de repetir 10 de las actuales consejeras titulares y tendrían que retirarse seis. La propuesta además es que quienes han sido presidentas pasen a ocupar puestos permanentes de consejeras y cargos de asesoras externas, para aprovechar la experiencia. Estamos en esa fase inclusive de nosotras tener injerencia en la construcción del siguiente Consejo para evitarles los problemas que tuvimos nosotros (MVF).

Ahora estamos proponiendo la posibilidad de que se incluyan representantes de partidos. Decimos que queríamos perfilar las características de las instituciones, entonces si decimos indígenas quién debe venir y con qué características. De igual manera si decimos representantes de partidos debemos poner que características debe contar el representante para que se defina quienes de los partidos. Discutimos mucho si deberían venir de partidos. De hecho yo cambié mi opinión y les di la razón porque los partidos son los que van a llegar al poder y van a decidir cosas, entonces sí están metidos aquí

podemos incidir más. Entonces no una representante cualquiera del partido, sino una que esté luchando por las mujeres desde su partido, tratando de meter equidad de género en su partido (MVF).

En los (artículos) que estamos revisando del Consejo se deben aclarar las funciones, las atribuciones, cómo se conforman, y cuál es el perfil de la consejeras. Porque casi siempre a las reuniones acudimos las mismas y de repente se presenta una consejera que no ha asistido en tres o cuatro sesiones, por eso estamos elaborando un perfil de persona que realmente cumplan. El espacio que se ha ganado de participar en un consejo ciudadano dentro de un Instituto es muy valioso, y nos puede muchísimo que habiendo tantas instituciones o ciudadanos que quieren participar no tengan el espacio porque alguien lo está ocupando; pero en realidad está desierto porque esta persona no va y no participa. Entonces ahora estamos trabajando en eso, en el perfil que debe tener la persona (EZ).

2.2 Pluralidad y diversidad; enriquecimiento o conflicto

Tal vez el principal criterio aplicado para la conformación del Consejo Ciudadano del IJM fue lograr pluralidad. Se procuró que fuera integrado por un grupo amplio y diverso de mujeres que representaran diferentes tipos de organizaciones, distintas corrientes de pensamiento, misiones y posturas éticas - políticas, que coincidieran también representantes de diferentes sectores y edades. Esta perspectiva puede ser correcta pensando que un consejo plural puede aportar diferentes formas de percibir y entender la realidad social, sin embargo y en la práctica, la diversidad al interior del Consejo ha complicado el trabajo colegiado y provocado roces. En la práctica provocó un complicado y lento arranque, dificultó la planeación y la posibilidad de llegar a consensos.

Está formado primero que nada por mujeres intergeneracionales. Eso nos ha gustado mucho a nosotros porque en un principio eran personas con mayor experiencia. Hoy está muy variada la composición. Están mujeres de 24 años hasta los 64 años, intergeneracionalmente cubrimos muy bien. Por otro lado contamos con académicas especialistas en género, contamos con representantes de mujeres indígenas, de sectores vulnerables. Pero por ejemplo no contamos con mujeres empresarias, no hay ninguna mujer que representa el sector empresarial, entonces todavía hay huecos. Por otro lado debemos tener en cuenta que hay asociaciones como CAMPO y como Misión Mujer que tenemos misiones muy diferentes, y entonces eso también nos enriquece manejamos diferentes líneas de acción. Entonces creemos en las diferencias y que se creen reformas de interacción y eso ayudará al crecimiento (EZ).

Cada quien habla de ese grupo de mujeres a las cuales atiende o de los problemas que conoce, porque somos una variedad infinita de representantes. Considero que es el consejo que tiene mayor variedad de representación aunque aún nos faltan muchos sectores que no están representados, pero los que estamos allí considero que estamos haciendo un trabajo plural. Siempre buscamos que de esa reunión se tomen acuerdos reales para que entonces la representante no llegue con diferentes visiones o posturas a la junta de gobierno. No siempre se logran (consensos) pero sí se buscan. Ha habido diferencias como en todos lados, pero sí lo logramos por lo general (EZ).

La pluralidad en la conformación y las diferencias en visiones, si bien ayudó a que algunas representantes se identificaran e hicieran amistad, también evidenció las incompatibilidades. No era entonces de extrañar que se generaran posturas defensivas, recelosas y actitudes vigilantes entre representantes. Si la pluralidad puede contribuir a dar cuenta de las diferentes visiones de la realidad también puede debilitar la acción conjunta del Consejo. En perspectiva práctica dificulta o limita la integración, la unidad y la acción con propósito común. A partir de las entrevistas queda la impresión de que si bien se reconoce la importancia de la pluralidad y diversidad en la lógica de la democrática participativa, porque ayuda a enriquecer el debate, de no contar con elementos de selección y normativos adecuados, mecanismos claros de dirección y operación del proceso, fórmulas de negociación y atención de conflictos establecidas, entre otros asuntos, la pluralidad puede ser un factor que debilite la presencia y la acción el Consejo.

Creemos que (la diversidad de organizaciones) tienen dos aristas. Si no se perfila a las personas con mínimos indispensables, se vuelve una desventaja para tomar puntos de acuerdo, entender cuál es la misión y lo que van hacer. Se vuelve una desventaja que se puede superar, como ahora, hasta cierto punto se hace trabajando en talleres y capacitando. Pero entonces es una pérdida de tiempo que podríamos aprovechar en otra cosa... Pero si la gente entra perfilada y con características es una oportunidad porque da la perspectiva de mayor pluralidad. Si fuéramos más o menos las mismas, las que siempre hemos encabezado las luchas, podemos estar viciando, podemos no haber visto cosas que otras mujeres están viviendo... Entonces creemos que la pluralidad se vuelve una riqueza de sensibilidad. Pero se deben tener los mínimos suficientes de acuerdo... Tener en común la legislación, las plataformas internacionales, lo que es perspectiva de género, un mínimo de experiencia en el trabajo y entonces podemos hablar, entonces por eso creemos que debe agregar lo relativo a un perfil (MVF).

Había gente que se presentó y dijo: yo no creo que haya inequidad, no creo que exista toda la violencia que se menciona y lo que vengo es a cuidar que no se atente contra la dinámica social tradicional, que no se atente contra las formas tradicionales de la familia, y a eso vengo. Entonces claramente no estábamos en el mismo terreno. Yo le mencioné a esa persona que no se trata del si yo lo creo o no lo creo porque había evidencias duras, estadísticas, acuerdos internacionales firmados por México, aun cuando no nos gusten o no lo queramos creer, esto que es una realidad. Le decía, ¿qué opinas de la conferencia del Cairo?, ¿qué opinas de lo que México firmó?, y de las manifestaciones gubernamentales de que la inequidad existe y que se debe hacer algo por ello. Entonces no se podía coincidir, y al poco tiempo dejó de asistir (MVF).

Además de la dificultad para llegar a acuerdos por las diferentes visiones, también se identificó que algunas representantes tenían intereses individuales o del grupo al cual representaban, no necesariamente acordes con el buen desarrollo del Instituto y del Consejo. Por lo anterior y para evitar lo más posible la subjetividad (los recelos y diferencias personales),

fue necesario establecer reglas y acuerdos políticos al interior del Consejo que posibilitaran el avance en su labor y en la del Instituto.

El Consejo era importante para la derecha porque había que monitorear al Instituto, pero también a las otras organizaciones que venimos del movimiento de mujeres. Era interesante pero nosotros no nos asumíamos monitoreando. Queríamos tener avances en los temas y buscar avances en la participación ciudadana en el Consejo y en la Junta de Gobierno. Ahí era el punto negro (AL).

Nunca pudimos hacer un pronunciamiento público como consejeras por la diversidad de posturas. Fue uno de los temas del reglamento porque yo como consejera no podía hacer pronunciamientos en lo público porque no representaba al Consejo. De ahí nos agarramos por que había mujeres de extrema derecha, de la extrema, extrema. Veíamos que exigir el reglamento nos amarraba en lo público pero también las amarraba a ellas. Y por ejemplo en asuntos delicados como lo del cuadro básico y la píldora era complicado, ellas querían que el Consejo se pronunciara desde la visión de que era abortiva la píldora. Evidentemente teníamos diferentes visiones (AL).

La pluralidad del Consejo dificultó la posibilidad de llegar a consensos sobre posturas en torno a temas socialmente complejos pero relevantes. En algunos temas sensibles como el debate sobre la inclusión de la píldora del día siguiente entre los medicamentos de la “canasta básica”, el Consejo no logró llegar a un consenso para plantear una opinión pública común. Decidieron entonces que cada representante podría opinar públicamente aclarando que lo hacía a título personal y nunca a nombre del Consejo. Solamente la coordinadora del Consejo podía (lo cual no está reglamentado, era un acuerdo entre ellas), expresarse a nombre de éste pero siempre y cuando se hubiera logrado una postura consensada.

Lo que sí han manifestado es que siempre que seamos entrevistadas aclaremos si entrevistan a Marta Villaseñor como persona o si tenemos representación del Consejo y estoy expresando la opinión del Consejo. No lo hemos tenido que reiterar porque a todo mundo le quedó claro se diga cuándo es opinión personal y no hemos tenido problemas de que la prensa interprete de otra manera (MVF).

Una lucha muy fuerte cuando estábamos haciendo (propuestas de reforma a) la ley fue si se incluían varones dentro del consejo o no. Fue la primera vez que casi nos peleamos... Al planificar, algunas estaban a favor de que hubiera hombres y la mitad en contra. Yo estaba en contra, principalmente porque siempre los hombres han estado encargados de lo público (CT).

Es importante mencionar que en la selección se cuidó poco el perfil individual y la experiencia de cada representante, porque se privilegió la elección de organizaciones para dar cuenta de la diversidad de actividades existentes en torno a la mujer. Debe tomarse en cuenta que además de representar las diferentes visiones, prácticas y misiones de sus instituciones, cada representante llega a este espacio con posturas personales, preparación, experiencias y

valores que si bien pueden ser complementarios y enriquecedores, en ocasiones son poco compatibles y provocan situaciones conflictivas.

En la designación de este primer consejo ciudadano se eligió exclusivamente por heterogeneidad y la diversidad de instituciones y organismos representados. Se cuidó poco el perfil de las personas que iban a asistir, en cuanto a la caracterización de tener elementos y preparación dentro de la materia específica que es del Instituto, la lucha por la equidad de género (Martha Villaseñor Farías =MVF).

3) Normas de equilibrio numérico y votación

Acorde a lo anteriormente mencionado, en la Junta de Gobierno participan trece representantes de instituciones de gobierno vinculadas al ejecutivo, un representante del DIF (vinculado también al ejecutivo), y un representante de un organismo público descentralizado (el IJAS), como vocales titulares. La Ley otorga a estas quince representaciones voz y voto.

Por otro lado son invitados permanentes cinco representantes que provienen de los otros dos poderes del Estado, un representante más de un organismo público descentralizado (la CEDHJ) y la representante del Consejo Ciudadano. Estas siete representaciones cuentan con voz y formalmente no cuentan con voto.

La composición, el equilibrio numérico y de votación en la JG han sido cuestionadas por las consejeras, que buscan impulsar modificaciones a la Ley del IJM, también en estos aspectos.

También estamos reformulando nuestra participación en la JG, ¿cómo debemos participar y por qué debemos participar?, ¿si es la presidenta de la que debe ir a la junta, o debe ir a alguien con ciertas características de cabildeo o cuántas deberían ir?, si una dos o tres, porque a una es más fácil seducirla en cuanto al poder. O sólo para tener mayor presencia porque si participan 10 representantes del gobierno ¿por qué sólo una representante del consejo? (EZ).

En la Junta de Gobierno la presencia del Consejo está muy disminuida, sólo una voz entre todos los demás instituciones de gobierno que la conforman. Decimos que esto (la correlación de fuerzas) había que cambiarlo (en la ley), porque podemos estar gritando y diciendo y no estando de acuerdo, pero ni voto se tiene (AL).

Si bien en la JG los representantes vinculados al poder ejecutivo poseen derecho de voto en términos formales, en las entrevistas nos enteramos que en la práctica y gracias a la buena disposición de la presidenta, todos los asistentes pueden votar en el caso de ser necesario y su voto es tomado en cuenta. Se da entonces una práctica compleja que mezcla la formalidad (se

mantiene el hecho de que participa sólo un representante del consejo), y la informalidad (a todos se les permite votar), sustentada en el criterio de la presidenta.

Siempre que se dice que levanten la mano y voten, no discriminan a quien tiene voto y quien no (MVF).

Aun cuando operativamente eso no sucede (la falta de voto en la JG), porque somos consultadas y tenemos voto, la ley no lo establece. Nosotras queremos con esta reforma no dejar al voluntarismo de que nos dejen opinar y nos tomen en cuenta en la votación, sino que esté marcado dentro de la ley (MVF).

Se considera una debilidad grave que la única representante del Consejo Ciudadano (debilidad numérica), sea considerada literalmente como invitada permanente a la JG. Además se reconoce una fórmula de exclusión al no garantizar su derecho al voto (debilidad de la representación). Se deriva de ello que difícilmente los acuerdos y propuestas que pudieran surgir del Consejo tendrían la fortaleza para ser adecuadamente impulsados en la JG. La representación ciudadana difícilmente podrá entonces influir en la dirección oficial del Instituto.

Entendemos que la Junta de Gobierno es el órgano máximo y que es la autoridad que debe de dar su visto bueno final... Otra de las reformas a impulsar es que originalmente dentro de la ley nosotras estamos, creemos que es un grandísimo error, como invitados permanente con derecho a voz pero sin voto (MVF).

Al interior del Consejo Ciudadano, cada una de las consejeras tiene derecho a voz y a voto, y los acuerdos se deben tomar por votación económica de las consejeras presentes (Artículo 33 del reglamento).

4) Motivaciones de las representantes

Por las entrevistas apreciamos que participar en estas instancias cobra sentido por diferentes razones, entre otras: a) Dar a conocer el trabajo que realizan cada una de las Organizaciones Civiles. b) Ganar apoyos solidarios a sus causas. c) Agilizar el camino en la gestión de políticas públicas (ganar eficiencia en el proceso de incidencia pública). d) Facilitar el ejercicio de contraloría ciudadana sobre el Instituto. e) Mejorar la acción del Instituto vía compartir asesorías o experiencias.

Consideramos que nuestra mayor incidencia debe estar en la construcción de políticas. Debe de estar en el monitoreo, en la supervisión, en la asesoría y en el acompañamiento. En establecer un vínculo entre la sociedad y los aparatos de estado. Nosotras consideramos que hasta ahorita sí sirve ir (al consejo), porque la autonomía total la tenemos formando una ONG pero no da la posibilidad de ejercer esa función

del puente, de vinculación entre la sociedad civil y gobierno. Conocer las necesidades tanto de ida y vuelta, es decir la voz de las mujeres, las necesidades, las inequidades, y cómo llevar la voz a los servidores públicos y desde ahí tener injerencia para pedir rendición de cuentas a las instituciones y los organismos. Creemos que es un sitio adecuado, pero tenemos que ir encontrando cuál es la fórmula real de dinámica de trabajo que nos permita hacer eso (MVF).

III. Elementos en torno a la equidad y viabilidad de la cogestión

El análisis de la información surgida en las entrevistas puede también realizarse con la intención de identificar los factores y/o elementos al interior de la Junta de Gobierno y del Consejo, que posibilitan o por el contrario limitan, la viabilidad de incidencia y una adecuada cogestión.

1) Falta de preparación de las consejeras

Un aspecto que ha resultado relevante es el relativo a la falta de preparación o capacitación de algunas de las consejeras. Los niveles de preparación-conocimientos y experiencias (en actividades públicas), entre las consejeras se reconocieron como desiguales y diversos. Esta diferente preparación se evidenció en aspectos como: a) Algunas consejeras desconocían conceptos relativos al tema de género, de hecho su acción social no se realizaba con perspectiva de género (lo cual motivó a que tuvieran sesiones de estudio sobre género). b) Desconocían las labores propias de los consejos y los alcances en su actuación (no tenían experiencia); con el paso del tiempo identificaron que su consejo estaba normativamente limitado y a partir de ello empezaron a proponer modalidades de acción. c) Se manifestó desconocimiento en torno a los procesos para proponer y gestionar políticas públicas; en general sobre las fórmulas adecuadas de interacción con el gobierno que posibiliten ofrecer, entre otras acciones, asesorías efectivas. d) Otra debilidad se apreció en referencia a la dificultad de las consejeras para atender los conflictos que surgieron en la interacción de un grupo tan diverso y plural.

Muchas de nosotras no estábamos formadas en la construcción de políticas públicas y entonces hemos tenido asesorías... del propio Instituto. Hemos tenido talleres y hemos trabajado, es un proceso que a la par de que estamos construyendo la propuesta estamos

aprendiendo y madurando... Por eso es que también mucho del trabajo en incidencia ha sido disminuido, porque estamos construyendo los cimientos, el andamiaje del Consejo, inclusive ese ha sido nuestro objetivo. Este primer Consejo debe dejar un andamiaje sólido para las futuras administraciones y los siguientes Consejos (MVF).

No hemos hecho muchas otras acciones hacia afuera porque había mucho trabajo al interior. Entonces nosotros quisimos el encuentro ciudadano... Se desarrollaron tres talleres para definir cómo debería de ser un consejo ciudadano en materia de equidad del género, cuáles serían las funciones, los objetivos, las tareas que deberíamos desarrollar... Hemos tenido asesorías con gente externa. Hubo talleres que ha propuesto el Consejo, un taller sobre las mujeres y género que se realizó con apoyo del Instituto (MVF).

Necesitan ir aprendiendo y cuestionando sus propias lógicas del trabajo. Inclusive cuestionarnos en el Consejo Ciudadano. Muchas dicen, no, cómo nos vamos a poner a supervisar, no nos toca, ¿entonces no nos toca?, ¡claro que nos toca!, si no nos toca legalmente tenemos que mover las puertas para que nos toque. Pero además con la ley de transparencia le toca a cualquier ciudadano integrado en una organización o independiente. Pero eso todavía la ciudadanía no nos la creemos del todo y todavía no sabemos además pedir las cuentas y para qué. Entonces no tenemos todavía la visión y no sólo eso también debemos ir creando el aparato para ir convenciendo (MVF).

Realizamos un encuentro de consejeros ciudadanos donde las preguntas eran ¿cómo está funcionando?, ¿cómo se integra?, ¿cuál es la dinámica?, ¿qué tanto estás logrando incidir?. Tratando de encontrar en la experiencia de otros consejos ideas para integrar a nuestro propio consejo. Nos dimos cuenta de muchas cosas, de una gran pluralidad y diversidad, consejos que marchaban en formas muy diversas (MVF).

No todo mundo está formado en la perspectiva de género. No todos conocen la fundamentación legal internacional en las convenciones y los acuerdos. Entonces se complica el diálogo, se hace difícil, y eso pasó mucho en nuestro caso. Estamos como llegando a un punto de que ahora en la legislación entre este requisito, un mínimo de preparación y de experiencia de trabajo en la lucha por las mujeres (en la experiencia de género) para evitar esta complicación, estos desencuentros. A veces no tanto desencuentros pero que nos llevan una buena cantidad de tiempo ponernos todas a nivel y llegar a acuerdo (MVF).

2) Posibilidad de información

Para transmitir formalmente información que permita consensuar y tomar decisiones, lo mínimo que se establece para la Junta de Gobierno según el Artículo 16 de la Ley, es que está obligada a celebrar dos sesiones ordinarias anualmente, y puede reunirse de forma extraordinaria cuando el caso lo amerite. Por lo identificado en las entrevistas suelen tener de cuatro reuniones al año (aproximadamente). Por su parte el Consejo Ciudadano tiene una dinámica de comunicación e interacción más ágil, acorde al Artículo 30 del reglamento debe tener reuniones ordinarias una vez al mes (y extraordinarias cuando la importancia del caso lo amerite). Ahora bien el Consejo no sólo tiene estas reuniones con cierta continuidad

(mencionaron que algunas se cancelaron por falta de quórum), tienen también reuniones de trabajo por comisiones con personal del Instituto acorde a su plan de trabajo y cuando las necesidades lo ameriten.

Esta diferencia en los ritmos de sesiones propicia que la interacción y la comunicación (el flujo de información), entre el Consejo y el Instituto sea más ágil que entre el Instituto y la JG. De hecho a la JG llega principalmente la información que se considera necesaria para cumplir formalmente con sus funciones y cuando asuntos relevantes lo ameriten. Este ritmo de trabajo y la apertura del Instituto lograron que el flujo formal (a través de las reuniones mensuales) e informal de información (a través de las extraordinarias, la labor en comisiones y otros mecanismos) se identificaran como adecuados o suficientes, para las consultas o realizar algunas actividades compartidas entre Instituto y Consejo. La posibilidad de tomar decisiones conjuntas se vislumbró en propuestas y actividades específicas.

Es más fácil que se inserten (el Consejo) en las actividades del Instituto... Que el Consejo participe por ejemplo en todas las actividades externas del Instituto. Pero además el Consejo tiene sus propias actividades, en cualquier caso tiene siempre un lugar muy importante y con presencia en las actividades del Instituto (RGG).

Vale mencionar que en las sesiones del Consejo hay siempre una representante del Instituto que es la secretaria del Instituto, y ella entiende la función de ser la representante del Instituto en nuestro Consejo y que está para resolver, tomar decisiones de Consejo con el Instituto (MVF).

Tenemos muy buena relación con el Instituto y con la gente que trabaja en él. Más que nada nosotras vemos que funcionan las cosas en la práctica. Trabajamos muy bien con el Instituto y en todas las sesiones hay una secretaria técnica del Instituto. La relación es muy buena y la comunicación es muy buena. Generalmente las propuestas o los puntos de vista que el propio Instituto manifiesta ante JG, ya están respaldados por el Consejo. Entonces en la práctica si tenemos relación y con el Instituto (EZ).

El Consejo ha realizado diversas actividades (muchas de ellas de índole formativa), que no pasaron por la aprobación explícita de la JG y fueron posibles gracias a una buena coordinación y entendimiento entre la Presidenta del Instituto y el Consejo. La normatividad tiene vacíos sobre la posibilidad de comunicación e interacción directa entre el Consejo y el Instituto, así como entre el Consejo y la Junta.

La relación se sustenta en la fortaleza misma del Consejo Ciudadano... Vamos, no sólo queremos decir se puede trabajar y se puede trabajar bien, en armonía. No necesariamente con un acuerdo unánime. Debe existir la discusión, el debate, que existan las propuestas. Quisimos por ello compartir con otros consejos ciudadanos, por eso se hizo el foro, pero debemos ir más allá (RGG).

Un aspecto que puede considerarse negativo porque limita la adecuada interacción entre el Instituto y el Consejo, son los desfases en la transmisión de información. Si bien fluye la información en lo general, en lo que respecta a la planeación, el Instituto planifica y posteriormente comunica ésta al Consejo, es decir, no participa en el ejercicio de planeación, por lo cual pierde capacidad de incidir en asuntos trascendentes. Sin embargo cabe mencionar que sus opiniones suelen ser tomadas en cuenta, según mencionaron algunas entrevistadas.

Ahí escuchan pero tienen un plan de trabajo del Instituto que no elaboran con la participación del Consejo, esa es la situación... También es positivo y considero que cumplimos nuestro cometido al impulsar acciones que retroalimentar al Instituto, que las hubiera recibido para modificar su plan. Es importante que hubiera aceptado estas modificaciones y que hubiera modificado cosas (AL).

Hay un ir y venir de información. Nos pasan toda la información. La información no es el problema. Pero sí, la función sustantiva del Consejo es aconsejar, asesorar, al trabajo del Instituto, ya estábamos muy a destiempo. Ya tenían plan de trabajo, ya tenían sus metas. Cuando nosotros empezamos a hacer nuestro plan de trabajo el Instituto nos presenta su plan, muy transparente, y diciendo, del Consejo esperan tal cosa (AL).

3) Consulta de opciones: de carácter vinculante.

La normatividad no obliga a que el Instituto consulte al Consejo para tomar decisiones, sin embargo el Consejo influye en la toma de decisiones del Instituto por dos vías: a) La menos usada es a través de su limitada representación en la Junta de Gobierno y, b) La vía de la acción y decisiones cotidianas, que se concreta a través de sus constantes propuestas y presencia cercana en el trabajo del Instituto.

Hasta el momento el Consejo no ha propuesto algún asunto tan relevante para el Instituto que necesite ser sometido al debate y aprobación de la Junta de Gobierno. Las discusiones sobre actividades o sobre posturas públicas primero se realizan directamente con la Presidenta y posteriormente, sólo en caso de ser necesario, la Presidenta las presenta a discusión en la JG (por ejemplo, la de educación sexual en los libros). Parece que la fórmula cotidiana para tomar decisiones de manera conjunta, y en general la influencia real o incidencia del Consejo sobre la acción del Instituto, se realiza en las sesiones mensuales y en la mecánica de interacción participativa que se da entre las comisiones de trabajo de las consejeras y el personal del Instituto.

De alguna manera el Consejo no ha tenido hasta este momento la posibilidad de introducir temas que sean de tal nivel que tuvieran que pasar por la JG. La mayor parte de la relación es directamente entre el Consejo y el Instituto. Y así se arreglan las cosas, y se continúan arreglando por que no son temas tan grandes. Son revisiones, propuestas alternas y problemas pero no son de tal nivel que afecte el programa del Instituto (AL). Cuando hubo el guión de los libros de texto de secundaria, que querían quitar lo de educación sexual, nos pronunciamos fuertemente porque no se quitará. Marta llevó la propuesta a la JG, y la junta de gobierno apoyó porque también era una propuesta que Rocío defendía. No se ha dado ese asunto en el que nosotros tengamos una idea y la junta de gobierno con la presidenta esté en contra, no se dado el caso, ha sido muy fluida y positiva la cuestión (CI).

Como se mencionó, el Consejo no participa directamente en la elaboración de la planeación anual del Instituto, pero tampoco lo hace la JG. En el plano formal sólo la Junta sanciona la planeación, pero existe la práctica de informar, recabar la opinión y propuestas del Consejo. Bajo estas circunstancias es obvio que depende de la apertura y buena disposición de la Presidenta, aceptar y retomar las opiniones del Consejo. Aunque se facilita lo anterior si las propuestas: contribuyen a enriquecer el trabajo, son relevantes, coherentes, viables y con posibilidad técnica de implementación, y si el IJM cuenta con recursos.

El Consejo no tiene entre sus atribuciones revisar y a aprobar la planeación del Instituto. Se les da para que la comenten y enriquezcan pero no para que la aprueben. Eso es atribución de la JG. Lo cual no obsta para que el Consejo Ciudadano conozca la planeación. A veces hemos tenido destiempos, pero la planeación lo que tiene es que no debe hacerse menos de lo que planeas, sino más. En ese sentido es evidente que se enrolan y respaldamos sus propuestas, siempre y cuando tengamos los recursos (RGG). Siempre nos presentan sus planes de trabajo y sus presupuestos, que en este caso su presupuesto no fue aprobado, entonces nos dicen lo que fue aprobado... Nos dan también la oportunidad de que en cierta línea podamos proponer algún trabajo, como de capacitación a las propias consejeras para entender la línea de género. No es gran cosa, nos facilitan el espacio del Instituto, puede brindar café y galletas, pero sí nos ayudan a que se haga realidad la iniciativa. (EZ)

Debe señalarse que si bien la JG es la autoridad máxima del Instituto, el hecho de que formalmente sesione dos a cuatro veces por año, limita su posibilidad de sostener la dirección de la institución, esa labor es de la Presidenta. En la práctica la JG funciona más como una instancia revisora, sancionadora y consultora de presupuesto y acciones generales planteadas por el Instituto, aunque también contribuye a impulsar las políticas públicas a favor de la mujer desde cada una de las instituciones que representan.

La Junta de Gobierno es más supervisora, revisora, más que planear y visualizar... En función del programa que presenta el Instituto, la JG lo aprueba y luego ve si se va cumpliendo, si va de acuerdo al presupuesto. En función de esto se hacen gestiones para incrementar el presupuesto... Entonces la JG es una mediadora con secretarías (MVF).

En la JG la dinámica hasta se da dentro de un clima muy cordial, no de pleitos fuertes, de argumentar mucho, siempre con la disposición para que funcione. La mayoría de las observaciones de la JG hacia el Instituto han sido sobre todo de forma: revisen más el objetivo, cuiden de esto, pongan una columna. Pero no se ha llegado a cuestiones como de señalar que el ejercicio presupuestal hubiera estado mal ejercido, como que hubiera alguna desviación. Permanentemente tienen auditoria interna pagada por el propio Instituto, además de la auditoria externa, y siempre le ha ido bien (MVF).

Debe considerarse que el Consejo Ciudadano realiza funciones muy similares a la JG pero no cuenta con la autoridad para sancionar que ofrece la normatividad. Su influencia en la toma de decisiones estriba en que se reconoce y valora el interés y la experiencia de algunas representantes. Por otra parte el Consejo contribuye a generar y a difundir políticas en relación a la mujer a través de las organizaciones que representan y de la sociedad civil. No debe perderse de vista que las consejeras pueden realizar aportaciones al trabajo del Instituto en términos de vínculos y acciones profesionales propias de su organización. En la medida que la normatividad no obliga a tomar en cuenta la opinión del Consejo, sus aportaciones son retomadas como manifestación de buena voluntad, pero fundamentalmente por que buscan beneficiar a las mujeres.

Recientemente la representante del Consejo se quejó de que (con el cambio a la nueva Presidenta) no había sido tomada en cuenta e incluso ha hablado de su desesperación porque no hubiéramos terminado la ley para impulsar las modificaciones necesarias, para que tuviéramos mas definida nuestra injerencia o no injerencia (CT).

4) Fiscalización

El Consejo funciona como un órgano de apoyo al Instituto pero también se asume como una instancia de control que vigila y verifica el cumplimiento de acciones, el uso del presupuesto y que se mantenga la directriz general del Instituto a favor de las mujeres. Este seguimiento lo realizan en sus juntas mensuales a partir de la información sobre las actividades realizadas por el Instituto. Otra mecánica para fiscalizar usada de manera constante por el Consejo, es el seguimiento presencial a las actividades públicas que realiza el Instituto o internas a través del trabajo que realizan por comisiones.

Somos un grupo de honorarios, es decir que no se recibe emolumento alguno. Originalmente y de acuerdo a la legislación tenemos una reunión mensual, pero el Instituto actualmente es muy dinámico, muy activo... Y entonces con una reunión mensual nosotros no le damos seguimiento al ritmo como en un momento dado debiera ser. En un momento dado cuando nos lo piden, se llegan a hacer juntas extraordinarias o comisiones. La propia dinámica y maduración del Consejo Ciudadano ha hecho que

ahora estemos funcionando con dos reuniones por mes, además con comisiones que trabajan más allá de esas dos reuniones al mes (MVF).

El Consejo lleva junto con nosotros varios de los eventos. Son nuestros invitados en todo lo que hacemos. Entonces están muy compenetrados de cuál es el trabajo con el Instituto. No es sólo su reunión mensual y punto. Participan mucho en los eventos que llevamos a cabo, en las conferencias ellas son conferencistas en muchas ocasiones. Para mí realmente son más que un órgano de vigilancia y lo han decidido en su momento, por supuesto, porque se interesan en el presupuesto, se interesan en resultados, se interesan en plantillas, se interesan por conocer todos los programas del Instituto, y hacen sus propuestas. Sin embargo repito, como en todo, hay quienes hacen la chamba y ahí quienes no (RGG).

El Consejo entonces decidió crear comisiones o comités de trabajo que se vincularan a las labores del Instituto para acompañar, asesorar y brindar un seguimiento cercano a las acciones derivadas de la planeación. Al parecer entre las integrantes del Instituto hubo voluntad para permitir y facilitar la participación y el apoyo de las consejeras.

Fueron varias cosas que se rescataron del plan (del Instituto) y nosotras hicimos un plan muy chiquito con dos o tres puntos. Todo mundo se planteó hacer acciones en sus comités muy paralelo o espejo a lo que trabaja el Instituto. Entonces había estratégicamente que estar haciendo acciones aunque fueran de espejo a lo que estaba haciendo el Instituto en ciudadanía, en salud, en violencia y en educación. Fueron entonces estas cuatro líneas a las que nos abocamos desde el consejo... No hicimos nada nuevo pero aceptaron nuestra propuesta. Había la posibilidad de incrustarse en el plan de trabajo del Instituto, había la voluntad y abrían los caminos. Voluntad sí había recursos mínimos también habían (AL).

A pesar del trabajo por comisiones no lograron dar seguimiento cabal a las actividades del Instituto por diferentes factores entre ellas la falta de tiempos, recursos y diferentes ritmos de trabajo.

Cuando es el tiempo de las reuniones (cada mes) nos informan de cosas que ya se habían realizado y tan sólo podríamos opinar para mejorar. Opiniones que sí eran tomadas en cuenta en una segunda versión, porque además a los pocos meses están editando un libro, un folleto o un producto, están teniendo actividades en 17 de municipios... Aunque tenemos intención de ayudar, por nuestras actividades laborales resulta difícil estar acompañando más cercanamente este proceso (MVF).

Tampoco han logrado evaluar lo realizado. Las consejeras reconocieron la falta de una estrategia de control y valoración, de hecho, a la fecha no han realizado evaluaciones formales en función del trabajo realizado por el Instituto. Esta deficiencia se atribuye a la falta de tiempo y de capacidad del Consejo. La evaluación es una tarea pendiente.

No nos hemos metido a evaluar ninguno de los años. En términos generales estábamos muy enteradas de todos los asuntos, pero sin una evaluación... No planificamos con ellas, pero en la propuesta de ley que queremos modificar sí está contemplado que el

Consejo tenga una participación más activa, más de planeación, supervisión, más evaluativa. No sólo de acompañamiento (CT).

Ciertamente nosotras no tenemos capacidad de monitorear lo que ocurre en el Instituto, y no hay capacidad de evaluación. Así que mucho de lo que se hace es por la buena interacción y voluntad por parte de la presidenta. (CT).

5) Paridad en la Cogestión

A manera de recuento parcial, debe tenerse presente el hecho de que si bien una representante del Consejo participa en la JG, formalmente no existen condiciones de equidad (numérica y de representatividad) para posibilitar paridad en la cogestión dentro de esa instancia. Por otro lado, no se tiene contemplado al Consejo en la estructura del Instituto y éste no está obligado formalmente a aceptar las opiniones o asesorías que ofrecen las consejeras. Por último, no existen mecanismos formales para generar la toma conjunta de decisiones directivas como podría ser el caso de realizar planeaciones participativas.

Así como está diseñado no se puede (impulsar políticas o leyes). El Consejo debería tener más voz y voto, más peso en la JG... Se puede llevar una buena propuesta de trabajo y dependía del momento político y de la correlación de fuerzas... Es una línea muy delgada de fuerzas (AL).

Además de lo anterior existen otros factores que influyen (negativamente) en la paridad de la cogestión. El Consejo carece de fuerza en términos de recursos, no cuenta con un presupuesto mínimo que le permita proponer o negociar el desarrollo de alguna línea de trabajo o actividad. Los recursos a los cuales ha logrado acceder para emprender actividades son otorgados por el Instituto, y éste los concede en la medida de sus posibilidades y prioridades. En la medida que el Consejo se encuentra subordinado al presupuesto del Instituto y que a éste no lo obliga la Ley para atender los requerimientos del Consejo, nuevamente el Consejo se encuentra sujeto a la buena disposición de la Presidenta. Cabe mencionar que el Consejo no manifestó que sufriera carencias graves por falta de recursos, pero nada asegura que pueda mantenerse ese nivel de apoyo. El Consejo entonces carece de presupuesto y no tiene recursos legales para exigir apoyos del Instituto, desde esta óptica, la subordinación dificulta la paridad de la cogestión.

El Instituto apoya las acciones o propuestas del Consejo, y desde mi punto de vista debería de haber un presupuesto para actividades. Esto es mutuo, yo no tengo empacho en apoyar las actividades del Consejo porque me han aportado muchísimo. Porque he aprendido de la experiencia de cada uno de los miembros del Consejo Ciudadano. Pero creo que sí debería de plasmarse, de aterrizarse mucho más y en forma más completa lo

que son y deben ser los consejos, y dotarlos de apoyo para que puedan hacer su trabajo, ahí entra la discusión de si se les paga o no se les paga (RGG).

En los hechos el Instituto realizan los planes, diseñan las actividades y luego pone todo eso a consenso de la JG... Ante el Consejo es diferente, nosotros tenemos mucho apoyo por ellos en cuanto a que podemos proponer eventos que nosotros consideramos importantes, una capacitación, una sensibilización y contamos con su apoyo en cuanto a su presupuesto. Si nos consideran en su presupuesto para nuestras iniciativas, no necesariamente debemos meternos en sus planes y programas para ser consideradas, podemos proponer y si somos escuchados y apoyadas (EZ).

No hay una asignación presupuestal para el trabajo del Consejo, ni hay una designación explícita en la ley de un espacio para nuestro trabajo. No hemos sufrido porque siempre hemos tenido un espacio. Siempre hemos podido realizar alguna actividad y hemos tenido el apoyo tanto en la organización como en la parte financiera, pero se debe a la voluntad de la dirección y de la JG. Si entran otras personas y nos dicen simplemente que no pueden sesionar ahora y que no hay apoyos... Debe quedar explícito en la ley que debemos de tenerlo y entonces nosotros estamos diciendo que se explicita un monto específico etiquetado para ejercerse aún cuánto sea administrado por el Instituto (MVF).

Cuando estaba en la comisión de capacitación le dijimos a Rocío que necesitábamos un proyector y una computadora. Aparte de comprarnos la computadora, compró una cámara de fotografía y nos mandó hacer tarjetas de presentación y papelería. Todo para que funcionáramos como un Consejo, es como parte del patrimonio del Consejo (CT).

Debe mencionarse que las consejeras poco a poco han tomado conciencia sobre la inequidad formal y las limitaciones que padece el Consejo en relación a la toma de decisiones vinculantes, lo cual ha desencadenado un cierto desencanto por la falta de estatus para tener mayor posibilidad de incidencia.

Sí hay un desencanto (falta de verle el valor). Nosotras pensamos con una perspectiva de temas muy útil para las mujeres como la salud, la violencia, participación ciudadana, presupuestos; pero decidimos algo más sencillo como lo de (clarificar y perfeccionar) la participación del Consejo en el reglamento y en la ley, porque era lo más importante (AL).

Nosotras creemos que debemos estar en la toma de decisión y creo que eso falta. No estamos involucradas en la toma de decisión. Hablamos mucho de un empoderamiento de la mujer, empoderamiento como tal, pero el Consejo no se empodera del Instituto. El Instituto es quien representa a ese género dentro de todo un organismo gubernamental, que es muy grande. Ahorita es otra de las cosas que estamos trabajando, qué tanto debemos de llegar por que al fin y a cabo somos la voz de la ciudadanía. Pero por qué no ir con esa voz hasta allá. A veces sí se siente como si pusieran al Consejo como un mecanismo para tenernos contentas, y queremos que no sea eso (EZ).

Sería muy valioso tener una injerencia real, y estar muy presente en los planes de trabajo y en las evaluaciones. Y como muy de acuerdo en cuáles son los principales aportes así como las principales necesidades de las mujeres y del estado. Yo veo sobre todo las necesidades de salud, pero hay quien ve las necesidades políticas, hay quien vela por otro tipo de derechos, porque hasta ahorita no lo tenemos claro para poder llegar a una respuesta conjunta y activa, a partir de una propuesta clara. Tiene el Instituto que ser realmente un mecanismo para resolver asuntos de fondos. Eso sí motiva mucho, pero por ahorita eso sólo ha sido picar tierra (CT).

Como una línea de acción necesaria para lograr mayor paridad en la co-gestión se consideró importante impulsar modificaciones en la legislación de tal manera que se le brindaran al Consejo mayores facultades y se le otorgaran recursos que le permitieran capacidad de movilización, presencia en la toma de decisiones, de incidencia e inclusive de acción pública.

Nosotras sí tenemos una planeación propia. Lo que queremos es que se ponga en la ley que nosotras tenemos facultad para realizar una planeación y nuestras propias acciones. Que esté respaldada legalmente (la planeación) para que con esta administración o la que vaya a quedar, eso quede dentro de un marco legal y que no haya vacíos para no permitir la discrecionalidad (MVF).

Es parte de la propuesta de Ley, es estar más integrados a lo que se está haciendo y tener más incidencia en los planes de trabajo anuales y hacer la evaluación. Así como trabajamos hombro con hombro y nos piden que trabajemos en algún programa que el Instituto está haciendo y hemos dado respuesta, así deberíamos trabajar en esa parte de planear y evaluar (CT).

Ligado a lo anterior, otra debilidad del Consejo a subsanar es su falta de visibilidad. Por diferentes razones (entre ellas la falta de recursos y la falta de difusión sobre su trabajo), las propuestas o acciones que surgen desde el Consejo, al realizarse con presupuesto y recursos del Instituto, dejan de identificarse como sus iniciativas suyas (no reciben los créditos por la propuesta). Los folletos informativos o las actividades se realizan con el logotipo del Instituto y no queda explícito el trabajo realizado por el Consejo, de hecho la labor del Consejo no es mencionada en informes del Instituto. Las consejeras identifican que su labor es poco visible ante la sociedad.

Creo que trabajo de difusión sí nos falta, y es uno de los asuntos que reconocemos como Consejo, que es importante que la gente empiece a conocer que existimos, que existe un Consejo del Instituto Jalisciense de las Mujeres. La mayoría de las mujeres no sabe que existe, ese fue el único evento (público) que hemos realizado donde nos dimos a conocer, donde nos sensibilizamos y donde nos posicionamos. Pero sólo con la gente que lee el periódico, que está atenta de las noticias. La mayoría de la gente que podría requerir de nosotras no sabe que existimos. Definitivamente nos hace falta muchísima difusión... Así, presupuesto como tal no hay; por eso no lo hemos hecho. Sí estamos conscientes de que debería haber un reconocimiento de la sociedad de que existimos; pero estamos muy limitadas (EZ).

6) Logros en la acción de incidencia y cogestión

Las consejeras consideran que han logrado influir en la operación del Instituto a diferentes niveles, tanto en posturas públicas sobre temas relevantes, como en productos y actividades concretas. Algunos de sus logros son prácticos, como haber desarrollado actividades de índole formativo del tipo talleres, seminario o foros (uno de ellos nacionales), otros logros se vinculan a la propuesta, diseño y difusión de materiales de sensibilización. Otros logros se refieren a que el Instituto adoptara algunas posturas públicas en torno a temas relevantes que afectan a la mujer. Todo lo anterior se obtuvo gracias a la negociación, la justificación de propuestas y al debate fundamentado. Sin embargo en algunos campos que fueron identificados como fundamentales (modificación de la Ley y el reglamento), los avances fueron pobres y no podían considerarse logros a pesar del arduo trabajo invertido.

Nuestras propuestas han sido sobre la operación del Instituto. El Instituto las ha aceptado y la Junta de Gobierno ha sido informada. El Consejo Ciudadano elaboró un cuadernillo de educación no sexista estaba muy bien y no ha habido algún reclamo de por qué hicieron eso. Han estado más receptivos (MVF).

El primer proyecto que se hizo fue convocar a las organizaciones de la sociedad civil, pertenecieran o no al consejo, para hacer mesas de trabajo y conocer de acuerdo a todas ellas en general, la problemática social que están viendo. Y a partir de esto estar más enterado el Consejo Ciudadano y ver por donde toca caminar, como un diagnóstico (CT).

IV. Elementos externos que influyen en la cogestión

Existen elementos externos al IJM que influyen en la posibilidad de tomar decisiones y emprender acciones de manera conjunta en la Junta de Gobierno, el Consejo y el Instituto como tal. Se pueden considerar como obstáculos que limitan, atrasan, desvían o impiden la toma de decisiones, así como la implementación de acuerdos y procesos. El análisis de estos factores ofrece pistas para valorar la viabilidad de la incidencia.

1) La influencia de las necesidades sociales

Vale iniciar comentando que el Instituto dedica esfuerzos operativos para atender las necesidades urgentes de las mujeres y requerimientos de organizaciones gremiales, sociales o civiles. Debe tenerse en cuenta que las mujeres y organizaciones llegan buscando apoyo del Instituto para atender problemas o realizar actividades. Las mujeres maltratadas, agobiadas y con necesidades múltiples, al conocer de la existencia del Instituto de las Mujeres y sin saber del alcance de sus funciones, acuden a éste con la esperanza de algún tipo de apoyo u orientación, por lo cual ponen al Instituto en un problema interno sobre sus facultades y el ejercicio de recursos (de manera indirecta), para apoyar a personas u organizaciones.

El Instituto ha buscado la forma de dar respuesta a las solicitudes prácticas de mujeres y organizaciones por lo cual ha destinado tiempos y recursos para poner en marcha programas de atención y orientación diversa en coordinación con otras dependencias. Entre otros están los mecanismos de orientación jurídica y atención psicológica, y programas como Línea Mujer. A partir de un convenio de colaboración con la Procuraduría de Justicia del Estado se montó una agencia del ministerio público en las oficinas del IJM, con la finalidad de levantar denuncias y brindar un mejor trato a las mujeres, entre otros ejemplos que se pueden dar de acciones de atención práctica, que no estaba obligado a realizar el Instituto. La apertura del Instituto a las problemáticas urgentes de las mujeres es un factor que influye o afecta las acciones y decisiones del Instituto.

Oficialmente somos un organismo rector, diseñador de políticas públicas y que impulsa que otros hagan las modificaciones necesarias para que se de la equidad en Jalisco. Pero por la demanda que tenemos de la ciudadanía, que ven el letrero que dice Instituto de las Mujeres, la gente llegar a solicitar apoyo en cuestiones de salud, problemas de violencia y muchas cosas. Entonces nosotras nunca nos atrevimos a decirles que no, aquí no es, porque era importante para nosotras el posicionarnos... Eso nos llevó a tender programas como la "línea" (mujer), a brindar asesoría jurídica, pero no porque tengamos la facultad, para no seguir haciendo bolas a la gente y porque de otra manera no le interesaba a la ciudadanía que hubiera un Instituto donde no pudiera recibir atención, la ciudadanía no entiende eso (RGG).

La vinculación (con OC) diría que se dan en el 90% de las actividades del Instituto. Yo diría que la actividad de vinculación que tenemos con las secretarías es muy importante... Pero aparte de esas actividades buscamos posicionar muchos temas. Por ejemplo, tenemos convenios o trabajamos muy de cerca con colegios de abogados porque capacitamos a los abogados en instrumentos internacionales, en cómo legislar con perspectiva de género... Con la iniciativa privada damos talleres de liderazgo, damos talleres de participación política... Por ejemplo, si vamos a tener un evento sobre derechos laborales nos vinculamos con sindicatos, tenemos nosotros un banco de datos

de organismos civiles que dependiendo del tema los invitamos. Este mes tuvimos 20 eventos y en cada tema nos vinculamos con la sociedad civil en general para que participen como expositores o expositoras, o que acudan a los talleres o a recibir la información que damos (RGG).

2) Falta de vinculación y comunicación política entre instituciones de gobierno

Se identifican dos factores (vinculados entre sí), que dificultaron la cogestión y devienen de una deficiente comunicación política entre el Instituto (y detrás de él al Consejo), y otros actores de gobierno. El primer factor se refiere a la diferencia de intereses y prioridades entre secretarías de estado. El segundo se genera a partir de la excesiva heterogeneidad entre los actores que forman parte de la JG y del Consejo.

Es reciente el interés de generar cultura de equidad en las instituciones públicas y contemplar en sus líneas de acción la perspectiva de género, por ello, gestionar políticas públicas con perspectiva de género implica en la práctica luchar por incidir en las visiones y los planes de cada una de las dependencias. Debe tenerse presente que cada secretaría de gobierno tiene su misión, define objetivos, líneas, políticas y planes de trabajo anuales y actúan en función de ello. Dan prioridad a realizar las líneas y acciones derivadas de sus planeaciones porque en función de éstas serán evaluados. A la JG los representantes llegan con estas diferentes planeaciones a cuestas y se de lo que algunas consejeras identifican como *una excesiva diversidad entre los representantes* y se requiere de mucho entendimiento, dirección y voluntad política para librar las trabas generadas por las diferentes percepciones y programas institucionales. Estos elementos externos (percepciones y planes) influyen en las posibilidades de tomar decisiones sobre acciones conjuntas.

La doctora Marta Villaseñor nos comunica todos los temas que se tratan en la reunión. También nos comenta que son muchas las instituciones de gobierno que conforman la Junta y cada una tiene su perspectiva y sus intereses. Seguridad pública tiene que hablar de la perspectiva desde la seguridad pública y salud desde la lógica de la salud. La gente de seguridad pública analiza la seguridad para todos los ciudadanos, pero a nosotras nos interesa la seguridad para la mujer, aunque me interesa la seguridad de todos pero mi prioridad es la mujer porque es para quien yo estoy trabajando. Eso nos ha detenido un poco más con respecto a la Junta. Es mucha gente la que interviene, se crean problemas de entendimiento, hay una excesiva diversidad. Además algo que nos ha comentado es que no siempre hay continuidad. A la JG debería asistir el secretario pero son pocas veces las que va el secretario, mandan al suplente, pero no siempre va el suplente y muchas veces se pierde la continuidad por la rotación de gente y por la diversidad (EZ).

3) Limitada capacidad de los representantes

Al Instituto le compete ser la instancia rectora de las políticas públicas relacionadas con la equidad de la mujer y a las instituciones de gobierno y públicas les corresponde traducir las políticas en acciones concretas. Un impedimento relevante para la actuación del IJM se relaciona con la dificultad o falta de disposición para operar las políticas por parte de las instituciones que participan en la JG. Si bien la Presidenta ha buscado que sus representantes sean mujeres interesadas en la equidad de género, con disposición y capacidad de decisión, no ha sido fácil impulsar la puesta en marcha de acciones programas derivados de políticas de género. Obviamente las representantes en la JG pueden comprometer su apoyo con mayor facilidad en acciones de corte puntual y acotado, afines a los objetivos de su Institución.

Se busca apoyar; sabes me interesa ese material y lo quiero reproducir en la secretaría, o la secretaría puede apoyar en esto, o podemos dar esto y creemos que podemos facilitar esto. La secretaría de salud, por ejemplo, ya tenemos la unidad móvil... No quiere decidir que marche todo igual de parejo. A la hora de firmar convenios existen secretarías que marchan más que otras (MVF).

Un impedimento relacionado con la capacidad de respuesta de las instituciones de gobierno a las políticas relacionadas con la equidad de género tendría que ver con las prioridades en los presupuestos del gobierno. Difícilmente se pueden ejercer recursos para actividades que no fueron específica y claramente contempladas y aprobados en sus planeaciones, y para lograr que fluyan o se concreten las acciones, se deben poner en sintonías y en coordinación las planeaciones de Instituciones de tal manera que se tengan recursos para realizar programas y actividades.

Hemos podido conocer las facilidades que tiene una institución gubernamental, pero también hemos podido ver que a veces se les dificulta. No por el hecho de ser gobierno y tener algo de presupuesto pueden hacer lo que quieran. Nos ha dado algo de conciencia en cuanto a saber por qué no hay tantos programas, por qué no llega la ayuda a donde debe llegar. Algo de sus limitaciones y con ello ser algo más conscientes (EZ).

4) Elementos en torno al ejercicio de influencia

Para que la Junta de Gobierno fuera realmente directiva, la Presidenta del Instituto realizó una labor de convencimiento político con los secretarios de gobierno en dos líneas: a) que mandaran como sus representantes a mujeres con interés y posibilidad de tomar decisiones, b) que las rotaciones de representantes fueran las menores posibles. Esta labor de negociación y

convencimiento no fue parte del plan de trabajo del Instituto, sin embargo se consideró necesaria para que la JG funcionara con constancia.

Por otro lado, un aspecto en donde el Instituto ha tenido que hacer labor de influencia política y en torno a lo cual continúa trabajando porque es un aspecto medular en su labor, es lograr que se reconozca y acepte su papel como rector estatal de política pública en favor de las mujeres, entre todas las instancias públicas y privadas, incluso en las empresas.

La ley es muy clara sobre cuáles son las atribuciones de la JG. Ya lo demás es acercamientos que nosotros hemos tenido, hacer política para involucrarlos. En su mayoría envían mujeres y afortunadamente de cierto nivel de decisión. No suelen acudir los secretarios (RGG).

El Instituto está precisamente para trabajar sobre política pública, sobre la especialización del género. Habría trabajo para que todas las consejeras entendieran esa función del Instituto y se entendieran en las secretarías cuál es la función del Instituto, que en este caso es apoyar, para formar, sensibilizar y capacitar, incidir e impulsar política pública. Si es algo de salud toca a la secretaría de salud para no suplantar o replicar. (MVF).

El Instituto también ha buscado influir en el debate público. Han surgido en torno a la mujer temas éticamente difíciles de tratar en torno a los cuales el Instituto ha tenido que ofrecer una postura. Por esta razón el Instituto es también un espacio de debate. Diversos actores sociales han buscado influir en la Presidenta para que adopte determinada posición, un ejemplo claro fue en torno a la llamada píldora del día siguiente, cuando ésta se integró al cuadro básico de medicamentos. Al respecto, en el Consejo se evidenciaron discursos a favor y en contra que reflejaban las posturas de personas y organizaciones de la sociedad (entre ellas la iglesia católica), pero se evidenciaron presiones para que prevaleciera institucionalmente la postura de excluir la píldora. En este caso particular y a pesar de las presiones, la Presidenta respaldó el hecho de que la píldora formara parte del cuadro básico. El Instituto y los temas que aborda son escenarios propicios para el debate y la negociación, pero también para la presión con la intención de incidir en los posicionamientos públicos.

En relación con la píldora, el Secretario de Salud dijo que si está en la ley debería cumplir la ley; y Rocío Gaytán confirmaba que si estaba en la ley debería cumplirse con ello (incluir la píldora). Para nosotras era lo mínimo que deberían decir, ni modo que no cumpliera lo que marca la ley; pero para el contexto en el que está este gobierno era salirse de los lineamientos, de la ideología (AL).

5) Posturas y visiones; organizaciones y gobierno

En general los representantes de las secretarías de estado que conforman la JG tienen muy poca interacción con las representantes de OSC y académicas que conforma el Consejo. Por su parte, la preocupación del Consejo se ha centrado en lograr una relación de colaboración eficiente con el Instituto, para realmente acompañar, incidir y ser parte de ese organismo público de tal manera que funcione como las mujeres quisieran o necesitan. En general no se aprecian intenciones de generar interacción entre instituciones de gobierno y OSC.

Nunca nos han limitado, y de hecho pudiéramos ser una alianza para el propio Instituto. El Instituto no puede pronunciarse y protestar, o hacer una marcha, pero nosotras sí tenemos esa facultad porque somos ciudadanas. Entonces por eso es que debemos pelear por que se ejercite la autonomía (del Consejo), porque además podemos ayudar. Por ejemplo, el Instituto no puede pugnar por el incremento en presupuesto, nosotras ya fuimos a la cámara, nos recibieron, hicimos gestión para que se incrementara el presupuesto del Instituto. Nuestra autonomía puede servir al propio Instituto porque nos da posibilidades de gestión independiente del Instituto. Pero el Instituto tiene que saber que así como lo podemos apoyar, si no cumple al tener autonomía podemos exigirle. Ahorita no están en desacuerdo, consideran que así debería de funcionar (MVF).

La Ley ha sido un impedimento para la incidencia del Consejo en la JG y en el Instituto. Las consejeras han manifestado que los diputados por la vía normativa, limitaron su posibilidad de acción. Actualmente dudan sobre su capacidad de incidencia, la posibilidad de gestión y acción conjunta ante el Instituto y esto se debe en parte a deficiencias o lagunas en la Ley. Reconocen que la Ley les posibilita realizar labores de vigilancia sobre el cumplimiento de los programas y el adecuado destino de recursos que ejerce el Instituto, pero en general consideran que debe modificarse y que los diputados deberían brindar mayores facultades a la representación de la sociedad civil para impulsar políticas y emprender acciones que reditúen positivamente en la calidad de vida de amplios sectores de la población femenil.

Porque sí hay una prioridad y una visión de por qué participar en esos consejos. Esas instituciones le van a dar una rentabilidad, le van a dar un producto, van a reeditar y justificar que la gente esté ahí... A Beti Gómez no les falta visión, a CAMPO tampoco les falta visión y a otras por supuesto que no; sin embargo hay una situación muy compleja, una mezcla de situaciones de prioridad como el reto de la ley del Instituto. No es algo en particular, es un conjunto y se relaciona con la estructura. Aunque le dediquemos el tiempo y sea una prioridad, no podemos avanzar en el caso del Instituto (AL).

Misión Mujer sí se ha planteado incidir en políticas públicas, pero deberás incidir, no estar sólo por estar y buscar que mi tema sea tomado como agenda de gobierno. No que yo me tenga que ajustar a la agenda de gobierno, a la agenda pública. Y eso ahorita como

consejo nos empezamos a concientizar a partir de que estamos trabajando en esta reforma (de Ley). Antes de eso buscábamos compartir lo que se hacía, la práctica, y sobre todo importaba estar presentes y vigilar si se hacía un programa se llevara a las mujeres que lo requerían y que el presupuesto se gastara en los que se decía. O si era sobre materiales, que el material fuera con perspectiva de género. Ahora como que se ha creado conciencia de que nosotros hagamos, no esperemos que nos hagan y luego revisar; nosotras hagamos que las cosas se hagan. Pero esto desde hace poco tiempo para acá y a surgido a partir de las discusiones en torno al Consejo y a las reformas de ley que buscamos (EZ).

Un aspecto que ha facilitado la interacción entre el Instituto y las representantes de OC en el Consejo es que algunas de las trabajadoras del propio Instituto participaron en los movimientos para favorecer la equidad de género. Inclusive algunas colaboraron en organizaciones civiles, por lo cual entienden las motivaciones y los problemas de las consejeras. Gracias a estas vivencias no ha sido difícil entablar diálogos.

Inclusive gente que está laborando en el Instituto fue parte de este movimiento ciudadano. La gente que está allí es gente con trayectoria y tiene también la vocación, el conocimiento y venía de trabajo con organizaciones civiles, lo cual permite una mejor interacción con el Consejo, permite una buena confluencia. Además para muchas de nosotras había llegado la situación, no en total consenso, de que muchos movimientos ciudadanos consideran que cuando alguien del movimiento llega a un puesto de gobierno como que se convirtió en el enemigo. Pero decían unas que eso no, capitalicemos que alguien del movimiento está allí y pongamos puentes más afines. Era algo así como que no nos peleemos, no nos distanciamos. Era estar cuidando siempre que la distancia se mantuviera, pero con interacción (MVF).

V. Capacidades de las organizaciones para la incidencia y la cogestión

1) Interacción entre representantes de OC y representantes académicas

Un aspecto que contribuye a una dinámica positiva en el Consejo es la positiva relación entre Académicas y representantes de OC. Algunas representantes de las universidades en el Consejo (académicas), se consideran cercanas a las organizaciones civiles, de hecho algunas participan o están directamente vinculadas a organizaciones. Un caso excepcional es el de una consejera que siendo profesora universitaria se integró al Consejo como representante de una OC, y actualmente repite en el Consejo pero como representante de una universidad. En

cualquier caso apreciamos que la cercanía entre académicas y representantes de OC, posiblemente es más fluida que entre algunas representantes de OC.

Conozco a las organizaciones civiles. Represento a organizaciones académicas, pero estoy muy cercana a otras organizaciones en calidad de investigadora y como miembro paralelo de otras organizaciones no lucrativas. Entonces a la totalidad de consejeras aun cuando representamos organismos académicos o ciudadanos, nos caracteriza que estamos muy cercanas a los organismos de la sociedad civil. Entonces varias académicas representan también a varios organismos que no están en el consejo pero también tienen una línea de trabajo parecida y en relación a la mujer. Otra compañera que representa a rectoría central de la Universidad de Guadalajara forma parte del grupo 100 por Jalisco, muchas de ellas están vinculadas o son fuente de apoyo a otras instancias. Yo soy parte del consejo del *Mural*. Entonces muchas nos movemos entre las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil (MVF).

2) Capacidad organizacional

Las representantes de organizaciones deben contar con el respaldo escrito de su institución para formar parte del Consejo en la medida que se selecciona a una institución y no a una persona (nadie se representan a si misma). Sin embargo el contar con este respaldo no significa y asegura que la organización tenga la posibilidad o el suficiente interés en el Consejo para descargar a las representantes de tareas y actividades de la propia organización, de tal manera que puedan contar con el tiempo suficiente para dedicarlo al Consejo. Debe tomarse en cuenta que algunas representantes de OC son voluntarias y su trabajo remunerado no está en la OC, y por ello es complicado que pueden dejar su trabajo para acudir a tareas del Consejo. Por lo anterior, para algunas representantes su labor en el Consejo puede representar un sobre esfuerzo, en cierta medida un complemento extra a su jornada laboral.

Si la institución que manda a las consejeras le designara más tiempo. Si le dijera, ahora eres consejeras y te quito de hacer tal o cual meta; pero no, casi todas además de lo que ya hacíamos de trabajo cotidiano o de investigación, participan en el Consejo. ¿Mejorarían las cosas si pudieras dedicar tiempo completo? No, porque las otras no estarían en la misma sintonía de prioridad. Se queda uno trabajando sola y con toda la carga, entonces no (AL).

De una manera formal en enero del 2006 empiezo a participar con todo el apoyo de la institución. Estoy presente en el Consejo Ciudadano pero no con horas del ITESO. Debe ser independiente de mis horarios laborales... Representas a la institución y habla en función del ITESO, pero fuera de tus horarios laborales (CT).

El hecho de no poder reducir tareas en sus organizaciones y a la vez participar en el Consejo puede causar malestar, frustración y/o abandono del nombramiento, por la imposibilidad de cumplir adecuadamente sus tareas (o hacerlo en forma precaria o tardía). Se puede comprender la frustración de realizar planeaciones y definir tareas en el Consejo cuando las condiciones, los recursos y el tiempo necesario para realizarlas no son los adecuados y suficientes.

Llegaban a la reunión, pero no nos volvíamos a ver. Nos veíamos además por fuera de las reuniones las que queríamos trabajar, las que estábamos dándole con los pendientes de la participación y del fortalecimiento del Consejo. Sí creo que es una debilidad de las organizaciones no tener fuerza (AL).

Llegamos, le dedicamos las dos horas del tiempo y luego realizamos cosas; pero la mayoría de las consejeras lo que nos proponemos hacer no se hace. Sabemos bien entre nosotras mismas quiénes son las personas que van a llevar la tarea hecha y quiénes van a sentarse y preguntar qué vieron, qué dijeron y por qué. Eso nos pasa mucho y es algo muy triste, porque hemos perdido muchas sesiones y no hemos avanzado por falta de compromiso en la gente. La mayoría dice que es porque no hubo tiempo, es que tengo mucho trabajo en mi academia, es un trabajo extra... Por eso buscamos mejorar el perfil, para que en el perfil se exprese que deben ser personas comprometidas y que supieran además que se requiere tiempo. No sólo son las dos horas mensuales, sino que se requiere más tiempo y que puedan disponer de él (EZ).

Algunas consejeras dejaron de acudir a las juntas, razón por la cual algunas sesiones fueron suspendidas (por falta de quórum). Obvio es que el hecho de no realizar tareas o no llegar a las juntas puede también deberse a la falta de interés, compromiso o motivación de las representantes (o de la institución a quien representan). Existe una gran diferencia entre la sobrecarga de trabajo (en sus organizaciones) y la falta de compromiso (con las labores del Consejo). En este sentido algunas consejeras empezaron a percibir por parte de sus compañeras, falta de compromiso encubierta en un discurso de trabajo excesivo, y a partir de esta percepción se desarrolló la idea de que no valoraban adecuadamente ese espacio. Si bien la falta de tiempo y/o de compromiso pueden ser asuntos personales, en este caso son factores que pueden estar ligados a la capacidad organizacional. La organización es responsable del buen funcionamiento del Consejo y debería estar al pendiente de la participación de su representante, además de brindarles el apoyo necesario para que ella pudiera realizar su actividad lo mejor posible. Claro es que el trabajo del Consejo no se detuvo por la falta de tiempo o la falta de compromiso de algunas representantes. Un grupo importante de consejeras (aproximadamente el 60% del total) contaron con los recursos y el interés para impulsar ese espacio.

Nos reuníamos a las cinco o seis de la tarde y se veía el cansancio. Alguna vez no llegaban y había sesiones donde no se juntaban todas. Entonces creamos un procedimiento para darle validez a las reuniones aun que nos juntáramos poco a poco, sabiendo que las otras llegarían en el transcurso y finalmente hacíamos válidos los acuerdos. Si no, difícilmente hubiéramos tenido quórum, ni siquiera para platicar mucho menos para discutir cosas (AL).

Realmente las que vamos somos entre 11 y 13 consejeras y deberíamos ser 22. Es decir: el 60% es más o menos constante. Un grupo siempre buscamos empezar puntualmente. Nos damos cuenta que hay algunas representantes que a veces llegan y a veces no, pero buscan no llegar al límite necesario para que las saquen. Pero existe un grupo que siempre está en las reuniones y es el que va marcando, son las permanentes y las que van creando esta dinámica de interacción (EZ).

De repente sí hay frustración, cuando trabajamos y otras no trabajan. Quisieras que avanzáramos más pero no se puede avanzar porque más del 50% no supo que pasó, se quedó a la mitad, o no sabe de qué estás hablando porque dos horas no es mucho tiempo para tratar todos los temas que quisiéramos. Hablando 20 voces al mismo tiempo y además con el hecho de que muchas veces todas quieren hablar sin tener realmente algo que aportar, hablar por decir que asistieron. Si bien muchas veces te desmoraliza, te motiva ver a muchas que siguen (EZ).

La falta de compromiso, es mucho la falta de valoración del espacio que se tiene, del tiempo, y creo que nada más. Sí, porque se sabe muy bien quienes trabajan; pero también se reconoce que muchos espacios se están quedando vacíos y eso afecta a las que se están moviendo y queriendo hacer las cosas. Vemos mucha desmotivación por parte de las consejeras, vemos muchos espacios vacíos, te pone muy triste ver esos espacios vacíos, te pone muy triste ver que hay gente que va sólo por ir (EZ).

El año pasado hubo mucho ausentismo. En la primera reunión de este año, cuando sabíamos que Rocío se iba y que alguien entraría, nos pusimos las pilas para llamar a todas y decirles que no podría haber ausentismo para no perder lo ganado. Ha sido muy buena la respuesta (CT).

Ahora bien, pocas OC cuentan con capacidades operativas que les permiten participar y aportar con más facilidad en estos espacios. A partir de las entrevistas se identificó que dos de las organizaciones que participan en el Consejo tienen entre sus líneas de acción, labores de incidencia en espacios públicos (con áreas o comisiones explícitas para labores de incidencia). Sus representantes tienen más experiencia de trabajo en consejos y claridad sobre los límites de su acción, además de que cuentan con tiempos y recursos específicos para esta actividad.

Hay organizaciones que tienen más claridad sobre lo que les toca hacer y otras que no tienen, o que no tienen tiempo, o que chocan visiones. Pero en general pudiera decir que en estos cuatro años que tengo en el IJM he recibido enriquecimiento a la labor hacia el Instituto (RGG).

En Misión Mujer yo tengo una ventaja... Sabíamos que deberíamos incidir y para incidir bien deberíamos dejar cosas. Para eso se creó esta área. Requiere tiempo para hacer una propuesta, adelante, aquí hay mucho apoyo y el tiempo suficiente, siempre y cuando se rindan frutos (EZ).

La capacidad de consulta ágil podría considerarse una fortaleza operativa de las organizaciones. En la mayoría de las ellas la representante puede dialogar ágilmente con los directores y otros miembros para realizar consultas y enriquecer su opinión, de tal manera que regresan al Consejo con posturas más sustentadas, en un tiempo relativamente corto.

En ONGs donde son 20, 30 a 50 los miembros de la institución, no cuesta mucho trabajo discutir y que pregunte la opinión sobre un tema del Consejo y entonces traen la opinión en general. Es más fácil ponerse de acuerdo y si las ONG se constituyen con una misión específica que coincide exactamente con la misión y visión del Instituto y del Consejo, entonces el puente es muy sencillo (MVF).

La labor de las consejeras es honorífica (sin gratificación). En principio las consejeras aportan el tiempo que la organización les permite, pero en la práctica y como ya se menciona, realizan un sobre esfuerzo puesto que la organización a quien representan no siempre les puede reducir su carga laboral. Algunas consejeras consideran que debería brindárseles una gratificación, como muestra de que el gobierno valora la labor del Consejo o simplemente para motivar su participación. Esa gratificación podría también ayudar a pagar sus gastos transporte o a impulsar que la organización les reduzca tiempo en sus labores para destinarlo al Consejo. En cualquier caso el tema de la gratificación es complejo y da cuenta de un debate inconcluso.

No tenemos un punto de acuerdo del Consejo sobre el trabajo por honorarios... O sea, que no eres empleado; pero este tiempo debe ser remunerado para que tú le dediques un tiempo suficiente. Nosotras no tenemos un punto de consenso sobre si eso coarta la independencia o no, y si son los salarios como deberían de ser y de qué manera se deberían justificar; pero como no hemos logrado una línea clara en nuestra propuesta legislativa, no hemos hecho un planteamiento (MVF).

Alguna vez una consejera me dijo, es que deberíamos de decirle al gobierno que nos pague el tiempo que estamos aquí, no el tiempo de que nos llevamos la tarea a casa o al trabajo. Eso me parece complicado, cómo se calcula un salario de dos horas al mes, eso no sería muy motivador para mí, ha habido consejeras que lo han propuesto (CT).

2.1 Anotación sobre la representatividad

En alguna de las entrevistas nos mencionaron que al Consejo le haría falta contar con representantes de partidos políticos y de mujeres empresarias. De fondo se reconocía la intención de contar con la representación de los diversos sectores que componen la población. Sin embargo y debe tomarse en cuenta, que si bien las consejeras deben contar con el respaldo escrito de su organización en la práctica no necesariamente representan la voz de la organización. En la medida que una organización es más grande o más compleja (tal es el caso de las académicas en relación con las universidades), se vuelve más difícil representar la voz y

aportar la experiencia de la organización. Así entonces pueden ser gente con mucha experiencia y conocimiento, mujeres que aportan positivamente al proceso y que tienen tiempo, pero que difícilmente pueden consultar y en ese sentido representar efectivamente la posición de su organización. En esta lógica, sí es complicado representar a una organización, es difícil representar a una universidad y prácticamente imposible sería pensar que una persona pudieran representar a un sector de la sociedad. El asunto de la representación debe reflexionarse más a fondo, en la medida que se corre el riesgo de impulsar o generar representaciones de carácter simbólico.

A mayor tamaño de las organizaciones, incluyendo a las académicas, la posibilidad de representaciones se vuelve una materia difícil. Por ejemplo, hasta dónde puedo yo decir que soy representante de la universidad, pero hasta dónde puedo yo decir que represento las necesidades en la comunidad universitaria; y cómo es que yo traigo a toda la comunidad universitaria la voz del Instituto. Me rebasa la cantidad de cosas porque además tengo que investigar, tengo que publicar, tengo que hacer mis propias tareas, tengo que vincularme con las otras ONGs, tengo que estar en el Consejo y entonces a qué horas lo hago y de qué manera... Entonces hay una situación de representatividad sobre la cual debemos reflexionar y buscar fórmulas más adecuadas... hay que reconocer los límites de estas fórmulas de democracia y que a lo mejor no lo son del todo... Además cuando la organización se estableció para tocar puntos diversos; y por ejemplo aquí en la universidad hay muchos grupos distintos, unos están a favor de la equidad de género y otros no creen que haya inequidad... Y entonces a quiénes representamos de toda la universidad, de este organismo tan plural y complejo (MVF).

En las organizaciones chicas (pequeñas), lo que ellas recogen con su participación en el Consejo pues lo llevan y lo traen a su organización, haciendo esa labor de informar, de mediación que nosotras en una universidad no hacemos. Dime en qué tiempos y cuándo me preguntan en el ITESO sobre lo que estoy haciendo en el Consejo; es una labor de representación pero muy unipersonal. Finalmente tengo que cuidar lo que digo porque represento a alguien, porque no hablo por Carlota solamente, entonces en ese sentido debo ser cuidadosa siempre. Pero también el ITESO jamás me pregunta qué hice y hacia dónde va del Consejo (CT).

3) Experiencia y liderazgo, parte de la capacidad propositiva

Se identificaron tres factores que influyen en la capacidad propositiva de las representantes, dos están vinculados: el interés y el conocimiento en relación a los problemas sociales o temas particulares, por ejemplo: salud reproductiva, equidad de género, cultura indígena, entre muchos más. El tercer factor se refiere a la experiencia y liderazgo en los asuntos públicos.

Las representantes y las organizaciones en su acción cotidiana manejan temas de agenda que consideran significativos o estratégicos en función de sus diagnósticos y lecturas de la realidad social. En torno a ellos puede girar su motivación o conocimiento específico de aporte. Esto no implica que busquen excluir o vetar de la agenda común del Consejo temas ajenos al trabajo que realiza cada organización, pero obviamente buscan que en la acción del Consejo y del propio Instituto estén presentes sus temas o problemas de interés, sobre los cuales además, suelen tener más experiencia para compartir.

Las fortalezas que tenemos como Misión Mujer creo que son: primero la experiencia, nosotras tenemos seis años tal vez no es mucho, pero esos seis años nos han dado para mucho. Nuestro fuerte es cierta población (jovencitas) y no queremos ir más allá, nos gusta hablar de lo que hacemos. Segundo permanentemente nos estamos actualizando, tomamos cursos de capacitación... Todas las que nos integramos somos profesionistas, tenemos licenciaturas (EZ).

Tienen muchos años trabajando, tienen más experiencia que el gobierno sobre todo en organización social (RGG).

(La representante de) Colectivo Ollin, es muy propositiva todo el tiempo toma la palabra, se dan tiempo, se echan trabajo de más. Esta también el IMDEC con Teté que tiene una presencia fuerte, además es muy trabajadora. Está como universidades ITESO y U. de G, principalmente porque también hacemos presencia. ¿Quién más está? Bueno, "Mujeres y Punto" se han caracterizado por ser muy creativas y generar proyectos. Hay alguien que trabaja con los migrantes pero no me acuerdo quién es, y también son muy trabajadoras y proponen conferencias nuevas y están muy al tanto de lo que está sucediendo con los migrantes, folletería y papelería. La representante de los indígenas también, se han hecho trípticos en el idioma original para prevenir cánceres de mama o cérvix, sobre todo a la salud materno - infantil (CT).

El trabajo de las organizaciones, como es más de base, ofrece formas de aterrizar a los Consejos. La forma de concretar lo que se requiere da visibilidad al Consejo porque hace cosas concretas. Creo que en eso se ha ganado mucho, porque se ven propuestas, pero la cosa es lenta. La ciudadanía debe conocer primero lo que estamos haciendo, hacernos más visibles y poco a poco avanzar (CT).

Cabe destacar que el conocimiento en ciertos temas, junto con la entrega, la creatividad y la mayor experiencia en asuntos públicos, generan los liderazgos en el Consejo. Se reconoce y da su lugar a las representantes en cuanto que poseen conocimientos, experiencia o trayectoria acumulada en la lucha por la equidad de género en Jalisco, pero también ganan su lugar por la entrega y el compromiso en las labores cotidianas del Consejo. Estas características apuntalan los liderazgos y propician la capacidad propositiva de las consejeras.

Los estudios profesionales y la capacidad de argumentación son valorados, ofrecen una base para plantear y sustentar propuestas pertinentes y se identifica como una ventaja en relación a otras representantes del Consejo y con gente del gobierno. No en balde las

anteriores representantes del Consejo ante la JG han sido profesionistas y la representante que duró hasta el 2007, tiene estudios de postgrado.

Creo yo que la vocación de lucha por la igualdad de género y los derechos de las mujeres, en la gran mayoría de las personas que integraron desde un principio el Consejo ha servido. Con todas estas cuestiones de diversidad de todas maneras ha habido un punto en común y una mística en común... Creo que también tiene que ver con ciertos liderazgos, que tenían una trayectoria en luchas por otros movimientos, que habían capitalizado otras experiencias, que habían sido gestoras y promotoras del IJM, de que se dieran espacios a la ciudadanía. Entonces había claridad de hacia adónde caminar y el reto era cómo generar un consenso y una formación del grupo para marchar hacia allá. Había gente muy ligada a esos liderazgos, también vinculados a la gente de la academia. No quiere decir que la academia debe estar liderando, ni estoy diciendo que los académicos somos capaces de liderar, pero en este caso coincidió en esta situación con gente que estaba en la academia y que había sido partícipe de las luchas por trabajar en reformas de ley. Ya tenían experiencia cuando menos en haber sido parte de, que habían estado trabajando ya desde hace mucho tiempo, gente que pertenece a organismos con vínculos internacionales. Entonces eso llevaba mucha riqueza al tema (MVF).

Hay organizaciones que sí han reflexionado sobre política pública, que trabajan documentos, que están metidos. Hay también quien no está haciendo política pública, pero conocen, y hay otros organismos que no conocen de ese trabajo (MVF).

Marta Villaseñor toma la presidencia y continúa hasta ahorita (2007). Recientemente fue ratificada, ella debería haber terminado su período pero como hubo cambio de gobierno, se le ratificó para que hubiera continuidad en los procesos (CT).

Sin embargo lo anterior no significa que todas las representantes cuenten con experiencia en el tipo de trabajo que se requiere para estos espacios públicos de interacción con el gobierno. Es decir, no necesariamente cuentan con la visión estratégica y las herramientas para debatir, negociar o proponer en espacios públicos, o con las habilidades para contribuir a generar políticas públicas o leyes. Así entonces una debilidad que se observa en las organizaciones gira en torno a la carencia o disparidad de experiencia, habilidades o capacitación, para aportar adecuadamente en estos espacios colegiados e incidir en asuntos públicos.

Uno de los ámbitos o líneas de acción pública en torno a las cuales las integrantes del Consejo decidieron trabajar fue el de generar propuestas para modificar la Ley y el reglamento del Instituto. La experiencia adquirida en estos años de participar en el Consejo, les sirvió para identificar los límites normativos de su acción, por lo cual consideraron conveniente y de gran importancia invertir tiempo y esfuerzos para plantear una serie de modificaciones a la Ley que posteriormente serían llevadas a la JG y al Ejecutivo, para que éste las propusiera al Congreso. Se pretendía que los Consejos futuros contaran con mayores facultades y recursos para realizar

su trabajo. Cabe mencionar que a pesar de haber dedicado varios meses y esfuerzos en esta tarea no lograron terminarla. Para principios del 2007 no habían generado un borrador que pudiera llevarse a la JG, y con la salida de la Presidenta del IJM perdieron un apoyo político que las hubieran beneficiado en esta tarea.

Actualmente se está trabajando en la modificación de la ley y el reglamento del Instituto. Lo estamos trabajando con el Instituto. Es modificar el fondo algunos planteamientos. Se busca hacer algo que realmente tenga impacto y por eso deberíamos meternos a trabajar lo que la ley le ofrece a cualesquier consejo para que ésta pueda ser realmente un espacio de representación de la sociedad civil (AL).

Es una actividad incompleta (proponer modificaciones a la Ley). No se terminó. Le metimos muchas horas de trabajo, mucho tiempo, se hicieron muchas comisiones, nos dividimos la ley para estudiarla y luego proponer todo lo que tenía que ver con el Consejo, pero finalmente se nos pasaron los tiempos y llegó el fin de sexenio. Ahora no se ha retomado. Es un trabajo que allí está y no llegó a su fin (CT).

Otro de los logros es que estemos siendo consideradas para la reforma del reglamento. Estamos siendo consideradas para el proyecto de propuesta. Habrá que ver hasta dónde llega nuestra propuesta, pero hasta ahora los vemos como un logro que a nosotras nos den la oportunidad de hacer la propuesta y que seamos nosotras quienes lo armemos y no la gente del congreso (los diputados) que el final de cuentas no están aquí (EZ).

4) Capacidad de las organizaciones para gestionar propuestas

Las Consejeras han gestionado acciones de diferente nivel, si bien gestionaron pronunciamientos públicos, lo más notorio fue la gestión de actividades de capacitación y difusión. Propusieron actividades que posteriormente se desarrollan bajo la dirección o supervisión del propio Consejo y con el apoyo (en recursos y logística), del Instituto. En esta lógica se han desarrollado talleres de capacitación para las consejeras, se ha elaborado materiales de difusión y una campaña sobre el Cáncer de mama, además de que se realizó un encuentro de carácter nacional sobre el papel de los Consejos, entre otras acciones. Si bien lo anterior da cuenta de que existe margen para gestionar propuestas y que las consejeras han logrado aprovechar ese margen de gestión, vale la pena mencionar que no todo lo propuesto es atendido, y nos dieron ejemplos de acciones que no se han realizado por diferentes motivos entre ellos, no contar con los recursos. Es importante comentar que no se manifestó ninguna gestión de políticas públicas.

Acaba de pasar hace poco, el año pasado, que se realizó un foro y un tiraje de folletos en torno al cáncer de mama y cérvico uterino para indígenas de la zona Huichol. La traducción la realizó el Instituto, y una asociación de las consejeras ayudó a repartir los folletos en la zona indígena. Primero se le planteó al Instituto y ellas asumieron que

valdría la pena dentro de la línea de salud que manejan en su plan de desarrollo. Eso fue en septiembre - octubre del año pasado (EZ).

Hicimos el encuentro (de consejos), con muy buena convocatoria y se hizo una memoria. Vino Alberto Olvera, asistió mucha gente de otros consejos y pues la sorpresa fue muy fuerte porque efectivamente sí estaban peor que nosotras. En la memoria se ve que están de nombre y solamente están funcionando como un elefante blanco, sin posibilidades de acción real (AL).

Como logros nosotras vemos muy valioso el primer congreso de consejeros ciudadanos. Fue un logro muy importante porque no se había dado en toda la república. A nosotras nos dio mucha visión de lo que era estar ahí y nos renovó la inquietud por estar ahí... Es una de las pocas acciones que ha ayudado a posicionarnos. Ayudó a vernos a nosotras mismas (EZ).

Nosotras propusimos al Instituto que en esta campaña (del día 8 de marzo), hubieran materiales de difusión donde se retomará el debate de la discriminación del hombre. No era como una campaña del movimiento de mujeres, sino del propio Instituto. Entonces dieron recursos y pagaron los carteles (AL).

Hasta el momento no hemos tenido ningún impedimento así determinante. Cosas que hemos propuesto nos han dicho esto debe adecuarse o debe modificarse en función de presupuesto, pero no en forma determinante (EZ).

Para un organismo autónomo, donde su principal actividad está puesta en el activismo social y no en la creación de política pública, ni en el monitoreo, es más difícil que tengan claridad de actuar a un nivel más alto. Entonces cuando nos integramos muchas decían, a quiénes vamos a dar servicios, a qué horas el Consejo va a dar la consejería, e inclusive querían poner en la planeación del Consejo las agendas de sus propios organismos, porque era la experiencia que se tenía. Entonces a la hora que decimos, aquí no venimos a hacer lo que hacemos en las organizaciones; aquí venimos a hacer otra cosa que no se puede hacer en las organizaciones, costó trabajo en la estructura mental (MVF).

En general el Instituto ha manifestado y mostrado que tiene las puertas abiertas a propuestas y solicitudes de las OC, sea que éstas tengan representantes o no en el Consejo. De hecho es común que el Instituto atienda actividades de formación e información que son solicitadas por OC sin representantes en el Consejo. No es extraño entonces que las organizaciones gestionen propuestas y que el Instituto las atienda (por lo menos aquellas vinculadas a procesos formativos), siempre y cuando no requieran de recursos extraordinarios.

Entonces la posibilidad de tener más intervención con las organizaciones tiene que ver con las propuestas mínimas de las organizaciones, con el hecho de que ellas mismas se movilicen y propongan, que tengan la visión de saber pedir y de saber proponer. Nosotras vemos eso como la oportunidad de enriquecer nuestro trabajo, a veces nos metemos tanto en la rutina del trabajo diario que perdemos de vista algunas cosas que están siendo importantes o grupos de mujeres que no los tenemos contempladas. Entonces lo vemos como una oportunidad de que alguien nos diga, mira nosotros estamos trabajando en esto, o detectamos esto (RGG).

5) Destrezas políticas (negociación) y generación de alianzas

Partimos de que las organizaciones en general poseen la experiencia, sensibilidad y capacidades para atender algún campo de lucha favorable al desarrollo de la mujer, además de ello tienen los contactos. En esa diversa gama de experiencias, conocimientos y acciones se ubica una fortaleza del Consejo, sin embargo también se ubica una debilidad, en el sentido de que la diversidad de visiones entre organizaciones dificulta actuar en conjunto.

En el Consejo se apreció poca interacción y articulación entre todas las representantes o en lógica inversa, se dio la interacción pero sólo entre grupos afines. Las razones fueron variadas, entre otras se identificaron: a) El desconocimiento entre la labor que realiza cada OC. b) La diferencia de posturas o valores. c) La diversidad en la disposición de tiempos. d) Factores de índole personal.

Mi percepción es que gentes como Teté, y se me van otros nombres, es muy importante que sí estén porque han tenido un trabajo muy fuerte y comprometido con las personas y a veces cuando estamos como académicos no nos damos cuenta de los verdaderos problemas de la gente. Yo salgo a las comunidades y tengo en cuenta algunas cosas que pasa. Finalmente, si no estuvieran ellas habría cosas que no nos enteramos nosotras ni se enteraría el Instituto (CI).

Tiene que ver con la composición de las organizaciones en el Consejo. Nosotras hicimos un bloquecito de mujeres y fue bueno. No hay una composición uniforme y no es un Consejo sólo del movimiento de mujeres, es un Consejo plural, amplio y del Instituto, es decir de diferentes visiones y posturas (AL).

Debe tenerse en cuenta que en la práctica cotidiana las organizaciones suelen crear alianzas con grupos políticamente afines o con trabajos vinculados a partir de los destinatarios. Por lo general se dedican a realizar su labor hacia un sub sector de mujeres, y se generan vínculos o interacciones principalmente por la coincidencia de misiones, visiones políticas o de actores beneficiados. Sin negar que atendiendo a asuntos específicos pueda darse la solidaridad y el apoyo entre diversas representantes, la tendencia en el Consejo ha sido generar pequeños grupos de trabajo por afinidad, donde priva la confianza o se realizan alianzas puntuales para desarrollar tareas y sacar adelante la planeación del Consejo.

No, como bloque no se han podido trabajar. Esa es una debilidad muy clara. Muchas veces lo que nos pasa es que nosotras mismas no sabemos quiénes somos. Si Misión Mujer mañana implementa una acción específica en referencia a las adolescentes y la drogadicción, a quién de las consejeras acudirá para su apoyo. No tenemos el

conocimiento suficiente para solicitar apoyo, mucho menos para crear un bloque común dentro del Consejo. Definitivamente no (EZ).

Han surgido alianzas importantes porque se aprecian broncas de la comunidad. Por eso otras organizaciones, otras consejeras se ofrecen para ayudar o dan información de otros grupos que pueden ayudar. Ponen en comunicación a unos con otros de los que pueden colaborar. Finalmente los consejos ayudan a armar esa red de representación ciudadana, para poder apoyarse en cosas emergentes (CT).

Hay cosas afines entre una y otra (organización), y otras en las que no somos afines. Pero el resto (de representantes) son las que están cambiando y es flotante, no sabemos ni de dónde viene ni cuál es su línea, ni siquiera a qué sector de la mujer se dedica. En ese caso es muy débil el consejo, las mismas consejeras no sabemos quién lo está conformando, y entonces cómo le dices a la ciudadanía quiénes están allí para representarlas (EZ).

Desde otra perspectiva debe mencionarse que algunas organizaciones o sus representantes buscan participar en estos espacios no sólo para impulsar acciones públicas, incidir en la actuación del Instituto o generar articulaciones. Se acercan también desde una lógica egoísta buscando elevar su posición socio-política, ampliar sus relaciones con el gobierno o posicionar su agenda.

Y la otra era de la visión (la diferente visión) que se tiene en la participación de los consejos. Es muy raro porque no es una prioridad, como minusvalorando lo que se puede lograr, como desde una visión más profunda... No forma parte de las definiciones o encargos de tiempo, pero sí es importante decir soy consejera, y para que las organizaciones puedan decir que son parte del consejo ciudadano. Es una forma de estatus para la gente, entonces traíamos eso todas por igual (AL).

En línea de lo anterior, no debe pasarse por alto que entre las consejeras se da una lucha por el liderazgo, existen recelos y diferencias sobre posturas políticas o éticas, lo cual ha llevado a que algunas representantes busquen generar grupos específicos para presionar internamente de tal manera que se privilegie su postura. Los debates han reflejado los conflictos entre las diferentes posturas.

También existe gente que sólo quiere politizar el trabajo del Consejo. A veces quiere que el Consejo salga en acciones que no propiamente son en beneficio de la gente con la que cada quien trabaja, sino que vienen con alguna inquietud particular. Un caso fue por ejemplo lo de la ley de protección al embrión, Esa discusión sí fue politizada, porque también entre las consejeras hubo intereses personales y una de las consejeras intentó personalmente cabildear con las otras consejeras respecto al tema... Sugería que el Consejo se pronunciará en cierta lógica, nos estaba dirigiendo en una opinión y pretendía que se presentara como una voz de todo el Consejo; y pues no, porque no todas estamos de acuerdo en cómo lo quería dirigir. Eso se paró. Gracias a Dios no han sido muchas las ocasiones en que este tipo de problemas se han presentado (EZ).

No se ha limitado la difusión pero ante la diversidad de posturas... Se discutió que cuando fuéramos a plantear algo a los medios, se hiciera como posturas individuales; es decir, no se podía hablar como Consejo, ni de las posturas del Consejo, si no se habían acordado (MVZ).

Debe considerarse que las consejeras entraron con motivaciones sociales y personales pero sin la claridad en torno a los límites que las normas, los recursos o las interacciones personales les impondrían. Hemos mencionado que los límites impuestos al Consejo (normativa y operativamente), han provocado decepción en algunas consejeras que se ubican como parte de la decoración del Instituto y posiblemente esa sea una razón por la que han abandonado el Consejo o han perdido el interés en impulsarlo. Sin embargo esta visión no es compartida por todas las representantes, en el otro extremo existen representantes que consideran importante la labor del Consejo, que lo entienden como un paso en la incidencia y asumen que aún puede dar más. Existe esta visión dual de enriquecimiento o pérdida de tiempo, en torno al mismo espacio.

El asunto está que en un futuro próximo pudieran estos consejos adoptar a las organizaciones de tal manera que la sociedad civil no se autoexcluya porque no aprecia beneficios. Es algo real porque no nos dejará mucho, pero la pregunta es qué tocar hacer en cuanto a la participación ciudadana. Es decir, haces la casa y no la habitas; pero además la amueblas de manera parcial con lo que uno considera fundamental pero no la habitas. Es una crisis de los movimientos pero creo que es de América Latina. El dilema del movimiento de mujeres es mandar al diablo todo o seguir insistiendo, ese es el dilema. Estar o no estar, y si lo dejas nos preguntamos quién ocupa esos lugares. Así como están son como decoración, pero existe la duda sobre si se puede hacer más (AL). Creo que vale mucho la pena que existan los consejos digo, como coordinadora de participación ciudadana y que nuestro objetivo es incidir creo que estos son los espacios que nos han permitido hacerlo. De hecho cuando está saliendo una ley y se requiere cabildear con los diputados de repente, la verdad no es lo mismo estar tocando puertas que tener un grupo de personas que como tú están enfocada en eso. Que nos den un espacio, un espacio ganado para nosotros, es muy valioso. Debemos considerarlo muy bien para que la ciudadanía conozca que existen estos espacios. Porque también es una forma de exigirnos a nosotras que nos superemos con lo que estamos haciendo, porque de otra manera es nada más sentarnos y abrir la boca (EZ).

Vale la pena trabajar en los consejos. A mí me parece muy importante la visibilidad y bueno, de 1976 a la fecha creo que hemos ganado mucho como mujeres en general y queremos continuar. Pero es difícil trabajar sólo mujeres, claro que lo es (CT).

Las consejeras ante la gran diversidad de percepciones, visiones y experiencias en torno a las labores propias las organizaciones representadas, decidieron dedicar tiempo para intentar armonizar criterios, debieron generar mecanismos de comunicación y reglas que les permitieran realizar actividades de forma un poco más colegiada. Trabajaron específicamente para modificar la Ley y el reglamento de tal manera que el próximo Consejo iniciara nuevamente desde cero, creando fórmulas de acoplamiento. La intención era que al renovarse el Consejo cambiara sólo una pequeña parte de sus integrantes y no se perdiera la lógica

organizativa ya ganada. Al parecer, en la práctica y por medio de la negociación (sin requerir de modificaciones en la Ley), lograron que privara su propuesta y al renovarse el Consejo a inicios del 2007, permanecieron todas las consejeras activas y sólo se integró a un pequeño grupo de consejeras nuevas.

Es decir, para lo que ellas fueron creadas (las OSC), para lo que se convocaron y se reunieron, tienen una visión correcta y están haciendo lo que ellas creyeron que debería hacerse y que realmente representa un problema... Su visión no era incidir ni trabajar en la política pública para que estos niños tengan lo que requiere. No encuentro un cuestionamiento en ese sentido, sino un hacer para llenar los vacíos. Entonces verlo como carencia respecto a lo que ellas son, calificar como parche su trabajo en lo público, no me parece. Pero como ciudadanía en general sí nos falta tener una visión de política, de incidencia, de participación que no tenemos. Porque también es muy nuevo que la ciudadanía pueda participar, actuar. El IJM nació junto con el Consejo, el reconocimiento a las inequidades es reciente, como reciente es la democracia del país, apenas las estamos consolidando y creo que debemos de trabajar sobre cómo es que logramos eso juntos (MVF).

Se han quedado todas las instituciones que integraban (el Consejo), desde el inicio y han ingresado nuevas por ejemplo la UPN, que ingresó a partir de la (reciente) convocatoria. Me acuerdo de ella y de una organización que atiende mujeres solas, una organización que sale de la UNIVA para apoyar a mujeres que no tienen marido y nunca lo han tenido, para mujeres que trabajan y son a la vez papás de la familia, y ella se encargan de sus hijos totalmente. No son mujeres divorciadas ni viudas, ya hay una organización de mujeres viudas, éstas son mujeres solas (CT).

VI. Síntesis y comentarios finales al Capítulo

1) Comentario al apartado factores generales

No debe perderse de vista que el Instituto surge por una asociación de esfuerzos y una coyuntura nacional. Si bien a nivel federal se dio un gran paso con la creación del Instituto Nacional de la Mujer, en lo local la sociedad civil organizada y específicamente los grupos vinculados a la promoción de los derechos de la mujer dieron una importante y larga lucha que se catalizó con la iniciativa de Sofía Valencia y posteriormente del Lic. Ramírez Acuña. Sin embargo en el discurso del gobierno parece que la existencia del Instituto obedece fundamentalmente a la voluntad del gobernador y poco se reconoce la ardua lucha de los grupos organizados de mujeres.

En este sentido el esfuerzo, el interés y la experiencia de los grupos en pro de los derechos de la mujer no se ve claramente reflejado y aprovechado en la estructura de la dirección formal del Instituto. El Legislativo decidió en relación a la dirección formal del Instituto dar un lugar relevante a la Presidenta (nombrada directamente por el ejecutivo) y a organismos dependientes del Ejecutivo (en la JG). En un lugar muy secundario y prácticamente simbólico, se incluyó la representación de la sociedad civil. Tal vez para brindar una fórmula de compensación a las agrupaciones de la sociedad se les ubicó en un Consejo, mismo que padece limitaciones formales de recursos y mecanismos que posibiliten la cogestión.

En la conformación del Consejo se planteó una apuesta por la pluralidad, con la intención de dar cabida a las diferentes visiones, opiniones y acciones en torno a la mujer. Sin embargo debe observarse que la pluralidad de posturas ha significado también diversidad, con obstáculos visibles de comunicación y entendimiento. En la práctica esta diversidad aumenta la dificultad para llegar a consensos y trabajar en unidad. La pluralidad es entonces un arma de doble filo, y si no existe la experiencia y los mecanismos para coordinar esfuerzos se convierte en un factor que genera o sostiene división. Es importante señalar que un grupo importante de las consejeras es conformado por académicas, y a través de las entrevistas identificamos que éstas representantes han ayudado a objetivar y fundamentar los debates al interior del Consejo, con lo cual se ha facilitado en parte su funcionamiento y dirección.

2) Comentarios al apartado: Factores generales que influyen en la cogestión

Es importante rescatar el hecho de que el Instituto es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de promover, elaborar y ejecutar las políticas públicas del estado en favor de las mujeres. También es importante que la Presidenta dirija la JG y no un secretario (que debería ser el General de Gobierno). Si bien el hecho de ser nombrada por el ejecutivo le puede restar autonomía a la Presidenta, por otro lado la Ley y dicho nombramiento le otorgan la jerarquía necesaria para promover, dirigir y supervisar los trabajos del Instituto, así como coordinar las acciones efectuadas por las diferentes instancias de gobierno en relación a las políticas públicas relativas a las mujeres.

Es evidente que al no darle un lugar específico al Consejo Ciudadano en la estructura formal del Instituto (acorde al artículo 9 de la Ley), se priva a la sociedad civil de aportar en la dirección de la institución, sus opiniones por más relevantes que pudieran ser, oficialmente no tendrían por qué ser tomadas en cuenta. Al no darle un lugar en el organigrama y contemplarlo estructuralmente sólo como un elemento más dentro de la JG, se le minimiza, se le ubica en un plano oculto y públicamente invisible. Lo anterior obliga al Consejo a negociar con la Presidenta cualquier propuesta de acción que requieran recursos y buscar mecanismos que las visibilicen a través de la acción del propio Instituto.

La estructura de la JG está pensada fundamentalmente para que las políticas a favor de la mujer se difundan y concreten en todas las instancias de trabajo del poder ejecutivo, pero también el diseño favorece que prevalezca la visión y opinión del ejecutivo y la Presidenta del Instituto (directamente nombrada por éste). No en balde, considerados como invitados permanentes y en fórmula minoritaria, sin derecho a voto (formalmente aunque la práctica sea distinta), se ubican a los representantes de los otros poderes (poder judicial y legislativo), el representante de la CEDHJ y la representante del Consejo. La posibilidad de cogestión formal entre sociedad civil y gobierno se ve fuertemente limitada por la abrumadora diferencia numérica y también por falta de equidad en los mecanismos legalmente establecidos para tomar decisiones.

Debe también tomarse en cuenta que la JG no tiene criterios explícitos y objetivos en la selección de las representantes de organizaciones para el Consejo. La mecánica de selección puede llegar a ser un factor de control en la medida que no existen fórmulas para evitar que se realicen selecciones a conveniencia que pudieran generar consejos en extremo favorables (sin visión crítica) al Instituto o tener un consejo tan plural que no pueda trabajar en armonía.

En la práctica, la conducción al parecer armónica de la JG se ha logrado fundamentalmente por el carisma, visión y voluntad de la Presidenta, que además de contar con el apoyo del ejecutivo, logró que se mandaran como representantes de las secretarías de gobierno a mujeres interesadas, con capacidad de tomar decisiones y con disposición para colaborar. Generó también una mecánica de participación horizontal entre los miembros de la junta a partir de privilegiar el diálogo y los consensos, y en el caso de llegar a votaciones

posibilitó que todos los miembros de la JG votaran. Sin embargo, esta apertura y trato horizontal no provienen de la Ley, se basan en una política personal y están sujetos a la capacidad y buena voluntad de la Presidenta en turno.

Específicamente el Consejo Ciudadano es una instancia de consulta y no de cogestión, es de llamar la atención que sus funciones sean exclusivamente de asesoría, propuesta y vinculación con la sociedad. La ley no posibilita que tome decisiones o que brinde opiniones de carácter vinculante en relación a la acción del Instituto. Sus referentes y los que tienen capacidad de decisión sobre si se realizan o no las propuestas sugeridas por el Consejo, son la Presidenta y en segundo plano la JG del Instituto. En este sentido las tareas derivadas de la planeación realizada por el Consejo no necesariamente son reconocidas y apoyadas por el Instituto, para su implementación requieren de la buena voluntad de la Presidenta, así como de la disponibilidad (o existencia) de recursos.

Las mujeres que se integran al Consejo como representantes de organizaciones civiles y académicas aprecian una doble ventaja al participar en este espacio. Por un lado es un ámbito a partir del cual se puede facilitar el camino para lograr incidencia en políticas públicas relativas a las mujeres, por el otro se posibilitan las tareas de contraloría ciudadana sobre el Instituto.

3) Comentarios en torno al apartado: elementos relativos a la equidad y viabilidad de la cogestión.

No es un elemento menor la falta de capacitación de las consejeras. Atinadamente dedicaron una parte importante de su tiempo a un proceso de formación en relación a: clarificar funciones del consejo, clarificar el alcance de su acción como consejeras de cara a la JG y al Instituto, y homologar ideas en torno a la temática de género. Ahora bien, a pesar de este esfuerzo por capacitarse y homologar algunos conocimientos, existen diferencias de percepción que derivan en debilidades en la acción colectiva. Es difícil saber qué tanto las debilidades relacionadas a la capacitación de las Consejeras afectan la capacidad de actuar en conjunto, de incidir y lograr cogestión, pero nos parece lógico pensar que a menor capacitación y menor armonía al interior del consejo, es más difícil lograr eficiencia colectiva en los procesos de incidencia y cogestión.

En lo relativo al flujo de información se aprecia un manejo complicado y no muy propicio para los procesos de cogestión. Por un lado el flujo de información entre el Instituto y el Consejo parece ágil y positivo en cuanto a las actividades cotidianas que pudieran llegar a incluir tomas de posturas públicas relevantes, de hecho pareciera menor y más limitado el flujo de información que se da entre la JG y el Instituto. Sin embargo, información relativa a decisiones relevantes del Instituto, como la información en torno a los procesos de planeación, se transmite a destiempo. Primero se realiza la planeación y luego se comenta con el Consejo, es decir, se busca la opinión del Consejo pero no se pretende una toma conjunta de decisiones. Esta lógica de comunicación en relación a la planeación y con otras actividades del Instituto no facilita la cogestión.

Por la normatividad del Instituto (acorde a la ley), la Presidenta no tendría por qué tomar como vinculantes las propuestas del Consejo, en términos formales sólo está obligada a retomar en forma vinculante las decisiones de la JG. Por este motivo las consejeras desean modificar la Ley y lograr mayor capacidad de injerencia. En la práctica inciden en la acción del Instituto a partir de su presencia activa, de hacer valer su experiencia y plantear propuestas sustentadas y positivas a través de comisiones. En otras palabras, la efectividad del Consejo radica en la capacidad de análisis, acción y propuesta más que en el recurso de hacer valer la normatividad.

Es conveniente señalar que si bien el Consejo es un espacio de asesoría y consulta, con facultades para proponer políticas y vincular la sociedad civil a las acciones del Instituto, en la práctica es también un espacio de contraloría ciudadana. La Presidenta rinde cuentas a la JG pero también lo hace ante el Consejo por su representación ciudadana. Si bien las entrevistas reflejan que las consejeras identifican y asumen este papel de control, no se especifica que hubieran implementado un mecanismo particular para realizar esta tarea. En las reuniones cotidianas se informa de lo hecho en el Instituto, de los avances en la planeación o del presupuesto (ejercido o por solicitar) y el Consejo opina al respecto, sin embargo no tiene previstos y funcionando mecanismos de evaluación y control. En cualquier caso el Consejo es al mismo tiempo un espacio para facilitar la incidencia, la vigilancia y de control.

No debe pasarse por alto que a algunas de las consejeras les interesó participar en esta instancia para incidir en el trabajo del Instituto, pero también para conocer y vigilar a otras consejeras y sus organizaciones.

La posibilidad de la cogestión de las organizaciones de la sociedad civil a partir de lo establecido formalmente es prácticamente nula. El Consejo se encuentra minimizado en la JG (una representante sin voto), y por otro lado ante el Instituto sus funciones primordiales son consultivas y de asesoría, sin que se establezca un carácter vinculante. La posibilidad de cogestión se genera a partir de que existe y se toma en cuenta la calidad ética y profesional de las Consejeras. Pero las limitantes formales son relevantes y no en balde algunas consejeras manifestaron su desencanto o simplemente dejaron de asistir al consejo. No debe olvidarse que una limitante real para la cogestión es la falta de recursos, el consejo no cuenta con recursos para actuar, negociar y posibilitar que sus propuestas sean vinculantes. Si el Consejo contara con recursos propios seguramente sumaría fuerzas y se acercaría a posibilitar la cogestión.

Ahora bien, aun con las limitaciones formales en relación a la posibilidad de cogestión el Consejo Ciudadano ha tenido avances y logros. Detectaron que debían cambiar las condiciones formales de relación con la JG y con el Instituto, y empezaron a elaborar sugerencias para modificar la Ley y el reglamento, proceso que aún no se ha terminado pero en el cual se ha aventajado. Han logrado concretar actividades de capacitación y difusión (materiales educativos) financiados por el Instituto. Puede considerarse importante en el terreno de la cogestión el hecho de que algunas de sus propuestas fueran tomadas como base para posturas públicas del Instituto. Existe entonces posibilidad de cogestión, limitada normativamente, pero no imposible por la vía práctica.

4) Comentarios al apartado: elementos externos que influyen en la cogestión

Me parece importante y debe de reconocérsele al Instituto, que más allá de sus funciones en la Ley se abra a la posibilidad de interactuar con otras instancias para generar mecanismos de atención primaria y de orientación a las mujeres que llegan a tocar su puerta. El Instituto no es una instancia pensada para ofrecer atención directa y podría eludir esa lógica de acción, sin embargo la Presidenta buscó la forma para atender las necesidades sociales y posibilitó que

otras dependencias abrieran oficinas en las instalaciones del Instituto para brindar dicha atención directa.

El Consejo si bien puede realizar planeaciones, está subordinado operativamente y en recursos al Instituto. Así entonces para realizar las actividades contempladas en su planeación debe lograr que éstas sean tomadas en cuenta en la planeación del Instituto y acceder por esta vía a recursos. Es necesaria entonces una buena coordinación y habilidad para lograr que se incluyan actividades del Consejo entre lo contemplado en el Instituto. Tengamos presente que al Consejo no se le reconoce como espacio que pueda planificar y actuar y con ello no se obliga a que el Instituto deba brindar recursos para atender las acciones del Consejo.

Aún no se ha generado en el estado una cultura que posibilite sostener e impulsar políticas vinculadas a la equidad de género. En este sentido no todas las secretarías se ubican igualmente responsables en la lucha por la equidad e implementar políticas públicas relativas al género. Por esta razón la Presidenta ha debido realizar una intensa labor de convencimiento para que las instancias de gobierno manden representantes interesados, estables y con poder de decisión. Más que presionar han buscado convencer, lo cual es una tarea aun más compleja. Vale la pena mencionar que al Instituto no le ha sido fácil convencer a otros actores de gobierno pero existe un trato relativamente horizontal en la medida que es una instancia autónoma y que la Presidenta es nombrada directamente por el gobernador. Por su parte el Consejo no cuenta con presencia y fuerza para interactuar con los representantes de gobierno, difícilmente pueden contribuir a impulsar temas relevantes o a generar y evaluar políticas públicas, en principio por estar minimizado dentro del órgano de gobierno del Instituto.

Mencionamos que el Instituto es un espacio que se presta para buscar incidir públicamente en torno a los diferentes temas y políticas relativas a la mujer. El Consejo es un espacio plural y de debate donde confluyen posturas desde conservadoras hasta progresistas. No es un espacio de amplios consensos en la medida que se reconocen y asumen las diferencias, sin embargo se han logrado plantear algunas posturas públicas comunes. El Consejo mantiene un diálogo horizontal con la Presidenta y a través de ella sus opiniones estén presentes en asuntos públicos relevantes sobre el tema de género (por ejemplo en torno a la educación sexual en los libros de texto). El Consejo entonces puede tener influencia en temas públicos pero adquiere más peso cuando lo hace a través de la Presidenta.

De cara al Instituto las representantes de las organizaciones civiles buscan una relación de colaboración eficiente que a la larga les permitiera impulsar políticas y acciones a favor de la mujer. Sin embargo no debe obviarse que este es un espacio empleado para vigilar la acción y el ejercicio presupuestal del Instituto y de otras instancias de gobierno vinculadas a éste.

Debe tenerse muy en cuenta que en la relación de colaboración entre el Instituto y el Consejo, influyen el conocimiento y confianza creados entre el personal y las representantes del Consejo. Conocimiento que en muchos casos se generó aun antes de la constitución del Instituto, en el contexto de la lucha por la equidad de género en Jalisco.

5) Comentarios al apartado: capacidades de las organizaciones (para la incidencia y la cogestión)

Las organizaciones evidenciaron dos límites para su participación plena en estos espacios. Uno se refiere a la falta de conocimientos y visión sobre lo que se desea y se puede lograr en estos espacios, y otro se refiere a la falta de recursos, sobre todo los humanos. Si bien dos o tres organizaciones tenían áreas específicas enfocadas a la acción de incidencia pública, y algunas consejeras contaban con experiencia de colaboración en otros consejos, la mayoría de las representantes carecían de experiencia en este tipo de actividades colegiadas, llegaron a adquirir experiencia. En términos operativos las representantes carecían de un lenguaje común, una propuesta de acción y sobre todo, desconocían los límites (y posibilidades) normativos de su acción como Consejo. Esta falta de experiencia y en alguna medida de visión, se volvió más compleja debido a la pluralidad del Consejo que si bien por un lado era deseable, en la práctica dificultó el entendimiento y la posibilidad de llegar a acuerdos que podrían ser relevantes para una mayor incidencia del Consejo en la labor del Instituto.

Por otra parte las organizaciones en general no poseen recursos humanos suficientes como para descargar de tareas a sus representantes, de tal manera que éstas puedan dedicar mayor tiempo a las labores del Consejo. Cayeron en la trampa de pensar al Consejo como un espacio al cual se acude dos horas al mes, sin embargo en la medida que las consejeras definen un plan de trabajo, desarrollan trabajo por comisiones, brinda apoyos y dan seguimiento a las

labores del Instituto con la doble intención de asesorarlo pero también realizar labores de contraloría ciudadana, se identifica que su labor requiere más de dos horas al mes y obligaría a que fueran liberadas de otras tareas en su institución. Obviamente la realidad no ha sido esa y padecen una sobrecarga de trabajo que con el tiempo desgasta su labor. No en balde algunas consejeras han propuesto que se les remunere, más que a manera de pago, como mecanismo motivacional.

Un tema interesante es el de la representatividad. Es un hecho que una consejera debe formalmente representar a una institución pero, y en la medida que su institución sea más grande o compleja (como podría ser en el caso de las universidades), en la práctica sólo aporta al Consejo desde su visión y experiencia personal, misma que puede ser valiosa pero es individual. La persona que representa a una OC tiene la ventaja que transmite al Consejo su experiencia y la de su organización en la medida que puede consultar y retroalimentar con agilidad, decisiones relativas al Consejo. Por otro parte, ante la necesidad de cambiar a la representante, el descontrol debido a la rotación se puede minimizar si la nueva representante proviene de una organización relativamente pequeña, porque seguramente pudieron haber compartido entre sus miembros, el seguimiento y los avances en el proceso del Consejo.

Un factor a tomar en cuenta es que las organizaciones llevan su agenda (sus temas de interés) a estos espacios y además cada representante aporta desde su propia visión y experiencia acumulada. Factores subjetivos como la motivación por un tema y la experiencia personal pueden considerarse una fortaleza a favor del Consejo si se pueden hacer coincidir y aprovechar en una propuesta de acción común. Ahora bien, al no contar con las condiciones normativas adecuadas y buscando mejorarlas, decidieron proponer reformas a la Ley y al reglamento por lo cual dedicaron sus esfuerzos en temas ajenos a su agenda y experiencia. Este esfuerzo fue desgastante y finalmente no lograron o pudieron aprovechar los tiempos políticos. Las organizaciones lejos de poder gestionar políticas públicas se dedicaron (y desgastaron) a realizar labores ajenas a su agenda o interés, y en torno a las cuales no vieron recompensa.

El Consejo no solo logró gestionar algunas propuestas de capacitación y sensibilización para ellas y la sociedad. Evidentemente también logró colocar propuestas de acción e incluso posiciones públicas, en atención a problemáticas de las mujeres. Sin embargo, en la medida que el Instituto no está obligado a atender sus propuestas (sus decisiones no son vinculantes), son

dos los factores que han posibilitado que sus propuestas sean tomadas en consideración. Un factor relevante pero volátil es la apertura y disposición de la presidenta para atender las sugerencias, el hecho de que estuviera dispuesta a atender sugerencias no lleva a que las próximas presidentas sostengan ese interés y condición. Otro factor que posibilitó la atención de propuestas, vinculado a las fortalezas del Consejo, implicaba la consistencia en un buen planteamiento y una adecuada justificación para respaldar propuestas o actividades. A falta de un carácter vinculante la oportunidad, consistencia y el profesionalismo, son fortalezas fundamentales del Consejo.

Si bien se lograron gestionar con la Presidenta del Instituto algunas propuestas, no fue fácil hacer valer esa experiencia y profesionalismo en el propio Consejo. La diversidad y pluralidad de agendas y visiones pesaron sobre la capacidad conjunta de acción. No debe ocultarse que fueron llevadas al Consejo las diferencias de visión y políticas que se dan entre las organizaciones y las representantes, mismas que se evidencian cuando surgieron en el debate temas de relevancia pública (como la educación sexual en los libros, la píldora del día siguiente, etc.). La diversidad política, el desequilibrio de fuerzas y la búsqueda de control aún están presentes en la cotidianidad del Consejo y no deben minimizarse o pasarse por alto, en la medida que pueden impedir una fórmula de incidencia colegiada.

CAPÍTULO 7:

INCIDENCIA EN LA JUNTA DE GOBIERNO Y EL CONSEJO CIUDADANO DEL INSTITUTO JALISCIENSE DE LA JUVENTUD

Al igual que en los dos capítulos anteriores, en éste se efectúa el análisis de las relaciones entre sociedad civil y gobierno para identificar los diversos factores que influyen sobre la efectividad de los procesos vinculados a la posibilidad de tomar decisiones conjuntas (cogestión), en espacios institucionalizados de participación. En el presente capítulo realizaremos la descripción y el análisis de los factores que influyen en la posibilidad de incidencia al interior de la Junta Directiva (JD) y el Consejo Estatal (CEJ) del Instituto Jalisciense de la Juventud (IJJ).

El Instituto Jalisciense de la Juventud es un Organismo Público Descentralizado (OPD), sectorizado a la Secretaría General de Gobierno. Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. Es la instancia encargada a nivel estatal de llevar a cabo programas, servicios y acciones específicas para la población de 12 a 29 años. Tiene como objetivos:³⁵

- Definir e instrumentar una política estatal sobre juventud que permita incorporar plenamente a la juventud al desarrollo del Estado.
- Asesorar al Ejecutivo Estatal, dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado, así como autoridades municipales, en la planeación y programación de las políticas y acciones relacionadas con el desarrollo de la juventud.
- Promover coordinadamente las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, culturales y derechos. Fomentar la práctica de las actividades que propicien la superación física,

³⁵ Los objetivos son una síntesis de los que aparecen en la página electrónica del IJJ

intelectual, cultural, profesional y económica de la juventud, en especial en el campo y las comunidades indígenas acorde a los Planes Nacional y Estatal de desarrollo

Es de llamar la atención que los objetivos del IJJ sean una reproducción adaptada al ámbito estatal, de los objetivos que rigen al Instituto Mexicano de la Juventud.

En el Instituto trabajan 28 personas con sueldo (tomado del presupuesto 2007). A diferencia de instancias similares (como el Instituto Jalisciense de las Mujeres), ofrecen directamente a los jóvenes diferentes servicios. Brinda capacitación a través de talleres (liderazgo social, auto estima, sexualidad, prevención de adicciones, entre otros). Ofrece la bolsa de trabajo virtual, becas de estudio, orientación vocacional y psicológica. Distribuye la tarjeta Poder Joven y organiza festivales, certámenes, concursos y premios. Entre las actividades para fomentar la participación de los jóvenes brinda asesorías para conformar asociaciones civiles, impulsa y promueve una red Estatal de Voluntariado y el sabatón (trabajos comunitarios voluntarios, los días sábado). Produce dos revistas (Jóvenes en la mira y X-presate). Se debe comentar que en su interior se creó el Centro de Investigación y Estudios sobre la Juventud (CIEJUV), que cuenta con material bibliográfico especializado sobre jóvenes y promueve una red de investigadores.

I. El ámbito de incidencia, factores generales

1) El contexto en el cual se desarrolló

1.1. Contexto en el cual se generó el Instituto desde la acción gubernamental

La génesis de la creación del Instituto estatal de la juventud se identifica claramente a nivel nacional. En la exposición de motivos para solicitar la creación de la Ley del IJJ, el Lic. Ramírez Acuña, entonces Gobernador de Jalisco, mencionó que ante la necesidad de forjar generaciones más preparadas, se desarrollaron durante el siglo XX en México diversas instituciones de apoyo a la juventud. En los años 50 se creó el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM). Posteriormente, en 1970 ante la difícil coyuntura estudiantil en México, el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana se reestructura y refleja el cambio

modificando sus siglas, quedando entonces como INJUVE. En 1977 se expidió el decreto para dar vida al Consejo Nacional de Recursos para la Atención a la Juventud (CREA). Con el CREA se vislumbró por primera ocasión la existencia de una política nacional a favor de la juventud, acompañada de una estructura para descentralizar sus acciones. Se generaron entonces 31 unidades estatales del CREA, 1122 municipales y 55 regionales, con lo cual su actuar llegó las tres esferas de gobierno.

En diciembre de 1988 hubo un cambio drástico de rumbo. El CREA desapareció por decreto presidencial y se integraron algunas de sus funciones en un área denominada Dirección General de Atención a la Juventud que dependía de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), órgano descentralizado de la Secretaría de Educación Pública. El nivel de la política nacional de atención a la juventud descendió en jerarquía dentro de la estructura del Gobierno, y se generó una grave pérdida de penetración en las políticas y acciones que habían sido impulsadas por el CREA.

Una década después, se renovó la política nacional de atención a la juventud con la creación del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), que nació a partir de una Ley aprobada por mayoría en la Cámara de Diputados el 22 de diciembre de 1998. Esta institución que opera desde el 6 de enero de 1999, pretende en términos generales: definir y aplicar una política nacional de juventud -para las y los habitantes entre 12 y 29 años de edad-, e incorporarlos plenamente al desarrollo del país³⁶. Desde su carácter federal un objetivo relevante es: Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades del gobierno federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores social y privado; obviamente en relación a planes y políticas sobre la juventud.

Teniendo en cuenta este antecedente inmediato se comprende que a principios del 2001, el entonces titular del Poder Ejecutivo de Jalisco, Licenciado Francisco Javier Ramírez Acuña, presentara al poder legislativo la iniciativa para crear el Instituto Jalisciense de la Juventud (IJJ).

Se crea el Instituto mexicano de la juventud como iniciativa de Zedillo, pero lo hacer realidad Vicente Fox. En el estado de Jalisco, el Lic. Ramírez Acuña presenta la iniciativa del Instituto Jalisciense de la Juventud (Rosalía Castellanos=RC).

A nivel nacional, en el 80% de los Estados existen instancias estatales de la juventud.

³⁶Esta cita fue tomada de la página electrónica del Instituto Nacional de la Juventud, <http://www.imjuventud.gob.mx/> en diciembre del 2007

Solamente existe una secretaría en el Estado de Guerrero, y esta secretaría forma parte del gabinete. En todos los estados son organismos públicos descentralizados que regularmente están dentro de la secretaría de educación, aquí en el estado de Jalisco el IJJ depende de la Secretaría General de Gobierno (RC).

1.2 Contexto en el cual se generó el Instituto desde la acción social

Desde la perspectiva de las Organizaciones de la Sociedad Civil, encontramos pronunciamientos y acciones a nivel nacional en relación a la creación de una institución especializada que diseñara y promoviera políticas públicas a favor de la juventud. Se puede mencionar por ejemplo, que en 1995, como resultado del Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas (ENOC), en el cual participaron 600 organizaciones de diferentes estados de la República, se elaboró la Carta de los Derechos Ciudadanos. Esta Carta contempla un apartado específico sobre los jóvenes, mismo que en su párrafo 2, menciona que los jóvenes tienen derecho a: “la creación de un organismo integrado por gobierno, partidos políticos y organizaciones civiles, que sea descentralizado y con carácter constitucional, que se base en la opinión de los jóvenes; elabore y vigile las políticas del sector y se comprometa a resolver nuestros problemas específicos sin manipulación”

Sin embargo este interés por impulsar una institución especializada en políticas para la Juventud no ha sido muy evidente entre las organizaciones de la sociedad civil en Jalisco. En el caso de la agenda ciudadana impulsada por la agrupación Poder Ciudadano (elaborada por representantes de 43 organizaciones civiles, instituciones de educación superior y ciudadanos, entre agosto de 1999 y febrero del 2000), que fue presentada a todos los candidatos para el gobierno de Jalisco incluyendo al Lic. Ramírez Acuña. En relación a la temática los jóvenes y niños solamente se solicita (usando una fórmula muy ambigua): “Una política que deliberadamente abra espacios participativos y decisivos a los jóvenes y niños, desde sus propias realidades”

Debe mencionarse que en la definición de este apartado de la agenda de Poder Ciudadano participaron sobre todo agrupaciones sociales juveniles del interior del Estado. Otras organizaciones formalmente establecidas (registradas como Asociación Civil), con trabajo destinado a la atención de niños y jóvenes, como por ejemplo MAMA, Mairos Don Bosco, CIRIAC y Eugénesis, entre otras más, se encontraban ocupadas realizando cabildos con diputados puesto que a principios del 2000, un diputado del PRD presentó una iniciativa

estatal de ley sobre los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y estas organizaciones buscaron que su opinión y experiencia fuera tomada en cuenta para mejorar dicha iniciativa.

En cualquier caso, es de llamar la atención que a diferencia del importante impulso que dieron las organizaciones civiles con trabajo en torno a la mujer para crear el Instituto de las Mujeres. Por parte de las organizaciones de la sociedad civil con trabajo en torno a niños-jóvenes, y con actividad pública visible en Jalisco, no fue claro o por lo menos visiblemente explícito, el interés por impulsar la generación de un Instituto de la juventud.

II. Factores generales que influyen en el ámbito de la cogestión

En este apartado se dará cuenta de diversos factores que desde una perspectiva amplia, definen o influyen en la lógica de relación entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil, mismos que favorecen o limitan la posibilidad de incidencia.

1) La estructura institucional

El IJJ es un Organismo Público Descentralizado, pero en la práctica es dependiente del poder ejecutivo. Si bien cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propios y puede definir su plan de trabajo, se encuentra sectorizado y subordinado a la Secretaría General de Gobierno. El propio Secretario General de Gobierno (SGG) es a la vez, el Presidente de la Junta Directiva (JD) del Instituto. En las actas de la JD se observó que algunas reuniones se cancelaron o pospusieron en función de la agenda del SGG, lo cual da cuenta de su influencia dentro del IJJ y de los límites en las funciones del director (que no puede presidir la JD).

El Licenciado Gustavo Díaz señala que el tiempo efectivamente de las sesiones o de que se lleven a cabo las mismas, depende efectivamente del señor Secretario General de Gobierno. Sin embargo, menciona que no es conveniente que se genere información y se tenga que aprobar posterior a la fecha o a los tiempos en que se tenía que realizar. Es muy sano y sobre todo para el propio Instituto, que se desahoguen sus sesiones en tiempo y forma (copiado de la sexta sesión extraordinaria de la JD).

Acorde a lo mencionado en el Artículo 10 de la Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de la Juventud, que fue publicada el 13 de febrero del 2002. El Instituto cuenta con los siguientes órganos: Junta Directiva, Dirección General y Consejo Estatal de la Juventud.

El Secretario General de Gobierno es el Presidente de la Junta Directiva. La Junta Directiva está compuesta por un presidente, un secretario que es el director general del IJJ, cinco vocales del gobierno y cinco vocales ciudadanos de organizaciones civiles. De manera indirecta es un órgano de gobierno, pero no es más que la junta directa y no es más o menos que el director general, el Consejo Estatal de la Juventud (RC).

1.1 Dirección General

Puede iniciarse este apartado mencionando que el Director del IJJ es nombrado por la Junta Directiva (JD) a partir de una terna que propone el titular del poder ejecutivo (Artículo 15 de la Ley), vía el Secretario General de Gobierno. El Director es el responsable de la representación de la JD para la celebración de todo acto o negocio jurídico que deba realizarse en el desempeño de las funciones que al Instituto se le confieren.

En el Artículo 16 de la Ley se explicitan los requisitos mínimos que debe cubrir el Director. Sin embargo no se mencionan los mecanismos o criterios para su selección o postulación, por lo cual queda este aspecto subordinado a los intereses del gobierno en turno. Acorde a lo observado en las actas, a los vocales de la JD les proporcionan los nombres de los tres candidatos y una síntesis de cada currículum. Es sólo en función de estos elementos que deben entonces elegir al Director. No se les brindan los recursos para entrevistar o evaluar a los candidatos de tal manera que pudieran tener más claridad al seleccionar el candidato para el trabajo que se debe realizar.

1.1.1 Nombramiento y permanencia del Director

En la medida que el Director es el operador del SGG en el Instituto, no es de extrañar que deba ser una persona de su confianza. El primer director fue nombrado antes de que se eligieran a los vocales ciudadanos de la JD. En la elección del segundo director se evidenció la preferencia del SGG sobre un candidato de la terna, más aun, se invitó a que la decisión de los vocales (vía solicitar o sugerir su apoyo), fuera en la línea de respaldar con su voto el nombramiento de un candidato en particular. Esto se aprecia en la transcripción pública de la

Séptima Sesión Extraordinaria de la JD, realizada el 27 de febrero del 2007, en donde a la letra se menciona:

por indicaciones del Secretario General de Gobierno y Presidente de esta Junta, se les hace del conocimiento que en cuanto a la designación para elegir a la persona que ocupará el cargo de Director del Instituto Jalisciense de la Juventud, el voto por parte de la Presidencia de esta Soberanía, lo es para el Licenciado Sergio Tabares Orozco, por lo que se les pide a los presentes que puedan considerar apoyar dicha postulación para el antes mencionado, para que ocupe el cargo de Director del Instituto Jalisciense de la Juventud (Séptima Sesión Extraordinaria de la JD).

La JD tiene la facultad de destituir al Director, sin embargo la confianza y respaldo personal del Presidente del Instituto es un elemento fundamental para que se mantenga en el cargo. Un asunto relevante y que debería analizarse jurídicamente con mayor detalle, se dio cuando el Lic. Raúl Eduardo Vargas de la Torre (primer Director del IJJ), permaneció en su cargo aun cuando fue denunciado por acoso sexual a una trabajadora del IJJ. Cabe mencionar que la Comisión Estatal de Derechos Humanos encontró elementos suficientes para confirmar el hostigamiento, y en función de la investigación que realizó emitió la Recomendación 2/2003, publicada el 8 de Julio del 2003. Teniendo en cuenta que en el artículo 16, apartado III, de la Ley Orgánica del Instituto, se menciona que el Director debe de “gozar de buena reputación y..., si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, se inhabilitará para el cargo”. Pareciera que su permanencia obedece más a intereses políticos que al cumplimiento (del espíritu) de la Ley.

1.2 La Junta Directiva

La Junta Directiva (Artículo 11 de la Ley), es el órgano supremo del Instituto, lo representa para todo efecto legal y administra el patrimonio general. Acorde al Artículo 12 de la Ley, ésta se integra de la siguiente manera: el Presidente (el Titular de la Secretaría General de Gobierno o la persona a quien éste designe en su representación). Un Secretario que será el Director (cuenta sólo con voz). Seis Vocales que serán los Titulares o a quienes éstos designen en su representación, de las a) Secretaría de Educación; b) Secretaría de Cultura; c) Secretaría de Salud; d) Secretaría del Trabajo y Previsión Social; e) Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social; y f) Consejo Estatal para el Fomento Deportivo y el Apoyo a la Juventud (CODE). También forman parte de la JD en calidad de vocales (continuando con

el Artículo 12 de la Ley), el Presidente del Consejo y “Cinco Vocales que podrán ser los representantes de los Organismos de la Sociedad Civil y de las Asociaciones u Organismos Juveniles Ciudadanos que tengan relación con el objeto del Instituto”.

Es de notar la redacción ambigua del Artículo 12, en la medida que no se afirma que deben pertenecer a una asociación u organismo (el texto dice “que podrán ser”). Esta situación se presta para controversias en la representación. Se entiende que estos cinco vocales podrían formar parte de agrupaciones formalmente constituidas, sin embargo podrían solamente ser nominados por una organización sin pertenecer a ésta. También se entiende que pueden presentarse como representantes de algún movimiento ciudadano, no formalmente constituido, siempre y cuando esté relacionado con el trabajo juvenil.

1.3 El Consejo Estatal de la Juventud

El Consejo Estatal de la Juventud (CEJ) es parte de la estructura del Instituto y acorde al Artículo 23 de la Ley, “es un órgano de consulta y de promoción de los programas y políticas destinados a la protección, bienestar y desarrollo integral de la juventud y al fomento de los valores humanos y comunitarios”.

Es sólo consultivo. La JD toma decisiones tiene voz y tiene voto, y el Consejo Estatal de la Juventud sólo aconseja (RC).

Se integra por: a) Un Presidente que es nombrado por la JG a partir de una terna propuesta por el Presidente del Instituto; b) Un Secretario Técnico que es el Director del Instituto; c) Hasta cinco jóvenes que hubieran destacado en los ámbitos artísticos, culturales, deportivos o de otra actividad, profesión u oficio que contribuya a su desarrollo; d) Hasta cinco representantes de entidades, organismos o asociaciones del sector público, privado o social, conformados por jóvenes cuya competencia se vincule con la esencia del Instituto; y e) En su caso, los Delegados Regionales del Instituto o las personas que éstos designen como sus representantes.

Desde otra perspectiva podemos observar que cinco vocales del Consejo son nombrados por sus cualidades y logros personales, mientras que otros cinco vocales son

incluidos por su participación y representación de agrupaciones juveniles de cualquier ámbito (inclusive el público).

Acorde al Artículo 24 de la Ley, el Presidente del Consejo es nombrado por la JD entre una terna propuesta por el Titular del Poder Ejecutivo. Acorde al Artículo 25, el resto de los integrantes del Consejo también son elegidos por la JD previa convocatoria abierta emitida por el Director del Instituto, que deberá ser publicada en uno de los diarios de Jalisco. Para la selección de los diez Consejeros, en un primer momento el Director realiza una preselección entre los jóvenes que respondan a la convocatoria y que cumplan con los requisitos. Posteriormente el Presidente del Instituto informa a la JD de todos los candidatos que cumplieron con los requisitos y plantea una propuesta de diez miembros. A partir de la propuesta y los currícula (sin mediar entrevista u otro mecanismo de selección), los vocales de la Junta debaten y eligen a los consejeros. Los Consejeros duran en su cargo tres años. El cargo de Consejero es honorífico y por lo tanto no remunerado.

Si bien el CEJ es parte de la estructura no se dieron prisa para constituirlo. Debe tomarse en cuenta que la JD en pleno sesionó por primera ocasión el 16 de mayo del 2002, fue hasta dos años después, en la séptima sesión ordinaria realizada el 22 de julio del 2004, que eligieron a los consejeros. El amplio lapso de tiempo que tomaron para nombrar a los consejeros sugiere que no se consideró una instancia relevante para arrancar y empezar a operar en lo cotidiano al Instituto.

Vale comentar que en la mencionada séptima sesión ordinaria de la JD, se procedió primero a seleccionar el presidente del CEJ a partir de una terna de candidatos propuesta por el Gobernador (llama la atención que se dieron a conocer los curriculum de dos candidatos, y del tercero sólo su nombre y profesión según se aprecia en el acta). Nombrado el presidente se procedió a la elección de los consejeros. De trece personas que respondieron a la convocatoria el Presidente sugirió a diez de ellos. Se evidenció en el acta de la sesión que no todos los vocales ciudadanos de la JD tenían suficiente información sobre los antecedentes de los candidatos (la vocal Elizabeth Sotomayor informó que no tenía conocimiento del perfil de las personas propuestas como candidatos), pero aun así se nombraron. Los vocales si bien no conocían a los candidatos, influyeron para que la conformación del consejo fuera lo más plural posible tomando como base las agrupaciones o personas que propusieron dichas candidaturas.

Cabe mencionar que a diferencia de otras instancias en donde el consejo electo discute y nombra a su presidente o representante (como en el caso del Instituto Jalisciense de las Mujeres), en este caso el presidente es nombrado antes de elegir al resto de los Consejeros. Además es nombrado por un grupo de personas que en lo general desconocen su trayectoria y su capacidad de liderazgo o conducción.

2) Convocatoria y representatividad de los actores

2.1 representación del gobierno

Debe contemplarse que en la JD, a diferencia de otras instancias similares, todos los vocales representantes del gobierno son parte del poder ejecutivo. No participan representantes del poder legislativo, cuya presencia podría ser importante. En la medida que el IJJ tiene como objetivo definir e instrumentar una política estatal sobre juventud que permita incorporar plenamente a la juventud al desarrollo del Estado, la presencia del Legislativo, que tienen comisiones de trabajo relativas a la juventud, como son educación, trabajo y deporte, entre otros, podría contribuir a generar o formular leyes para asegurar dicho objetivo, en beneficio de este sector de la población. De hecho el Consejo del Instituto entre sus primeras tareas consideró importante tener un encuentro con el legislativo como se aprecia en la minuta de la reunión que sostuvo con la Comisión de Juventud y Deporte del Congreso del Estado (efectuado el 20 de octubre del 2004).

Tampoco se contempla la presencia de organismos públicos autónomos como podría ser la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. Sería interesante que la Comisión tuviera una representación en la Junta en la medida que un significativo porcentaje de las violaciones a los derechos humanos en Jalisco se realizan a jóvenes, y cuentan con una radiografía del tipo de violaciones comunes a este sector.

Por otro lado, en el Consejo Estatal de la Juventud (la otra instancia importante en la estructura del Instituto), no hay participación de servidores públicos salvo en el caso del Director del IJJ, que funge como secretario técnico.

2.2 representación de la sociedad civil

Es de gran importancia señalar que la ley no contempla mecanismos o criterios explícitos y objetivos para la selección de los vocales de la JD que en principio debieran representar agrupaciones que trabajan en torno al sector juvenil. Simplemente los vocales son seleccionados (previa convocatoria pública expedida por el IJJ), bajo el criterio personal del Secretario General de Gobierno en turno, que a su vez es el Presidente de la Junta de Directiva del Instituto.

El Secretario General de Gobierno tiene que lanzar una convocatoria a las organizaciones que tienen que ver con el objetivo del Instituto. En la primera convocatoria y a hasta ahora la única, participaron 28 organizaciones civiles de las cuales se seleccionaron a cinco: Misión Mujer, Oratorio Salesiano San Luis Gonzaga, la Federación de Estudiantes Universitarios, Mar Adentro y Barrios Unidos (RC).

El hecho de que los vocales de la JD deban representar a una Organización de la Sociedad Civil, pareciera no ser el aspecto más relevante para su selección. Lo anterior se deduce porque en la convocatoria pública para integrar la Junta³⁷ no se pide en forma explícita que formen parte y/o representen a una agrupación, y tampoco se solicita como requisito un documento expedido por la agrupación en el cual se respalde dicha representación. La convocatoria privilegia la historia personal del candidato en torno a acciones relacionadas con la juventud, de hecho se solicita “la documentación que acredite la destacada participación del candidato en el ámbito, académico, económico, artístico, cultural, deportivo o cualquier otra actividad u oficio que contribuya al desarrollo de la juventud”. Resulta en parte paradójico que los vocales seleccionados deban ser propuestos por una agrupación.

Debe mencionarse que el padre Evaristo Olmos, director del Oratorio Salesiano³⁸ afirmó que no estaba enterado que su institución o alguno de sus miembros, formara parte de

³⁷ La convocatoria más reciente, que puede ser consultada por los interesados, fue dada a conocer el miércoles 7 de Noviembre del 2007, en el periódico *Público*, de Jalisco. Página 16 de la sección “Ciudad y Región”.

³⁸ El Padre fue entrevistado personalmente el 27 de abril del 2006. Tenía como director del Oratorio ocho meses. El Director saliente no le informó que fueran parte de la junta de gobierno del IJJ. De hecho ante la llegada de la

la JD del IJJ. Él se enteró informalmente cuando acudió a una reunión convocada por el IJJ (el 4 de abril 2006), en donde se les comentaría la mecánica para acceder al financiamiento que otorga vía proyectos, el IMJ.

Posiblemente contribuyó a la selección de algunos vocales el hecho de que ocuparan cargos importantes en sus agrupaciones. Tres de los vocales seleccionados ocupaban cargos directivos en sus organizaciones, con lo cual, pareciera reconocerse como importante la vinculación del individuo con la organización. Sin embargo fueron elegidos fundamentalmente por su trayectoria individual y no por el peso o historial de organización que los respaldaba. Vale comentar que una vocal dejó de participar en la organización que la propuso (el Oratorio Salesiano), y continuó siendo vocal, posteriormente ésta misma persona dejó de ser vocal y se integró a trabajar de tiempo completo en el IJJ. Esta vocal designó a una suplente que nada tenía que ver con el Oratorio Salesiano. Puede destacarse además que en ninguna de las actas de la JD (ni en aquella en la cual los vocales rindieron protesta), se menciona que los vocales representan a una organización o se hizo explícita la relación de un vocal con una agrupación.

El IJJ lanza una convocatoria a nivel estado para las organizaciones civiles que quieran participar. Lo interesante es que la participación es a título personal siempre y cuando una organización te respalde. Existe quien va como institución y quien está a título personal. Nos apuntamos a título personal, pero respaldadas por una asociación..., Cuando metimos los papeles nos convocaron a un evento como con 30 jóvenes. Había jóvenes propuestos por organizaciones civiles y otros que venían por parte de grupos más informales..., Salimos cinco grupos los nombrados como vocales, y que al final quedamos en la JD (Elizabeth Sotomayor= ES).

Salió la convocatoria y nosotros (Barrios Unidos en Cristo= BUC) estábamos trabajando con los currículos y toda esa cuestión. Se dio el caso de que Joel Chávez, presidente o coordinador general de BUC formara parte de la junta de gobierno... Fuimos un grupo de gente que participa aquí en Barrios Unidos los que entramos a esa convocatoria, no sólo fue Joel, fui yo (Eduardo), fue Marco Antonio y me parece que también fue Pedro Aceves, fueron cuatro propuestas y de todas nada más fue la de Joel Chávez la que ese eligió en ese caso. Iba con el apoyo de Barrios Unidos aun que él era elegido a título personal (Eduardo Gorostieta=EG).

Se eligen a las organizaciones pero la organización postula a una persona que es el vocal de la junta directiva, no es la organización, sino la persona postulada por la organizaciones que obviamente pertenece a la organización pero el vocal no es la organización es la persona (RC).

carta solicitando la entrevista para esta investigación, pidió información al personal laico que labora en la institución desde varios años antes de que él llegara, y nadie le supo informar sobre el papel o forma de participación del Oratorio en la JD del IJJ. El padre Evaristo tenía serias dudas de hecho pensó que alguien los podría haber apuntado o inscrito sin haberles informado.

El hecho de seleccionar a los vocales por su trayectoria individual complicó el nombramiento de los suplentes. La Ley en su Artículo 12 menciona que: “Por cada vocal titular, habrá un suplente que será designado por el Titular de la dependencia, representante del Organismo o Asociación correspondiente”. Sin embargo en el Reglamento del Instituto (aprobado en 2004, dos años después de la Ley) se afirma en su Artículo 13: “Por cada vocal de la Junta habrá un suplente, el cual en el caso de los miembros por ministerio de ley, deberá ser del nivel inmediato inferior al titular representante de la dependencia u organismo de que se trate, y en el caso de los vocales ciudadanos, el que estos designen”.

Acorde a lo mencionado en la Ley se entendería que el suplente tendría en principio que ser nombrado por el director o encargado de la institución a la cual representa el vocal. Sin embargo, en el reglamento se especifica que el vocal, no necesita consultar a nadie para designar al suplente que considere conveniente. Pudiera ser que privilegiando la elección por méritos personales y no por representación de organización, se interpretara la Ley para que entonces cada vocal pudiera elegir a su suplente aunque éste no formara parte de alguna organización de trabajo con jóvenes y no hubiera participado en la convocatoria.

El acuerdo con el Secretario General del Gobierno en turno, se mencionó que ellos lo iban a elegir, porque el vocal era la persona, en su caso no era el Oratorio Salesiano. Yo decidí si invito a alguien más de mi organización o si, en aquella ocasión el secretario del gobierno nos dijo: allí están muchas organizaciones propuestas, ¿por qué no eligen a otra organización a que sea su suplente y damos más oportunidades de participación?. Quien sea su suplente lo decide el vocal. Entonces, como los trabajos ya iban avanzados todos pusieron a suplentes de sus propios grupos; pero puede darse el caso de que se pongan suplentes de otras organizaciones en la junta directiva. Se puede dar la apertura y hay un acuerdo en la junta directiva (RC).

Debe tenerse presente que la elección individual del vocal, limita o impide (en el ámbito formal) la participación de la organización que lo propuso, en las decisiones de la Junta. La organización no se asume como parte, no identifica como representada, no se considera involucrada o co responsable del trabajo de la JD del IJJ. En Misión Mujer donde la vocal de la JD es la directora, en Barrios Unidos y en Mar Adentro, donde el vocal es uno de los coordinadores, la información de la Junta suele ser compartida con otros miembros de la organización y posiblemente se toma la opinión de algunos miembros para tomar decisiones, sin embargo esto ocurre porque existe voluntad del vocal por informar e involucrar a la

organización, no porque exista una obligación derivada de la representatividad.

Sí bueno, en la asociación platicamos si conviene o no conviene y cuál es la postura, pero eso es en pequeño comité, entre el presidente, yo y dos más que de alguna manera conformamos la dirección de la organización, digamos que los más involucrados (FJR). El que la representación esté a nombre de una persona no facilitan que la organización se enrole, por ejemplo, en el consejo de seguridad pública sí es la institución la que participa pero manda a una persona. Igual en el Instituto se invita a la institución, pero se selecciona a una persona, entonces esa persona como que deja de ser parte de la institución y representa a todos y no sólo a la institución. No es un trabajo de la institución, y por eso ha sido problema. Eso dificulta construir algo más como organización allí adentro. En ese sentido la organización tampoco se siente responsable del rollo que pasa en el IJJ. Más que decirse, necesitamos otro para esto (suplir al vocal), pero tampoco se siente como responsable de mandar propuestas (EG).

En el entendido que el vocal es el actor protagónico y no así la organización que lo propuso, no es fácil entender que las organizaciones pretendan mantener su presencia en ese espacio. Debe mencionarse que cuando menos tres de los vocales suplentes en el período estudiado, formaban parte de la misma organización que propuso al vocal titular.

Y ahora que Joel ya no está participando llegan aquí (las actas) y me piden que firme como director, están haciendo valer que Barrios Unidos sea el representante ante la Junta de Gobierno. De hecho Joel no ha podido asistir y mandamos a su representante (EG).

2.3 Cultura política de los participantes ciudadanos en la JD

En la primera sesión ordinaria de la JD (16 de mayo 2002), se tomó protesta a los vocales ciudadanos. Estos fueron: 1) Joel Salvador Chávez Rivera, 2) Elizabeth Sotomayor Martín del Campo, 3) Virginia Rosalía Castellanos Aguilera, 4) Roberto Hemuda Guerra y 5) Marco Antonio Cazares Palomera. Como ya se mencionó, en el acta de la sesión no se da cuenta (en ningún caso) si participan o no, si representan o no, o si fueron propuestos por alguna organización. Sin embargo para los entrevistados era relevante conocer a organizaciones pertenecían los vocales, de hecho daban cuenta de algunas actividades realizadas por esas organizaciones.

Misión Mujer atiende a las mujeres adolescentes hasta las jóvenes a través de talleres de autoestima y algunas charlas. Tienen participación dentro del gobierno, procuran acercarse a los diputados y checar que está pasando. El Oratorio Salesiano tiene grupos de jóvenes de formación humana cristiana, prácticamente en el tema de la participación y liderazgo social. La FEU son los representantes de las sociedades de alumnos de la Universidad de Guadalajara. Mar Adentro tienen que ver con el debate político y la

oratoria, en universidades y preparatorias. Y Barrios Unidos tienen que ver con la prevención de la drogadicción (RC).

Tabla: Correlación entre vocales y organizaciones que los propusieron:

Vocal Ciudadano	Organización que los propuso
Elizabeth Sotomayor Martín del Campo	Misión Mujer: apoyar, promover y fomentar todo tipo de actividades que busquen la solución y superación de los problemas socioculturales y económicos de mujeres adolescentes, jóvenes o grupos de mujeres que se encuentren en una situación de necesidad.
Joel Salvador Chávez Rivera (titular). Marco Antonio Rico Ruiz (suplente)	Barrios Unidos en Cristo (BUC): proporcionar educación y orientación espiritual, moral y familiar a niños, adolescentes y adultos y madres solteras.
Virginia Rosalía Castellanos Aguilera	Oratorio Salesiano San Luis Gonzaga: coadyuvar al desarrollo integral de la juventud a través del deporte, cultura, trabajo manual, capacitación personal, formación humano cristiana, servicios médicos y prevención social- promover, fomentar e impulsar el desarrollo humano pugnar por el mejoramiento de sus socios en los órdenes económico, religioso, social, cultural y deportivo.
Roberto Hemuda Guerra (titular). Francisco Javier Reyes Verduzco (Suplente)	Mar Adentro: Generan debates juveniles (sobre todo en preparatorias) y buscan que el debate se vuelve una herramienta para posicionar temas, política y desarrollen acciones
Marco Antonio Cazares Palomera	Federación de Estudiantes Universitarios. Agrupación estudiantil de la Universidad de Guadalajara.

Cabe tomar en cuenta que dos vocales fueron propuestos por organizaciones que tienen trabajo de acompañamiento religioso-espiritual (Oratorio Salesiano y BUC), sin perfil de acción público-política. Otra organización (Misión Mujer), tiene presencia en otros consejos, no es muy activa en cuanto a propuestas públicas de acción, trabaja con jovencitas la formación en valores y va de la mano con el gobierno estatal sin grandes problemas. Mar Adentro es una organización muy débil institucionalmente hablando, su personal es voluntario y de tiempos parciales (ratos libres), su actividad es generar debates entre jóvenes de preparatorias, pero no tienen capacidad de dar seguimiento a las propuestas surgidas en los mismos. La FEU es una agrupación muy centrada en la vida de la Universidad de Guadalajara y responde a las necesidades o intereses de los estudiantes, o de actores universitarios puede

incidir públicamente si así lo decide. Así entonces no se identifica en estos actores una actividad pública relevante, un conocimiento o una vocación por impulsar políticas públicas a favor de los jóvenes, una perspectiva crítica sobre problemas estructurales y/o sobre la acción del gobierno.

Apreciamos que entre algunas organizaciones se generó una dinámica de interacción y apoyo puntual fuera de la JD. Particularmente empezaron a interactuar entre Misión Mujer y Barrios Unidos. Dos organizaciones que tienen trabajo estable y de alguna manera complementario en relación a los temas que enfatizan.

Hemos tenido contacto con Barrios Unidos con quienes realizamos varios trabajos en conjunto, por ejemplo dimos unos talleres... Nosotros invitamos a Barrios Unidos a atender una secundaria, hemos tenido algunos foros y les hemos pedido capacitación. Con los de Mar Adentro hemos tenido contacto y nos han invitado como jueces y expositores a sus debates... Con la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG) no hemos tenido nada conjunto, es una organización con un tema más político y realmente no es muy productivo. Con el otro grupo que no me acuerdo su nombre los invitamos a un foro, pero no pudieron asistir. Ellos no están todo el tiempo juntos y entonces tienen que hacer una convocatoria para reunirse. Tienen una visión más como un grupo social y no como organización civil (ES).

De hecho hay contacto, y cuando fuimos a un lugar fueron gente de Misión Mujer, compartimos y vimos que ellas trabajan campamentos y nosotras retiros, ellas manejan autoestima y nosotros también, trabajan valores y nosotros también, somos muy afines. Misión Mujer en cuestiones de temas de iglesia, no los manejan de manera abierta, pero sucede que sí lo tienen. Y nosotros somos muy abiertos en eso, somos un movimiento católico y es nuestra esencia (EG).

2.4 Cultura política de los participantes del Consejo Estatal de la Juventud

El abogado Juan Pablo de la Torre Salcedo, de 25 años de edad fue nombrado por unanimidad en la JD, como presidente del CEJ. En su currículum se menciona que participa en: Centro Empresarial de Jalisco S.P. (Presidente de Jóvenes empresarios), Centro de Rehabilitación Integral Teletón (Consejo local de occidente), Colinas de San Javier A.C. (Prosecretario del Consejo Directivo), Instituto Municipal de Atención a la Juventud de Guadalajara (Miembro de la Junta de Gobierno), Instituto Jalisciense de la Juventud (Vocal del Comité de Adquisiciones y Enajenaciones), Comisión Nacional de Jóvenes COPARMEX (Miembro del Consejo). Claramente fue propuesto y respaldado por los empresarios. No se aprecia en las actas algún debate entre los vocales en el cual alguien sostuviera y justificara su candidatura, simplemente se prefirió sobre los otros dos propuestos (uno de los cuales no contaba con currículum).

Al Presidente del Consejo lo designó la JD y quedó Juan Pablo de la Torre que es representante de jóvenes empresarios. ¿Por qué se eligió a él? En nuestra junta directiva no teníamos a ninguna organización civil con el tinte empresarial, y como el presidente una vez nombrado ya forma parte de la Junta Directiva, por eso quedó como Presidente del Consejo. Y tienen voz y voto como cualquier otro (RC).

En el caso de los Consejeros, se nombraron a cinco jóvenes destacados (los primeros cinco de la lista siguiente), y cinco representantes de organizaciones públicas, privadas o sociales. El Consejo quedó conformado de la siguiente manera:

Tabla: correlación entre consejeros e instancia que los respaldó

Consejero	Instancia que lo propuso
Jorge Alberto Vázquez Abundis	Barrios Unidos A.C
Marco Antonio Chavira Calderón	Ayuntamiento de Tonalá
Miguel Ángel Barragán Sánchez	DIF de Zapopan Hospital General de Zapopan, Club de Fut-Bol de la Universidad Autónoma de Guadalajara
Santiago Castillo Loza	Se-Líder A.C., Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, el Licenciado Tomás López Miranda
Jorge Alberto García Pérez	ITESO
Ildefonso Iglesias Escudero	Secretario Técnico de la Comisión de Juventud y Deporte del Congreso del Estado
Ricardo Ramírez Ruelas	Ayuntamiento de Tecolotlán
Omar Karim Contreras	Consejo Municipal del Deporte de Zapopan
Enrique Fabián Muñoz Hernández	Federación de Estudiantes de Guadalajara
Ricardo Villanueva Lomelí	Federación de Estudiantes Universitarios

En el debate para la elección de consejeros se evidenció desconocimientos en sus trayectorias. Si bien se menciona que a los vocales de la JD les enviaron las hojas de vida de los candidatos a Consejeros, en las actas no aparece información sobre la trayectoria de los candidatos, sólo se ofrece el nombre de la persona o la instancia que propone al Consejero, y fue a partir de esa información que se eligieron privilegiando la pluralidad. La intención fue que el Consejo representaran diferentes actores o sectores

Cuando se iba a realizar la elección del Consejo de jóvenes sí hubo debate. Duró muchísimo la junta y había muchos desacuerdos, pero por fin se llegó al consenso. Definitivamente muchos secretarios o sus representantes ven por el gobierno, pero no es que las decisiones sean gobierno contra organizaciones (ES).

3) Normas de equilibrio numérico y votación

Debe recalcar que formalmente casi existe equilibrio numérico entre ciudadanos y representantes de gobierno, entre los integrantes de la JD. Acorde al Artículo 12 de la Ley del Instituto, la Junta se integrará por el Presidente y un Secretario (el Director que solo cuenta con voz). Seis vocales que son los titulares (o representantes) de dependencias de gobierno. Por los ciudadanos en la JD participan el Presidente del Consejo Estatal de la Juventud, y cinco vocales “que podrán ser los representantes de los Organismos de la Sociedad Civil y de las Asociaciones u Organismos Juveniles Ciudadanos relacionados con el objeto del Instituto”.

En términos numéricos con voz y voto participan, el Presidente, los seis vocales vinculados al poder ejecutivo y los seis vocales surgidos de la sociedad civil (entre los cuales contempla al Presidente del Consejo). Esta composición pareciera idónea para posibilitar diálogos y acuerdos horizontales entre gobierno y sociedad civil, en la toma de decisiones. De igual manera la equidad numérica debería facilitar la incidencia de propuestas por parte de la sociedad civil. En esta perspectiva no debe perderse de vista que el Presidente tiene voto de calidad lo cual ayuda a evitar estancamiento en la toma de decisiones.

Al sentarnos sí se aprecia esto. Me parece que somos cinco y cinco (error en el dato por parte del entrevistado), lo cual me parece bien. Realmente da más confianza porque en una toma de decisión o algo, se puede tener más apertura y confianza para decir las cosas, para participar o proponer (Francisco Javier Reyes = FJR).

Debe explicitarse que a diferencia de otros organismos similares, en el artículo 12 de la Ley del Instituto se otorga voz y voto a todos los vocales de la JD.

Lo interesante de participar en la JD es que tenemos voz y voto, a diferencia de La Junta de Gobierno del IJM donde sólo tenemos voz, aquí tenemos todo (ES).

En el Consejo Estatal de la Juventud, al igual que en la JD, todos los miembros participan con voz y voto excepto el Director que en calidad de secretario técnico participa sólo con voz.

Nuevamente debe de reconocerse que en el ámbito formal existe paridad en el nivel de tomar decisiones en estas instancias.

Para terminar este apartado conviene mencionar que los cargos de miembro de la JD y consejeros son honoríficos y por lo tanto no son remunerados, salvo el del Director.

III. Elementos en torno a la equidad y viabilidad de la cogestión

1) Visión y falta de preparación

El Instituto, concretamente la JD y el Consejo representaron para los vocales y consejeros ciudadanos, la posibilidad de interactuar de una manera más cercana y horizontal con el gobierno. Este esfuerzo compartido aporta a la construcción de una instancia que no existía en el estado a través de la cual se posibilite mejorar la atención a los jóvenes, en la medida que cuenta con los recursos para desarrollar acciones especializadas más allá de lo cultural y deportivo. Sin embargo, no debe perderse de vista que también se participa en la JD o en el Consejo, buscando posicionar socialmente a su persona u organización, generar una plataforma de relaciones e impulsar actividades, e inclusive, facilitar el camino a posibles proyectos para acceder a financiamientos de acciones con jóvenes.

Aquí tenemos las organizaciones voz y voto. Un punto también importante es quien asiste por parte de gobierno. Por ejemplo, los representantes de la Secretaría de Desarrollo Humano súper abiertos, escuchan... Porque el tema que se trata son los jóvenes, como que no es un temas donde existan muchos desacuerdos y eso favorece. Pocas veces nos hemos visto en debates y posiciones muy encontradas (ES).

Nuestro interés era que podríamos tener un espacio para los jóvenes. Prácticamente era la formación del Instituto, era su inicio como IJJ. Antes no había nada y de ahí fue que pensamos que tendríamos un espacio, que tendríamos voz y voto, que podríamos proponer las cosas y se tendrían recursos para ofrecerles más a los jóvenes. Eso fue lo que nosotros miramos con la intención de estar ahí (EG).

Debemos dejar claro que los mismos vocales se dan cuenta que no han pasado de revisar presupuestos, impulsado programas y planes, evidentemente no han intentado impulsar políticas estatales. Si bien no es prioritario en las funciones del Instituto, en lo general los vocales no han tenido la visión o la capacidad organizativa para impulsar que el Instituto promueva políticas públicas de carácter estatal que atiendan problemas estructurales, tampoco

se ha intentado que impulse modificación de leyes para beneficio de los jóvenes jaliscienses. En general sus esfuerzos se han destinado a que el IJJ funcione y adquiera cierta eficiencia en el desarrollo de programas concretos que en buena parte, son adaptaciones de los programas federales.

No se ha dado algo de fondo como algún planteamiento de modificación de ley que se hubiera trabajado en la JD. No, yo creo que se venía armando o retomando la propuesta de México, sobre cómo era el trabajo; esa tarjeta que antes era plan joven, ahora (en Jalisco) es poder joven. Ya venía una estructura federal que se copió aquí. Los planes de trabajo realmente de fondo o de peso donde digas que se va a trascender, algo así importante que vea hacia futuro, la verdad no. Han sido puras tareas del cumplimiento como dice un compañero, cumplo y miento. Pero de fondo o de raíz para dejar trascendencias no la hay (EG).

2) Posibilidad de información

Si bien en lo formal a los vocales les mandan información previa a las sesiones o se realizan reuniones especiales para brindar información, aclarar dudas o atender cuestionamientos (como es en el caso de los presupuestos), un problema relevante en torno a la información es la periodicidad y continuidad con que se realizan las sesiones de la JD. Debe tenerse presente que acorde al Artículo 13 de la ley respectiva, la Junta debería sesionar en forma ordinaria por lo menos una vez cada tres meses, pudiendo celebrar sesiones extraordinarias cuando para ello sea convocada. Sólo en los primeros meses de conformado el Instituto se cumplió con lo establecido en la ley, posteriormente se convocó a la JD en forma muy irregular y sin cubrir con la periodicidad marcada por la Ley.

Realmente sí nos tienen muy informados. Nos entregaron reporte de todas las finanzas, de las cuentas, de todo lo que se tiene que autorizar. Al principio fue un poco más difícil, era muy nuevo y en lo que se organizaba y desarrollaba la estructura del Instituto; porque nos nombraron y se desarrolló al mismo tiempo, estaba muy reciente. La junta nace con el Instituto, pero actualmente se encuentra mucho más organizado (ES).

Hace poco tiempo tuvimos una (reunión) porque hacía mucho tiempo que no había reuniones, ni siquiera las ordinarias, y entonces no sabíamos nada del gasto. No recuerdo ahorita las fechas fue de 2003, 2004. De oficio tenemos que ir cada dos meses, y ésta fue una reunión como para regularizar la información. Respondieron a nuestra solicitud y nos informaron que estaban haciendo (FJR).

(La cantidad y tipo de información) dependen del caso. En ocasiones cuando se busca que aprobemos algo, sí nos mandan la información de lo que se trata para leerlo, pero depende del caso (FJR).

Todo lo que se acuerda queda escrito en acta, se respeta y se escucha al Consejo; hay también previsión de información, para que en la reunión nos llegue completa (FJR).

Se perdió la continuidad de las reuniones ordinarias sin embargo se vieron obligados a convocar la reuniones por la necesidad de que la JD aprobara asuntos exclusivos de su competencia (como el presupuesto), en función de esta necesidad se cumplía de manera formal con informar los aspectos a tratar en esas reuniones. Sobre todo al final del período estudiado, difícilmente se daba información de corte informal o espontánea entre los miembros de la JD y por parte del Instituto no se ofrecía información sobre la acción cotidiana ni se buscó la retroalimentación que la junta podía ofrecer al su trabajo diario.

Aquí han llegado los oficios para las reuniones. De igual manera han llamado por teléfono convocando a las sesiones. De lo que yo sé han sido a mediados del año y a finales de año. Porque vienen las propuestas y porque vienen lo de la evaluación. Sí se cumple con avisarnos e informarnos de lo que se va a tratar... Ahora no nos ha llegado alguna convocatoria o reunión (Mayo del 2006), no ha habido pero aquí llega la información (EG).

Exactamente mandan el acta, la minuta de lo que se habló, los acuerdos, lo que se vio en toda la reunión. Igual me preguntan si estoy de acuerdo o no estoy de acuerdo. Si estoy de acuerdo la firmo y si no, la mando sin firma (EG).

En referencia específica al Consejo, cabe mencionar que a diferencia de otros espacios similares (como en el Instituto de las Mujeres), el CEJ no es tomado en cuenta en los planes y programas anuales del IJJ. Le llega la información de la JD vía el Presidente del Consejo (que es su representante), y al parecer son invitados a talleres o eventos, sin embargo no encontramos evidencia de que el Consejo fuera explícitamente convocado para ser informado y tomar su opinión en torno a proyectos, planes o programas del Instituto.

3) Consulta de opciones: de carácter vinculante.

3.1 Comentarios en torno a la Junta Directiva

La Junta Directiva por normatividad realiza tareas relevantes para su adecuado funcionamiento del IJJ, entre ellas y de manera general, se pueden mencionar las siguientes:

- Conoce y aprueba el informe de actividades del IJJ
- Conoce y aprueba el Plan de Trabajo del Instituto Jalisciense de la Juventud.
- Aprueba los presupuestos. Autoriza en su caso la aplicación de aumentos salariales y estímulos como el “Estímulo al Servicio Administrativo”. Aprueba el presupuesto de egresos y solicitudes para transferencia entre partidas presupuestales.

- Aprueba y reforma el Reglamento Interior. Aprueba las Políticas, Bases y Lineamientos para las adquisiciones y enajenaciones. Aprueba el Manual de Organización y el Manual de Pasajes y Viáticos del IJJ
- Nombra a la persona que fungirá como Director General del IJJ. Designa a personas que ocupan cargos directivos, el equipo de la dirección, y la plantilla de personal
- Autoriza la celebración de todo tipo de convenios (por ejemplo: para afiliar a los trabajadores al Sistema Estatal de Ahorro para el Retiro, SEDAR)
- Autoriza adherir a los Servidores Públicos del IJJ a la Dirección de Pensiones, y la afiliación al IMSS
- Designa al Presidente del Consejo Estatal de la Juventud, (a partir de la terna propuesta por el C. Gobernador). Aprueba la convocatoria para elegir o renovar al Consejo y elige a los vocales que formarán parte del Consejo Estatal de Juventud
- Aprueba la convocatoria para la renovación de vocales ciudadanos de la propia JD

Además y acorde al Artículo 6 del Reglamento del IJJ, entre otras tarea también le compete a la JD:

IX. Aprobar el Programa Estatal de la Juventud;

X. Aprobar el programa anual de actividades y los objetivos programáticos del Instituto.

Lo más relevante es que (en la JD) autorizan el recurso, autorizan quién entra a trabajar y quién no, aceptaba algunos proyectos que se presentaban por allí. Esto es lo que comentaba Joel conmigo lo más relevante, también se comentaba sobre el sueldo de la gente, y la junta los autorizaba, o cuestionaba por qué tanto o por qué menos. Se aceptaban o no (EG).

Si bien tiene obligaciones de gran relevancia debe tomarse en cuenta que la JD recibe propuestas (reglamentos, presupuestos, convenios, etc.) ya elaboradas. Inclusive el programa anual de actividades (la Agenda), le llega elaborado. Si bien no se imposible, al parecer no les resulta fácil decidir y emprender modificaciones sobre asuntos de fondo en las propuestas que reciben, salvo casos particulares como fue la definición de ofrecer mayor aporte y fortaleza al Centro de Investigación que posteriormente se reflejó en el organigrama.

Es cierto que realizan sesiones específicas para informar, aclarar y debatir aspectos particulares, pero en general es difícil que la JD por los tiempos o complejidad en los documentos y propuestas, pueda sugerir o realizar modificaciones de fondo en aspectos como la nómina. En el caso del presupuesto anual, por ejemplo, la mayor parte está predestinado a la

nómina. En el año 2007³⁹ de \$8 319 000.00 (ocho millones trescientos diecinueve mil pesos), que era el presupuesto total del Instituto, fueron destinados a la nómina \$5 883 926.00 (cinco millones ochocientos ochenta y tres mil novecientos veintiséis pesos), lo que representa el 70.72% del total del presupuesto. Ellos no participan en la elaboración que conduce y justifica la definición de presupuestos y evidentemente los vocales pueden hacer propuestas en cuanto a movilizar rubros del presupuesto para reforzar alguna línea de trabajo (como fue en su caso la investigación), pero sólo en aquellos apartados del presupuesto que no estén previamente comprometidos. En la práctica la JD esta limitada porque una parte importante del financiamiento llega previamente etiquetado.

La JD tiene que decidir si el tema de investigación es importante y cómo pueden hacer para apoyarlo. Opinamos para ver cómo lo incrementamos. Sabes qué, quita de ese renglón y ponle más a este. La JD tiene la capacidad de manejar el presupuesto. Entonces es en la Junta y en la medida que se pueden modificarse los recursos y los planes a través de presupuesto estatal, que se verá si se pueden hacer las modificaciones porque en muchos casos el presupuesto viene etiquetado (RC). No sé evidencian trabas políticas, presupuestales o algún veto. Cuando hablamos de los recursos y de lo que reciben como beneficios los servidores públicos, digo al fin y al cabo son servidores públicos y representantes del gobierno, por supuesto que no iba a pasar la opinión de quitar bonos, además es reglamentaria (ES).

En el caso de las contrataciones, no revisan la razón o sentido del puesto y tampoco definen el perfil del mismo. En la sesión se les informa que va a contratarse personal, se les presentan dos o tres propuestas de candidatos, se justifica la necesidad del puesto y los vocales con esta información se ven obligados a elegir.

En relación al plan anual de trabajo, les pueden dar a conocer con anticipación la agenda para que opinen, pero les llega elaborada y con aspectos de trabajo previamente comprometidos. El plan anual incluye propuestas de acción derivadas de la interacción con el ámbito federal que implican acuerdos de colaboración suscritos y también acuerdos de trabajo con los municipios (acciones planeadas conjuntamente), por lo que difícilmente pueden influir de fondo en la agenda de trabajo anual. Es evidente que pueden opinar sobre el plan y en un momento dado lograr la modificación de algunas partes, pero no participan en su concepción. Así entonces a la junta llegan asuntos importantes pero difícilmente influyen en la definición, en lo general aprueban o sugieren modificaciones de forma en los asuntos que les llegan.

³⁹ El dato del presupuesto fue tomado de la página electrónica del Instituto Jalisciense de la Juventud (www.ijj.gob.mx), en febrero del 2008.

El programa que les entregamos para su estudio es en realidad un documento muy completo. Cuando estuvimos revisando el programa con la JD sí hubo modificaciones. En algunos casos fueron palabras y en otros pusimos énfasis o acentos en otros asuntos. El programa se puso a discusión y quedaron entonces las 11 líneas... De fondo también (hubo modificaciones) porque con las sugerencias y cambios se modificó el organigrama. Es decir, que las propuestas que se hicieron sí provocaron que se modificara el Instituto, y más que en ese momento estaba en creación y era la posibilidad o el momento de hacer modificaciones para que quedara en su justo nivel (RC).

Lo interesante es que nos mandan información, una agenda anual, un presupuesto anual, una planeación anual. Tenemos un reglamento donde se dice que tendremos mínimo tres reuniones al año; pero además tenemos reuniones de trabajo previas y cuando llegamos a las juntas (ordinarias), son únicamente de protocolo, porque tuvimos una junta previa donde analizamos y vimos si estábamos de acuerdo en lo que se presentaría al día en la junta. Esas juntas previas son iguales entre todos, sin la presencia de los Secretarios de Gobierno, son los únicos que no van a esas juntas. Ellos van cuando ya se ratifica lo que se planea. En las ordinarias es cuando se legitima lo trabajado de las juntas previas (ES).

¿Qué hace la junta directiva? Ellos aprueban el presupuesto, los programas del Instituto. De pronto dicen: aquí más recursos, aquí menos; cuáles son las prioridades, los temas por atender y obviamente enfocan los temas importantes dentro del tema de juventud. Aquí sí es donde se aprueba, por ejemplo, si va a existir un sindicato dentro del IJJ, si se van a dar cinco pesos para la investigación, se van a dar 10 pesos para la cuestión de salud, sí o no, un permiso del director. Y todos tienen voz y voto (RC).

El Instituto estaba trabajando desde el mes octubre con los Institutos municipales para sacar la agenda del siguiente año. Hasta noviembre la presentamos en JD a las organizaciones civiles. A partir del primer día de trabajo de enero ya estamos sobre lo que tenemos que hacer. No tardamos más que un mes o dos en planear (RC).

Debe saberse que algunas líneas de acción en lo estatal son retomadas del ámbito federal, específicamente del Instituto Mexicano de la Juventud. Es decir el Instituto estatal se suma o asume políticas o acciones que provienen del ámbito federal. Lo cual no impide que tengan algunas actividades que responden a iniciativas y propuestas estatales (como la del llamado Sabatón).

En general el Instituto no tiende a promover o crear política pública estatal para beneficio de los jóvenes, de hecho un comentario negativo de los entrevistados va en el sentido de que ni siquiera se propicia que los jóvenes se apropien de los proyectos y sean éstos los que generen o impulsen actividades, menos aun políticas. El Instituto (salvo el área de investigación), es una instancia activista, sobre todo desarrolla programas de servicios o actividades para jóvenes.

Sobre los proyectos y los programas, unos ya están hechos porque vienen del Instituto Mexicano de la Juventud; sin embargo nos los presentan. El Instituto está muy abierto a recibir opiniones y sugerencias (ES).

Le han dado mucha fuerza al sabatón. Es la propuesta más fuerte que han manejado ellos. Les ayuda a cumplir con las expectativas y se hace en diferentes zonas de Jalisco. Van y limpian las calles. Los jóvenes participan y eso llama la atención. Varios de nosotros participamos dando pláticas de prevención, con testimoniales de Barrios Unidos; y otros jóvenes también, con pláticas en diferentes lugares. Y sí se ve bonito, llamaron la atención. Pero no es algo que se quedará establecido por que los jóvenes no van a continuar con el trabajo, no hay algo de fondo (EG).

Se quedan hasta hacer un trabajo actual, pero no proyectan al futuro. Vamos a dejar las bases pero ustedes continúan con el trabajo. Que se les ayude a enamorarse del trabajo, que se lo apropien los chavos. Simple y sencillamente no se personaliza, es un trabajo de gobierno y al rato se acaba y ya no me interesa. Es difícil que los jóvenes se enamoren de los proyectos para que los quieran continuar. Los enamorados nada más son los que los hacen, los que hacen informes. Allí se quedó la cuestión (EG).

Un factor que contribuye a que la JD no pueda estar más atenta a las decisiones y tareas del Instituto es la falta de frecuencia en las reuniones. En los primeros años (2002 y 2003), por lo conflictivo del arranque, la necesidad de aprobar reglamentos y otras normatividades, la JD se reunió con mayor frecuencia de la solicitada en la Ley. Durante el 2004 y 2005 cumplió en la medida que se reunió formalmente tres veces cada año. En el 2006 se reunió en una sola ocasión en forma ordinaria, y se realizaron tres sesiones extraordinarias el mismo día (en el mes de diciembre), en la medida que urgía la aprobación de todos los pendientes acumulados por la falta de reuniones.

Si resulta corto el tiempo (de las sesiones ordinarias), lo que en ocasiones pasa es que nos citan antes. Obviamente el director tienen que hacer una propuesta y nosotros leer el proyecto, si tenemos alguna propuesta se la hacemos desde antes. Lo que sí es que deberían ser más reuniones, ahorita está muy centralizada (Francisco Javier Reyes= FJR).

Al inicio no estaba bien estructurado el Instituto y era muy conflictivo en cuanto a la eficiencia, la JD por lo tanto tampoco funcionaba, pero te puedo decir que ahora sí funciona (ES).

Tabla: síntesis de la periodicidad y participación en las reuniones de la JD, IJJ

Sesión	Fecha	Participantes
Instalación	12-3-2002, 13:00 hr.	Presidente de la JD. 6 secretarios de gobierno. Sin vocales ciudadanos
Primera sesión ordinaria	16-5-2002, 12:00 hrs.	Presidente de la JD. 5 vocales de gobierno. 5 vocales ciudadanos
Segunda sesión extraordinaria	25- 6-2002, 12: 00 hrs.	Presidente de la JD. 5 vocales de gobierno. 3 vocales ciudadanos
Segunda sesión ordinaria	25-3-2003, 13:00 hrs.	Presidente de la JD. 4 vocales de gobierno. 5 vocales ciudadanos

Tercera sesión ordinaria	29-4-2003, 12:00 hrs.	Presidente de la JD. 5 vocales de gobierno. 3 vocales ciudadanos
Cuarta sesión ordinaria	25- 9-2003, 12:00 hrs.	Presidente de la JD. 5 vocales de gobierno. 3 vocales ciudadanos
Quinta sesión ordinaria	10-12.-2003, 12:00 hrs.	Presidente de la JD. 5 vocales de gobierno. 1 vocal ciudadano
Sexta sesión ordinaria	23-1- 2004, 12:00 hrs.	Presidente de la JD. 6 vocales de gobierno. 4 vocales ciudadanos
Séptima sesión ordinaria	22-7-2004, 12:00 hrs.	Presidente de la JD. 4 vocales de gobierno. 5 vocales ciudadanos
Octava sesión ordinaria	7-9-04	No se encontró en internet
Junta desayuno	25-1-2005, (sin/hr.)	Presidente de la JD. 5 vocales de gobierno. 4 vocales ciudadanos
Novena sesión ordinaria	18- 4-2005, 12:00 hrs.	Presidente de la JD. 6 vocales de gobierno. 3 vocales ciudadanos
Décima sesión ordinaria	1-9-2005, 9:00 hrs.	Presidente de la JD. 6 vocales de gobierno. 5 vocales ciudadanos
Décimo primera sesión ordinaria	13-12-2005	No se encontró en internet
Tercera sesión extraordinaria	29-9-2006, 12:00 hrs.	Presidente de la JD. 5 vocales de gobierno. 4 vocales ciudadanos
Cuarta sesión extraordinaria Quinta sesión extraordinaria Sexta sesión extraordinaria	11-12-2006, 10:00 hrs. 11-12.-2006, 11:00 hrs. 11-12-2006, 12:00 hrs.	Presidente de la JD. 6 vocales de gobierno. 2 vocales ciudadanos
Décimo Segunda Sesión Ordinaria	19-2-2007	No se encontró en internet
Séptima sesión extraordinaria	27-2-2007, 13:00 hrs.	Presidente de la JD. 6 vocales de gobierno. 3 vocales ciudadanos
Décimo tercera sesión ordinaria	11-7-2007, 11:30 hrs.	Presidente de la JD. 6 vocales de gobierno. 4 vocales ciudadanos
Octava sesión extraordinaria	14-9-2007, 9:00 hrs.	Presidente de la JD (representante). 6 vocales de gobierno. 2 vocales ciudadanos

Como puede observarse en la tabla anterior, la participación de los vocales ciudadanos fue irregular, a diversas sesiones de la JD llegaron solamente dos o tres vocales de los seis. En cambio la presencia de los vocales representantes del gobierno puede considerarse consistente, usualmente asistieron a las reuniones cinco o seis vocales, además del Presidente.

Podría identificarse entonces como debilidad de los vocales ciudadanos en la toma de decisiones conjuntas de la JD, la falta de consistencia y presencia en las reuniones. La imagen que nos expuso en la entrevista la Coordinadora de Participación del Instituto, fue que los vocales ciudadanos casi no faltaban y participan activamente, sin embargo en la revisión de las actas esta visión se pone en duda ya que sólo en una ocasión asistieron los seis (incluyendo al Presidente del Consejo). En la medida que normalmente fueron minoría numérica, aunque los vocales se mostraran activos e interesados, y se tomara muy en cuenta su opinión, en cuestión de votos perdían la posibilidad de equidad en relación a los vocales del gobierno.

Mire, las organizaciones civiles, creo que como cualquier persona, están ocupadas. Hemos tenido la oportunidad de conocer organizaciones civiles que sí hacen lo que dicen que hacen. Habrá muchas otras que no lo hacen y son sólo de membrete. Afortunadamente las que seleccionó en su momento el licenciado Héctor Pérez Plazola, son cinco organizaciones que sí hacen lo que dicen y afortunadamente hemos tenido presencia en todas las sesiones de los miembros de la junta directiva. Han sido puntuales, han opinado, han cambiado renglones presupuestales y le quisieron apostar a la investigación. Y tan es así que se amplió una plaza más a esa coordinación, se abrió el CIEJU, se incrementó la red de investigadores. Ha sido buena su participación. Puedo decir que los invitamos a todos los eventos, y no asisten a la mayoría, pero en los que tienen que estar sí están, que es en las sesiones ordinarias y en la revisión de los programas. A lo mejor con el único que tuvimos un problema, porque no llegaba, fue con el representante de la FEU porque hubo cambio de administración; pero se le dio cumplimiento finalmente. Entonces creo que ha habido una buena participación. Discuten con los vocales del gobierno a la par, y afortunadamente como son organizaciones que participan en otros programas de gobierno también son conocidas (RC).

Además de las ausencias en las reuniones, debe ponerse de manifiesto que los vocales ciudadanos no aportaban desde una visión o causa común. En la lectura de las actas por lo general se evidenció la heterogeneidad, no llegaban a las reuniones con un análisis, propuesta o estrategia común a las juntas. De hecho difícilmente se apreciaron consensos y visiones conjuntas.

Yo creo que aquí como que no hemos pensado en conjunto, como que cada quien ha pensado en lo personal y en relación con el Instituto; pero pensar en conjunto y empezar a proponer cosas, no lo hemos hecho empezando por nosotros mismos. Estamos en otras representaciones como el CEPAPI, prevención del delito, en el Centro de Integración Juvenil y casi todos son instancias de gobierno y en algunos somos la única asociación civil que está representada (EG).

3.2 Comentarios en torno al Consejo

Acorde al Artículo 23 de la ley del Instituto, el Consejo es un órgano de consulta y de promoción de los programas y políticas destinados a la protección, bienestar y desarrollo integral de la juventud y al fomento de los valores humanos y comunitarios. En el Consejo no se toman decisiones que afecten al Instituto pero participa en la JD a través del Presidente del Consejo, y también puede realizar propuestas directamente al Director del Instituto para el mejor funcionamiento de esta institución

¿Por qué no hacemos un encuentro con organizaciones civiles? Toman acuerdos (en el Consejo) y el presidente va con el Director del Instituto y le dice, consideramos que el trabajo va bien pero le falta la atención a organizaciones civiles, ¿por qué no hacer un encuentro con estas organizaciones? Te sugerimos tales temas y te puedan ayudar estos

consejeros. Cualquiera de ellos es especialista en esos temas. Están más ligados al trabajo directo de la Dirección General (RC).

Sin embargo el trabajo del Consejo (en la etapa de este estudio), fue errático y si hubo logros no fueron visibles. Debe iniciarse mencionando que se instaló dos años después que la JD (24-8-2004). Realizaron un par de desayunos informativos con dependencias de gobierno y empezaron la reflexión sobre un mecanismo de coordinación y trabajo propios que no prosperaron. El presidente del consejo puso a debate una fórmula de trabajo por comisiones temáticas, mientras que el Director del Instituto propuso una lógica de trabajo por comisiones que atendieran regiones del Estado. Fue hasta un año después de integrado el Consejo (27-10-2005), que aprobaron realizar sus labores a través de comisiones temáticas, sin embargo para principios del 2006 no funcionaban las comisiones y de hecho aun no se asignaban algunas comisiones a consejeros, porque éstos ya casi no asistían. Así entonces, se creó el Consejo con dos años de tardanza y pasó casi un año y medio sin que lograra un acuerdo sobre como trabajaría. De hecho, no se sabe si el Consejo se reunió después de la segunda sesión extraordinaria celebrada el día 24 veinticuatro de enero del 2006, debido a que no se hicieron públicas minutas más recientes de las sesiones de Consejo. Aunado a lo anterior debe tenerse presente que la convocatoria pública para integrar al nuevo Consejo del CEJ, apareció en los periódicos el 7 de noviembre del 2007.

Tabla: síntesis de las sesiones del CEJ-IJJ
(Tomadas de la página del IJJ, el 28 de enero del 2008)

Primera ordinaria	24 -8-2004	10 consejeros	Instalación del Consejo Estatal de la Juventud. Presentación del Instituto Jalisciense de la Juventud.
Segunda ordinaria	8-9-2004		(No apareció el acta en la página)
Tercera ordinaria	6-10- 2004	7 consejeros	Lectura de la minuta del desayuno de trabajo desarrollado con la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado, el día 22 de Septiembre del actual.
Primera extraordinaria	18-11-2004	7 consejeros	Propuesta del Presidente del Consejo Estatal de la Juventud para establecer el plan de acciones del año 2005.
Cuarta sesión ordinaria	9-2-2005	7 consejeros	Lectura, discusión, y en su caso aprobación de las comisiones presentadas por el Presidente del Consejo en sesión anterior, y su asignación a los miembros del mismo.
Quinta ordinaria	22-9-2005	8 consejeros	Análisis del Plan de Trabajo 2004 – 2005.
Sexta ordinaria	27-10-2005	6 consejeros	Aprobación de la integración de comisiones, así como de los nuevos vocales del Consejo previamente acreditados. Revista del Consejo así como de la partida presupuestal
Segunda extraordinaria	24 -1-2006	6 consejeros	Asignación de las Comisiones Restantes. Síntesis informativa con relación a la identificación, tarjetas de presentación, personal del consejo, revista, etc.

Nota: públicamente sólo se puede acceder a estas actas del Consejos. No sabemos si tuvieron otras reuniones en el período estudiado.

Cabe mencionar que el Consejo solicitó al Instituto que contratara o designara a una asistente que diera seguimiento a sus tareas y pidió también apoyo para reproducir una revista del Consejo (el Consejo aportaría contenidos y el diseño). La respuesta fue que no se presupuestaron recursos para el Consejo y por ello debían esperar a ver si el Instituto podría derivar una parte del presupuesto a estas solicitudes. En principio debería esperar al presupuesto del año entrante para hacer su solicitud.

En síntesis, el Consejo no logró operar e incidir en las acciones del Instituto, en ese primer período. Comenzó tarde y sin una propuesta de trabajo que pudiera ser compartida entre todos los miembros (el Director causó división con sus propuestas), además de que no recibió el apoyo que solicitó al Instituto. En estas condiciones el Consejo no puede considerarse como un actor que incidiera en el Instituto.

4) Fiscalización

En las actas se aprecia que los vocales de la JD se han capacitado poco a poco en tareas que les competen. Para ello han sido importantes las reuniones informales en donde han expresado sus dudas y aclarado detalles. Concretamente un tema problemático ha sido el del presupuesto. Han optado por tener reuniones previas para entender y analizar los capítulos, partidas, cuentas y demás conceptos previstos en los anteproyectos, de tal manera que pudieran llegar a las sesiones de la JD con las menos dudas posibles para aprobarlos.

Había una falta de atención porque no siempre se mandaba con tiempo la invitación (a las reuniones). Se ha mejorado mucho en eso. Lo que sí es que, en torno al presupuesto, siento que podrían ellos detallar un poco más los gastos. Eso no nos toca a nosotros, Contraloría lo debería hacer. Están muy generales los rubros y no nos permite realmente tener claridad sobre la pertinencia del gasto, si convino o no (FJR).

Una muestra de su perspicaz participación en relación al presupuesto se dio en la quinta sesión extraordinaria cuando los vocales cuestionaron el envío de recursos a un capítulo que no le correspondía: “¿Por qué el dinero se envió al capítulo 1000 que tiene que ver con servicios personales, es decir, con pago de nóminas y prestaciones a los empleados? A lo cual el

Licenciado Raúl Vargas de la Torre, señala que la indicación que Finanzas dio al momento de hacernos saber el incremento que nos darían, fue que momentáneamente lo incluyéramos en dicho capítulo 1000. Sin embargo, dicha cantidad se gastará dentro de los capítulos 2000 y 3000” (transcripción de la quinta sesión extraordinaria, JD).

Sin embargo, también se puso en evidencia que los vocales no tienen toda la información a tiempo y en forma. En la ya citada sesión extraordinaria los vocales apenas fueron enterados de un desfaldo al IJJ, que se había efectuado un par de años antes. Si bien pueden fiscalizar algunos procesos, de otros no llegan a tener conocimiento.

¿Quién fue Diego Cabral? Distrajo dinero del presupuesto del Instituto, de las cuentas de banco, para depositarlas en su cuenta personal. Esto fue en el año 2002 a finales, presentamos denuncia penal (sesión quinta extraordinaria, JD).

De igual manera cabe decir que no se identificó alguna fórmula de evaluaciones aplicada a los recursos o programas del Instituto, que hubiera realizado la JD. Da entonces la impresión de que la fiscalización se limita a lo que se presenta o debate en las sesiones.

5) Paridad en la Cogestión

En las decisiones tomadas por la JD, los votos de ciudadanos y representantes de gobierno son tomados por igual, una persona es igual a un voto. Aunado a lo anterior la normatividad del Instituto en cuestión numérica de la JD, posibilita condiciones de equidad. Sin embargo existen límites en la toma de decisiones, tal es el caso de los presupuestos en la medida que existen rubros que no pueden modificarse o también en la planeación sobre la cual pueden opinar pero difícilmente realizar modificaciones de fondo. Otro tipo de límites podría ser el autoimpuesto, resulta relevante que la JD siendo la autoridad máxima no pretendieran generar políticas públicas de atención a la juventud para que fueran instrumentadas en lo local. Existen mejores condiciones de paridad para la toma de decisiones que en otras instancias similares, pero son acotadas, limitadas por aspectos externos a la JD y también por la visión o capacidades de los vocales, que no pueden o no han logrado ir más allá de la agenda definida para las sesiones, en el sentido de aprovechar la equidad para plantear políticas de trascendencia estatal.

Hay cosas donde no tenemos tanta incidencia nosotros. Sí podemos hablar sobre el presupuesto y solicitar que se modifique un rubro del presupuesto. También solicitar

cambios de cuestiones como de publicidad para que fuera hacia otra cosa, como es una dependencia de gobierno, descentralizada y todo. Pero finalmente son parte de gobierno con empleados públicos y hay cosas donde no podemos influir. Por ejemplo: los empleados públicos reciben muchas prestaciones e incentivos, las normales como el aguinaldo pero también otras más como el día del servidor público, entre otros. Ves los presupuestos que se generan por estas prestaciones, y piensas en todo el trabajo que se podría hacer. Podrían abrirse varios programas y realizarse varios trabajos, pero no podemos decidir sobre los presupuestos ya asignados (ES).

Hasta ahorita ha funcionado muy bien la JD. Siempre se han tomado decisiones unánimes. Un punto que voy a comentar es con respecto a la investigación. De pronto un vocal dijo que debería de apostársele más al tema de la investigación. El director dijo que estaba bien, pero en este presupuesto no era posible, para el próximo año con gusto. Ya tenemos el CIEJUV y la red estatal de investigadores. Entonces las propuestas que llegan son escuchadas y atendida (RC).

Sí se podrían generar políticas, pero obviamente esas ya no serían en las sesiones ordinarias. Tendrían reuniones de trabajo aparte, pero pueden reunirse. De pronto lo que decidieran el director lo revisa y decide si es una propuesta del IJJ; pero hasta ahorita no se ha dado. Se ha opinado mucho, por ejemplo, sobre el organigrama y por eso se han dado modificaciones. Hemos modificado rubros en el presupuesto, más en publicidad, meten más en investigación, y un poco más en prevención (RC).

6) Recursos

La JD es una instancia públicamente poco visible en la medida que el Presidente y sobre todo el Director, son la imagen pública de la institución. Aunado a lo anterior, si bien el IJJ tiene su presupuesto, propiamente a la JD no se le asignan recursos por el tipo de actividades que realiza (analizan y toma decisiones), no cuentan con programas o desarrollan actividades propias. Estos aspectos no favorecen su visibilidad.

En realidad la JD no se ve. Está tras bambalinas. No tiene una presencia real ante el público... Sí se tiene una presencia puntual en eventos y actividades, cuando se nos convoca o se nos invita, pero esa es la presencia pública, no más (ES).

El Consejo no se incluye en el presupuesto del Instituto, pero lo que requiere el Consejo se lo proporciona el Instituto. Por ejemplo, pidieron tarjetas de presentación. Si quieren de pronto hacer algún evento pueden utilizar las instalaciones (RC).

Vale también comentar que el Consejo como instancia, no cuenta con recursos para desarrollar actividades porque su función primordial es retroalimentar y orientar el trabajo del Instituto. Si bien consideraron conveniente generar una revista de opiniones y reflexiones sobre temas de la juventud, el apoyo no les fue otorgado. La falta de recursos dificultó su efectividad en la comunicación interna (por la falta de un asistente) y la posibilidad de visibilizarse a través de difundir sus opiniones vía la revista.

IV. Elementos externos que influyen en la cogestión

1) Impedimentos operativos de implementación

La JD al parecer tiene pocos impedimentos para realizar formalmente las funciones descritas en la Ley. Los Impedimentos que influyen en la labor de la junta pueden considerarse tanto operativos como de interacción entre los vocales: No son convocados a sesiones, se subordinan a los tiempos del Presidente, se les dificulta asistir a reuniones, no siempre les llega la información (a tiempo), no se genera una comunicación cotidiana entre vocales y no llegan con propuestas pensadas y conjuntas, entre otros.

Uno impedimento operativo que influye en la periodicidad y continuidad de las reuniones es la subordinación de la JD a los tiempos disponibles del SGG (Presidente de la JD). En la medida que su cargo público le obliga a atender asuntos urgentes del estado y a depender de las órdenes del Gobernador, relega las reuniones de la JD. Debe tomarse en cuenta que sin el SGG (o su representante), no se realizan las sesiones de la JD. Así entonces se limita la posibilidad de reuniones ordinarias y extraordinarias a la disponibilidad de una persona, por qué el director no tiene facultades para presidir las reuniones.

Otro impedimento se relaciona con el desconocimiento de asuntos técnicos vinculados a la burocracia gubernamental. Por ejemplo, para analizar el presupuesto además de conocer los rubros y códigos usados en la administración para ordenar el presupuesto, también deben conocer los derechos y prestaciones de los trabajadores del sector público, así como otros aspectos ligados a la práctica de la burocracia.

Por último se podría mencionar, tal vez como aspecto secundario, la falta de información sobre problemáticas de la juventud en Jalisco, ligadas a la toma de decisiones del Instituto. En referencia a que no existían fuentes de datos e información específica sobre la juventud de Jalisco, salvo los producidos por encuestas realizadas nacionalmente.

Quizás conocer más la administración pública, conocer cómo se organizan y se mueven las cosas en concreto, articularnos para generar políticas públicas. Me acuerdo que tardó muchísimo en salir la encuesta nacional de la juventud y no había una encuesta

local, sólo había el capítulo Jalisco y cuando entramos no había un diagnóstico o por lo menos no lo conocíamos nosotros. Teníamos algunos datos duros como cuántos jóvenes habían y algo sobre drogadicción, pero en sí datos que orientarán el trabajo del IJJ tardaron en salir (FJR).

2) Falta de vinculación y comunicación política

Si bien la JD toma decisiones sobre el IJJ, no genera política pública y tampoco influye o articula acciones de otras instancias de gobierno en relación a las políticas sobre la juventud. Es decir, realiza acciones en torno a la juventud pero no se le reconoce como la entidad gestora y coordinadora de las políticas estatales. Es evidente que secretarios de diferentes dependencias participan en las sesiones, sobre todo cuando se trata de aprobar presupuestos y agenda de trabajo, sin embargo pareciera que la existencia del Instituto no ha generado una mayor coordinación entre instancias de gobierno, y en continuidad, no se percibe una labor coordinada de carácter estatal para generar y articular políticas públicas en beneficio de la juventud.

Considero que debería de tener la JG más funciones. Obviamente se aprueban presupuestos, cargos, perfiles de gente, programas, se aprueba todo ahí. Pero mi impresión es que socialmente los temas de la juventud están muy aislados. La Secretaría de Educación decide una cosa. Cultura decide otra cosa. Por eso, la JD debería tener más facultades sobre los temas de juventud. Los asuntos sobre la juventud deberían decidirse en el Instituto de la Juventud. O sea que para toda acción de gobierno que tomaran las secretarías, el filtro o la decisión final, para actuar en función de los jóvenes, pasara por el Instituto (FJR).

Los programas ya están formados. Entonces lo que toca es que debería haber una coordinación (entre secretarías), que la política pública en favor de los jóvenes partiera del Instituto. Vamos a casos concretos. Por ejemplo, la política de empleo juvenil que realmente surgiera de ahí, que antes de que llegara a la secretaría de economía se tomará una decisión en esa línea. Que se pusiera un candado para que se gestionara en el seno del Instituto, para que hubiera una consulta y un consenso mayor. Aunque algunas cosas están en el plan de desarrollo pero debería tratarse ahí... La propuesta sería al revés, que en las diferentes instituciones como la Secretaría de Educación tuvieran un área o coordinación de la juventud. Te digo que existe la coordinación pero creo que daría mayor fuerza ese asunto si la ley le diera más peso (FJR).

3) Elementos en torno al ejercicio de influencia

Un aspecto relevante en relación a las acciones gubernamentales en torno a la juventud es la influencia y jerarquía de agendas y programas. Como ya hemos sugerido, en el caso del IJJ se da un lugar relevante a los concursos, premios y otros programas que son promovidos desde el nivel Federal, y son retomados o adaptados para su uso en lo estatal. El motivo fundamental es que el IMJ aporta recursos económicos para implementar los programas que promueve. No extraña entonces que exista una influencia perceptible de la instancia federal sobre las actividades del IJJ.

En relación al Instituto Mexicano de la Juventud la idea es que ellos marcan cómo debemos manejar las políticas públicas de la juventud. La federación debe de marcar la norma. El IMJ nos facilita recursos económicos mediante convocatorias, o si nosotros operamos sus programas, ellos nos dan recursos. Aun que seamos del gobierno estatal nos dan recursos por el tema de la juventud. Lo común es que las dependencias de gobierno obviamente tenemos un presupuesto por parte del estado, los institutos municipales de la juventud igual. La federación puede bajarles recursos si participan en convocatorias o en algunos programas, aun con presupuesto del ayuntamiento (RC).

El centralismo a nivel federal repercute en las instituciones de aquí. Digamos que no en las decisiones, pero sí en los programas. Traen muchos programas que deben de impulsarse aquí en Jalisco. Es bueno porque fue la forma de arrancar el Instituto local. Yo la discusión que planteo es que el IMJ y el local, más que ejecutores deberían convertirse en gestores y las instituciones de la sociedad deberían ser los implementadores. Ellos deberían volverse supervisores. El recurso debería proporcionarse al conjunto de organizaciones de la sociedad civil para que ejecuten y que ellos vigilen, deberían ir involucrando y dar responsabilidades, un tipo de concesiones supervisadas (FJR).

En una ocasión solicitamos un apoyo para el torneo de debates y resultó que el mismo organismo de la juventud (federal) tiene su torneo de debates y todos los recursos los enfoca a su trabajo... La razón que se me dio fue que nos negaron el apoyo porque ya lo hacían a nivel federal. Yo me preguntaba ¿si existe quién lo hacen, quién se dedica a promover el debate, por qué no apoyarlos a ellos? (FJR).

Otro aspecto en el ejercicio de influencia se relaciona con la presencia del SGG en la JD. Por un lado se mencionó que las sesiones de la JD sólo se realizan cuando él está presente, por lo tanto dependen de sus tiempos. Por otro lado es el portador de la opinión del gobernador y la hizo valer en la elección de candidatos. Por último vale destacar que es el fiel de la balanza en las votaciones aunque no suele ejercer esta posición. Por ley se nombran seis vocales de gobierno y seis vocales ciudadanos en la JD, y él tiene el voto de calidad, sin embargo debemos recordar que en la práctica difícilmente acuden a las reuniones los seis vocales ciudadanos, y en cambio acuden mayoría de los vocales del gobierno. Debe tenerse presente también que se tardaron dos años en crear el Consejo y por lo tanto no participaba el presidente del Consejo

en la JD. En términos prácticos además del ejercicio de autoridad del SGG, la inasistencia de los vocales ciudadanos posibilita mayor influencia de los vocales de gobierno.

Las secretarías, sin duda, no faltan; los vocales (ciudadanos) a veces unos y a veces otros. De los vocales, por lo general, de cinco llegamos tres a cada reunión (ES).

4) Posturas y visiones entre organizaciones y gobierno.

En principio, al posibilitar en términos de equidad su representatividad en la JD y al darles cabida en el Consejo, pareciera que se reconoce la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en el trabajo con jóvenes y como parte del trabajo que el Instituto desea realizar. Es una forma de reconocer y valorar positivamente la experiencia y vivencia directa de algunas organizaciones en los problemas sociales que atañen a los jóvenes.

Lo que nos favorece es que somos la voz de la gente. Porque ellos hablan desde un escritorio, desde un edificio de siete pisos, desde sus puestos de dirección. Pero la realidad de la sociedad no la tienen. O sea, si hablamos de prisioneros ellos hablan de números y hablan de lo que se hizo, de cuántos asesinatos y violaciones se tienen; pero no sienten realmente por qué cometió la violación, qué esta de fondo, qué sufrió esta persona, por qué éste mató o por qué bajó a esta situación. No les interesa. En lugar de hacer más cárceles, porque esa es la otra, están construyendo una nueva prisión; pero las vas a llenar todas, ¿qué estás haciendo para que la gente no caiga en prisión? ¿Cómo les vas a ayudar o qué les ofreces? mejor trabajo y bien pagado. Podemos ser como la conciencia y decirles, oye no los golpees ni los maltrates, quieres que te traten con respeto pues trátalos con respeto (EG).

El IJJ le ha dado mucho juego a las organizaciones civiles porque entendemos que son las especialistas en el trabajo de diversos temas (RC).

Por ejemplo, me llaman de Tepatitlán mi red de voluntarios y quieren una plática sobre la prevención de adicciones. ¿Cuándo quieres la plática? Para tal día. Yo no puedo tener especialistas de todos los temas y por eso le hablo a Barrios Unidos y les pido que me apoyen, ellos me dicen que sí. Barrios Unidos no gasta porque nosotros los llevamos, el municipio ofrece el café, las galletas y la comida, dan la plática y nos regresamos. Esa es la manera en que trabajamos con las organizaciones civiles (RC).

Sin embargo no se facilita la participación de las organizaciones en la acción del Instituto. Pareciera que el IJJ ve a las organizaciones sociales y civiles como parte de su objeto en planes o líneas de acción, pero no se abre a que definan o aporten a la programación y diseño de actividades del Instituto, salvo los vocales de la JD. Debe contemplarse que el IJJ tiene explícitamente entre sus servicios la asesoría para formación de Asociaciones Civiles y suelen invitar a las organizaciones a eventos, conferencias y talleres. El Instituto tiene además

programas como la red de investigadores, en los cuales participan representantes de organizaciones y/o las organizaciones mismas, pero existe la limitante general de que las organizaciones no participan en el diseño de los programas, en las agendas y aun menos en los presupuestos (sólo los vocales ciudadanos de la JD tienen alguna influencia en la agenda del Instituto). Debe mencionarse que los Municipios tienen más influencia en las agendas en la medida que se les toma opinión sobre fechas para el desarrollo de talleres, pero en términos generales los programas y agendas casi no varían de un año a otro.

Entonces puede usted encontrar el contacto con organizaciones civiles dentro del IJJ en todo su contexto. En la JD toman decisiones, en el Consejo asesoran para que esto que hacemos realmente esté bien enfocado. En el programa de prevención integral juvenil de intercambio con otras organizaciones o con los municipios; en el programa de participación en donde el Instituto los está buscando para un encuentro con organizaciones civiles, y en el programa de estímulos juveniles a través de la tarjeta poder joven (RC).

Ligado al Centro de Investigación y Estudios de la Juventud (CIEJUV) existe una red de investigación donde participan muchos académicos... Son académicos vinculados a diferentes universidades y participan organizaciones civiles. Entre todos participan en la elaboración de una revista sobre el tema de la juventud. Esta es otra manera en la cual las organizaciones civiles pueden participar. (RC).

En el programa de participación juvenil se da asesoría para la constitución de organizaciones civiles para que se constituyan legalmente (RC).

Que la agenda sea armada por el personal del Instituto, no ha obstaculizado que algunas organizaciones propositivas propongan la realización de actividades en el contexto de la agenda del Instituto. Si bien esas actividades logran ser momentáneamente importantes no por ello se convierten en una línea de trabajo IJJ-OSC, ni se incrustan como programas permanentes del trabajo del Instituto.

En relación al proyecto de los talleres en los municipios fue una actividad muy bonita. Nosotras (Misión Mujer) lo promovimos, diseñamos el proyecto, lo desarrollamos y realizamos junto con la Secretaría de Desarrollo Humano y el Instituto. Vaya, fue trabajo de Misión Mujer. Entonces se visibiliza la institución pero no se ve la JD (ES). Yo tengo dos maneras de contactarme con ellos, porque llegan o porque los busco. Los que llegan regularmente tienen un oficio con una petición de apoyo económico para realizará algo... La otra parte es que yo los busco, precisamente porque el Instituto se ha dado cuenta de su trabajo. Estamos trabajando con las organizaciones tan de la mano que este año, estamos planeando un encuentro en el mes de julio con organizaciones civiles juveniles (RC).

Es compleja la relación de apoyos del IJJ hacia las organizaciones. Es un hecho que el IMJ brinda financiamiento a proyectos de organizaciones que trabajan con jóvenes y los Institutos estatales se encargan de difundir esta convocatoria. Tal vez eso contribuye en la

imaginación de algunas organizaciones a creer que el IJJ puede también financiar sus proyectos. Claramente el Instituto estatal no dedica presupuesto a financiar proyectos elaborados por las organizaciones, de hecho, no remunera servicios que las organizaciones prestan al Instituto (como impartir talleres a los municipios). En un momento dado sólo brinda apoyos de asesoría y específicos en especie para que las organizaciones desarrollen actividades programadas.

Si una organización ocupa un servicio, vengo y lo pido. Necesitamos hacer un evento y queremos apoyo, en el estado no hay un presupuesto que diga, van a destinarse 10 pesos para organizaciones civiles. ¿Por qué? Porque la decisión de asesorar a las organizaciones civiles sólo tiene el costo de una reunión en mis instalaciones. Oye, necesito que me ayudes a difundir mi evento, échame la mano con carteles. Eso entra en el renglón de publicidad. Oye, voy a hacer unos talleres y por favor apóyame con el tema de medio ambiente. Entonces le hablo a una organización civil y los pongo en contacto. Entonces no necesitamos tener un presupuesto directo para las OSC. Sin embargo, a través de programa de participación sí podemos apoyarlas, y este sí tiene presupuesto (RC).

Si las organizaciones civiles ocupan dinero, sale pues ahí esta (hace referencia a la convocatoria de proyectos del IMJ, dando a entender que esa sería la vía para obtener fondos)... ¿Qué pasa con los apoyos pequeños? Esos sí se pueden apoyar. Yo cotizé con mis proveedores, tengo tres cotizaciones, pago la más económica y luego voy y me cercioro de que se haga el evento, de que se use para lo que me dijeron que se iba a utilizar, y eso firmamos un convenio de colaboración. Así funcionamos en el estado (RC).

Entre todos esos claroscuros se vislumbra al IJJ como un actor que pudiera generar redes de articulación y apoyo entre las organizaciones civiles que trabajan con jóvenes. Se plantea que las redes pudieran potenciar intercambios entre las organizaciones, para beneficio del sector.

Mientras tu mercado sean los jóvenes entre los 12 y los 24 años, me interesas. ¿Por que los quiero reunir? Porque me he dado cuenta de que conozco 100 organizaciones probablemente, y entre ellas no se conocen. La necesidad de una se la puede cubrir la otra, pueden tener intercambios y se pueden ayudar (RC).

El trabajo de las organizaciones civiles en el interior del estado todavía es pobre. Apenas son grupos de chavos que empiezan medio a constituirse y que no entienden muy bien cómo hacerlo. En la zona metropolitana creo que si hay una presencia real de las OSC juveniles. Hacen sus esfuerzos, procuran relacionarse con dependencias como el DIF y la procuraduría. Buscar patrocinios de empresas y llegan finalmente con nosotros para que les apoyemos en algunas cosas cómo sería saber presentarse (RC).

V. Capacidades de las organizaciones para la incidencia y la cogestión

Vale la pena iniciar comentando que las organizaciones de jóvenes o las que trabajan con ellos, no necesariamente pretenden institucionalizarse. De hecho hasta podrían intentar evadir la rigidez que viene con la institucionalización y nos encontraríamos entonces con perfiles sumamente diversos entre las organizaciones.

Tenemos que comprender que en muchas ocasiones la razón por la cual se juntan (los jóvenes) es informal, música, danza, arte. De hecho no necesitan la institucionalidad pero nosotras sí porque tenemos tiempos, tenemos horarios, trabajo acumulado. Entonces yo ya no se si vuelvo a trabajar con ellos (el Instituto) en municipios porque me implica toda una mañana o un día (ES).

Algo que tiene el IJJ es que muchas de sus acciones son con grupos que en algunos casos son informales. Por ejemplo, nosotros participamos con una conferencia en un evento en los municipios. La inauguración duró muchísimo tiempo y nosotros llevábamos al conferencista que estuvo esperando como dos horas a que le tocara su participación. La participación era muy lenta y la coordinación no se movía, se les olvidó el cañón y terminamos muy tarde. Creo que a veces, como el Instituto trabaja con grupos juveniles, nos encontramos con que existen grupos muy profesionales y otros muy informales (ES).

1) Intereses de las organizaciones

Las organizaciones que postulan a vocales de la JD, se acercan a colaborar con el Instituto porque buscan genera un mejor espacio de atención especializado para los jóvenes, pero también y desde la perspectiva propia de la organización, algunas se acercan para satisfacer necesidades e intenciones (que pueden ser muy legítimos). Algunas buscan apoyos económicos del gobierno, otras pretenden darse a conocer públicamente (mayor visibilidad), lograr mejores niveles de interacción e incidencia con actores gubernamentales, y/o ganar prestigio en la sociedad por su participación en consejos de carácter estatal.

Para nuestra organización te da un nombre y genera prestigio, te abre puertas y te va posicionando. Es la oportunidad de opinar sobre ciertos asuntos. Además nos gustaría opinar en políticas públicas, que no lo hemos hecho en la medida adecuada, también por estar novatos (FJR).

Hemos solicitado apoyos que sí se nos otorgaron. Precisamente en el congreso de Barrios Unidos nos colaboraron con publicidad, con el pago de algunas cosas que nos hacían falta. En ese sentido sí nos han apoyado (EG).

Creo que más bien un trabajo conjunto para el bienestar de los jóvenes. También es algo que muchos dicen, van a estar en la junta de gobierno y me van a dar un sueldo, voy a poder arrimar recursos a la institución. Como que buscan tener un reconocimiento y que

tenderán algo. No se ve que es un lugar donde se puede opinar en representación de muchos y donde se puede buscar algo en beneficio de los demás. Creo que por ahí la cuestión es no buscar en lo personal o para la institución, voy a estar allí por se benefician todos los demás, se benefician todos los jóvenes, y yo voy a salir beneficiado (EG).

Lo que sabíamos era que fue una invitación a las organizaciones más importantes. En ese momento pretendíamos serlo. No sé si lo éramos. Teníamos logros, pero teníamos mucho por hacer. La intención era que lográramos posicionar nuestra área de acción que es el debate, reflexionar además sobre la falta de formación ciudadana y para poder incidir en generar política pública (FJR).

2) Capacidad organizacional (y recursos de las organizaciones)

Primero debe tenerse presente el hecho de que existe una práctica al parecer incoherente vinculada a la selección de los vocales a la JD. Éstos deben ser propuestos por una organización pero son elegidos por su trayectoria personal y no necesariamente representan a una organización. Es decir, formalmente no se selecciona a una organización para participara como miembro de la JD y por esta razón las organizaciones no tendrían porque comprometerse con el proceso del Instituto.

Ahora bien, las organizaciones que comparten con el vocal la responsabilidad de participar, son desiguales en relación a sus capacidades y recursos. Tiene presencia una organización que visiblemente posee mayores capacidades en la medida que cuenta con personal profesional pagado que trabaja de tiempo completo en la organización, tiene un área de trabajo específicamente destinada a la interacción con el gobierno y cierta estabilidad financiera que le posibilita dedicar tiempo para reflexionar y participar en la JD. En el extremo contrario, participan representantes cuyas organizaciones cuentan únicamente con personal voluntario, que sólo puede destina sus ratos libres, que no tienen un local para reunirse, que no tienen recursos en lo económico y por el reducido número del personal no requieren de estructura organizativa. Entre estos niveles existe un par organizaciones más y cabe recordar que en la JD también participó un vocal que no era parte activa de una organización.

Una fortaleza que tiene Misión Mujer es que es profesional. La gente reconoce que es una institución profesional y eso nos ha ayudado para ganar y conservar espacios. Es importante mostrar una institución que cumpla, que llene los requisitos, que esté actualizada, y que sea transparente, para ser parte de estos consejos y de estas juntas directivas. Yo creo que una fortaleza es eso. No mandamos a una mujer que no tienen nada que hacer y que quiere ser voluntaria o alguien que va de vez en cuando. Nosotras presentamos gente preparada. Creo que hay compromiso, eso lo veo como fortalezas.

Otra fortaleza es que en las cosas donde nos comprometemos las cumplimos. Por eso yo les digo que debemos ser muy cuidadosas en que nos comprometemos (ES).

Misión Mujer tiene un área de trabajo específica para la relación con organizaciones y juntas de gobierno o similar, lo cual me parece muy importante porque no todas las organizaciones tienen un área similar (ES).

Ha habido eventos donde yo he participado y otros donde yo les he dicho que no puedo. Si quieren, puedo participar en éste, y hasta ahí. No me comprometo a más, pero los apoyamos. Yo he sabido que Barrios Unidos ha participado en muchas cosas, en muchos eventos, sobre todo en algunos que tienen que ver con el tema de la drogadicción. Siempre se muestran muy abiertos a realizar actividades y modificaciones a los planes. Lo que pasa es que nuestra carga de trabajo (de la organización) es pesada y te puedes sumar a algunos eventos, pero no a todos. Vía el Instituto dimos unos talleres en los municipios. Era algo que si estaba en nuestra área, era algo que podríamos hacerlo. Se los propusimos y los hicimos. Cosas así, pero tu participación depende de tu disponibilidad y de tu capacidad de trabajo (ES).

Yo creo que está ese detalle de la capacitación de nosotros mismos, saber hasta dónde podemos llegar, hasta donde podemos hacer cosas en la JD, cuál es mi función, qué puedo hacer y qué no puedo hacer, hay recursos o no hay recursos. Anteriormente había recursos, y después ya no, y luego tenías que entregar una propuesta, y después de la propuesta ver si se aprueba, si sale el recurso o no y es todo un proceso. Pero debemos meternos al fondo y realmente aquí no nos metimos al fondo. Hasta ahorita yo creo que toda la junta no sabe hasta dónde puede llegar y hasta dónde es su limitante. Yo creo que no hemos trabajado ni siquiera hemos llegado a la mitad (EG).

No podemos dejar de observar que las organizaciones, si bien cuentan con algunos recursos, éstos son acotados y marcan límites importantes en su capacidad de acción. Obviamente están limitadas en recursos económicos pero una carencia importante se aprecia en torno al tiempo del que disponen los miembros de la organización para las actividades de la JD o el Instituto. Como muestra vale recordar que fueron notorias las inasistencias de los vocales ciudadanos a las sesiones de la JD.

Una debilidad que sí le veo a las organizaciones son los recursos. Se tienen muchas iniciativas, tal vez muy buenas; por ejemplo, nosotros quisiéramos hacer muchos manuales, pero no podemos hacerlos, no podemos hacer promoción y difusión porque no tenemos los recursos (ES).

Hay ocasiones en las cuales verdaderamente no se tienen tiempo. Por ejemplo, para mí la prioridad es mi trabajo y ahorita hemos tenido bastante trabajo. Viene nuestro congreso nacional y tenemos ya un programa de televisión en María Visión. Entonces el tiempo empiezan a reducirse. Además algunas de las cuestiones que nosotros hemos estado manejando es que debemos darnos tiempo personal, porque llegaba el tiempo que estábamos muy saturados y nada de momentos con la familia, con los hijos y con la esposa; nada de momentos personales hace daño. A veces porque tenemos el compromiso y varias cosas no nos damos el tiempo: pero si planeamos las cosas y las organizamos no deberíamos de tener mucho problema (EG).

Realmente como institución (Mar Adentro) tenemos necesidades, pero como política decidimos no solicitar recursos locales. Buscamos apoyo económico para hacernos de

un lugar físico o rentar para los debates, pero nuestra acción no puede estar sujeta a los designios del gobierno local; por eso aplicamos buscando apoyo económico en lo federal, ahí no había restricción alguna (FJR).

Obviamente, toda la gente que participa tanto en la JD como en el Consejo tienen escuela, trabajan y demás. Así que todo va a en relación a la disposición de sus tiempos, pero la disposición del Instituto es apoyarlos (RC).

3) Capacidad propositiva, límites en el conocimiento y visión

Si bien la falta de recursos económicos y de tiempo, son importantes, otra limitante relevante en espacios como la JD es la falta de visión, de estrategia y acción conjunta por parte de los vocales ciudadanos. Se apreció que entre dos o tres de los vocales (que si representaban organizaciones), existía la confianza suficiente para invitarse a charlas o eventos, pero no se observó la intención de articularse o el interés para diseñar una estrategia de acción conjunta al interior de la Junta. Obviamente tampoco se evidenció que existiera la confianza para actuar públicamente en forma articulada, impulsando o cabildeando políticas o acciones en favor de la juventud.

No se ha llegado a una interacción, a ponerse de acuerdo, a cabildear para llegar con una propuesta, con una visión como representantes de organizaciones ante la JD. Nunca se ha hecho eso. No se da la relación con las organizaciones a ese nivel (ES).

¿Hemos intentado incidir en alguna política? No. Hemos logrado que el tema de la mujer sea reconocido, que siempre los temas incluyan a la mujer y la visión de género. Pero algo concreto como decir queremos influir en esa iniciativa de ley no se ha planteado. Ha habido cosas buenas del Instituto en cuanto al trabajo de los jóvenes. Se han hecho bolsas de trabajo y fortalecimiento de empresas productivas de jóvenes, pero no una política (ES).

Nosotros podemos influir y podemos proponer en cuanto al tema, pero realmente no nos lo hemos planteado una iniciativa (de política) en concreto y no te puedo decir si se llevaría a cabo. Curiosamente en la junta nadie lo ha planteado... Por lo menos a mí no me ha tocado que se haga una propuesta, entonces tampoco te puedo decir qué pasaría si alguien propusiera algo (ES).

Nunca ha surgido que algún vocal proponga al Instituto buscar la forma de coordinación entre instancia, o alguna ley, o generar política de gobierno relativa a la juventud. Nunca se ha propuesto, y quizá lo fundamental y lo prioritario ha sido la promoción del Instituto, de los programas locales y federales, y la promoción de los organismos municipales. Eso ha estado como prioridad, ha sido el eje de la acción. Tomando en cuenta que es poco el tiempo que tiene de formado el Instituto no se ha propuesto nada como en ese sentido (FJR).

Sin embargo, y a pesar de que no se han generado propuestas para realizar estrategias conjuntas (y menos de carácter público), han logrado consensos en propuestas específicas

como fue la de ampliar la instancia de investigación del Instituto, en la medida que la información era necesaria y en mediano plazo sería importante para la toma de decisiones en torno a la juventud.

En su momento lo dijimos cuando no había productos, que se dedicaran a investigar más porque la información viene de México... En ese momento no existía un departamento de investigación, ni presupuesto asignado. Nosotros queríamos más gasto y proponíamos que se recortaran otros, y en el conjunto se aprobó que ciertos gastos de inversión eran necesarios. Sí se nos escucha, se toma en cuenta la opinión de la JD, hay posibilidades de decir las cosas (FJR).

Al parecer las organizaciones no estaban preparadas para participar en este tipo de espacios de interacción pública con el gobierno. Desconocían los objetivos, las normas y al parecer no comprendían cabalmente los alcances de su acción. Aunado a lo anterior les tocó la creación del Instituto, iniciar de cero. En este sentido eran organizaciones que estaban en proceso de aprendizaje y de ubicación en este espacio público.

No estaban planeado; la invitación, las convocatorias y todo el proceso, al principio era así como todo mundo, a la tierra que fueres has lo que vieres. Ver de lo que se trata todo esto y después ves qué es lo que podemos hacer y cuál es nuestro papel... Cuando nosotros llegamos, y digo nosotros porque me ha tocado ir a algunas reuniones, empiezo a mirar y me digo ¿de qué se trata todo esto? Tenía idea de qué se trataba, pero realmente no compro bien el concepto. Voy a preguntar, a ver de qué se trata, cuál es mi papel aquí, qué debo hacer yo (EG).

El seguir aquí nos ha enseñado a nosotros en lo personal un poquito. Que podemos levantar la voz por los demás jóvenes que no la levantan, a proponer. Creo que si seguimos ahí, lo que ahorita planteábamos, trabajar en conjunto, planear en conjunto, que la JD planteé cosas para los jóvenes de Jalisco; pero algo que trascienda, que vaya más allá, que no sean nada más aspirinasos o cumplimientos (EG).

No ha habido realmente como Instituto el exigir al gobierno un aumento en el gasto de educación o de empleo... En lo que sería política pública, digamos que no ha habido la posibilidad de trascender un programa para llegar a una propuesta más social. Como el trabajo del Instituto ha estado volcado a la consolidación del Instituto, a lo mejor no hemos dimensionado por parte de nosotros la importancia de que podamos general algo así. Por ahorita ha sido consolidar. Sí creo que podría atender una mayor eficacia y dedicación. Primero vamos fijando la política, y luego los programas. También porque era nuevo para nosotros, algo muy nuevo para todos, era una experiencia y queríamos saber de qué se trataba esto (FJR).

Es como a nosotros nos han pasado. Primero llegamos a sentarnos y a ver de qué se trata. Entonces veo que se discute y que otros levantan la mano, y yo también. Pero hasta ya conocer la mecánica entonces dices, ya voy comprendiendo. Pero creo que nos tocaría conocer de fondo y en los mismos consejos o en las mesas decir esto es lo que le toca al consejo. Estos son sus límites y ésta es su labor, y hasta aquí llega la nuestra (EG).

4) Capacidad para gestionar propuestas

Los vocales de la JD son invitados a las diversas actividades desarrolladas por el Instituto, según sus tiempos pueden o no participar. Sin embargo y en contraparte, difícilmente (sólo identificamos un caso) las organizaciones con vocales en la JD (y ni pensar en el Consejo), han gestionado acciones en las cuales se involucre al IJJ. Su capacidad de acción más allá de la actividad cotidiana y de asistir a las sesiones de la JD, es muy limitada. La única propuesta de acción promovida por OSC estaba estrechamente vinculada a su práctica cotidiana, a su beneficiario y campo de conocimiento. La falta de recursos (tiempo o económico), la especificidad tan definida de su misión y la falta de conocimientos para gestionar propuestas (o políticas públicas), parecieran límites relevantes en la posibilidad de impulsar propuestas de acción por parte de las organizaciones, en relación con el Instituto.

Tenemos el interés y el tiempo, pero no es suficiente. Elisa está dedicada a esto al 100%, esa es parte de su trabajo, y yo estoy vinculada al Instituto, como te comenté un poco a título personal (elección personalizada de representante de OC). Pero aún así creo que el tiempo, aunque tengamos una persona de tiempo completo dedicado a esto, es limitado, por el hecho de querer profundizar en un tema. Te decía, que desarrollamos algunos talleres en los municipios en relación con el IJJ y la Secretaría de Desarrollo Humano. Fue un trabajo muy amplio en donde llegamos a 20 municipios y 700 jóvenes. Realmente se realizó un trabajo importante, pero significó un esfuerzo muy grande. Si te comprometes a realizar un trabajo conjunto debe ser algo relacionado con lo que ya tenemos y con lo que sabemos hacer. Sí es algo diferente, sí nos implica un tiempo extra, tiempo que por lo general ya no tenemos (ES).

Creo que en el CEPAVI (la Junta de Gobierno), sí es más propositiva porque muchas de las organizaciones que están ahí ya tienen un trabajo de fondo. Eso enriquece mucho siempre y cuando eso no se convierta en un punto de vista egoísta. Pero creo que en el CEPAVI sí es más propositiva la relación (ES).

5) Destrezas políticas (negociación) y generación de alianzas entre organizaciones

No todos los vocales ciudadanos ven con el mismo grado de importancia y valoran por igual su presencia en la JD del Instituto, lo cual se identifica en las continuas inasistencias. A partir de ello es posible plantear que no existen acuerdos de participación entre los vocales ciudadanos y organizaciones, en relación a las sesiones de la JD.

En las reuniones (de la JD) por lo general nada más vamos tres de las organizaciones y no siempre las mismas. Nosotras por lo general siempre estamos ahí, pero de las otras organizaciones a veces faltan unas u otras. Creo que es falta de compromiso (ES).

Se mencionó con anterioridad que la articulación y comunicación entre los vocales parece ser fundamentalmente pragmática. Las interacciones giran en torno a acciones o temas concretos, por lo general derivados de necesidades de la JD o intereses particulares de cada organización. Más aun, al parecer este tipo de interacción pragmática, sólo se da entre tres de los vocales (y sus organizaciones) y nunca se ha dado entre las cinco. Las alianzas son débiles y entre pocos, no existe una estrategia que de unidad a los vocales ciudadanos.

Pues nos consultamos, nos consultamos para saber qué opina. Entre las tres instituciones realizamos un requerimiento de información y nos entregaron información. No se da mucho diálogo porque también todos andamos saturados. Se da cuando nos mandan con tiempo la agenda o tenemos la libertad de hacerlo dentro del mismo espacio. ¿Oye, sobre esto qué piensas?. Se aborda (el tema) más bien en el momento (FJR).

No hay una vinculación (entre organizaciones) en cuanto buscaran políticas juveniles. La vinculación tiene que ver con nuestros propios programas de trabajo. Barrios Unidos nos ha dado pláticas y les hemos dado talleres, porque nuestros temas van dentro de sus programas y nosotros los hemos invitado a ellos porque sus temas también tienen que ver con los nuestros... Para cada uno de nosotros la participación que hemos tenido ha sido solo sobre los temas que manejamos (ES).

Este conocimiento vía acciones prácticas, poco a poco va posibilitando mayor interacción entre tres vocales y sus organizaciones. Sin embargo, fuera del ámbito de la JD es pobre la interacción y no se aprecia interés por generar alianzas de corte estratégico que pudieran conducir al desarrollo o gestión de una acción pública conjunta.

A Barrios Unidos ahí los conocimos, y Barrios Unidos se sumó al colectivo de ciudades públicas que derivó en el colectivo de ciudades por la vía recreativa. Con Misión Mujer fue igual. Con el resto no hemos tenido mucha relación, pero digamos que ellos han sido también jurados en algunos de los eventos que hemos realizado. Misión Mujer ha participado en algunos de los debates. La Junta ha servido como un espacio de encuentro, ha posibilitado acercarse y coordinarse (FJR).

Tengo contacto con algunos representantes, por ejemplo la representante de Misión Mujer. Creo que son las que vemos en todos lados, ella misma dice: estamos en todos lados. Ella se ha sabido mover y se ha abierto puertas, pero hace falta que otras organizaciones se muevan y peleen porque también es un derecho el poder estar (EG).

Yo creo que sí podríamos hacerlo. Conozco su trabajo y sé que atienden a chavas y todo eso. Por allí hubo alguna invitación de nosotros hacía ella para que participaran en algunas pláticas. Después ella nos invito a una escuela para dar una plática... Creo que sí podríamos hacer una propuesta conjunta, es un trabajo afín el de ellas y el nuestro, pero no se ha dado y no hemos tenido la claridad o la intención para hacer algo conjunto. Sí pudiera ser (EG).

Una dificultad para construir alianzas se relaciona con la historia en Jalisco de liderazgos poco flexibles, manipuladores y/o protagónicos en algunas organizaciones de la sociedad civil. También se vincula con la necesidad de algunas agrupaciones de exhibirse y/o buscar reconocimientos para generar capital político o perseguir financiamientos. Todo esto ha generado malas experiencias y desencuentros que si bien no se han evidenciado en este espacio, forman parte de la historia de relaciones entre las organizaciones de Jalisco.

Surgió la idea de que nos juntáramos, pero lamentablemente todos eran líderes, todos quieren destacar, todos quieren opinar y decirse. Todos tienen la razón. No hay flexibilidad o apertura, vamos hacer un trabajo en conjunto, yo cedo aquí y tú cedés allá para lograr un trabajo en conjunto, pero es muy difícil (EG).

A veces se pueden mezclar intereses personales. Yo lo he visto en gente que tiene mucha experiencia y trabaja con ellos, por ejemplo la gente de Mexfam. Se quiere que las cosas se hagan como tú estás acostumbrando a hacerlas, pero eso no es operativo y aunque no sea con el afán de moler, muchas veces puede sonar como impositivo. Parece que quieres hacer valer tu forma de trabajo. Finalmente parece condicionante y a veces eso puede entorpecer la relación del grupo entero. No es solamente que surjan los propios intereses sino que también tu propia experiencia la quieres imponer a los demás (ES).

Hay redes y seguirán existiendo redes pero todas trabajan para beneficio privados. Yo soy de los que dicen honor a quien honor merece y que se reconozca a los que están trabajando; pero existe quien nada más está de nombre y cuando llegan los reconocimientos allí están. En estas cuestiones de las redes cada quien se dedica a hacer su trabajo, realmente el trabajo del conjunto no se da. Cada quien mira sus necesidades y mira cómo atenderlas pero es difícil realizar algo en conjunto como atender las necesidades de varios centros. Lamentablemente yo te puedo decir que ha costado trabajo. Casi en todas las redes participa gente de gobierno y de organizaciones civiles, pero resulta que la gente de gobierno sólo trabaja hasta las tres de la tarde y dicen: yo ya cumplí, y así es la burocracia. Caso contrario a las organizaciones civiles donde muchas veces no hay horario, yo me pongo la camiseta desde las nueve de la mañana hasta las seis de la tarde, o hasta las once de la noche, y no me interesa porque yo estoy trabajando por esto. La gente de gobierno dice: yo cumplo con lo que me interesa y no con lo demás, y entonces como que siento esa diferencia, realmente no se tiene la camiseta bien puesta. Si yo trabajo en el gobierno, pero trabajo para mejorar la situación, que sea un trabajo que valga la pena. Siento que ahí es donde se atora casi todo (EG).

VI. Otro aspecto a tomar en cuenta

El Instituto es una institución autónoma descentralizada, que está penetrada por el gobierno estatal en un alto nivel (no en balde el presidente de la JD es el SGG), pero además, a través de sus programas está penetrada por el Instituto Mexicano de la Juventud. Se reduce con ello en la práctica, la posibilidad de incidencia de la sociedad civil local. ¿Debería hacerse algo para

posibilitar mayor presencia e incidencia de la sociedad civil estatal?, ¿Cómo hacer para lograr un mejor nivel de cogestión cuando se implica lo federal?. Existe quien propone que el IJJ debería buscar una completa ciudadanía, o por lo menos que debería dejar en manos de las organizaciones el activismo y dedicarse a diseñar e impulsar políticas públicas e investigaciones. En general, la propuesta es que debería abrirse a una lógica más profunda y clave de participación ciudadana.

Yo lo que propondría sería una ciudadanía completa del Instituto. La idea es que hubiera más ambiente para que se pudieran generar políticas públicas y que realmente la política pública surja o pase por ahí y no sólo en cada uno de los organismos que tienen algo que ver con la juventud; que sea algo más como una instancia que realmente coordina y no una instancia que sabe lo que está pasando pero que no tiene posibilidad de conjuntar los hilos (FJR).

VII. Síntesis y comentarios finales al capítulo

El surgimiento del IJJ es motivado en buena medida por una política que fluye del nivel federal al local. En Jalisco es retomada e impulsada por el Gobernador y la Cámara de Diputados. Así entonces y a diferencia de la gestión realizada para el surgimiento de instancias similares, la sociedad civil organizada no luchó activamente por impulsar este espacio, por lo menos no fue evidente y público el esfuerzo por gestar este Instituto. Fuera porque las organizaciones que suelen tener actividad pública en el sector juvenil estaban atendiendo otras demandas, porque simplemente no estaban enteradas o no les interesaba, el hecho es que prácticamente no incidieron en su aparición. Resulta entonces paradójico que en esta institución se ofrezca un número importante de puestos en la JD a la representación de la sociedad civil, tanto así que llegan numéricamente a estar en igualdad de votos con los actores de gobierno.

1) Comentarios a los factores generales que influyen en el ámbito de la cogestión

A pesar de la importante presencia ciudadana en la JD y el Consejo, se pueden identificar diversos mecanismos a través de los cuales el gobierno (específicamente el poder ejecutivo) mantiene el control de la JD y del Instituto en general. Entre estos se puede mencionar que en

la Junta Directiva (órgano máximo de gobierno), el Secretario General de Gobierno de Jalisco es el Presidente de la Junta y son facultades del Presidente nombrar a los vocales ciudadanos de la junta (sin mecanismos objetivos y públicos de selección), y proponer la terna de candidatos a directores (se evidenció que induce esa selección hacia la persona de su confianza). El Director por su parte tiene funciones limitadas ante la junta, pero amplias ante el Instituto, de hecho no puede presidir la Junta pero convoca a reuniones y establece la agenda de las reuniones. A lo anterior podría sumarse el hecho de que en la JD participan secretarios de gobierno y no participan representantes de los otros poderes. En la vida del Instituto se aprecian mecanismos de control gubernamental, particularmente del poder ejecutivo, que difícilmente permiten reconocerlo como institución autónoma.

Aunado a lo anterior, la ambigüedad en la representatividad de los vocales ciudadanos (se duda si van como individuos o como representantes), por el hecho de que sean nombrados debido a sus méritos personales y no se elija a la organización que los propone, dificulta que formalmente las organizaciones asuman compromiso y responsabilidad en la dirección de la JD. Por otro lado este hecho facilita al gobierno el control de la Junta en la medida que no tiene que lidiar con las agrupaciones, sólo con las personas. No se alarga la toma de decisiones y no se tiene que pedir la opinión o postura de los representados, en síntesis, el Presidente o el Director y los otros miembros negocian con individuos y evitan la interacción grupal. Obviamente, en términos amplios las organizaciones de la sociedad civil pierden su posibilidad de incidencia cuando los vocales no asumen formalmente que representan a una organización.

En relación al Consejo Estatal de la Juventud, se aprecia que no existen criterios objetivos para la selección de los integrantes. Simplemente el Presidente y los consejeros son elegidos por la JD a partir de una propuesta que les entrega el Presidente de la Junta en función de aquellos que atendieron la convocatoria. También se observó que la representación del Consejo ante la JD es mínima, sólo el Presidente del Consejo participa en la junta.

El Consejo no fue un tema de ocupación en los primeros años del Instituto en la medida que se creó dos años después de instalada la Junta y tampoco se les brindó el apoyo (en recursos) que solicitaron para desarrollar su actividad. Desde otra perspectiva, la falta de claridad en su quehacer llevó a que los consejeros no lograron desplegar acciones visibles que

incidieran en la labor de dirección del Instituto. El Consejo, no fue una instancia que incidiera en la toma de decisiones y en el actuar del Instituto.

En síntesis, la estructura de la institución tiene mecanismos establecidos para mantener en lo general la actuación de la JD y del Consejo bajo el control de la Presidencia. Si bien su figura es la de un Organismo Público Descentralizado, es ampliamente dependiente del poder ejecutivo.

Vale retomar el hecho de que si bien no existen lineamientos claros para seleccionar a vocales de la JD. En este caso particular dos de los vocales fueron seleccionados por su trayectoria en organizaciones de índole católica que ofrece acompañamiento a jóvenes. Una tercera vocal por su labor en una organización que acompaña a jovencitas y ofrecen talleres de autoestima y valores. El trabajo de los otros dos vocales tiene una perspectiva de acción más pública, pero solo del vocal propuesto por la FEU, podría pensarse que posee mayores elementos para realizar una acción de carácter político. El trabajo de tres vocales no refleja una intencionalidad de acción o debate público política, como sería la defensa de derechos o la lucha para gestionar políticas sociales que tiendan a mejorar calidad de vida de los jóvenes. En términos generales el balance se inclina hacia reconocer que la selección favorece la presencia de vocales que participan en organizaciones sin un perfil activo y crítico en el terreno público, y no se esperaría de éstos reacciones de confrontación al interior de la Junta.

2) Comentarios en torno a la equidad y viabilidad de la cogestión

¿Cómo se generan políticas públicas? Esta podría ser una pregunta que se hacen los vocales de la JD. Se dan cuenta que este espacio tiene potencial para impulsar la generación de políticas a favor de la juventud pero en la práctica pareciera que carecen de los elementos (preparación o recursos), para lograr que el Instituto además de ofrecer servicios, programas locales y la implementación de programas federales, gestione y supervise políticas de envergadura estatal. La falta de experiencia o de capacidad potencia la inequidad en lo que respecta a la dirección de la acción del Instituto.

Se evidenciaron dificultades para que la JD rompiera la inercia de la dinámica operativa que impone la agenda en las reuniones de trabajo. A pesar de que el número de vocales ciudadanos en teoría es equilibrado en relación con el de los vocales que forman parte del gobierno, los vocales ciudadanos se dejaron llevar por la agenda que se les establecía, no intencionaron o generaron una dinámica que pusiera sobre la mesa de trabajo temas o propuestas que fueran más allá de la agenda, se ataron a un dinamismo pragmático. Si bien efectivamente llegaban asuntos de importancia (presupuesto, planeación, agendas, contrataciones, reglamentos, etc.), los vocales poco influyeron en su concepción y definición. No fueron convocados para planear presupuestos o agendas anuales del Instituto (en lógica de una planeación estratégica), y tampoco realizaron evaluaciones de la dirección, la acción o los programas del Instituto. Simplemente se les presentaron las propuestas en las sesiones (algunas de ellas extraordinarias o de trabajo), y la información que recibían era la necesaria para dar respuesta a los asuntos prácticos. Finalmente en el 2006 no fueron citados hasta diciembre para que aprobaran todos los asuntos urgentes que eran de su exclusiva competencia, solo importaba su firma. Asumieran un rol pragmático vigilante, pero a pesar de la equidad numérica en la JD no lograron establecer un papel de dirección y guía en la estrategia del Instituto.

Sumado a lo anterior la falta de interés que se apreció en la inasistencia de algunos vocales ciudadanos a las sesiones de la JD (regularmente participaban tres), contribuyó a acrecentar la inequidad. En conjunto puede identificarse que la equidad, así como la posibilidad y capacidad de incidencia sobre asuntos relevantes de los vocales sobre el Instituto no son factibles. No obstante los vocales lograron impulsar la ampliación del Centro de investigaciones sobre la juventud, lo cual pareciera de gran relevancia y podría considerarse un logro estratégico (no se informaron de otros logros similares).

El Consejo prácticamente no funcionó en la etapa en que fue realizado este estudio. Siendo totalmente ciudadano no lograron ponerse de acuerdo en un plan de acción y no se observó que hubieran logrado incidir en la labor del Instituto.

3) Comentarios en torno a los elementos externos que influyen en la cogestión

La periodicidad de las reuniones de la JD esta subordinada a diferentes elementos, uno es la disponibilidad de tiempos de los vocales, pero otro es la dependencia que se tiene en relación a los tiempos del Presidente (SGG). Si además se tiene presente el dato de que rara vez participaban en las sesiones todos los vocales ciudadanos y casi siempre participaban los vocales representantes de secretarías, podrá reconocerse que el gobierno (poder Ejecutivo), ha mantenido en la práctica el control de los ritmos y los votos en la Junta.

El IJJ impulsa y desarrolla programas y servicios para los jóvenes, no tiene a gestionar políticas estatales, ni coordina los programas que emprenden otras instancias de gobierno relativas a la juventud. Si bien se supondría que al participar algunos secretarios de gobierno (como el de Salud y Educación entre otros) como vocales de la JD, se buscaría la coordinación de acciones rumbo a la concreción de una política estatal, en la práctica cada instancia tiene su propio programa y se coordinan en actividades puntuales. La implementación de políticas públicas de carácter estatal sobre la juventud se ve entonces limitada por la falta de una real articulación, entre las Secretarías y el IJJ no ha sido la instancia que pueda impulsar y dinamizar esta lógica de acción.

En el caso concreto del IJJ, debe tomarse muy en cuenta la perceptible influencia del Instituto Mexicano de la Juventud en la definición de su agenda. Por un lado adaptó líneas de trabajo desarrolladas desde lo federal (como la tarjeta poder Joven), pero también porque algunos recursos del Instituto federal implican una fuente complementaria de ingresos para el desarrollo o promoción de actividades estatales y municipales. Por desgracia no existe o no es pública una evaluación sobre el impacto y repercusión (positiva o negativa) de los programas federales en relación a la acción estatal para ahondar en esta línea de análisis.

El IJJ considera importante la acción de las organizaciones de la sociedad civil en el trabajo con jóvenes. Sin embargo las organizaciones sociales y civiles, así como los jóvenes en general, son tomados como objeto de trabajo del Instituto. Las agrupaciones juveniles municipales son consultadas para el desarrollo puntual de actividades (como las fechas de talleres), pero en general las organizaciones no suelen ser consultadas para el diseño de los programas y definición las agendas, así entonces prácticamente no influyen en las definiciones

sobre la acción del Instituto. En este sentido el Instituto no se asocia con las organizaciones y no destina presupuesto para el desarrollo de actividades o proyectos que surgen desde las organizaciones, las incluye como actores-objeto en la medida que puede incluirlas en el esquema de actividades de su previamente elaborada, agenda de trabaja. En un momento dado, puede llegar a brindar apoyos puntuales y en especie, para que el desarrollo de actividades concretas de las organizaciones. No deja de extrañar que en el discurso que maneja gente del Instituto se contemple la generación de redes de organizaciones, sin embargo en su agenda no se observa una línea de trabajo en este sentido.

4) Comentarios en torno a las capacidades de las organizaciones para la incidencia y la cogestión

Las organizaciones que se cobijan en las acciones del IJJ (incluyendo las que forman parte de la JD), tienen diferentes necesidades o intencionalidades. Algunas buscan apoyos económicos, otras pretenden posicionar y difundir su imagen o actividad, mejorar su interacción con actores gubernamentales, y/o ganar prestigio. Es un cúmulo amplio y diverso de intereses que fluye entre las organizaciones y el Instituto, que no debe ser ignorado.

Por otro lado, las organizaciones que trabajan con jóvenes o para jóvenes tienen muy diverso grado de organización e institucionalidad, formalidad e informalidad. Debe considerarse que la posibilidad de gestión e incidencia en el ámbito público es en parte proporcional a su visión, planeación, capacidad de propuesta y organizativa, por lo que difícilmente las organizaciones informales (con bajo grado de institucionalidad), que son un grupo amplio dentro del sector juvenil, tendrán el tiempo y recursos para planificar, actuar e incidir en la acción del Instituto, en perspectiva de mediano o largo plazo.

Desde esta perspectiva debe reconocerse que en la JD es minoritario el número de vocales que se asumen representantes de organizaciones, pero además sólo una de estas organizaciones tiene un área especializada en incidencia, con recursos para destinar tiempos en la JD. Las otras agrupaciones prácticamente trabajan con voluntarios, tienen muy pocos recursos y/o no tienen actividad específica en torno a la incidencia. En este caso debe considerarse que el conjunto de la capacidad organizativa de las agrupaciones con

representantes en la JD, es débil. Por otro lado no debe pasarse por alto que los vocales ciudadanos no cuentan con una estrategia colectiva y no emprenden acciones conjuntas. Pueden sumar esfuerzos y voces en torno a acciones puntuales (como fue apoyar el Centro de Investigación), sin embargo esto no implica que posean una estrategia común. Actúa cada vocal desde su particular perspectiva.

Los vocales y las organizaciones manifiestan falta de capacitación y preparación para participar en este tipo de espacios de interacción pública con el gobierno. Se evidenció además que carecen de los conocimientos, de recursos (tiempos y humanos) y herramientas, para generar propuestas de acción y gestionar políticas públicas a partir de espacios como la JD y el Consejo. Su actuación y sus propuestas fueron en lo general de índole pragmáticas y no se vislumbran planteamientos estratégicos con perspectiva estatal.

Se refrendó que las experiencias anteriores de trabajo en colectivos no fueron muy gratas para algunos. Influye en esa percepción el tipo de liderazgos poco flexibles, manipuladores y/o protagónicos que se vivieron. En la medida que algunas de estas organizaciones no tienen mucha historia de trabajo en Redes esta percepción podría constituir un prejuicio que ronda cuando se empieza a hablar de conformar colectivos.

CAPITULO 8:

CONCLUSIONES LA COTIDIANIDAD DE LA DEMOCRACIA

El presente capítulo estará dividido en dos apartados. En el primer apartado se realizan reflexiones a partir de los tres casos investigados. En él se expresan algunas conclusiones fundamentalmente derivadas de lo encontrado en el trabajo empírico. En el segundo apartado se da cuenta de una serie de conclusiones de índole teórico, retomando los marcos de referencia expuestos en los primeros capítulos.

Como referencia ilustrativa, vale comentar que a diferencia del trabajo realizado por Ackerman (2007), sobre organismos autónomos en los que participan ciudadanos, en esta investigación no se pretendió medir o estimar el desempeño institucional. No se buscó realizar una valoración, por ejemplo, del desempeño de la dimensión que él llamó “solidez de la estructura del organismo”, y tampoco se pretendió estimar el “funcionamiento del organismo” en la medida que el objetivo no tendía a realizar una evaluación de su productividad o eficiencia. Las líneas de reflexión, acorde al objetivo propuesto, han girado en torno a los diferentes procesos y relaciones que se generan entre gobierno y sociedad civil, obviamente enfatizando el análisis en los diversos factores que influyen, posibilitan o limitan, la incidencia de las organizaciones en estos espacios y la toma de decisiones conjunta (cogestión). En este sentido, dimensiones como la autonomía del organismo y estructura interna (también mencionadas por Ackerman), son contempladas como parte del análisis pero siempre bajo este lente de la interacción que posibilita o limita la incidencia y la cogestión.

Vale la pena rescatar la idea de que las instituciones son complejas y no necesariamente funcionan como en el diseño se supone que deberían funcionar. Ackerman (2007:25) afirma que la realidad de los organismos es demasiado compleja y cambiante, de tal manera que resulta imposible predecir la manera en que responderá la institución ante los diversos factores y estímulos de personas y grupos que tienen intereses sobre la institución. Es decir, puede

diseñarse una institución pero en su acción cotidiana y en la relación e interacción entre las personas, sus grupos y sus intereses, se va redefiniendo su actuar y hasta su diseño. En su acción cotidiana se puede abrir o limitar la participación, la incidencia y la cogestión de las organizaciones de la sociedad civil, y son estos procesos cotidianos de construcción y obstrucción de la interacción y sus resultados, los que dan cuenta de los avances o retrocesos en la democratización.

I. Conclusiones sobre los casos estudiados

1) Condiciones generales para la Incidencia

Esta dimensión se refiere a los factores generales como la génesis, la estructura de gobierno, la composición de la dirección colegiada y sus funciones, relativas al espacio de participación, que se vinculan a la acción de incidencia.

Tabla: Condiciones generales para la incidencia

	CEPAVI	IJM	IJJ
Génesis	Surge de iniciativa popular. No fue bien aceptada por diputados	Impulsado por sociedad y retomado por gobernador y diputados	Impulsado por gobernador que asumió la política federal
Estructura de gobierno	La Junta de Gobierno es el principal órgano directivo, es de composición mixta. El Presidente era la presidenta del DIF, ahora es el Secretario de Desarrollo Humano.	La Junta de Gobierno es el principal órgano directivo. La Presidenta es nombrada por el Gobernador. Otra instancia de gobierno es el Consejo Ciudadano	La Junta Directiva es el principal órgano de gobierno. Casi a la par participan representantes de gobierno y sociedad. El Presidente es el Secretario General de Gobierno. Otra instancia del Instituto es el Consejo Ciudadano
Composición de la dirección colegiada	En la JG participa el Presidente. El grupo mayoritario son	En la JG participa el Presidente. El grupo mayoritario son	En la JG participa el Presidente, un grupo de representantes de

	representantes de gobierno vinculadas al ejecutivo. Participan también OPD, académicos especialistas y como invitados los representantes de OSC	representantes de gobierno vinculadas al ejecutivo. Se “invita” a representantes de Poderes Judicial y Legislativo, CEDHJ y a la Presidenta del Consejo. El consejo es conformado por representantes de OSC y académicos	gobierno vinculadas al ejecutivo. El presidente del Consejo y ciudadanos con trabajo hacia jóvenes El consejo es ciudadano conformado por jóvenes destacados y representantes de OC.
Funciones público – políticas	Existía confusión entre si genera y norma política o también opera. El reglamento explicitó que las acciones deben ser ejecutadas por las instituciones de gobierno.	En sus funciones está promover, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas. Investiga y capacita en torno a la equidad de la mujer. Coordina acciones para defender derechos de la mujer	Principalmente opera programas, servicios y actividades. Impulsa la vinculación y la investigación. No está en sus funciones generar política pública para jóvenes

Una primera reflexión surge de reconocer que si bien un organismo público como los Institutos, puede ser generado a partir de un movimiento social importante (como fue la primera iniciativa popular en México), ello no implica que el resultado sea un espacio ciudadanizado o un espacio con participación relevante de la ciudadanía en la toma de decisiones. La generación de un instituto por vía de la participación ciudadana tampoco implica que se genere un organismo autónomo, independiente del ejecutivo que pueda desarrollar una labor que implique una actitud crítica a la acción de gobierno. En Jalisco contamos con organismos altamente ciudadanizados como el Instituto de Transparencia, que contrasta con el pobre nivel de ciudadanización en la Junta Directiva del CEPAVI, derivada de la iniciativa ciudadana (primera a nivel nacional), generada por el colectivo Voces Unidas. Por otro lado la lucha de grupos de mujeres para contar con un instituto en el cual la presidenta fuera elegida entre las ciudadanas, con base en sus méritos, derivó en un instituto cuya presidenta es un servidor público elegida por el gobernador (en el caso del IJM) y en el hecho de que en la Junta de Gobierno participe solamente una representante de los ciudadanos (del Consejo Ciudadano). Los tres casos investigados dan cuenta de que el gobierno no está dispuesto a ceder el control y posibilitar la ciudadanización de instancias públicas, la tónica pareciera ser

generar instancias en las cuales se dé cabida, en forma limitada y controlada (en mayor o menor grado de control por el gobierno), a la participación de OSC, con la intención de conocer sus puntos de vista y sus propuestas en relación a la atención de problemas sociales; pero sin ceder la dirección general y el manejo (presupuestario y operativo), de la institución.

En estos espacios se considera importante la jerarquía de los participantes en relación a los niveles de gobierno (en referencia a su puesto y/o capacidad de tomar decisiones), en la medida que contar con servidores públicos que tengan capacidad de tomar decisiones ofrece mayor estatus y capacidad de acción a las instituciones. La institución es más importante (y se le toma más en cuenta dentro del sector público), en la medida que participan en su junta directiva, por ejemplo, secretarios de gobierno, o tiene más reconocimiento si el presidente es a la vez el Secretario General de Gobierno. Ciertamente al CEPAVI le costó trabajo arrancar cuando orgánicamente dependía (y aun depende) del DIF y su presidente era un funcionario del DIF; por lo cual no tenía el nivel de jerarquía adecuado para solicitar el cumplimiento de tareas. Cuando las reglas del juego cambiaron, porque el cargo de presidente lo pasó a ocupar el Secretario de Desarrollo Humano y en el reglamento se explicitó que los acuerdos deberían ser vinculantes para todas las instancias de gobierno, el CEPAVI pudo desplegar su acción. En esta línea, la estrategia en el IJM fue que en la Junta de Gobierno participaran como representantes mujeres interesadas en la equidad de género, con pleno respaldo de los Secretarios de la dependencia a la cual pertenecían. Se alude que los participantes en las juntas directivas deberían tener experiencia o interés en el tema, pero evidentemente se valora más que participen funcionarios públicos con poder de decisión y alta jerarquía. Las instancias aquí estudiadas (todas vinculadas al gobierno), impulsan su acción a partir de una lógica de ejercicio de alianzas y manejo de poder (relaciones jerárquicas), en donde los actores principales son los servidores públicos, y en esta lógica de poder-jerarquía, las OSC y ciudadanos (académicos por ejemplo), que participan en las juntas, son débiles, su fortaleza radica en la experiencia y entrega.

Cada una de las instituciones estudiadas plantea un manejo distinto en cuanto a la equidad y equilibrio de la participación ciudadana, a partir de fórmulas escritas (en las leyes) y no escritas, pero que en los hechos influyen en la posibilidad de incidencia. Se puede buscar la equidad de representantes en las juntas directivas (en referencia a una composición numéricamente equitativa), entre los diferentes grupos o actores que componen, pero también

se pueden intentar mecanismos de equilibrio en lógica de compensar falta de equidad. En el caso del IJM, cuenta con un consejo ciudadano que si bien por sus funciones no puede tomar decisiones vinculantes, en principio su presencia y acompañamiento constante a la institución ayudan a compensar la falta de equidad que existe en la representación de las OSC dentro de la JG. Obviamente este intento de equilibrio no compensa la diferencia en funciones propias de cada espacio (en JG y Consejo), y claramente no todo desequilibrio se compensa creando instancias paralelas o complementarias. Un caso que podría considerarse especial es el del IJJ que tiene una fórmula de composición equitativa (entre gobierno y OSC) en la Junta Directiva, pero además cuenta con un Consejo conformado por ciudadanos (de naturaleza consultiva). En este modelo el desequilibrio tiende a favorecer la participación ciudadana en la conducción de la instancia, sin embargo, ese desequilibrio favorable a la ciudadanía se inhibió al incumplir la Ley; en la medida que el Consejo se creó con años de retraso (dos años después), y no se promovió y logró que generara sinergia con la Junta, o que asesorara el trabajo del Instituto. El análisis en este sentido debe realizarse desde una perspectiva compleja, puede verificarse la equidad en la participación de los espacios directivos (que tiende a ser poco equitativa para los representantes ciudadanos), pero además, analizarse y valorarse otros factores (como las funciones de las instancias), que posibilitan o dificultan el equilibrio de la participación ciudadana en la acción y decisiones de la institución.

Mencionamos que el peso de las instituciones en parte se genera por la jerarquía (en el cargo público) de los participantes, pero también lo brindan las funciones propias de la institución y la capacidad para ejercerlas con efectividad. Algunas instituciones tienen funciones que podrían considerarse estratégicas, tales como gestionar políticas públicas estatales, o normar la acción de entidades públicas en torno a esas políticas. Mientras que otras instituciones se limitan a realizar funciones de corte operativo, realizar actividades y brindar servicios. Obviamente la incidencia de las OSC tendría mayor alcance en el IJM o en el CEPAVI, puesto que directa o indirectamente, podrían influir o participar en el diseño e implementación de políticas públicas estatales. Mientras que en el IJJ su función se enmarcaría en la supervisión de la agenda del Instituto. Si bien ambas funciones pueden requerirse y tener su valor, gestionar y normar políticas públicas tiene mayor relevancia estratégica.

2) Aspectos Generales enfocados a la Cogestión

Entre los factores que se contemplan en este apartado están la dependencia o autonomía del espacio, la selección de la representación ciudadana, el equilibrio numérico en la participación, lo relativo a la voz y voto, y por último lo relativo a la pluralidad o diversidad de los participantes.

Tabla: Aspectos generales vinculados a la cogestión

	CEPAVI	IJM	IJJ
Dependencia o autonomía	Depende orgánicamente (en personalidad y patrimonio) del DIF, y en lógica directiva de la SDH; posee solamente autonomía técnica. El Presidente actual es el Secretario de Desarrollo Humano	Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Es autónomo en forma programática, técnica y de gestión. La Presidenta es nombrada por el Gobernador	Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. El Secretario G. de Gobierno es a la vez el Presidente del organismo
Selección de la representación ciudadana	En la JG, los académicos y representantes de OSC son elegidos por el Presidente. No se contemplan en la Ley mecanismos y/o criterios objetivos de selección. Los vocales explícitamente representan a una OSC y son los únicos invitados rotativos previa convocatoria pública (cada año)	La JG selecciona a los miembros del Consejo previa convocatoria pública. No se contemplan en la Ley mecanismos y/o criterios objetivos de selección. Las consejeras nombran a su (única) representante para asistir a la JG. Las consejeras explícitamente representan a una universidad u OSC	Los vocales ciudadanos de la JD son seleccionados personalmente por el Presidente del IJJ previa convocatoria pública. No se contemplan en la Ley mecanismos y/o criterios objetivos de selección. Los vocales no necesariamente representan a una OSC. Los consejeros son seleccionados por la JD.
Equilibrio numérico	En la JG participan como propietarios: Presidente, 8 representantes del gobierno, 1 del poder judicial, 4 de OPD's.	En JG participan: Presidente, 14 vocales propietarios del gobierno y 7 vocales invitados permanentes (2	En la JD participan: Presidente, 6 vocales titulares del gobierno, el Presidente del CEJ y cinco vocales ciudadanos.

	3 especialistas de universidades y se invita (por un año) a 3 representantes de OSC.	judicial, 3 legislativo, CEDHJ), entre ellos la representante del Consejo. En el Consejo todas las vocales son ciudadanas	En el Consejo todas las vocales son ciudadanos
Voz y voto	Todos los miembros de la JG cuenta con voz y voto	En JG solo los vocales propietarios (ligados al ejecutivo), tienen voz y voto En el Consejo todas las representantes cuentan con voz y voto	En la JD todos tienen voz y voto En el Consejo todos cuentan con voz y voto
Uniformidad y Pluralidad. Fuerza fragmentada	Existe diferencia de visión en la JG entre origen y atención al problema de violencia. DIF y algunos otros lo ven en lógica asistencialista. No existe unanimidad en actores de gobierno. Académicos y OSC como asuntos cultural-social que implica deficiencias en equidad de géneros e inequidad de derechos	La JG es operativa y siendo mayoritariamente representantes de gobierno se guardan las formas. En el Consejo la preparación, experiencias y perspectiva ideológica en torno al género es diverso y puede ser contrastante, se exhiben diferencias entre conservadoras y progresistas	La JG es fundamentalmente operativa. Existe consenso en impulsar acciones en favor de los jóvenes pero no se aprecia una visión o causa común para gestar política pública. No se aprecian debates ideológicos en los cuales se evidencien posturas. El Consejo prácticamente no operó

El constituirse como Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, no implica autonomía o independencia del gobierno. En un plano primario y básico de dependencia, estos organismos están obligados a negociar anualmente sus planes y presupuesto con la dependencia de gobierno a la cual se encuentran sectorializados. En el caso del IJM y del IJJ deben negociar su financiamiento con la Secretaría General de Gobierno. En el caso del CEPAVI con el DIF, que a su vez debe negociar con la Secretaría de Desarrollo Humano.

Pero el nivel de dependencia y/o subordinación (cuando menos política), puede considerarse alto cuando la presidencia de los organismos es ocupada por secretarios de

gobierno (el General de Gobierno o el de Desarrollo Humano, por ejemplo), porque si bien el puesto puede brindar privilegios a la institución, obviamente también la subordina a directrices, líneas y tiempos del gobierno. En el caso del IJM, a pesar de que la presidenta es nombrada por el Gobernador, en la medida que posee amplias facultades para dirigir la institución, puede llegar a generar autonomía. Pero el grado de autonomía depende de la personalidad, visión e intereses de la presidenta en turno. Obviamente, a mayor dependencia o subordinación de la institución, en relación a las directrices marcadas por el gobierno, se dificulta la posibilidad de libertad y horizontalidad en la toma de decisiones en las Juntas Directivas. La falta de autonomía puede marcar serios límites en la posibilidad de acción de estos espacios públicos.

Las autoridades gubernamentales mantienen el control directivo y obviamente imponen límites a la capacidad de cogestión en las juntas de gobierno de estas instituciones por medio de diferentes mecanismos. Uno de ellos es ocupar los cargos directivos de mayor jerarquía, ya sea al asumir o nombrar directamente (sin mediar proceso de selección abierta), al presidente (a) o director que ocupará el cargo. De igual manera mantienen un amplio control sobre el mecanismo para nombrar a los directores, aunque pueden ofrecer mayor flexibilidad en la selección en la medida que abren el proceso a ratificación de algunas juntas directivas, así entonces llegó a nombrarse como directora (en el caso del CEPAVI), a una persona que trabajó en OSC y no era funcionaria pública.

Pero no son las únicas fórmulas o mecanismos para limitar el control directivo relacionado con la toma de decisiones, también se aprecian mecanismos como:

- a) Desde la ley se delimita la subordinación y autonomía del espacio
- b) Definen y controlan en general su agenda de trabajo
- c) Mantienen inequidad numérica (anteriormente comentada)
- d) Controlan la selección de participantes en Juntas y Consejos
- e) Definen el tipo de representación (unipersonal o institucional)
- f) Controlan los tiempos de permanencia en la junta (de las OSC)
- g) Definen la capacidad de voz y voto, ligado al tipo de pertenencia (invitado o vocal)

Sobre la inequidad numérica, baste recordar que en el CEPAVI y visiblemente en el IJM, la inequidad en las juntas es absoluta. La diferencia entre la cantidad de servidores públicos participantes y los representantes de OSC o ciudadanos, es abrumadora. En el caso

del IJJ existe un mayor equilibrio y solamente un servidor público marca la diferencia (el presidente mantiene el voto de calidad).

Pudo observarse en dos de los casos estudiados que la selección de los representantes de OSC o ciudadanos para conformar las Juntas directivas, la realizaron servidores públicos. Si bien lo hicieron abriendo la consulta al público, en ningún caso hubo evidencia de que existieran criterios objetivos de selección, partieron solamente de que cumplieran los requisitos mínimos usualmente fijados en la Ley.

En el caso de las y los consejeros fueron en principio seleccionados por funcionarios públicos (el o la presidente), y posteriormente ratificados por las juntas directivas, igualmente sin que se explicitaran criterios objetivos de selección. El único criterio explícito retomado para la selección fue el de generar pluralidad. En este sentido no debe dejar de observarse que en la selección sobre todo de consejeras y consejeros se incluyó (visible en el Consejo del IJM), a grupos con trabajos en diferentes sectores, pero también con tendencias ideológicas opuestas, representantes de visiones conservadoras (tradicionalistas), y de visiones progresistas. Es realista aceptar que co-existen en la sociedad estas tendencias, sin embargo cuando se juntan en estos espacios de participación evidentemente se generan conflictos (una tendencia busca prevalecer sobre otra), que de no atenderse adecuadamente desgastan a los participantes y limitan o inhiben la acción colectiva.

Desde este enfoque la diversidad de posturas genera desgaste puesto que no existe la formación suficiente o la cultura, para lograr consensos y propuestas comunes entre los que piensan en forma diferente, por ello se dificulta la co-gestión que pudiera darse entre representantes de OSC y entre ellos con los representantes del gobierno. Las posturas diferentes o las posiciones antagónicas (progresistas versus conservadoras), en relación a una misma coyuntura o propuesta de acción posibilitan el acercamiento entre similares pero impiden o complican la posibilidad de consensos y la toma de decisiones colegiadas. La pluralidad si bien es importante como valor de la democracia, en grupos pequeños fragmenta y dispersa, dificulta consensos y acuerdos. Surgen las preguntas ¿estos espacios están destinados a sufrir el desgaste generado por la pluralidad ideológica?, ¿será suficiente con definir más puntualmente el perfil de las o los participantes? Por lo pronto pareciera que un reto

fundamental para estos espacios es aprender a trabajar aceptando el conflicto y buscando disminuir el desgaste

En relación al tipo de representación, unipersonal o institucional parece un juego el seleccionar a un vocal de forma individual, cuando se valora su trayectoria como miembro de una organización. Pareciera con ello que se evita la participación de la organización. La toma de decisiones la realiza el individuo en función de sus capacidades o experiencia unipersonal y no en función de los recursos o experiencia de la organización. Esta situación dificulta al individuo la posibilidad de recibir retroalimentación de su colectivo y genera relaciones ambiguas entre la agrupación y la junta directiva. Por asegurar un trato individualizado se pierde la continuidad y experiencia que pueden ofrecer las organizaciones, pero claro, es más fácil para la autoridad el tratar con individuos que con grupos.

Es de llamar la atención que a través de las leyes se brinde explícitamente un trato inequitativo y discriminatorio hacia las OSC, acortando sus tiempos de permanencia en las Juntas (en relación con otros actores), limitando con ello su participación y capacidad de decisión. El caso del CEPAVI es ejemplificador, a las OSC se les condiciona su participación a un período de un año, período menor al de los otros vocales, aun al de los académicos.

También se aprecia inequidad en relación al tipo de pertenencia en la Junta, obviamente no implica el mismo nivel de reconocimiento ser vocal permanente o ser invitado en relación a la toma de decisiones en cogestión. En esta línea es evidentemente discriminatorio el hecho de que algunos vocales cuentan con voz y voto, y otros sólo con voz. Esta es una de las fórmulas concretas que limitan la cogestión y a la vez dan cuenta de un mecanismo concreto en el cual se refleja la desconfianza del gobierno en relación a las organizaciones de la sociedad civil.

En síntesis, se evidenciaron diferentes factores que atentan contra la posibilidad real de participar libre y plenamente, así como también limitan el tomar decisiones conjuntas en igualdad de circunstancias

3) Condiciones de equidad y viabilidad

Entre los factores incluidos en este ámbito se toman en cuenta los flujos de información, la influencia del diseño de acción estratégica, la consulta de decisiones de carácter vinculante, la capacidad para fiscalizar y lo relativo a la diversidad de los actores en relación a la toma de decisiones.

Tabla: Condiciones de equidad y viabilidad

	CEPAVI	IJM	IJJ
Flujos de información	La información formal (actas) es constante y las reuniones regulares. La comunicación informal es mínima por tiempo y prioridades de trabajo. Poca comunicación entre reuniones salvo por el trabajo en comisiones y actividades extra.	La información formal en la JG es poca (se reúne 2 a 4 veces al año) y prácticamente es nula la información informal. El Consejo se reúne una vez al mes o más (por comisiones). La interacción y comunicación entre Consejo e Instituto es ágil.	La información formal en la JG es poca por la amplia periodicidad y la discontinuidad de las sesiones. Sólo en los primeros meses se cumplió con la continuidad. La comunicación informal es mínima. El consejo prácticamente no se reunió, su interacción con el Instituto fue pobre.
Influencia en el diseño estratégico	La JG ha realizado planeaciones estratégicas de índole participativo donde representantes de OSC y académicos lograron incidir con sus propuestas y empoderarse. Se asumen como directivos del CEPAVI.	La JG no realiza planeaciones estratégicas, pero observa y sanciona planeación, acciones y presupuesto del IJM. El Consejo realiza sus planeaciones de trabajo. Existe la práctica de informar, recabar la opinión y propuestas del Consejo sobre los planes del Instituto.	La JD no realiza planeaciones estratégicas, pero observa y sanciona planeación, acciones y presupuesto del IJJ. La agenda anual les llega elaborada y con labores previamente comprometidas por recursos federales. El Consejo no tiene influencia en la planeación. Tal vez se le informó sobre la agenda de actividades
Consultas y decisiones vinculantes	La JG es autoridad máxima, pero la falta de jerarquía del	La JG es autoridad máxima, convocada para tomar decisiones	La JD es autoridad máxima y es convocado para

	<p>Presidente dificultó la toma de decisiones y concretar acciones. Participan en la elaboración de planes o presupuestos. Su capacidad de operación depende del DIF y otras instancias</p> <p>En el reglamento se formalizó el carácter vinculante de los acuerdos tomados en las sesiones de la JG</p>	<p>de su competencia, por lo general sobre propuestas pre armadas. No participan en la elaboración de planes o presupuestos, opinan y los sancionan. Se reúnen con la frecuencia marcada en la ley.</p> <p>La dirección ejecutiva es de una presidenta. No está obligada a consultar al Consejo sin embargo éste sí influyó a través de propuestas cotidianas y presencia cercana.</p>	<p>tomar decisiones de su competencia, por lo general sobre propuestas pre armadas. No participan en la elaboración de planes o presupuestos, opinan y los sancionan. No se reúnen con la frecuencia requerida o marcada en la ley.</p> <p>La dirección ejecutiva la realiza el director. El consejo no fue un referente para la toma de decisiones vinculantes.</p>
Condiciones para la fiscalización	<p>La JG es la instancia revisora y sancionadora de acciones y recursos. A través de la JG representantes de OSC y académicos, vigilan aplicación de recursos y desarrollo del plan. Monitorean vía comisiones la implementación de las propuestas y tareas surgidas en la planeación</p>	<p>La JG es revisora y sancionadora de acciones y recursos. El Consejo realiza funciones muy similares a la JG sin autoridad para sancionar. A través de comisiones acompañar, asesorar y supervisan las acciones del IJM. Falta una estrategia de control y evaluación</p>	<p>La JD es la instancia revisora y sancionadora de acciones y recursos. Los vocales dan su visto bueno en lo general, pero difícilmente fiscalizan y dan seguimiento al trabajo, no evalúan lo realizado. Se limitan a lo que se presenta en las sesiones. El Consejo no fiscaliza</p>
La diversidad y su influencia en la toma de decisiones	<p>El desequilibrio en la JG es relevante, pero ni representantes de gobierno, ni de OSC conforman bloques homogéneos. Ayuda a la equidad que las decisiones se toman por mayoría simple de los asistentes, se busque el consenso y las decisiones se justifiquen en criterios técnicos y objetivos.</p>	<p>El desequilibrio en la JG es aplastante, sólo participa una representante del Consejo sin voto. La Presidenta permite el voto de la consejera. La ley no obliga a la Presidenta a aceptar las asesorías o propuestas de las consejeras, sin embargo las retoma.</p>	<p>En la JD existe equilibrio entre vocales de gobierno y ciudadanos. Afecta la equidad la constante falta de asistencia a las reuniones de los vocales ciudadanos. Los vocales, se sujetan a la agenda que les definen para cada sesión. El Consejo no contribuyó a la toma de decisiones del Instituto</p>

Identificamos diferentes condiciones que en lo general dificultan a las OSC la oportunidad de incidir en las decisiones que tomen las juntas directivas, mismas que deberían ser de carácter vinculante. Entre las condiciones observadas se encuentran:

- Falta de una adecuada y suficiente información
- Falta de participación en la planeación estratégica de la institución
- No participan en el diseño de planes y programas
- No realizan evaluaciones y difícilmente fiscalizan lo realizado, y
- La diversidad de intereses y visiones, limita la incidencia.

Vale aclarar que si bien estas condiciones hablan de los estilos de conducción, también dan cuenta de debilidades o límites de los vocales y las instituciones a quienes representan.

Una primera condición para la adecuada toma de decisiones es contar con información suficiente y oportuna. En estas instancias no existe un manual de información- comunicación, que establezca cómo debería realizarse el intercambio de información para que fuera eficiente en función de la toma de decisiones. Pareciera que la lógica de información se establece exclusivamente en torno al desarrollo de las juntas formales y se reduce a lo básico indispensable, que implica: convocar a la reunión, informar de los temas a tratar, ofrecer información para aclarar dudas, dialogar y tomar decisiones durante la reunión y posteriormente mandar la minuta de la reunión a que sea ratificada (por medio de la firma). Esta condición mínima de información se supera cuando las representantes de OSC o ciudadanos establecen fórmulas de trabajo o acompañamiento de carácter más permanente y que trascienden a la periodicidad y ámbito de las reuniones formales, como pudiera ser el trabajo por comisiones. En el caso del Consejo del IJM, no sólo se reúnen aproximadamente una vez al mes (mayor frecuencia que la Junta), además pueden llegar a tener reuniones por comisiones, lo que genera en la práctica un mayor intercambio de información entre ellas y funcionarias del Instituto. Obviamente esta fórmula de trabajo por comisiones y otras similares exigen a las representantes definir planes de trabajo más ambiciosos y con ello destinar más tiempo y recursos, es entonces una mecánica que requiere mayor entrega y genera también mayor desgaste a las representantes.

Otra condición que potenciaría la acción directiva de las juntas sería poder participar en la planeación o definición estratégica de líneas de trabajo. Las juntas directivas son en principio la máxima autoridad en cada institución y deberían marcar el rumbo de conducción estratégico que desarrollarían en la práctica tanto la dirección como los operadores. Además les compete opinar y aprobar (en forma vinculante) los reglamentos y normatividad, convenios, planes o presupuestos. Sin embargo los vocales salvo en el caso del CEPAVI y levemente en el consejo del IJM (al incidir en la modificación de la Ley), no participan en el diseño de normatividad, planeaciones y líneas de carácter estratégicas que contribuyen a orientar y conducir la elaboración de los planes y presupuestos anuales. En general su labor tiene un carácter práctico-operativo en la medida que tiende a cuestionar y sancionar, y no tanto a diseñar y conducir.

Observamos que efectivamente los vocales de las juntas son convocados para tomar algunas decisiones que resultan vinculantes para la institución, formalmente ellos sí deben de sancionar. Sin embargo debe tomarse muy en cuenta que aprueban propuestas (planes y/o presupuestos) previamente armadas, en torno a las cuales difícilmente pueden proponer o hacer modificaciones de fondo en el contexto de una sesión de trabajo. Los presupuestos tienen topes fijados por el Congreso, están dirigidos a rubros específicos y en algunos casos participa financiamiento federal previamente acordado. En relación a los programas de actividades suelen existir acuerdos o convenios preestablecidos que los condicionan en tiempo y forma. En síntesis, la toma de decisiones en ámbitos como el presupuesto y los programas anuales suele estar condicionados y por ello su posible reasignación o reorientación, es muy limitada.

Lo anterior se conecta con el hecho de que los contenidos y la frecuencia de las reuniones suelen estar en manos de la presidencia o dirección de las instituciones. La dirección puede posibilitar que se amplíe la participación y capacidad de decisión de los vocales en las diferentes labores de la institución. Puede dar su lugar a los miembros de la Junta, convocándolos en tiempo y forma, propiciando más sesiones de las reglamentarias, buscando fórmulas para que participen y se involucren en actividades cotidianas, o por el contrario, puede limitar o reducir la posibilidad de participación, convocarlos solamente un par de veces al año para sancionar aquellos asuntos que son estrictamente de su competencia (por ejemplo el presupuesto), y entonces cumplir los requisitos formales de ley, para continuar funcionando

(en el IJJ se realizaron tres sesiones el 11 de diciembre del 2006, para aprobar pendientes). Con lo cual la participación de los vocales prácticamente sería utilitaria en función de aprobar propuestas previamente elaboradas y legitimar con ello el trabajo de la dirección.

En los casos donde no se posibilita y respalda la participación de los vocales en las labores cotidianas de la institución y en la toma de decisiones, no puede esperarse que tengan las puertas abiertas para realizar labores de fiscalización y evaluación. No debe perderse de vista que usualmente entre las funciones de los vocales y consejeros se contempla sancionar y vigilar la correcta aplicación de recursos, el desarrollo de los planes y en términos generales, propiciar o desarrollar la tarea de fiscalizar a la institución. Entendiendo que la función de fiscalizar es parte del proceso para tomar decisiones conscientes, un adecuado esquema de control y seguimiento requeriría de evaluaciones e información suficiente, sin embargo se pudo apreciar que en estos espacios, salvo cuando se trabajó por comisiones, la fiscalización realizada fue exclusivamente en el marco de las sesiones formales y extraordinarias, y se limitó a la información que se les proporcionó en ese momento (o se les mandó previamente), a los vocales. Por lo tanto la posibilidad de una adecuada fiscalización también fue muy limitada.

Se ha mencionado en esta investigación que cuando un grupo adquiere un grado relevante de participación en estos espacios podría dejar de ser identificado como los “dirigidos”, para empezar a asumir un papel diferente en la toma de decisiones, un rol de dirección. Lo cual llevaría a un nivel de relaciones más horizontal con aquellos que cotidianamente tienen el papel de los dirigentes. Sin embargo este grado relevante de participación implica mayor corresponsabilidad y no se reduce a llegar, observar, opinar y votar. Requiere la participación activa, global y coresponsable en el diseño de líneas, programas o presupuestos, y verificar implementación y evaluación de las acciones, entre otras acciones. Desear participar y tener la voluntad de participar es importante, pero se requiere que existan condiciones para poder hacerlo como un verdadero directivo. Lo cual no siempre es posible para los representantes de OSC y ciudadanos.

Cabe retomar el hecho de que otra condición limitativa para la toma de decisiones se vincula a la diversidad de intereses y visiones entre los vocales, misma que dificultan lograr consensos. Debe tenerse presente que los vocales representantes del gobierno no conforman un bloque homogéneo, en primer plano representan los intereses de su institución y por ello se

facilitan los consensos cuando las decisiones no afectan los programas o presupuestos de sus instituciones. El caso del CEPAVI en relación a su dificultad para funcionar adecuadamente en la primera etapa de su existencia es ejemplificador de cómo los diferentes intereses entre servidores públicos afectan la toma de decisiones y la ejecución de acciones. En relación a los vocales representantes de OSC, la dificultad para impulsar y lograr consensos obedece a diferentes factores que interactúan complejamente, entre ellos: a) La diferencia ideológica (conservadoras – progresistas), que es una realidad cotidiana; b) La falta de experiencia para manejarse en estos espacios públicos; c) Las deficiencias en recursos, fundamentalmente en relación al tiempo. Obviamente el tema de la heterogeneidad no cae solamente en el ámbito ideológico, tiene que ver con intereses, recursos, experiencias y conocimientos; elementos que estuvieron presentes y no siempre fueron tomados en cuenta y abordados para lograr una acción más armónica y efectiva.

4) Obstáculos externos que influyen en la cogestión

En este apartado se contemplan factores ajenos pero que tienen influencia sobre las decisiones o acciones de las juntas de gobierno o consejos. Entre los factores se contemplan la dependencia operativa, la vinculación o comunicación política con otras instancias, y las formas en que se ejercita la influencia.

Tabla: Obstáculos externos que influyen en la cogestión

	CEPAVI	IJM	IJJ
Dependencia operativa	El CEPAVI es una instancia rectora pero está limitado para realizar tareas y depende de instituciones públicas y privadas para el desarrollo de algunos programas. La falta de voluntad y coordinación de instituciones implica un obstáculo para concretar su labor.	El IJM es rector de políticas públicas pero a las instituciones públicas les corresponde traducir las políticas en acciones. A algunas de ellas les falta disposición o posibilidad de operar. Falta sintonía y coordinación en las planeaciones para actuar con mayor	El IJJ ofrece programas y servicios para jóvenes. No es rector de políticas en torno a la juventud y no articula la acción de instituciones públicas. Algunos de sus programas se supeditan a presupuesto Federal. Se subordinan las sesiones de la JD a los tiempos del

	La falta de autonomía presupuestal también es un obstáculo.	penetración y alcance	Presidente, que es el Secretario de Gobierno.
Falta de vinculación y comunicación política	Las diferencias entre actores por la dirección y control de proyectos impidieron o dificultaron el desarrollo de proyectos. El CEPAVI es débil en la medida que depende de la disposición, comunicación e interacción de autoridades.	Dos factores se derivan de una deficiente comunicación política e inciden en la coestión: a) la diferencia de posturas e intereses entre secretarías de gobierno, b) la heterogeneidad entre los actores que forman parte de la JG y del Consejo. Algunas consejeras perciben una <i>excesiva diversidad entre representantes</i>	El IJJ poco influye y poco requiere de articular acciones con otras instancias de gobierno en relación a la juventud. No es la entidad gestora y coordinadora de las políticas sobre la juventud. Sólo busca impulsar instancias juveniles municipales y ofrece sus programas.
Ejercicios de influencia	El CEPAVI logró mayor capacidad de influencia cuando su Presidente fue también el SDH. Cuando lograron que los acuerdos de la JG fueran vinculatorios. Cuando consensaron el Plan Estatal con compromisos por instancias públicas. El DIF continúa influyendo orgánicamente en el CEPAVI. Las OSC influyen por su presencia a través de comisiones, por su experiencia social en el problema, y su conocimiento metodológico.	Se busca influir dentro del gobierno, en municipios y con el sector privado. Que se le reconozca como rector de políticas públicas y de los derechos de las mujeres. La JG ganó fuerza cuando mandaran como representantes a mujeres interesadas con capacidad de decidir. El Consejo busca influir en el IJM por medio de labores de acompañamiento haciendo valer su experiencia. La Ley es un impedimento para la incidencia del Consejo en la JG. Es positiva la relación entre Académicas y representantes de OC	El Instituto busca influir en municipios para impulsar programas y servicios de atención a jóvenes. El SGG influye en los ritmos de reuniones de la JD e influyó en la elección de Director. Las OSC son objetos de sus programas. En la JD, sancionan sus propuestas y acciones pero no influyen en el diseño y programación. No se apreció que el Consejo influyera en el Instituto

Las instancias estudiadas no son entidades aisladas, son espacios que se articulan e interactúan con otros. Existen factores que desde el exterior influyen directa o indirectamente en la toma de decisiones o en la acción de las instituciones. Confirmando lo observado por Abers (2000), los factores externos pueden influir en el diseño, implementación y operación de actividades de estos espacios, en la medida que logren limitar la capacidad operativa o rectora de las instituciones, pero también que logren influir en la libertad para tomar decisiones al interior de las juntas directivas o consejos.

Cabe mencionar que la primera, y tal vez más importante influencia sobre las instituciones, proviene de las leyes que las constituyen. En los casos del CEPAVI y del IJM se identificaron graves límites en la ley que dificultaron la participación equitativa y la toma de decisiones horizontales y efectivas en las juntas. No en balde se han realizado esfuerzos importantes para impulsar modificaciones legislativas.

Pueden apreciarse diferentes modalidades de dependencia externa que influyen en la ejecución de actividades derivadas de las decisiones tomadas en las juntas de gobierno. Por un lado estas instituciones necesitan del reconocimiento de otras instancias públicas para lograr sus objetivos. Es decir, a falta de normatividad específica las organizaciones que se ubican como rectoras de políticas públicas, están sujetas en primer lugar a lograr el reconocimiento de otras instituciones, mismas que deberían atender e implementarlas dichas políticas. El IJM debe lograr que lo acepten como instancia rectora de políticas a favor de las mujeres, en la medida que jerárquicamente no es obligatorio para otras instancias públicas, aceptar al Instituto como tal. Depende entonces de una ardua labor de convencimiento (y profesionalismo), para lograr este reconocimiento. Pasando al nivel de la operación, las instancias rectoras están limitadas para desarrollar directamente acciones que contribuyan a consolidar las políticas públicas, requieren del concurso de otras instituciones públicas o privadas para la ejecución de acciones. El CEPAVI por ejemplo, depende de otras áreas del DIF, de la Secretaría de Salud y otras más, para que se apliquen los procesos de atención integral a las víctimas de violencia intrafamiliar. Así entonces estas instituciones además de luchar por el reconocimiento a su labor, están supeditadas a que otras instituciones públicas destinen presupuestos o modifiquen programas, para generar o desarrollar las propuestas de acción derivadas de sus planes o

programas (si no totalmente en alguna medida), lo cual las convierte en organismos parcialmente dependientes.

El gobierno ejerce una influencia fundamental en la dirección de estas instituciones. Cuando menos se perciben como ejemplo, dos lógicas (o mecanismos) de influencia. Mencionamos que a mayor jerarquía del Presidente de la institución como servidor público, mayor será la atención y/o apoyos que reciba de otros organismos públicos, y viceversa. Se considera entonces relevante que un funcionario público de alto nivel ocupe la presidencia, sin embargo se da el caso de que estos relevantes servidores públicos (como el Secretario General de Gobierno), no tienen el tiempo suficiente para atender eficazmente la dirección de la institución y pueden caer fácilmente en desatenderla. Para bien o para mal, dependen del interés del funcionario. Otro mecanismo de influencia relevante se aprecia en relación a la elección de los directores (o Presidenta del IJM), sea porque se elige directamente (sin consultar) al director, o porque al consultar a la junta se induce el voto en favor del candidato de su preferencia. En cualquier caso mantiene el control sobre la selección y en general, él o la directora, deben su puesto a un servidor público, lo cual dificulta su autonomía.

Los miembros de estos espacios de participación tienen una doble tarea, por un lado deben lograr influir de forma integral en la toma de decisiones interna y para ello requieren de un gran esfuerzo, pero su labor no termina ahí. Deben cuidar que actores externos no obstaculicen o implementen influencias negativas en la institución que repercutan en los intereses y/o posibilidad de tomar decisiones libres, de acuerdo con las necesidades y objetivos de la institución.

5) Capacidades de las organizaciones

Esta dimensión da cuenta de factores ligados a las capacidades de las OSC que influyen en la participación y en la toma de decisiones. Entre las capacidades se alude particularmente a la capacidad organizacional, la propositiva, la capacidad de gestionar propuestas, y las destrezas políticas vinculadas a la capacidad de generar alianzas.

Tabla: Capacidades de las Organizaciones de la Sociedad Civil

	CEPAVI	IJM	IJJ
Capacidad organizacional	<p>Los representantes de OSC (se selecciona a la OSC, no a una persona), han logrado influir en la agenda del CEPAVI a través de la planeación y las comisiones.</p> <p>Suelen carecer de recursos económicos, logísticos y de personal. Para incidir subdividen sus recursos y piden esfuerzo extra a su personal por lo cual puede agotarse. Las OSC tienen posibilidades operativas para participar en estos espacios</p>	<p>Las representantes de OSC deben ser avalados por ésta para ser Consejeras (se selecciona a la OSC, no a una persona). Lo cual no asegura que la OSC pueda descargarlas de sus tareas. El sobre esfuerzo laboral puede causar molestias, frustración y/o hasta abandono del nombramiento. No realizar tareas o la inasistencia puede deberse a falta de interés, compromiso o motivación. Pocas OSC cuentan con capacidades operativas para participar en el ámbito público. En la medida en que la organización es más grande o compleja, se vuelve más difícil representarla.</p>	<p>Las organizaciones de o para jóvenes no siempre buscan institucionalizarse. Se selecciona a una persona y no necesariamente a la organización. En las OSC vinculadas a la JD se aprecian grandes diferencias en cuanto a sus capacidades organizacionales (y recursos). Una carencia importante se aprecia simplemente en el tiempo que disponen para las sesiones de la JD</p>
Capacidad propositiva	<p>No todas las organizaciones cuentan con personal que posea experiencia para generar propuestas viables en el ámbito público. La experiencia, capacitación, y adecuado sustento contribuyen a propuestas pertinentes y viables. La falta de tiempo fue limitante para</p>	<p>La experiencia profesional se valora, así como la capacidad de argumentación. Ambas ofrecen una base para sustentar propuestas viables y posicionan los liderazgos. El interés o motivación, el conocimiento de problemas sociales, y el conocimiento en la gestión de asuntos</p>	<p>Los vocales no tenían mucha experiencia para generar e impulsar propuestas viables en el ámbito público. No estaban bien preparados, no llegan a comprender los posibles alcances de su acción. Una limitante fue la falta de articulación, no hubo estrategia y acción conjunta de los vocales</p>

	<p>acordar estrategias conjuntas.</p> <p>La planeación participativa fue un momento privilegiado para posicionar programas o líneas de acción por parte de académicos y representantes de OSC</p>	<p>públicos, influyen en la capacidad propositiva de las consejeras.</p> <p>Una debilidad es la gran disparidad de visiones y la falta de conocimientos, que posibiliten generar propuestas conjuntas en espacios públicos.</p>	<p>ciudadanos. Se lograron consensos en propuestas específicas.</p>
<p>Capacidad para gestionar propuestas</p>	<p>Fue manifiesta entre las OSC la heterogeneidad, falta de visión común y la dificultad para actuar colectivamente. No se identificaron estrategias de gestión comunes salvo a partir de la planeación.</p> <p>Las propuestas que fueron gestionadas (algunas por académicos), se caracterizaban porque fueron bien sustentadas, claras, sencillas, viables y no muy onerosas.</p> <p>Además no generaban conflictos entre mandos</p>	<p>Las Consejeras han gestionado acciones de diferente tipo, lo más común fueron las acciones de capacitación y difusión, pero también gestionaron pronunciamientos públicos del IJM.</p> <p>Obstáculos para gestionar otras propuestas fueron la heterogeneidad, falta de propuesta clara y la falta de recursos.</p> <p>No se identificó un intento de gestión para impulsar políticas públicas</p>	<p>La falta de recursos (tiempo o económico), de experiencia, la falta de visión consensada y conocimientos para saber gestionar propuestas fueron límites relevantes.</p> <p>Solo una OSC con vocales en la JD gestionó acciones que incidieron en la agenda del IJJ</p>
<p>Destrezas políticas y generación de alianzas</p>	<p>La heterogeneidad entre OSC prevaleció, las alianzas se dieron entre afines. Influyó la falta de confianza, de tiempo y las diferencias de visión.</p> <p>Las alianzas amplias tendieron a ser puntuales. Se daban durante el debate y la propuesta, a partir de las coincidencias en las sesiones. Las posturas coincidentes</p>	<p>Las alianzas se evidenciaron entre grupos culturalmente afines y/o complementarios. Se generan vínculos por la coincidencia de visiones.</p> <p>Existe lucha por el liderazgo, recelos y diferencias entre sus posturas políticas o éticas. La tendencia ha sido generar grupos de trabajo pequeños donde</p>	<p>No existieron acuerdos de participación entre los vocales ciudadanos de la JD.</p> <p>La interacción fue pobre dentro y fuera de la JD y fue incipiente el interés por generar alianzas de corte estratégico que pudieran conducir a realizar acciones públicas conjuntas.</p> <p>La historia en Jalisco</p>

	entre representantes se fortalecían cuando además las apoyaban académicos y representantes de OPD's.	priva la confianza. Existe una visión dual de enriquecimiento o pérdida de tiempo en torno al Consejo. Por ello fue prioridad trabajar para reformar la Ley.	de liderazgos poco flexibles, manipuladores y/o protagónicos, pesó sobre las alianzas en OSC.
--	--	--	---

Pareciera una obviedad mencionar que las organizaciones tienen debilidades, sin embargo es relevante dar cuenta que no todas sus debilidades influyen con la misma intensidad en la acción de incidencia sobre estos espacios públicos y en las decisiones que de ellos se desprenden.

Desde la perspectiva operativa, son pocas las OSC que están preparadas para labores de incidencia y que cuentan con recursos (sobre todo humanos y logísticos), para mantener una presencia constante y calificada en estos espacios. La mayoría carecen de recursos (de tiempo y preparación de personal) y exigen un sobreesfuerzo a sus colaboradores, por tanto y con el tiempo, se observan más ausencias, incumplimiento de tareas, cansancio y frustración, generándose entonces un círculo vicioso. Esta situación se agrava cuando se seleccionan como vocales a personas que forman parte de las OSC, pero no necesariamente llevan su representación y sobre todo, su apoyo. O cuando las organizaciones tienen un carácter más informal (como algunas agrupaciones de jóvenes)

Ahora bien, además de la falta de recursos humanos resultó relevante observar que no todos los representantes poseían la experiencia y capacitación para obtener provecho de su presencia en estos espacios públicos. Su dificultad para ser más propositivos no se debía totalmente a un problema derivado de la falta de tiempo o logística, era resultado también de la falta de capacitación en labores de incidencia y de visión estratégica en lo público. Acumulan experiencia para su actuar cotidiano, pueden ser buenos para el tipo de trabajo particular que realiza la organización, pero eso no los capacita para desarrollar habilidades en la dinámica de aprovechar la posibilidad de incidir e impulsar acciones o políticas públicas a partir de estos espacios. No en balde el tipo de propuestas que gestionaron con más facilidad se vinculó en forma y modo a las actividades que conocen y suelen realizar desde sus organizaciones, como

son los talleres, materiales didácticos y campañas de difusión. Vale comentar que en el CEPAVI sí lograron impulsar propuestas de políticas para atender casos de violencia, sin embargo en el Consejo del IJM, a pesar de que pretendían impulsar modificaciones a la Ley, se enfrentaron con un ejercicio tan complejo y ajeno a su experiencia que fueron rebasadas, se pasaron los tiempos políticos, llegó el cambio de sexenio y no se logró llevar la propuesta ante los diputados. No puede generalizarse, pero habría que contemplar una capacitación a los representantes, en la tónica de desarrollar habilidades para la incidencia en el ámbito público, de tal manera que se vuelvan más competentes para gestionar propuestas y promover políticas de carácter público.

Debe reconocerse que la relación de la sociedad civil con los actores de gobierno en estos espacios es compleja y diversa. En aspectos concretos se pone en evidencia que una parte de los representantes de la SC buscan mantener relaciones complacientes o de colaboración con el gobierno, mientras que otra parte, en el ejercicio de su autonomía e identidad, busca sostener posturas de crítica (en lo general respetuosas). Así entonces desde esta perspectiva se identifica también que entre las organizaciones como parte de la diferencia ideológica y estratégica, existen proyectos en disputa, en mayor o menor grado hegemónicos o contra hegemónicos, lo cual refuerza la conflictividad y la dificultad para lograr consensos

Nuevamente si el reconocimiento de la pluralidad debe considerarse una característica de la democracia, debe tenerse presente que también dificulta lograr consensos y acuerdos entre actores con ideologías o prácticas distintas u opuestas (conservadores-progresistas). Por ello, para evitar la parálisis que puede traer la pluralidad, se ofrece la opción del voto y el hecho de que las decisiones sean tomadas por mayoría numérica. En este tipo de espacios de participación no es de extrañar que la presencia numéricamente mayoritaria sea la de representantes gubernamentales y la toma de decisiones complejas se realice por votaciones que obviamente favorecen al gobierno. Pero debe tenerse en cuenta, que aun en los casos de equilibrio en los votos o en los Consejos conformados en su totalidad por representantes ciudadanos, resulta difícil lograr consensos debido a la heterogeneidad y gran diferencia ideológica. Se evidencian y entran en conflicto las posturas conservadoras y las posturas progresistas. Se desarrolla tanto la afinidad entre ellas, como la conflictividad. Por lo tanto, usualmente gana la tendencia mayoritaria. Ahora bien no se trata de que en este tipo de espacios sólo participen solamente las organizaciones progresistas, ni de que el gobierno

aprovechando su control sobre la selección, sólo de cabida a organizaciones conservadoras. Se trataría de generar las capacidades que posibiliten llegar a las mejores alianzas y consensos posibles.

A pesar de lo anterior, las agrupaciones de la sociedad civil con interés en la incidencia pública, con todo y sus debilidades, diferencias ideológicas o estratégicas, y los mecanismos de control a los cuales están sujetas, actúan y son vigilantes y contrapeso del gobierno. Aprenden a ser monitores de las acciones propuestas o generadas desde la visión del gobierno. Así entonces, si bien puede ser conflictiva su interacción, siembra semillas de democratización en esos espacios.

Retomando lo dicho por Isunza (2005), confirmamos que el adecuado desempeño de los espacios institucionales como mecanismos de participación y cogestión depende de múltiples factores, que se originan también desde diferentes ámbitos. Algunos factores tienen que ver con ámbitos externos, otros factores son relativos a ámbitos estructurales como el diseño, las funciones o capacidades de estos órganos. Pero también debe tomarse en cuenta que otros factores importantes se refieren al ámbito de las capacidades para la incidencia de las OSC y sus representantes. Estos espacios si bien suelen ser usados para legitimar acciones del gobierno, también pueden ser usados, coyunturalmente y con gran dificultad, para enarbolar propuestas sociales, siempre y cuando los representantes tengan capacidades y recursos para definir y desarrollar estrategias, generar consensos y actuar para lograr la incidencia. Esta situación es factible pero no fácilmente accesible, los representantes de la sociedad civil tienen en general la institucionalidad en su contra, sin embargo, por lo observado en esta investigación, pueden aprovechar estos espacios en beneficio de la sociedad.

II. Conclusiones de carácter general

1) Liberalización estancada y gobernabilidad frágil

Desde los casos estudiados se debe considerar que el llamado proceso de liberalización vinculado a la posibilidad de ejercer los derechos y democratizar los espacios públicos, se encuentra estancado. Es cierto que en las leyes se incluyen los derechos y en los discursos de los gobiernos se legitiman, no en balde se generan espacios públicos que deberían ampliar el concepto de política, y posibilitar la participación de los ciudadanos (y el ejercicio de sus derechos), en diferentes aspectos de la vida democrática (debates, fórmulas de cogestión, vigilancia o supervisión, etc.). Sin embargo, en la práctica, el ejercicio de derechos está restringido y la posibilidad del ciudadano de participar abierta y equitativamente en los espacios públicos esta formalmente limitada. Concordamos entonces con el señalamiento de Morlino (2005:149), y sostenemos que el proceso de liberalización en Jalisco está controlado por el gobierno. Si bien se permiten y promueven algunas fórmulas de organización de la sociedad (sobre todo las asistenciales y/o las tradicionalistas), se fomentan ciertos niveles de participación (en las elecciones y vía consultas por ejemplo), y es posible el ejercicio de algunos derechos fundamentales, el gobierno en general ejerce diferentes formas de control e intentos de manipulación sobre la acción ciudadana. No se ha logrado y posiblemente no se permitirá avanzar en un proceso de liberalización que pueda arraigarse culturalmente en la sociedad y genere una acción democratizadora sin trabas que a la vez refuerce el ejercicio pleno de derechos.

Cabe reafirmar que la institucionalización de la democracia representativa no ha dado respuesta a necesidades fundamentales de la población mexicana. No ha logrado distribuir la riqueza y garantizar derechos fundamentales, de tal manera que entre otros graves problemas persiste la pobreza y la injusticia social. Para atender esta grave situación manejamos la tesis de que la democratización con gobernabilidad exigiría la presencia y participación de la ciudadanía en la definición y atención de problemas sociales. Sin embargo y para ello, se requerirían fórmulas diferentes de participación, con mayor libertad, en mayor cantidad o con mayor amplitud de acción, para que realmente se contribuya a ampliar la democracia y a fortalecer la gobernabilidad.

Por otro lado, tengamos también en cuenta que se están revirtiendo algunos procesos de democratización. Algunos organismos ciudadanizados lejos de ampliar su margen de confianza empiezan a toparse con obstáculos y problemas relevantes impuestos por el Estado, que atentan contra su imagen y credibilidad. Como sugiere Ackerman (2007:288), organismos tan relevantes como el IFE, debido a regresiones democráticas en la mecánica para elegir a los integrantes del Consejo General, en lugar de ganar credibilidad la van perdiendo. El IFE se ha vuelto un blanco fácil a los cuestionamientos, en relación a los consejeros electos en el 2003 desde su nombramiento se les vinculó directamente a los partidos políticos y poco se les asoció a la sociedad civil, por ésta y otras causas han perdido paulatinamente su imagen imparcial y autónoma. Pareciera que a los organismos con participación ciudadana, que pudieran ampliar los espacios de democratización, se les imponen mayores mecanismos de control para posibilitar que la democracia representativa continúe funcionando en beneficio de algunos grupos, en la perspectiva de que consoliden y preserven su poder. En lugar de ayudar a que el poder y los recursos se distribuyan en beneficio de las mayorías.

La gobernabilidad vista como la capacidad de responder a las demandas de los actores mayoritarios, es frágil y puede alterarse o perderse con facilidad. La gobernabilidad no es sinónimo de eficiencia institucional (a la cual el gobierno no ha llegado), implica también la capacidad de articular verdaderamente los intereses sociales en la acción de gobierno, lo cual exigiría una mayor apertura democrática, e implicaría una mayor presencia y participación activa y consciente de la ciudadanía en la definición y atención cotidiana de las decisiones y de los problemas a resolver.

2) Confirmación de la Hipótesis

En función de lo anterior surgió la pregunta: ¿Los mecanismos para posibilitar la participación y la democratización de espacios públicos, creados e implementados durante los gobiernos panistas de Jalisco entre 1995 y el 2006, posibilitan la incidencia de la sociedad civil y en particular de las organizaciones civiles, en asuntos públicos y agendas de gobierno? Como hipótesis de esta investigación se sugirió lo siguiente: los gobiernos panistas de Jalisco si bien en el discurso reconocen la importancia de la participación ciudadana como fórmula de gobierno para avanzar en la democratización y el desarrollo, en la práctica ponen límites y controles a la participación.

Con la investigación se evidenció y confirmó que en Jalisco se genera y mantiene un control relevante, estructural y discrecional, sobre los espacios de participación donde las organizaciones podrían tener un papel cogestivo, de tal manera que sólo circunstancialmente las organizaciones de la sociedad civil podrían llegar a incidir para modificar decisiones públicas.

Aunque se confirmó en lo general la hipótesis conviene realizar un par de acotaciones:

a) Los mecanismos de control existen y son muy relevantes, puesto que limitan la posibilidad de incidencia de las OSC, sin embargo también debe tenerse en cuenta que la actuación eficaz de las organizaciones en estos espacios encuentra límites y dificultades en sus propias capacidades. La debilidad en la acción pública de las organizaciones está ligada a la falta de experiencia y cultura política, a la diversidad ideológica, a debilidades en las capacidades para la incidencia pública y a las deficiencias de recursos, entre otras carencias. Es decir, un límite a la posibilidad de incidencia, un aspecto que dificulta influir en los espacios públicos, no puede ser directamente atribuible a los controles impuestos por el gobierno, se relaciona con factores intrínsecos de las organizaciones. No quiere esto decir que superando sus debilidades y carencias, las organizaciones podrían sortear los mecanismos que limitan la participación en estos espacios. Simple y sencillamente debe explicitarse que las organizaciones tienen trabajo interno y de interacción que realizar para participar en mejores condiciones, en estos espacios.

b) Los procesos informales de interacción entre gobierno y OSC o representantes ciudadanos son de gran importancia y pueden influir en la toma de decisiones. En relación al IJM si bien existían importantes límites estructurales para que las representantes de las OSC participaran en igualdad de circunstancias en la toma de decisiones, la apertura y disposición de la Presidenta, junto con la experiencia y el interés manifiestos de las consejeras por participar en decisiones del Instituto, posibilitaron en la práctica que se sortearan algunos de los límites formales de participación (de origen estructural), y en un momento dado se lograra una buena interlocución e interacción entre las Consejeras y la dirección formal de la institución. Algo similar sucedió en el CEPAVI en el período cuando la directora fue afín al trabajo de las organizaciones civiles. Para bien o para mal, la disponibilidad y apertura de “individuos” puede lograr que se traspasen algunas limitantes formales, con lo cual se pueden generar procesos de interacción relevantes que faciliten la cogestión.

Consideramos que existe en la población interés por generar o impulsar un Estado cada vez más democrático. Históricamente se ha luchado en México por eliminar a las dictaduras disfrazadas de democracia o a las pseudo democracias y hoy se considera éticamente válido continuar la lucha por ampliar la democratización de la sociedad. En este contexto es importante que los ciudadanos puedan participar e influir en las políticas públicas para lograr fórmulas de gobernabilidad consistentes. Sin embargo, la realidad nos indica que la sociedad ha logrado influir poco en las políticas de Estado, no se han generado cambios estructurales relevantes y por ello persisten vicios y falsas promesas. El Estado continúa controlado por oligarquías y las políticas neoliberales son el eje de acción gubernamental. Se requieren entonces verdaderos procesos de apertura democrática, abrir las puertas y quitar los límites formales a la participación de la sociedad civil, a la vez de generar procesos de acción ciudadana que impulsen cambios. Que incidan de fondo en las políticas y en la acción de los gobiernos.

3) La participación cogestiva, un asunto pendiente

Es evidente que el gobierno más que abrirse y ofrecer condiciones de apertura para lograr una verdadera participación y cogestión de la sociedad civil en asuntos de interés público, pretende legitimar su acción a través de espacios de participación con controles y limitaciones formales. Debe tenerse presente que desde la lógica política la participación implica la idea de que los dirigidos pueden y/o deben intervenir ampliamente en las decisiones que los afectan o que inciden en la solución de problemas que limitan su desarrollo. La participación en este sentido debe cuestionar y romper con los esquemas centralistas y verticales, los esquemas dirigentes/dirigidos. Esquema de sujetos que deciden y sujetos que aceptan y obedecen. Pero en los casos estudiados podemos decir que los límites a la participación, definidos estructuralmente, impidieron que se cuestionaran de fondo esos esquemas centralistas (salvo en el caso del CEPAVI, y acotado a una de las planeaciones estratégicas), y el esquema de dirigentes/dirigidos que se daba en las relaciones cotidianas. Coincidimos con Iturraspe (1986:39), cuando sugiere que los esquemas de participación donde no se logran concretar mecanismos democráticos que generen resultados fruto de decisiones libres, conscientes, verdaderamente negociadas y consensuadas, por más interés y buena

voluntad que tengan los participantes, funcionan fundamentalmente como un adorno de legitimidad para los gobernantes.

En función de lo investigado podemos observar que la transición de gobiernos del PRI a gobiernos del PAN en Jalisco, no ha logrado ampliar, fortalecer y profundizar una cultura democrática y de participación de la sociedad civil en espacios donde se debaten y deciden asuntos de interés público. Los ciudadanos y sus organizaciones no cuentan con las libertades, las garantías de equidad y los espacios adecuados para participar abierta y eficientemente en la toma de decisiones que les afectan.

4) Las Organizaciones de la Sociedad Civil sujeto de acción y formación

Debe mencionarse que los espacios de participación ofrecen un resultado secundario, han servido como escuelas para empezar a desarrollar capacidades de incidencia en el caso de algunos representantes y organizaciones, que pueden ser usadas en los mismos espacios o en otras actividades públicas. Reflexionando sobre su actuar algunos representantes dieron cuenta de que aprendieron a relacionarse con actores del gobierno, aprendieron también a proponer y en alguna medida, influir en algunas decisiones y actividades públicas.

En la lógica de que los espacios de participación también fueron espacios de conflicto, se generaron aprendizajes sobre la interacción entre las organizaciones. Formó parte de la experiencia el hecho de que los participantes aprendieran a identificar su diversidad, y en cierta medida trabajaran buscar formas para lograr los mayores consensos posibles, que contribuyeran por lo menos en forma limitada, a la toma de decisiones conjunta.

Debe mencionarse, que a pesar de sus debilidades y diferencias, de los límites impuestos por mecanismos de control a los cuales están sujetas en estos espacios, las organizaciones han avanzado en consolidar sus facultades de vigilancia y contrapeso sobre las acciones de la institución donde colaboran. Se han auto impuesto el papel de contraloría ciudadana en cada espacio de participación, y se han convertido en monitores críticos de las acciones y propuestas generadas desde estos espacios. Si bien pueden ser pocas las organizaciones con la experiencia y fortaleza para impulsar acciones en los espacios donde participan, la mayoría se ha apropiado de elementos que puede ser clave para impulsar una

cultura de fiscalización y contraloría que puede ayudar a cambiar las formas tradicionalmente del ejercicio de poder. Así entonces, si bien debe perfeccionarse, su participación posibilita la supervisión ciudadana sobre la acción del gobierno, y puede sentar las bases para generar crítica y objetivamente propuestas que surjan desde la sociedad.

Pudo observarse también que algunos representantes de organizaciones poseían habilidades y recursos para moverse en estos espacios públicos, sin embargo, debe considerarse la necesidad de impulsar una mecánica de formación ciudadana que contribuya a desarrollar capacidades y habilidades, tanto de articulación, negociación e interacción entre organizaciones, como de incidencia en espacios públicos. La participación no debe terminar como un adorno de legitimidad al gobierno, los ciudadanos además de sortear los mecanismos de control deben trabajar en su propia eficiencia a partir de procesos formativos, y acopiar recursos para sus propias definiciones estratégicas. No se democratizarán estos espacios si la sociedad civil no se fortalece, si no participa con mayor visión, capacidades y recursos; de forma activa, consciente y consistentemente en la toma de decisiones y en la implementación de acciones públicas.

5) El conflicto por la pluralidad

Se ha recalcado que la sociedad civil es heterogénea y el antagonismo forma parte intrínseca de ella. Nos enfrentamos a un debate complejo, por un lado se afirma que la pluralidad es clave para la democracia (Ackerman, 2007:289), por otro, que la pluralidad entre las OSC dificulta lograr consensos y con ello el trabajo colegiado. Los encuentros y desencuentros de esa lucha ideológica o metodológica que se aprecia dentro de la sociedad, se reproducen en los grandes o pequeños espacios públicos de participación.

¿Cómo reconocer y darle su lugar a la pluralidad y a la diversidad, si no se logran trascender las visiones antagónicas (que no significa suprimir), y trabajar las diferencias (y prejuicios), para lograr negociaciones con visión estratégica, en estos espacios de participación? ¿Es posible arribar a visiones estratégicas comunes entre las diferencias? ¿Las organizaciones de la sociedad civil están condenadas a la división y dispersión en los espacios públicos?

Debe quedar claro que no toda diferencia y antagonismo entre organizaciones de la sociedad civil proviene de la diversidad ideológica. Algunas se relacionan con perspectivas

metodológicas o la lucha por recursos. En cualquier caso, es una tarea pendiente y a la vez importante para las organizaciones de la sociedad, aprender a trabajar el tema de las alianzas, reconocer las diferencias y conflictos, identificar sus orígenes y trabajar sobre ellos. No para suprimirlos, pero si para posibilitar o hacer más accesible, la incidencia ciudadana colectiva en los asuntos de interés público.

6) Cuestionamientos presentes y futuros

Se ha identificado que la estrategia de los gobierno panista en Jalisco, en relación a los espacios institucionales de participación donde las organizaciones de la sociedad civil podrían tener un papel cogestivo, es crearlos; pero incluir en ellos controles a la participación, de tal manera que difícilmente puedan incidir en decisiones públicas relevantes. A partir de esto parece lógico suponer que el gobierno y más allá el Estado, como estrategia presente y futura, generará mecanismos de participación limitada, de tal manera que puedan aprovechar en su beneficio las diferentes lógicas y fórmulas de pseudo democratización. Surgen entonces las preguntas: ¿Es inviable luchar por democratizar al Estado? ¿De qué manera debería desarrollarse esta lucha?

Evidentemente algunos grupos de la sociedad civil han decidido dejar la lucha por democratizar el Estado y por ello han empezado o continuado la construcción de lo que podrían identificarse como comunidades autónomas en resistencia, en las cuales las directrices y fórmulas de desarrollo son tomadas por los miembros de la comunidad en una mecánica participativa, evitando en lo posible la interacción con el Estado. Otros grupos de la sociedad civil han optado por la vía de la confrontación extralegal sea ésta por la vía pacífica o a través de acciones violentas. Sin embargo otras organizaciones de la sociedad civil continúan su lucha en favor de la democratización y en contra de la injusticia social, dentro de los cauces que el Estado ofrece. Alguna en forma idealista e ingenua, pero otras con la clara intención de cambiar el sistema, de la forma más profunda posible.

Cabe aquí retomar una cita de Santos (2008), en la cual afirma “No creo que se pueda cambiar el mundo sin tomar el poder, pero tampoco creo que podemos cambiar algo con el poder existente. Entonces, afirmo que debemos cambiar las lógicas del poder y para ello las luchas democráticas son cruciales”. Por ello, agrega Santos (2008), que su apuesta es por la

“democracia sin fin, la democracia radical”, la lucha permanente, la acción constante por lograr que ética y la acción democratizadora acceda a todos los hambitos del ser humano. Debe considerarse con seriedad que difícilmente se puede cambiar la cultura antidemocrática y de dominación sólo con participar en Juntas de Gobierno o Consejos como están actualmente estructurados. Sin embargo, se requiere de la participación consciente e intencionada de la sociedad civil en esos y en muchos otros espacios para generar e irradiar fórmulas que amplíen la conciencia crítica y la cultura democrática, de tal manera que realmente en un futuro se logre pasar de la democracia representativa, a la democracia social y distributiva. De una democracia disfrazada y usurpada, a la democratización radical del Estado.

La participación de la sociedad civil en el ámbito público debe pensarse desde una perspectiva política y formativa a la vez. Que no busca llegar o tomar el poder, pero que sí pretende concientizar a los ciudadanos y capacitarlos para cambiar la lógica de cómo se estructura el poder; de cómo se toman las decisiones y a quién benefician las decisiones. Se pretendería que todo espacio público, fuera un espacio de deliberación y participación. Que realmente contribuya a orientar las decisiones de gobierno en beneficio real de las mayorías.

Si bien la sociedad civil puede en un momento dado organizarse para emprender acciones de resistencia civil o una revolución, también puede organizarse para cambiar las formas de relación social, y para modificar los métodos o estructuras, de cómo nos relacionamos con los partidos, con el gobierno y en general con el Estado. Deben generarse las formas y mecanismos para lograr la plena democratización de los espacios públicos, para lograr lo que podría entenderse como el poder distribuido, el poder de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

1. Abers, Rebecca (2000). *Inventing local democracy*. Boulder: Lynne Rienner.
2. Ackerman, John (2007). *Organismos Autónomos y democracia; el caso de México*. México: Siglo XXI – UNAM.
3. Acosta, Miguel (1991). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa (10a edición).
4. Acotto, Laura (2003). *Las Organizaciones de la Sociedad Civil; Un camino para la construcción de ciudadanía*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
5. Alatorre, Felipe (2005). *Construcción de Ciudadanía en Jalisco. Un acercamiento al aporte de las redes de organizaciones civiles*. Memorias del V Seminario anual de Investigación sobre el Tercer Sector. México: Universidad Iberoamericana.
6. Almeida José, Guzmán María Luisa, Bautista José y Martín William (2001). *Una agenda ciudadana en construcción; La experiencia de Poder Ciudadano Jalisco*. Guadalajara: ACCEDDE – ITESO – IMDEC.
7. Alonso, Jorge (1996). “La sociedad civil en óptica gramsciana”, en *Revista Sociedad Civil*, Número 1 (vol. 1). Pp. 11-30. México: DEMOS, IAPS, FAM.
8. Alonso, Jorge y Blanco, Isabel (1999). “Las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno panista en Jalisco”. en *Revista Sociedad Civil*, Número 8, volumen III. Pp. 145-181. México: DEMOS, IAPS, FAM
9. Álvarez, José (1959). *Noticias de Jalisco, 1953 – 1959* (Nueva Imagen de Jalisco). Guadalajara: Consejo de Planeación Económica y Social de Jalisco.
10. Ardití, Benjamín (2005). “El devenir otro de la política: Un archipiélago post-liberal”. En Ardití, B. (editor), *¿Democracia post – liberal?, El espacio político de las asociaciones* (pp. 219- 248). México: Antrophos y UNAM.
11. Bernard, Russell (1994). *Research methods in anthropology. Qualitative and quantitative approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.
12. Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México: FCE (3ª edición).
13. Bobbio, Norberto (1989). *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*. México: FCE.
14. Bobbio, Norberto (1995). *Derecha e izquierda*. México: Santillana.

15. Ceja, Jorge (2005). Democracia y ciudadanía. La necesaria vinculación entre los términos. En Ibáñez Alfonso (coord.) *Un paisaje latinoamericano, historia, cultura y democracia*. (pp. 49-100). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
16. Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos (2002). *Lo Cívico en lo público*. México: CAM.
17. Cohen Jean y Arato Andrew (1992). *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: FCE (edición en español, año 2001).
18. Cohen Jean y Arato Andrew (1999). “La sociedad civil y la teoría social”, en Olvera, Alberto (coord.). *La Sociedad Civil, de la teoría a la realidad*. (pp. 83-112). México: El Colegio de México.
19. Cortés Fernando, Escobar Agustín, De la Rocha Mercedes (2008). *Método Científico y Política Social*. México: El Colegio de México.
20. Corvalán, Javier (1996). *Los paradigmas de lo social y las concepciones de intervención en la sociedad* (Tesis Doctoral). Lovaina: Universidad Católica de Lovaina.
21. Dagnino, Evelina (2002). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil* (volumen 1). México: FCE, UNICAMP editorial.
22. Dagnino Evelina, Olvera Alberto, Panfichi Aldo (coords.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE – CIESAS – U. Veracruzana.
23. Dahl, Robert (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
24. De Garay, Graciela (1997). “La Entrevista de Historia de Vida: Construcción y lecturas”. En De Garay, G (cood). *Cuéntame tu vida, Historia Oral: historias de vida*. (pp 16 - 28). México: Instituto Mora, CONACYT.
25. Delamaza, Gonzalo (2005). *Tan lejos y tan cerca; políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
26. Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas (1995). *Carta de los Derechos Ciudadanos*. México: Publicación propia.
27. Fernández, José (2002). *Norberto Bobbio: El filósofo y la política, antología*. México: FCE.
28. Fernández, José (2003). *El despertar de la sociedad civil: una perspectiva histórica*. México: Editorial Océano
29. Fleury, Sonia (2004). “Ciudadanía exclusión y democracia”. En *Revista Nueva Sociedad*, Número 193, septiembre-octubre, pp. 62-75. Caracas.
30. Gallardo, R., Díaz, G., Ramírez, J.M., Torres, G., Ramos, O., Limón, A. (1998). “El Gobierno panista Frente a las Organizaciones de la Sociedad Civil en Jalisco”. En

- Gallardo Rigoberto, de Dios Sergio, Marván María, Osorio Joaquín, Regalado Jorge y Valencia Enrique. *Jalisco, Tres años de alternancia*. (pp. 75-83). Guadalajara: ITESO - Universidad de Guadalajara (U. de G.).
31. García, Sergio (1997). *Organizaciones No Gubernamentales: Definición, presencia y perspectivas*. México: FAM, DESMOS, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales.
 32. Garza, Margarita (2000). *Organizaciones tradicionales vs. Televisión: El caso de la Alianza Fuerza de Opinión Pública y su lucha por la moralización del Espacio Público*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Ciencias Sociales. Guadalajara: U. de G.
 33. Gellner, Ernest (1996). *Condiciones de la libertad, la sociedad civil y sus rivales*. Barcelona: Paidós.
 34. Gobierno del Estado de Jalisco (1998). *Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco*. Guadalajara.
 35. Gramsci, Antonio (1998). *La política y el Estado Moderno*. México: Fontamara.
 36. Habermas, Jürgen (1981). *Historia y crítica de la opinión Pública, La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
 37. Habermas, Jürgen (1993). *La lógica de las ciencias sociales*. México: Red Editorial Iberoamericana.
 38. Held, David (1996). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Universidad.
 39. Instituto Jalisciense de Asistencia Social (1984). *Informe de labores 1980-1984*. Guadalajara.
 40. Isunza, Ernesto (2001). *Las tramas del alba*. México: CIESAS – Porrúa.
 41. Isunza, Ernesto y Hevia, Felipe (2006). *Relaciones Sociedad Civil- Estado en México, un ensayo de interpretación*. Cuadernos para la democratización. Xalapa: CIESAS, U. Veracruzana
 42. Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto (2006a). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS, U. de Veracruz, Porrúa.
 43. Isunza, Ernesto (2006b), “El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”. En Dagnino Evelina, Olvera Alberto, Panfichi Aldo (coords) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. (pp. 275-229). México: FCE, CIESAS, U. Veracruzana.
 44. Iturraspe, Francisco (1986). *Participación, cogestión y autogestión en América Latina* (volumen 1). Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

45. Kaldor, Mary (2005). *La sociedad Civil Global, una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets.
46. Keane, John (1988). *Democracia y sociedad civil*. Madrid: Alianza.
47. King, Gary, Keohane, Robert y Verba, Sydney (2000). *El Diseño de la investigación social*. La inferencia científica en los estudios cualitativos. Madrid: Editorial Alianza.
48. Marx, Carl (1975). *Crítica a la filosofía del estado y del derecho de Hegel*. México: Ediciones de Cultura Popular.
49. Massolo, Alejandra (1997). “La otra cara de la luna: género y democracia en los movimientos urbanos populares”. En Alonso, Jorge y Ramírez, Juan Manuel (coordinadores), *La democracia de los de abajo en México*. (pp. 183-207). México: La Jornada – CEEJ - UNAM.
50. Melucci, Alberto (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
51. Méndez, Juan (2004), “Sociedad civil y calidad de la democracia”. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre la Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos (Anexo: Debate conceptual)*. (pp. 131-138). Buenos Aires: PNUD
52. Meyer, Lorenzo (2007). *El Espejismo Democrático, de la euforia del cambio a la continuidad*. México: Océano
53. Morlino, Leonardo (2005). *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
54. Noriega, Alfonso (1993). Las ideas jurídico-políticas que inspiraron las declaraciones de derechos del hombre en las diversas constituciones mexicanas. En CNDH, *Antología de clásicos mexicanos de los Derechos Humanos* (tomo 1). (pp. 33-152). México: CNDH
55. O’Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario* (vol. 2 y vol. 4). Barcelona: Paidós
56. O’Donnell, Guillermo (2002). *Notas sobre el estado de la democracia en América Latina*. Buenos Aires: PNUD.
57. Olvera, Alberto (1996). “El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana: Hacia un nuevo proyecto de democratización”. En Revista *Sociedad Civil*, Número 1 (vol. 1). Pp. 31-44. México: DEMOS, IAPS, FAM.
58. Olvera, Alberto (1999) (coord.). *La Sociedad Civil, de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México.

59. Olvera, Alberto (2001). *Sociedad Civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*. Cuadernos de la Sociedad Civil, número 1. Xalapa: Universidad Veracruzana..
60. Olvera, Alberto (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: FCE, Universidad Veracruzana.
61. Opazo, Juan (2000). “Ciudadanía y democracia; La mirada de las ciencias sociales”. En *Metapolítica, Del Estado a la Ciudadanía*, Vol. 4, número 15. Pp 52 - 80.
62. Panfichi, Aldo (2002). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México: FCE, Pontificia Universidad Católica del Perú.
63. Pérez – Díaz, Victor (1993). *La primacía de la Sociedad Civil*. Madrid: Alianza.
64. Pérez – Díaz, Victor (1997). *La Esfera Pública y la Sociedad Civil*. Madrid: Taurus.
65. PNUD (2004). *Informe sobre la Democracia en América Latina; hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD.
66. Portelli, Hugues (1973). *Gramsci y el bloque Histórico*. México: Siglo XXI.
67. Portantiero, Juan Carlos (1987). *Los usos de Gramsci*. México: Plaza y Janéz.
68. Putnam, Robert (2003). *El declive del capital social: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
69. Ramírez, Juan Manuel (1994). *Los caminos de la acción colectiva (Ensayos Jaliscienses)*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco – INAH.
70. Ramírez, Juan Manuel (1999). “La reestructuración política de Guadalajara, 1995-1998: ¿cambio de pacto o de modelo social?”. En *Sociológica, Reforma institucional y gobierno local*. Año 14, número 39, enero-abril. Pp. 63 - 90.
71. Ramírez, Juan Manuel (2002). *Democracia directa, la primera iniciativa popular de ley en México*. Guadalajara: ITESO.
72. Ramírez, Juan Manuel (2005). “Procesos de construcción de ciudadanía en México”, en Gallardo Rigoberto y Moreno Rafael (coords.) *México, tras el ajuste estructural*, Vol. II. (pp. 217-231). Guadalajara: ITESO, UIA-León.
73. Ramírez, Juan Manuel (2006). *Ciudadanía Mundial*. Guadalajara: ITESO – UIA, León.
74. Reygadas, Rafael (1998). *Abriendo Veredas, Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.
75. Reygadas, Rafael y Zarco, Carlos (2005). *Conociendo la Ley de Fomento, Hacia el fortalecimiento de las Organizaciones Civiles*. México

76. Rodríguez, Gregorio (1996). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Málaga: Ediciones Aljibe.
77. Romero, Laura (2001). *Jalisco, Hacia una democracia gobernable*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
78. Ruiz, José (2003). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
79. Salomón, Lester (Coord.) (1999). *La sociedad civil global, las dimensiones del sector no lucrativo*. Madrid: Fundación BBVA.
80. Santos, Boaventura (2004). *Democratizar la democracia*. México: FCE.
81. Santos, Boaventura (2005a). *Reinventar la Democracia*. Buenos Aires: CLACSO.
82. Santos, Boaventura (2005b). *El milenio Huérfano*. Madrid: Trotta – ILSA.
83. Schmitter, P. y Lehbruch, G. (1992). *Neocorporativismo: Más Allá del Estado y el Mercado*. México: Alianza.
84. Schmitter, Philippe (2005). “Un posible esbozo de una democracia post-liberal”. En Ardit, Benjamín (editor), *¿Democracia post – liberal?, El espacio político de las asociaciones* (pp. 249-263). México: Antrophos y UNAM.
85. Secretaría de Desarrollo Humano, ITESO (2005). *Diagnóstico de las organizaciones de la sociedad civil en el Estado de Jalisco*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco, Cuadernos Estatales de Política Social.
86. Serrano, Enrique G. (1999). “Modernidad y sociedad civil”. En Olvera Alberto (coord.), *La Sociedad Civil, de la teoría a la realidad*. (pp. 55-81). México: El Colegio de México.
87. Texier, Jacques (1976). *Gramsci, teórico de las superestructuras*. México: Ediciones de cultura popular.
88. Verduzco, Gustavo (2003). *Organizaciones No Lucrativas: Visión de su trayectoria en México*. México: Colegio de México, Centro Mexicano para la Filantropía.
89. Verduzco, Gustavo (2006). “Dilemas de un encuentro difuso entre el sector no lucrativo, la sociedad civil y la economía social. Reflexiones a partir del caso Mexicano”. En Butcher Jacqueline y Serna María (Coords). *El Tercer Sector en México. Perspectivas de investigación*. (pp. 64-84). México: CEMEFI, Instituto Mora.
90. Walzer, Michael (2001). *Guerra, política y moral*. Barcelona: Paidós.
91. Ziccardi, Alicia (2001). “La organización ciudadana en la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos”, Ponencia presentada en el marco del 2do. Congreso del IGLOM sobre Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado. Guadalajara.

92. Zúñiga, T. Ibarra, F. y Aguilar E. (2002). “Una incidencia colectiva en Jalisco: Proyecto ciudadano para legislar sobre violencia intrafamiliar a través de la iniciativa popular”. En Zarco Carlos y Reygadas Rafael. *Incidencia pública de las organizaciones civiles en México*. (pp. 179-308). México: CEAAL e INDESOL.
93. Zúñiga, T., Ibarra, F. y Aguilar E. (2003). *Una Historia que no termina*. Guadalajara: IMDEC.

DOCUMENTOS EN FOTOCOPIAS E INFORMES:

- Canto, Manuel (2001). *Las Organizaciones Civiles en la transición*, (Manuscrito no publicado). México, noviembre.
- CEPAVI (2001). *Plan General de trabajo 2001*. Jalisco, México: Gobierno del estado de Jalisco- DIF.
- CEPAVI (2003). *Acta de la 32 y 33 sesiones ordinarias de la Junta de Gobierno*. Jalisco, México: Gobierno del estado de Jalisco- DIF
- CEPAVI (2003). *Plan Estatal Interinstitucional en Violencia Intrafamiliar*. Jalisco, México: Gobierno del estado de Jalisco- DIF
- CEPAVI (2003). *Segundo Informe de actividades 2001-2002*. Jalisco, México: Gobierno del estado de Jalisco- DIF
- CEPAVI (2004). *Historia y Resultados 2000 – 2004*. Jalisco, México: Gobierno del estado de Jalisco- DIF
- CEPAVI (2006). *Plan de trabajo 2006*. Jalisco, México: Gobierno del estado de Jalisco- DIF (se puede obtener de su página electrónica).
- CEPAVI (2006). *Programa estatal para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar 2004-2007*. Jalisco, México: Gobierno del estado de Jalisco- DIF
- Cortés Fernando, Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha (2005), *Investigación cualitativa y política social en México*, (Manuscrito no publicado). México
- García Ma. Del Rocío (2005). III informe de actividades 2004- 2005. Jalisco: Instituto Jalisciense de las Mujeres.
- García Ma. Del Rocío (2007). V informe de actividades 2006- 2007. Jalisco: Instituto Jalisciense de las Mujeres.

- Gobierno del Estado de Jalisco. Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco 2001-2007.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS:

- Página del CONEVAL para consultar cifras sobre la pobreza en México:
<http://www.coneval.gob.mx/comunicados.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El *Informe sobre la Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, se puede consultar en la página: www.undp.org/spanish/proddal/idal/debate.2.pdf
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001:
<http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>
- Análisis estadístico del voto para Presidente de la República por estado. Cámara de Diputados:
<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/econycom/reportes/votos-b1.htm>

LEYES Y REGLAMENTOS:

- Cámara de Diputados, Jalisco (2001). Dictamen de iniciativa presentada por el Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña, Gobernador constitucional del estado con relación al Instituto Jalisciense de la Juventud. Jalisco. 15 de marzo del 2001.
- Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Jalisco. Aprobada el 4 de diciembre de 2003. Publicada el 18 de diciembre de 2003.
- Ley del Instituto Jalisciense de las Mujeres. Aprobación: 18 de diciembre de 2001. Publicación: 29 diciembre de 2001
- Ley orgánica del Instituto Jalisciense de la Juventud. Aprobación: 31 de enero de 2002. Publicación: 12 de febrero de 2002. sección II.
- Reglamento interior del Instituto Jalisciense de la Juventud. Expedición: 4 de febrero de 2004. Publicación: 29 de abril de 2004 sección IV.
- Reglamento de la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Jalisco. Expedición. 6 de Diciembre de 2004

- Reglamento interior del Instituto Jalisciense de las Mujeres. Expedición: 27 de mayo de 2002. Publicación: 15 de junio de 2002. sección II.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS:

- Anzola, Aurora (2007, Marzo). *La ciudadanía en el contexto latinoamericano contemporáneo: Caso Venezolano*. Universidad Centro occidental Lisandro Alvarado (DAC-UCLA) de Venezuela.
- Boletines Informativos La voz del CEPAVI (del número 1 al 12). <http://sistemadif.jalisco.gob.mx/cepavi/boletines.php>
- Minutas de las sesiones de la Junta de Gobierno y del Consejo del Instituto Jalisciense de la Juventud. <http://www.ijj.gob.mx/ijj/index.php?o=9>
- O'Donnell, Guillermo (2001, mayo). “La irrenunciabilidad del Estado de derecho”, en *Instituciones y Desarrollo* 8/9. España: Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org/id/index.drt?edi=187536>
- Ramírez, Francisco (2004, Marzo 4). Discurso pronunciado por el Gobernador de Jalisco durante la inauguración del Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI). Jalisco.
- Santos, Boaventura (2008). Latinoamérica Bipolar. Citado en la página electrónica de Lavaca org. <http://lavaca.org/seccion/actualidad/1/1708.shtml>