

Transparencia, rendición de cuentas

**y construcción de confianza
en la sociedad y el Estado mexicanos**

Alberto Hernández Baqueiro [Coordinador]

**Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
Centro Mexicano para la Filantropía
2006**

**Transparencia, rendición de cuentas
y construcción de confianza
en la sociedad y el Estado mexicanos**

Alberto Hernández Baqueiro (Coordinador)

Directorio:

Alonso Lujambio Irazábal

Comisionado Presidente

Horacio Aguilar Álvarez de Alba

Comisionado

Alonso Gómez Robledo Verduzco

Comisionado

Juan Pablo Guerrero Amparán

Comisionado

María Marván Laborde

Comisionada

Francisco Ciscomani Frenaner

Secretario de Acuerdos

Ángel Trinidad Zaldívar

Secretario Ejecutivo

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)

Av. México 151, Col. Del Carmen, C.P. 04100,

Delegación Coyoacán, México, D.F.

Primera Edición, IFAI

ISBN: 968-5954-33-X

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Distribución gratuita

Índice

Presentación por:

Alonso Lujambio Irazábal. Consejero Presidente del IFAI	5
Jorge Villalobos Grzybowicz. Director ejecutivo del CEMEFI	6

Introducción por:

Alberto Hernández Baqueiro	7
I. ¿Cómo construir confianza? Hacia una definición relacional de la confianza social. Felipe Hevia de la Jara	15
II. Dilucidando la confianza: aportes empíricos para esclarecer el fenómeno en México. Paula Mussetta	37
III. La imputabilidad: un factor en la brecha moral entre el razonamiento y el potencial de actuación del profesional. Michel Martell Sotomayor	55
IV. ¿Escuelas de democracia? Participación, prácticas asociativas y competencias cívicas en México. Alejandro Monsiváis	69
V. Entre la colaboración y la dependencia, la acción de las organizaciones no lucrativas con trabajo en VIH-SIDA de la Ciudad de México. Alberto Hernández Baqueiro	87
VI. Accountability, debilidades de las instituciones de asistencia privada en el Estado de México. Gloria Guadarrama Sánchez	113
VII. Transparencia y rendición de cuentas en organizaciones campesinas. Raquel Salgado Sánchez	137
VIII. El concepto de Responsabilidad Social Empresarial y las buenas prácticas entre las empresas mexicanas. María Guadalupe Serna	151
IX. La transparencia y las organizaciones de la sociedad civil desde el punto de vista del Estado mexicano. Jimena Dada y Rogelio Flores	165

Presentación

Alonso Lujambio Irazábal
Comisionado Presidente del IFAI

Son ya tres años y medio de la plena vigencia de nuestra Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y mucha agua ha corrido ya bajo su puente: se han abierto los fondos públicos depositados en fideicomisos, se ha echado luz en el secreto bancario; se ha revelado información relevante sobre las responsabilidades del rescate del sistema financiero nacional; gracias a la aplicación de la ley, diversos infractores a las normas y reglamentos federales han sido identificados por el público; se han transparentado operaciones millonarias de las grandes empresas públicas, se han conocido las significativas transferencias que dependencias y entidades realizan a los sindicatos y un largo etcétera.

Muchas otras cosas han cambiado, pero sería muy largo enumerar puntualmente la cauda de novedades que ha traído la marcha de este instrumento de la sociedad. No obstante, lo que importa subrayar es que, hasta antes de la Ley de Transparencia, todas esas cosas y muchas más eran secretas, imposibles de saber y, por tanto, los ciudadanos mexicanos estaban prácticamente inhabilitados para, conociendo, actuar, debatir, denunciar, controvertir o modificar. Lo que propicia la Ley de Transparencia es justamente eso: que las personas vean lo que ocurre en la esfera pública, que le abran canales de comunicación e información, que las personas se hagan elementos para poder actuar.

La conclusión no puede ser más categórica: la Ley de Transparencia fue hecha para la sociedad, para ampliar derechos y disolver privilegios. Y precisamente por eso, la relación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública con la sociedad organizada es de la mayor importancia, pues en ella se juega el ejercicio diario del derecho y el crecimiento de la exigencia pública a favor de la transparencia y el acceso a la información.

En el IFAI estamos obligados a desplegar los más diversos esfuerzos con los actores de la Sociedad Civil: talleres que los capaciten en el uso de la ley; iniciativas que lleven a la práctica las demandas de información; eventos que difundan los casos y los problemas que encuentra el desarrollo del derecho; las reflexiones colectivas en torno a la transparencia; los pronunciamientos en torno a temas puntuales de la vida social y también, como es el caso, la profundización y el conocimiento en la deliberación académica.

Por eso, uno de nuestros objetivos constantes ha sido participar, cada año, puntualmente, en el Seminario de Investigación sobre el Tercer Sector en México, organizado por el Centro Mexicano para la Filantropía y la Universidad Iberoamericana en el 2005. El IFAI ha sido invitado a participar en este encuentro y con gusto nos comprometimos a publicar en un libro los documentos expuestos en las Mesas de Trabajo sobre Transparencia. El resultado, estimado lector, lo tienes en las manos: este libro titulado “Transparencia, Rendición de Cuentas y Construcción de Confianza”.

Celebramos la permanencia de este esfuerzo compartido entre las instituciones académicas, los investigadores, las organizaciones y los organismos públicos. Confiamos en haber realizado un documento que además de dar continuidad a un proyecto común, mantendrá en el debate y la discusión los temas de “Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicanos”.

Jorge V. Villalobos Grzybowicz
Presidente Ejecutivo del CEMEFI

Para quienes integramos el Centro Mexicano para la Filantropía, resulta muy estimulante la publicación de este libro, *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y Estado mexicanos*, cuyos trabajos vienen a enriquecer la reflexión sobre el tema de transparencia y rendición de cuentas en el sector de las organizaciones de la sociedad civil en nuestro país.

Estos trabajos fueron presentados por sus autores en la mesa “Transparencia y rendición de cuentas” del *Quinto Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México*, organizado por el Cemefi y la Universidad Iberoamericana en octubre de 2005 y convocado por universidades, centros de investigación y entidades públicas, entre ellas, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI.

Desde su creación en 1988, el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., Cemefi, promueve la participación organizada de la sociedad y el desarrollo de la cultura solidaria en nuestro país. Para lograr tal fin, impulsa, a través de sus programas, tanto el incremento de la participación de los ciudadanos en la construcción del bien público, a través de la donación de tiempo, talento y recursos, como la generación y difusión de conocimiento sobre las características de la sociedad civil mexicana, así como la profesionalización de las organizaciones que ofrecen servicios a la comunidad.

En los últimos años el Cemefi ha puesto un énfasis especial en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, como una de las áreas de oportunidad más importantes para el sector de organizaciones de la sociedad civil, ya que es la manera de construir y generar confianza, calidad básica para la realización y el incremento de las donaciones.

Agradecemos al Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, su interés y decisión de apoyar estos esfuerzos a favor de la transparencia y rendición de cuentas en el sector de organizaciones de la sociedad civil mexicana.

Igualmente expresamos nuestro reconocimiento al Dr. Alberto Hernández Baqueiro, del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, por coordinar esta publicación, así como a cada uno de los autores de los trabajos aquí presentados.

Acerca de confianza, organizaciones civiles y rendición de cuentas

Alberto Hernández Baqueiro

Introducción

Este volumen es resultado de las discusiones sobre los trabajos presentados en la mesa “Transparencia y rendición de cuentas” del *Quinto Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México*. Es una continuación natural del primer trabajo colectivo sobre esta materia que también fuera publicado por el IFAI en el año 2005. En consecuencia, el modo de abordar los temas está condicionado por el interés que los autores tienen en la comprensión del así llamado “tercer sector” y/o de la “sociedad civil organizada”. Las tensiones y a veces las ambigüedades implicadas en ese origen se verán reflejadas en los trabajos, pero esto no debería considerarse como una desventaja en el estado actual de nuestros conocimientos sobre este campo en México.

Expliquémonos un poco mejor. El propósito de este libro es contribuir a la investigación y a la difusión de sus resultados hacia el público en general. Así que no es inadecuado reflejar también para el público las dudas y tentativas que se encuentran ordinariamente en la investigación social. A veces la difusión de la ciencia se piensa con cierto modelo vinculado a las ciencias naturales, y en él podría pensarse tal vez en términos de una visión “positivista” del conocimiento científico, en la que todo resultado de investigación es perfectamente consistente y complementario con cuantos resultados lo han precedido, en una interminable y alegre sucesión de certidumbres. Pero esa imagen no corresponde ni siquiera a las ciencias experimentales y mucho menos a las ciencias sociales. En toda investigación social comenzamos en la duda, la cual sistematizamos y programamos para aumentar nuestro conocimiento sobre cierto campo de la realidad. Y terminamos formulando nuevas inquietudes y derroteros de investigación. La ciencia comienza y termina en la duda, pero en el camino recoge sus frutos.

Esta digresión viene a cuento porque para empezar, no hay un acuerdo completo sobre los términos que han de usarse para nuestro asunto. El desacuerdo, que no la disputa, se da primero en relación con los términos “tercer sector”, “sociedad civil”, y otros por el estilo. El asunto no es trivial porque algunos de esos términos forman parte de todo un lenguaje más amplio, que ha sido forjado dentro de una tradición académica particular y por consiguiente, cuando se usa su terminología, el discurso se carga de significados más o menos implícitos. En palabras de Jorge Cadena, “cada denominación apunta a diferentes formas de intervención social, que incluyen diferentes objetivos, medios para conseguirlos y alianzas que pueden efectuar en el camino”.¹

¹ J. Cadena (coord.); *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, UNAM, México, 2004, página 13.

Vamos a caracterizar brevemente lo que más le sería de utilidad a un lector no especialista. Primero, hablemos de la noción de “sociedad civil” y de la expresión relativa a ella “organizaciones de la sociedad civil”, u OSC. La idea de “sociedad civil” tiene una larga historia en la teoría política, que sin irnos hasta los más recónditos orígenes de la filosofía puede situarse en el siglo XVII, más o menos al comienzo de la época moderna y en particular en los *Ensayos sobre el Gobierno* de John Locke. Para Locke, la “sociedad civil” se forma cuando el ser humano abandona el “estado de naturaleza”, un estado más o menos utópico en el que no existe la autoridad política, misma que llega a caracterizar como el “Estado”, tal como se llegó a pensar, casi definitivamente, hasta el siglo XX. En el “estado de naturaleza” cada persona debe cumplir y hacer cumplir la “ley natural” por sus propios medios. Por el contrario, la “sociedad civil” corresponde a la situación en que las personas reconocen una autoridad política superior que posee el monopolio del uso legítimo de la fuerza, a fin de garantizar a la población la seguridad de su persona, su vida y sus posesiones, mediante una forma temprana de contrato social (*Ensayo sobre el gobierno civil*). Si se rastrea el derrotero de ese término en la historia del pensamiento, un momento importante sería la caracterización de la sociedad civil hecha por F. Hegel, para quien se trata de un estadio imperfecto o preparatorio para el Estado (que, como se sabe, es la realización última de la Idea). La sociedad civil comprendería los órganos que tienen a su cuidado los intereses particulares. Como se ve, estas ideas nos remiten a un punto lejano y venerable en la teoría política occidental. Mucho más recientemente, se ha señalado el origen del uso del término recuperando algunas ideas del italiano Antonio Gramsci, “se trata de un enfoque más centrado en lo político (...) que permite orientar el análisis sobre varios conjuntos de organizaciones cuyas actividades

tienen que ver más con ciertos ámbitos de competencia por el poder político en las sociedades”.²

Desde el punto de vista de un observador común, este sentido de “sociedad civil” y de “organizaciones de la sociedad civil” suele encontrarse en los discursos de carácter político, donde se les plantea como contra parte del poder político estatal. En el ámbito latinoamericano es frecuente el uso de este término y va ligado, aunque no de manera sistemática, a la reivindicación de cierto protagonismo de los ciudadanos frente a la acción del Estado precisamente en un terreno común. Pensemos, por ejemplo, en el florecimiento de organizaciones que se dio a raíz de los procesos de democratización en la región, y en particular en México, a partir de los años ochenta del pasado siglo. Entonces vimos una reivindicación de valores y prácticas como la participación, la democracia, la ciudadanía, la elección de gobernantes, etcétera, como bandera de organizaciones que se presentaron a participar en la vida pública y política pero que no formaban parte del Estado.

Desde luego, esto no cubre todos los usos del término. Por un camino un poco diferente, las publicaciones de las ciencias sociales han recibido una importante influencia de otra escuela hoy día muy influyente, la del alemán Jürgen Habermas. Para decirlo brevemente, Habermas distingue tres ámbitos o “esferas” que se diferencian cualitativamente entre sí. Una de ellas corresponde al Estado, donde el valor imperante es el poder político-administrativo. Otra es el Mercado, cuyo valor es el dinero. Finalmente, el tercer ámbito es el de la Sociedad Civil, caracterizado por la cultura. La sociedad civil es el mundo de la vida, que no se rige por relaciones de dominación política ni de

² G. Verduzco, *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, El Colegio de México-Cemefi, México, 2003, pág. 28.

intercambio económico o mercantil, sino por las relaciones culturales de cooperación, solidaridad, amistad y otras semejantes. En ese sentido, el mundo de la cultura es el mundo de la reproducción de los vínculos sociales y donde se dan en primer lugar los procesos de formación y socialización de las personas. Por consiguiente, no importa cuán completo sea el catálogo o registro de organizaciones, no es posible que la sociedad civil se identifique con ese o con ningún otro conjunto de ellas, pues siempre será más amplia, rica y diversificada, e incluirá desde las familias hasta los vínculos personales y las organizaciones formales y profesionales, o las informales o integradas por *amateurs*. Como puede observarse, esta conceptualización es al mismo tiempo rica y ambigua como criterio para emprender algún estudio empírico a partir de ella.

Algunos prefieren abreviar la expresión OSC por la más sencilla “Organización Civil”, OC, pero, como era de esperarse, el cambio no es inocuo. Otra vez citando a Cadena, es “útil pensar en las OCs como un concepto que apunta hacia cierto tipo de relaciones entre gobierno y ciudadanos que se caracteriza por que las OCs, pese a su gran diversidad, comparten las características de ser autónomas y autolimitadas a lo social”.³ Este autor todavía va más allá en las tipologías, pero para el lector interesado en el detalle le recomendamos el trabajo de Alberto Olvera en el volumen citado.

Otra noción de uso cada vez más frecuente y que ha venido a competir con la anterior es la de “Tercer Sector”, con sus relativas como “sector no lucrativo” y “organizaciones no lucrativas”. Estos términos provienen de la investigación estadounidense, donde poseen una tradición que les acomoda muy bien. Sin embargo, no había sido muy utilizada en Europa ni en América Latina hasta recientemente, cuando el enfoque norteamericano tuvo una

mayor presencia. La muestra más significativa del tipo de trabajo que se ampara en esta tradición es el enorme estudio de L. Salamon, H. Anheier y colaboradores.⁴ La realización de ese estudio llevó varios años, involucró un equipo de investigadores locales en 26 países y persiguió el objetivo de realizar un estudio comparativo sobre las características del sector no lucrativo en cada uno de ellos. Tal comparación se lleva a cabo con indicadores cuantitativos, por ejemplo, el tamaño del sector, porcentaje de la población económicamente activa en el sector, participación del voluntariado, campos de actividad del sector, fuentes de financiamiento, etcétera. Se trata de un enfoque muy empírico y cuantitativo más que del resultado de un preciso ejercicio conceptual y teórico. La necesidad de contar con datos empíricos que permitan cuantificar y tomar acciones llevan a algunas simplificaciones operativas que pueden no ser muy claras desde el punto de vista teórico. Por ejemplo, para definir qué es una “organización no lucrativa”, el estudio de Salamon propone una definición “estructural-operacional” bajo los siguientes cinco criterios: a) que sean entidades institucionalizadas hasta cierto grado; b) que sean privadas o sea, separadas del gobierno; c) que sean autónomas; d) que no distribuyan ganancias entre sus asociados, d) que integren en algún grado trabajo voluntario (no remunerado).⁵ Estos criterios son claros, y al parecer adecuados para las organizaciones norteamericanas, pero resultan crecientemente inadecuados para recoger la situación de contextos culturales diferentes. Por ejemplo en México, con una historia reciente de “patronazgo” estatal, es difícil establecer cuándo se cumple y cuándo no con esos criterios para incluir o dejar fuera un

³ J. Cadena, obra citada, pág. 11.

⁴ L. Salamon y H. Anheier; *Global Civil Society. Dimensions of the Non Profit Sector*, The Johns Hopkins University, Washington, 2004.

⁵ Verduzco, obra citada, pp. 26-27.

sindicato, una asociación campesina o profesional, etcétera. Todavía más, una serie de prácticas importantes no revisten una formalización legal reconocible, por lo que se vuelve difícil incluirlas como “organizaciones” siguiendo estrictamente estos criterios.

La denominación “Tercer Sector” obedece a una diferenciación respecto de los otros dos sectores, a saber, el Estado y el Mercado, y se basa en la idea de que las organizaciones no lucrativas no persiguen el lucro, característica definitoria de las organizaciones mercantiles, ni se proponen tampoco la búsqueda del poder político directamente. Esto no obstante, es inevitable que el sector también tenga un reflejo económico, como es patente (y tal vez algo irónico) a través del propio estudio de Salamon y quienes lo siguen, así como es frecuente que las prácticas organizativas de este tipo se conviertan en escuela de participación, con sus ulteriores efectos en la vida política.

Como ha señalado Verduzco, en México no solía hacerse la caracterización de este sector en función de la característica negativa de ser “no lucrativo”, sino que se hablaba más bien de campos de acción: organizaciones campesinas, asistenciales, de mujeres, etcétera.

Otro término que hay que mencionar es el de ONG, Organizaciones No Gubernamentales. Aunque el término ha caído en desuso últimamente, tuvo una época en que fue usado intensamente e incluso podría decirse que tuvo su valor práctico. Es cierto que la definición negativa, “no ser parte del gobierno”, no cumple con la ortodoxia de una definición esencial, pero es de la mayor importancia en un país con una historia de omnipresencia estatal como la de México. La voz ONG fue acuñada por la Organización de las Naciones Unidas para distinguirlas de las representaciones de los estados miembros, y en ese sentido también han tenido un historial importante. Algunas agencias

de la ONU han dado un lugar muy importante a la participación de organizaciones que no forman parte de ningún gobierno dentro de ellas, señaladamente en la cuestión de los derechos humanos y las actividades humanitarias. Como ejemplo notorio baste mencionar el papel que desempeñó Amnistía Internacional en la hoy extinta Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC. La designación ONG llegó a convertirse en una casi-identidad para muchas entidades societarias y, por consiguiente, en cierto modelo. Para hacerle justicia a la fórmula ONG hay que fijarse en las dos partes de ella: lo “organizativo” es tan importante como lo “no gubernamental”. Ser una ONG parecería implicar un mínimo de institucionalización, de diferenciación entre la mera iniciativa individual y la que implica a un grupo de personas que comparten unos objetivos, una distribución interna de funciones, puestos, recursos y, si todavía se puede más, cierta planeación, estrategia y medios de sostenimiento. La reciente preocupación por la “institucionalización”, “profesionalización” y capacitación de las organizaciones sociales, de alguna forma se vincula con el paso de muchas de ellas por el estadio de ONG.

Pero es cierto que se trata de una caracterización un tanto reduccionista, y que de ninguna manera puede subsumir la pluralidad de las formas de asociación existentes. Las ONG forman parte sin duda de la sociedad civil, en cualquier caracterización, pero no la representan.

Algunas otras denominaciones menos utilizadas pueden corresponder a la intención de no tomar partido o de no prejuzgar acerca de la pertenencia a cierta tradición académica en particular. Tales son las expresiones como “organizaciones sociales”, “organizaciones civiles” u otras (pero insistamos, en el contexto concreto es posible que estas mismas sean usadas con una carga semiótica particular). Al

ubicar el contexto de tales expresiones tal vez será posible identificar si se habla con mayor o menor influencia de las perspectivas mencionadas con anterioridad.

Hemos dado algunas pistas sobre la primera noción del título que nos ocupa. Ahora corresponde una palabra acerca de la segunda. La transparencia es, en principio, una buena metáfora para referirse a una característica deseable, a saber, que se pueda ver a través de ella, que no haya algo opaco u oculto. La transparencia en relación con la gestión de una entidad social querrá decir fundamentalmente que su información sea accesible para un observador interesado. Hay un consenso entre los estudiosos del asunto en que por sí misma la transparencia no es un fin, pero se le ve como una poderosa herramienta en la realización de otros valores de mayor alcance. La transparencia o acceso a la información permite la participación ciudadana, constituye un elemento importante de la estructura ética de la administración gubernamental y por consiguiente es un factor de desincentivación de conductas corruptas o deshonestas, y es un precursor de la rendición de cuentas en las instituciones. Así pues, la transparencia es un factor que puede abonar a la formación de confianza entre los actores sociales, y eso vale tanto para las entidades públicas como para las sociales o civiles. De hecho, en tanto que hay una creciente reflexión y exigencia práctica en relación con la rendición de cuentas por parte de las entidades públicas, apenas se comienza a discutir, y no siempre de buen grado, de qué manera y ante quienes han de ser transparentes y rendir cuentas las organizaciones civiles. No abunda la literatura sobre este tópico, pero al menos podemos contar con el volumen anterior a este publicado por el IFAI sobre *Políticas de transparencia, ciudadanía y rendición de cuentas*.⁶ Cabe decir que la tendencia parece no decaer, al punto que la Secretaría de la

Función Pública ha propuesto un manual para construir “empresas transparentes”.

Finalmente, la explicación sobre el término “confianza” nos lleva a explicar la forma como se ha organizado este libro. Primero, con un tratamiento específico sobre noción de confianza que después se ramifica en el terreno de las complejas relaciones entre el Estado y la Sociedad, y en particular entre las instituciones públicas y las formas organizadas de participación cívica.

Se ha procurado seguir un hilo de pensamientos que lleva desde la idea inicial de confianza hasta la manera como el Estado Mexicano, últimamente a través del ejercicio del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, ha buscado impulsar la práctica de este derecho largamente esperado. Entre estos dos puntos del discurso se despliegan una serie de posiciones y ejemplos que, al menos es la intención de este plan de trabajo, ayuden a encarnar la teoría en prácticas y realidades cercanas al lector. Empezamos con el primer capítulo, “¿Cómo construir confianza? Hacia una definición relacional de la confianza social”, que nos ofrece Felipe Hevia de la Jara. Autoridades académicas de muy variado cuño han resaltado la importancia de este “cemento de la sociedad”; tanto y tan variado se ha escrito, y más en tiempos recientes (Luhman, Fukuyama, Putnam y otros muchos), que es conveniente ofrecer criterios ordenadores y clarificadores de lo que se está expresando bajo el título confianza. Empero, lo que parece una convicción compartida por todos, al menos en este momento, es que resulta muy difícil que una sociedad funcione sin una cierta base de confianza entre los agentes participantes. La observación no es de suyo nueva (se podría rastrear hasta la “amistad social” de los clásicos

⁶ A. Monsiváis (comp.): *Políticas de transparencia, ciudadanía y rendición de cuentas*, IFAI, México, 2005.

grecolatinos), pero sí lo es la forma como ha emigrado a diversas disciplinas sociales un rasgo social sugerente. Parafraseando a Felipe Hevia, una de las tesis presentes en todo el libro es que sólo comprendiendo la naturaleza de los conceptos confianza/desconfianza se podría aumentar las reservas de confianza en nuestras instituciones. El capítulo primero desbroza el terreno y clarifica rutas hacederas para continuar el estudio.

Y precisamente continúa con un trabajo que presenta Paula Mussetta bajo el lema “Dilucidando la confianza: aportes empíricos para esclarecer el fenómeno en México”. Es decir, vamos de lo general a lo local. En nuestro medio cotidiano hemos llegado al punto de que parece una obviedad decir algo como “el público no tiene confianza en la policía”, o “la iglesia sigue siendo la institución en la que más confían los mexicanos”, pero ¿cuál es exactamente el alcance de asertos así, tan inocentes? Paula Mussetta lleva a cabo un rico ejercicio de análisis de las *narrativas de confianza* o, dicho profanamente, cuáles son las prácticas que definen el uso del concepto. Como puede haber previsto el lector, uno de los resultados del estudio es la riqueza polisémica del concepto, pero la contribución de este trabajo es también el orden que propone para entender esa diversidad de usos desde una metodología creativa y pertinente.

Uno de los rasgos que se encontrarán en todos los trabajos presentados es una voluntad de asociar la teoría académica con el mundo vivo que esas teorías tratan de iluminar. En ese sentido, uno de los aspectos de la confianza y el funcionamiento social que está requiriendo un mayor estudio entre nosotros es su base moral. Todo mundo sospecha espontáneamente que las personas no cambian sus conductas reales porque multipliquemos los rótulos que le exhorten en ese sentido. Entonces, ¿por qué parece que los esfuerzos por ganar confianza y

confiabilidad se limitan a la multiplicación del mismo discurso? El trabajo de Michel Martell emplea una estrategia poco usual en los estudios de moral y ética para acercarse a un fenómeno que él llama “brecha moral”, la cual podríamos describir como un pariente culto del viejo refrán “del dicho al hecho hay mucho trecho”, pero la aproximación hace más que eso, de una manera puntual y clara. Se trata de establecer cómo cierto factor de aprecio subjetivo por parte del agente moral (que el autor designa “imputabilidad”) le lleva a conformar o no su actuación con cierta idea moral. De allí el sentido del tercer trabajo aquí incluido, “Del decir al hacer; una aproximación empírica al fenómeno de la corrupción”, en el que se explora la forma como se modifica el potencial de acción del sujeto cuando se modifica su percepción de la imputabilidad de sus posibles acciones dentro de cierto entorno.

Detengámonos un momento en este asunto del entorno. Cae por su propio peso que el ambiente en el que se desenvuelven las personas tiene alguna influencia en sus actitudes y creencias. Pero, ¿cómo se da esto precisamente en el ámbito de las asociaciones civiles? Desde los escritos de Tocqueville es un tópico que las formas de asociación, las costumbres y hábitos de una población, construyen cierta predisposición a favor de algunas formas de organización política en particular por encima de otras en esa misma población. ¿Será esto lo que ocurre en México?, y de ser correcto el aserto, al menos en algo, ¿cómo se está dando esa pre-formación? Parece “políticamente correcto” decir que las organizaciones civiles mexicanas han tenido un papel relevante en la transformación de nuestra democracia, que son bastiones de la participación y la conciencia cívica, que en ellas radica el remedio escondido que hará de nuestras instituciones — especialmente las políticas— lugares decentes y entregados al servicio de los mejores valores y otras bondades por el estilo. Pero ¿cuánto de

esto puede mostrarse en el actual estado de conocimiento? Alejandro Monsiváis presenta de modo directo una pregunta y aduce algunos datos empíricos para tratar de contestarla en “¿Escuelas de democracia? Participación, prácticas asociativas y competencias cívicas en México”. Vale la pena destacar el uso que hace de los resultados de la *Encuesta nacional de cultura política* y el concepto de “competencia cívica”. Las conclusiones despiertan la inquietud de que, tal vez, la práctica que puede observarse en las iniciativas asociativas mexicanas no es tan idílica como nos gustaría creer.

En una vertiente distinta pero asimismo relacionada con el estudio del ambiente en que se desarrolla la vida asociativa mexicana y su entramado de relaciones de confianza/desconfianza se propone el quinto trabajo con el título “Entre la colaboración y la dependencia, la acción de las organizaciones no lucrativas con trabajo en VIH-SIDA de la Ciudad de México”. La problemática del VIH-SIDA es rica e interesante, entre otras cosas, porque a lo largo de 25 años ha involucrado actores privados y públicos, nacionales e internacionales, ha enfrentado dificultades médico-tecnológicas y socio-culturales. En tal escenario complejo, las iniciativas privadas o civiles de atención de la enfermedad han sostenido una relación difícil y contradictoria con el Estado, con la sociedad en general y con sus propios beneficiarios. En este capítulo se muestra cómo las organizaciones de la sociedad civil surgen, se modifican, sobreviven o desaparecen en función de los diversos ambientes en los que deben actuar, estableciendo relaciones de colaboración o rivalidad, complicidad o denuncia, entre otras formas que pueden adoptar sus actuaciones concretas.

Dos trabajos más se dedican a estudiar la situación que guardan las organizaciones civiles en el terreno de la transparencia y la rendición de cuentas. El capítulo seis, escrito por Gloria

Guadarrama, es resultado de lo que podríamos llamar una “inmersión a profundidad” en la trastienda de las organizaciones. El caso particular que se presenta es de las instituciones de asistencia privada mexiquenses. Cabe resaltar que tratándose de uno de los estados más ricos y densamente poblados en esta república los resultados que aquí se ofrecen no pueden menos que hacernos pensar en lo que habría de encontrarse cuando este análisis alcanzara a todas las entidades federativas. Para decirlo en pocas palabras, dichos resultados muestran a las claras que es mucho todavía lo que queda por hacer para que la cultura de la rendición de cuentas llegue hasta las iniciativas privadas. Lo cual, dicho sea de paso, nos recuerda el carácter híbrido de muchas organizaciones civiles, situadas en una intersección de caminos entre el interés público y la gestión privada. Y esto nos recuerda que la rendición de cuentas no tendría que ser deber exclusivo de la administración pública aunque, es evidente, falta mucho por definir en cuanto a quiénes deberían estar obligados a rendir cuentas, acerca de qué, ante quién y cómo.

El trabajo de Raquel Salgado se ocupa de un tema poco atendido últimamente y sin embargo a todas luces relevante para el funcionamiento de la sociedad mexicana. “Transparencia y rendición de cuentas en organizaciones campesinas” se atreve a lidiar con una situación que apenas se discute entre nosotros. El sistema corporativo tradicional empleado por el Estado mexicano durante el siglo XX está en crisis, eso es claro, y nadie ignora que una de las patas de aquella bestia fue el peculiar arreglo al que llegó con el campesinado a través de sus organizaciones, las que creó o incorporó, esas organizaciones que se encargaban de gestionar el asunto campesino —y en buena medida lo siguen gestionando, sólo que con un éxito muy disminuido—. Los resultados de ese estudio pueden no ser muy sorprendentes, pero no por eso son un ápice menos preocupante.

Guadalupe Serna se ocupa en el capítulo ocho acerca de “El concepto de Responsabilidad Social Empresarial y su aceptación en las empresas mexicanas”. El trabajo comienza con una explicación clara del concepto, que de tan llevado y traído ha llegado a desdibujarse, lo cual esperamos que el lector encontrará de utilidad. En continuidad con este arranque, muestra cómo en el presente han coincidido iniciativas de distinto origen, lo que a veces ha provocado algún nivel de confusión pues difieren las razones que se aducen para proponer cierta clase de actuación y compromisos por parte de las empresas comerciales o privadas. Desde cierta filiación teórica y práctica, la responsabilidad social remite a una convicción de ética profesional por parte del empresariado. Esta es la tradición más antigua y consolidada. Pero también hay otras más recientes, en especial una que viene del ámbito de los organismos internacionales que resuena con otras preocupaciones. Las empresas privadas comparten con el resto de la sociedad el destino que arrastra a las comunidades empobrecidas o amenazadas por otros males sociales, es decir, la contracción del mercado. ¿Cabe mayor calamidad para alguien que responde honradamente a la vocación de crear riqueza dentro de un sistema decente? Adoptar una cultura efectiva de responsabilidad social por parte de todos los actores es un paso en el camino de generar la confianza que el sistema necesita.

El último capítulo del presente volumen presenta de manera sencilla y directa los antecedentes inmediatos y las acciones que el instituto mexicano de la transparencia — permítaseme la licencia literaria— ha venido poniendo en práctica, iniciando así la envidiable pero difícil tarea de implantar una cultura donde lo que hay es su contraparte. Llama la atención la conciencia que tienen muchos servidores públicos acerca de que algo está cambiando en la manera de hacer la administración pública

en México. La dimensión de lo que está ocurriendo es comparable con lo que representó en su momento la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Instituto Federal Electoral en el suyo. Jimena Dada y Rogelio Flores no sólo hacen una exposición de esa trayectoria, breve como es, y de las acciones actuales, sino algo mejor, una invitación a tomar parte en esta tarea. La transparencia y la rendición de cuentas son palabras clave que aún debemos repetir y llenar de significado en los variados mundos sociales en que vivimos. No son seguramente la única vía, pero por muchas razones forman parte del instrumental del que dispone una sociedad que cree y que apuesta por la democracia. Democracia, transparencia, confianza y rendición de cuentas son ideas muy emparentadas, son como primas hermanas. Entre sí se apoyan. Si una crece, las otras medran. Si una se oculta, las otras desaparecen. Tal vez no expliquen por sí mismas otras preocupaciones acuciantes de nuestro México, como la pobreza, la inseguridad, la corrupción. Tal vez porque, todavía, no hemos conseguido interiorizar en el nivel profundo de nuestras convicciones que, además de su condición de camino, son también metas de una vida verdaderamente humanas.

Este volumen es posible gracias a la confianza, en particular la que tuvieron los colaboradores que participaron en él, así como la de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del IFAI y la directiva del Centro Mexicano para la Filantropía. A las instituciones y a las personas nuestro sincero agradecimiento.

I. ¿Cómo construir confianza? Hacia una definición relacional de la confianza social

Felipe Hevia de la Jara¹

Introducción²

La confianza (como la desconfianza) aparece como un aspecto central en sociedades complejas. En prácticamente todas las encuestas sobre actitudes políticas, se advierten preocupantes niveles de desconfianza entre las personas (confianza interpersonal) y sobre algunas instituciones, donde se incluye a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Sin embargo, poco se dice sobre las formas en que esa confianza puede construirse. Este es el foco del presente documento. La tesis central que defendemos es que sólo comprendiendo la naturaleza relacional de los conceptos confianza/desconfianza podremos implementar mecanismos para aumentar los niveles de confianza en una acción o una institución.

Los conceptos confianza/desconfianza poseen múltiples niveles que conviene diferenciar. En primer término provienen del *mundo del sentido común*. Es decir, son conceptos que se utilizan cotidianamente en nuestras conversaciones donde asumen una capacidad explicativa por sí misma: la que le dan los propios actores sociales en contextos particulares, las que crean con sus propios métodos. De ahí que es imprescindible comenzar analizando los usos cotidianos de este concepto en contextos concretos. En segundo lugar, la confianza en su uso como *concepto de las Ciencias Sociales*, posee una doble naturaleza: puede ser entendida como *cosa*: como propiedad de los sujetos y/o como *acción*: como propiedad de la relación, como actividad.

En este documento la confianza y desconfianza son formas de caracterizar a relaciones que implican algún tipo de riesgo. Si las relaciones entre dos actores implican algún grado de inseguridad o incertidumbre, podrán definirse como confiables o no.

El documento presenta el estado del arte sobre el tema y discute las características principales de una definición relacional de confianza para discutir sobre los retos que la construcción de confianza representa para la sociedad civil.

¹ Maestro y candidato a doctor en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-DF). Correo electrónico: heviadelajara@yahoo.com

² Este texto resume algunas conclusiones de la investigación: *Los usuarios ¿confían en las instituciones de salud?* Tesis para optar al grado de Maestro en Antropología Social por el CIESAS en 2003. Agradezco en especial los comentarios de los coautores de este libro, en múltiples seminarios coordinados por Alberto Hernández, a quien agradezco especialmente. El contenido, sin embargo, es de mi entera responsabilidad.

1. Confianza como *cosa* y como *acción*

La confianza ha pasado a ser en los últimos años motivo de estudios en todos los ámbitos de las ciencias sociales y ha sido caracterizada desde múltiples puntos de vista. En este apartado reviso las principales corrientes de análisis sobre la confianza. La antropología —quien, salvo la propuesta de Larissa Adler Lomnitz, prácticamente no se ha acercado a la confianza como objeto de estudio—; la ciencia política —que ve a la confianza como una propiedad de algunas naciones y se interesa por el papel de la confianza en las diferencias socioeconómicas entre diferentes países—; la sociología —que ve la confianza como un mecanismo de reducción de complejidad y se interesa por clasificarla y medirla—; y la psicología —interesada en los procesos de construcción de confianza interpersonal—. Al final del mismo sostengo mis propias ideas sobre la *naturaleza* de la confianza.

La confianza desde la antropología: distancia social

En antropología social hay relativamente pocas investigaciones sobre confianza. A pesar de esto, la desconfianza ha sido abordada de forma indirecta. Clásicos de la antropología, como el análisis sobre el *bien limitado* de Foster;³ las tesis sobre la autarquía y los sistemas de intercambio de Clastres⁴ o el concepto de *eficacia simbólica* que desarrolla Lévi-Strauss⁵ pueden decir mucho sobre la importancia de la confianza y desconfianza y su impacto no solo en las modernas sociedades de riesgo, sino también en sociedades no occidentales.

De los pocos trabajos sobre la confianza han sido llevados a cabo desde la antropología, los más interesantes son los de Larissa Adler Lomnitz quien asocia confianza con distancia social, en el contexto del análisis de los tipos de reciprocidad y compadrazgo en la clase media chilena:

En las sociedades primitivas el parentesco es “el principio organizador o el idioma de la mayoría de las relaciones sociales y de grupos” (Sahlins 1985:150) por otra parte, en la clase media chilena el principio organizador es la distancia social (confianza) y su idioma es el de la amistad en un contexto urbano y moderno.⁶

De hecho, esta autora genera una “escala de confianza” en ese grupo social (clase media chilena) basándose en la distancia social que va desde *ego* hasta *amigos de amigos* pasando por familiares, amigos íntimos, amigos y conocidos y cruzando esta escala con el tipo y tamaño de los favores, y logra explicar así el *principio organizador* de este tipo de sociedades complejas.

En trabajos posteriores añade dos tipos más de distancia asociadas a la construcción de confianza, la física y la económica:

Los tipos de reciprocidad entre miembros de una barriada se encuentran determinados por el factor que hemos llamado “confianza” (Lomnitz, 1971). La confianza depende de factores tanto culturales (distancia social) como físicos (cercanía de residencia) y económicos (intensidad del intercambio). Hay casos en la que la cercanía física y la intensidad del intercambio prevalecen por sobre la distancia social (...) Las categorías formales de la distancia social se encuentran culturalmente definidas.⁷ (Adler 2001:85)

³ George Foster, *Tzintzuntzan* [México, FCE, 1972 (1967)].

⁴ Pierre Clastres, *Investigaciones en antropología política*, (Barcelona, Gedisa, 1981).

⁵ Claude Lévi-Strauss, *Antropología estructural* [Buenos Aires, Eudeba, 1995 (1958)].

⁶ Larissa Adler Lomnitz, *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*, [México, MA Porrúa / FLACSO, 2001(1994)] pp.40-41.

⁷ Adler, op.cit. p.85.

Los tres factores objetivos mencionados [distancia social; distancia física; distancia económica] se traducen en el plano subjetivo a una variable psicosocial compleja que se denomina *confianza* (Lomnitz 1971, 1975). En América Latina el concepto de *confianza* describe una situación entre dos individuos que implica un deseo y disposición mutuas para iniciar o mantener una relación de intercambio recíproco. Por lo tanto, la confianza presupone un cierto grado de familiaridad (proximidad social), oportunidad (proximidad física) y compatibilidad de carencias (proximidad económica).⁸

Finalmente, en su trabajo de 1988, “redes informales de intercambio en sistemas formales” continúa definiendo a la confianza dentro de relaciones sociales:

La reciprocidad en la economía informal es importante porque presupone entre las partes del intercambio una clase especial de proximidad psicosocial, que en español se denomina confianza. Esto se refiere al tipo de esperanza que se debe tener en una persona que está a punto de pedir un favor o un servicio. Si no existe en el grado requerido, el favor se puede solicitar por medio de un tercero que tenga suficiente confianza con ambas partes.⁹

Rescato tres elementos de esta propuesta. El primero tiene que ver con el carácter cultural, local, que tiene la confianza. “las categorías formales de la distancia social [confianza] se encuentran culturalmente definidas (...) sólo pueden describirse etnográficamente.”¹⁰ En este sentido, las descripciones no sólo tienen que incluir los participantes en estas escalas de distancia (social, física y económica) ni el tipo de objetos que se intercambian (como son favores grandes o pequeños) sino también los contextos de explicación de estas escalas, y poder

“posicionar” a otros participantes e instituciones. El segundo elemento tiene que ver con el carácter relacional. Según Adler la confianza más que una característica de cierto tipo de personas o grupos es una característica de las relaciones entre los sujetos sociales, describe actividades. La cercanía alude en este sentido a relación entre dos actores. Y el tercero es que la construcción de esa relación puede además observarse por medio del tipo y frecuencia de intercambios que existen entre los participantes (como el tipo de favores que se hacen).

A pesar que el interés de la autora no es directamente la confianza como objeto de estudio, sino las formas contemporáneas de intercambio en sociedades complejas, un elemento que no desarrolla Adler es la *desconfianza* ni su relación con la confianza. En sus escritos no existen referencias directas a la desconfianza ni como relación social ni como “dificultador” de las redes de intercambio.

La confianza como propiedad de las sociedades: la ciencia política

Desde el punto de vista de importantes intelectuales de la ciencia política, la confianza es el elemento central para explicar las diferencias en el origen y el desarrollo entre las naciones. El principal expositor de esta línea es Francis Fukuyama quien sostiene que: “...el bienestar de una nación, así como su capacidad para competir, se halla condicionado por una única y penetrante característica cultural: el nivel de confianza inherente a esa sociedad”.¹¹ Esta tesis se basa en la importancia que tiene la confianza en el capital social y en la cultura de las sociedades. Fukuyama define confianza como:

⁸ Adler op.cit. p.105.

⁹ Adler, op.cit. p.140.

¹⁰ Adler, op.cit. p.85.

¹¹ Francis, Fukuyama, *Confianza* [Buenos Aires, Atlántida, 1996(1995)] p.25.

...la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basada en normas comunes, compartidas por todos los miembros de dicha comunidad.¹²

Estas “normas comunes” se definen como *capital social* – “conjunto de valores o normas informales compartidas entre los miembros de un grupo, que permiten la cooperación entre los mismos—”.¹³ Este concepto contiene elementos *culturales* que forman parte de los factores que producen bienestar y riqueza en las sociedades –como capital humano, financiero y recursos naturales– y que generalmente se mide en la capacidad asociativa que posee una determinada sociedad.¹⁴

Siguiendo esta idea, existirían sociedades cuyas culturas promueven o inhiben el capital social, elemento central para el desarrollo exitoso de cualquier sociedad. Y la base del capital social, lo que permite que existan y funcionen estas normas comunes, es la capacidad de confianza que puedan generar sus miembros. A mayor confianza, mayor capital social y mayor desarrollo.

Esto le permite comparar diferentes naciones según su capacidad de confianza, y distinguir sociedades *familísticas* como Italia o China, (donde la confianza no se extiende más allá de las familias a asociaciones intermedias, y por eso asume que poseen *menor* capital social, por lo tanto, menores oportunidades) y sociedades donde la confianza traspasa la familia (hay más asociaciones intermedias, por lo tanto mayor capital social y mayores posibilidades) como Alemania, Japón o Estados Unidos.

Una línea de pensamiento similar, sólo que analizando no las naciones actuales sino la *divergencia* que se produjo en el siglo XV con el nacimiento del capitalismo, en los mismos años se desarrollaba en Francia por el conservador Alain Peyrefitte. En su libro *La*

sociedad de la confianza, presenta una tesis sorprendentemente parecida al japonés-norteamericano:

...el motor del desarrollo radica, en último término en la confianza otorgada a la iniciativa personal, a la libertad exploratoria e inventiva; a una libertad que conoce sus contrapartidas, sus deberes, sus límites: en síntesis, su responsabilidad, es decir, su capacidad para responder de sí misma.¹⁵

Y la confianza aparece nuevamente como una suerte de virtud cultural que no ha sido tomada en cuenta por los economistas para explicar por qué algunos países son más ricos que otros.¹⁶

Un elemento central en este enfoque tiene que ver con la asociación entre cultura y religión: según estos autores, es en el sustrato religioso donde están estos elementos inmateriales y los que explican de mejor forma las diferencias entre los países. Así, Peyrefitte establece una diferencia marcada entre los países católicos y protestantes en Europa (retomando y reformulando las tesis de Weber y el origen del capitalismo) y Fukuyama afirma que “las religiones o los sistemas éticos tradicionales (por ejemplo, el confucianismo) constituyen las

¹² Fukuyama, 1996 op.cit. p.45.

¹³ Francis Fukuyama, *La gran ruptura* [Madrid, Atlántida, 1999(1998)] p.36.

¹⁴ Para mayor detalle sobre el capital social ver la bibliografía, en especial los textos de Robert Putman, Bernardo Kliksberg y el Gobierno de Chile.

¹⁵ Alain Peyrefitte, *La sociedad de la confianza* [Santiago, ed. Andrés Bello, 1996(1995)] p.24.

¹⁶ “El conocimiento del Tercer Mundo me convenció que Capital y Trabajo –considerados por los teóricos del socialismo como *los* factores del desarrollo económico– son en realidad factores *secundarios*, y que el factor *principal* que afecta a esos dos factores clásicos con un signo *más* o un signo *menos* es un tercer elemento, que hace veinte años denominé el “tercer factor inmaterial”: el factor cultural.” (Peyrefitte op.cit p.15).

principales fuentes institucionalizadas del comportamiento determinado culturalmente.”¹⁷ Bajo esta óptica, podríamos decir que hay religiones que favorecen o dificultan la capacidad de confianza en sus miembros, las que, junto con otras virtudes morales¹⁸ logran la diferencia entre desarrollo y subdesarrollo:

Olvidamos con facilidad que el subdesarrollo —desnutrición, enfermedad, violencia endémica— es el destino común, el régimen ordinario de la humanidad desde que apareció en la tierra. El desarrollo es siempre la excepción (...) subdesarrollo y desarrollo no constituyen el pasado y el porvenir de toda sociedad como dos etapas sucesivas de una maduración irreversible; más bien articulan una bifurcación ante la que los grupos humanos vacilan sin que sean patentes los móviles de su impulso o las causas de su resignación.¹⁹

A pesar de que este tipo de óptica es criticable por intentar justificar un sistema estructuralmente injusto,²⁰ rescatamos la importancia que le dan a lo cultural como mecanismo explicativo de la conducta social. Antropólogos acostumbrados a trabajar con la cultura como principal concepto explicativo quedamos fuera de estas discusiones que son las que dominan no sólo a buena parte de la intelectualidad occidental, sino que también las decisiones políticas, económicas y militares del mundo desarrollado.²¹

Confianza como mecanismo de reducción de la complejidad. La sociología

Si bien en la tradición sociológica clásica el tema de la confianza nunca ha estado presente de manera marcada, en la última década varios textos importantes se escribieron al respecto. Los orígenes de este interés, según Misztal podemos encontrarlo en “el difundido consenso de que

las bases de cooperación social, solidaridad y consenso han sido erosionadas (...) vivimos en tiempos confusos e inciertos y hemos perdido los símbolos o las ideologías que representaban la idea de integración”.²² Es decir, en un mundo moderno cada vez más complejo, donde existe una cada vez más marcada división social del trabajo y con los consensos sociales en estado de debilitamiento, la sociología encuentra en los mecanismos de confianza elementos que le permiten buscar nuevas alternativas que den sentido al orden social. Junto con esto, la emergencia de nuevos conceptos sociológicos que intentan explicar la realidad social como *sociedad civil* y *capital social*, más la importancia de lo cultural en lo económico ha hecho que la sociología ponga atención en el fenómeno de la confianza social.²³

El tema central de la confianza tiene que ver con el riesgo y la incertidumbre. Luhmann posiblemente fue el primero en asociar la confianza al riesgo y la complejidad:

¹⁷ Fukuyama, 1999 op.cit. p.56.

¹⁸ “La adquisición del capital social, por el contrario, exige la habituación a las normas morales de una comunidad y, dentro de este contexto, la adquisición de virtudes como lealtad, honestidad y confiabilidad.”(Fukuyama 1996 op.cit. p.46).

¹⁹ Peyrefitte op.cit. p.19.

²⁰ Con frases como las siguientes no es difícil sustentar esta crítica: “¡En todo caso, ojalá algún día esta “sociedad de confianza” [=sociedades capitalistas protestantes] se extienda a todas las sociedades y les otorgue —en la diversidad de sus manifestaciones y en la unidad de su inspiración— el bienestar moral y material que prodigó a los escasos pueblos que supieron consumir esa magna revolución de la historia!”. (Peyrefitte op.cit. p.17).

²¹ Desde la guerra de Estados Unidos contra el terrorismo, la tesis de las confrontaciones civilizatorias de Samuel Huntington o la calidad de *best seller* de Fukuyama 1999 indican el interés por estos temas y la invisibilidad de la antropología en estas discusiones.

²² Bárbara Misztal. *Trust in modern societies* (Londres, Polity Press, 1993) p.3.

²³ Lo que Piotr Sztompka *Trust, A sociological Theory* (Cambridge, Cambridge Univ. Press,) pp.7-13. denomina el *giro cultural* de la sociología.

La confianza constituye una forma más efectiva de reducción de la complejidad.²⁴

El problema de la confianza consiste en el hecho de que el futuro contiene muchas más posibilidades de las que podrían actualizarse en el presente, y del presente transferirse al pasado (...) el hombre tiene que vivir en el presente junto con ese futuro, de sobremanera complejo, eternamente. Por lo tanto debe podar el futuro de como que se igual con el presente, esto es, reducir la complejidad.²⁵

Este mecanismo funciona por medio de tres procesos: “la sustitución de un orden interno y su propia problemática por el orden externo más complejo, junto con su problemática; la necesidad de aprender; y el control simbólico”.²⁶ Siguiendo el programa teórico de Luhmann, la confianza es un mecanismo que cumple una función específica pero esencial en todo sistema (sea una persona, una interacción o una organización) que es la de reducir complejidad. Este sentido de *reducción de la complejidad* prevalece en diferentes definiciones de confianza como *apuesta*:

Conceptualizo la confianza como un mecanismo social que puede ser explicado por creencias y motivaciones personales. La confianza es la creencia de que la acción intencionada de alguien será apropiada desde nuestro punto de vista.²⁷

La confianza es una apuesta acerca de las acciones contingentes futuras de otros (...) Confiar llega a ser una estrategia crucial para tratar con un futuro incierto e incontrolable.²⁸

La confianza es una apuesta, hecha en el presente, hacia el futuro y que se fundamenta en el pasado.²⁹

La confianza es una *apuesta al futuro*, es decir, involucra una relación con efectos sobre el presente –el acto mismo de la confianza- pero con un resultado sobre el futuro –el éxito o el fracaso de la apuesta.³⁰

A nuestro juicio, la confianza es la actitud de reconocer la promesa como una posibilidad real de aquello que es manifestado en el mensaje.³¹

Echeverría, por otro lado, entrega una conceptualización diferente, pero que puede inscribirse en el pensamiento sociológico. Él define a la confianza como una *emoción* que se opone a otra emoción, el miedo.

La confianza es una emocionalidad que expresa el nivel que adquiere esa sensación de vulnerabilidad. Cuando hay confianza nos sentimos más seguros, más protegidos, menos vulnerables, cuando no hay confianza, las amenazas parecieran hacerse mayores.³²

El identificar a la confianza como un tipo de emoción, permite que se pueda asociar esta emoción a acciones y juicios ubicados en el plano del lenguaje:

²⁴ Niklas Luhmann, **Confianza** [México, ANTHOPOS/UIA, 1996(1973)] p.14.

²⁵ Luhmann 1996 op.cit. p.21.

²⁶ Luhmann 1996 op.cit. p.51.

²⁷ Misztal op.cit. pp 9-10.

²⁸ Sztompka op.cit. p.25.

²⁹ Darío Rodríguez, **Introducción de Confianza de N. Luhmann** (México, ANTHOPOS/UIA, 1996) p. XXIII.

³⁰ Noemí Lujan, **La construcción de confianza política** (México, IFE, 1999) p.40.

³¹ Jorge Navarrete, Ciudadanía activa y confianza social en Chile. Algunas notas teóricas y empíricas **Confianza social en Chile, desafíos y proyecciones** (Santiago, Gobierno de Chile, 2001) p.3.

³² Rafael Echeverría, La empresa emergente: la confianza y los desafíos de la transformación (Buenos Aires, Gránica, 2000) p.114.

Una vez que identificamos los distintos dominios en los que aparecen juicios asociados a la emocionalidad de la confianza (o la desconfianza) y una vez que podemos determinar las acciones que en tales dominios desencadenan dichos juicios, disponemos de un ámbito de acción que conduce a generar confianza (o desconfianza). Las acciones generarán juicios y tales juicios generarán la emocionalidad de la confianza (o de la desconfianza).³³

Adelantándome al último apartado de este capítulo, coincido en el carácter relacional de la confianza (confianza como “acción”) que le da Echeverría y la alternativa de observación y análisis que presenta: la confianza se puede observar desde las acciones y los juicios (acciones que se llevan a cabo por medio de mecanismos conversacionales y juicios que poseen una materialidad lingüística).

Medición de confianza

Otra de las temáticas de la *sociología de la confianza* ha sido medir el grado de confianza/desconfianza en múltiples sentidos. Nosotros por razones de espacio sólo presentamos tres casos: La Encuesta Nacional de Juventud 2000, Latinobarómetro y los resultados de la Encuesta Nacional sobre Prácticas y Cultura Política (ENCUP) de la Secretaría de Gobernación.

En la Encuesta Nacional de Juventud 2000 se miden tres aspectos relacionados con el grado de confianza de los jóvenes: “situaciones” que inspiran más confianza; “personajes” y “medios de comunicación”. Así, las preguntas relacionadas en este ítem fueron: “De la siguiente tarjeta, escoge tres situaciones que te inspiren confianza (familia, iglesia, gobierno, etc.)”; “del siguiente listado de personajes, de cada uno de ellos, ¿Te inspiran confianza, poca confianza o no te inspiran en ellos?” Y “de igual manera ¿te inspiran confianza, poca confianza o no confías

en los siguientes medios de comunicación?”. (véase Gráfico No.1 y 2)

Otra medición de la confianza como “cosa” se encuentra en *Latinobarómetro*. Si bien éste se orienta principalmente a conocer las percepciones y evaluación sobre democracia, desde sus inicios también se interesó por medir la confianza:

Las instituciones a las cuales los ciudadanos le tienen mayoritariamente confianza son, en primer lugar la Iglesia Católica y la Televisión. Más de la mayoría de los ciudadanos no le tiene confianza a todas las otras instituciones medidas, estando el Congreso Nacional, los partidos políticos y los propios conciudadanos, “las personas”, en los tres últimos lugares. El Congreso es la institución de la democracia que ha perdido más confianza en los últimos 5 años. De la misma manera el orden de las confianzas de los ciudadanos indica la baja confianza en las instituciones políticas de la democracia, confirmando la problemática de los bienes políticos de la democracia.³⁴

(véase Gráfico No.3)

Finalmente, la ENCUP muestra indicadores coherentes con los anteriores. El 96% de los encuestados considera que nunca una organización social les ha ayudado (contra sólo un 3% que sí lo ha hecho). El 12% afirma que se puede confiar mucho, 65% poco y 20% nada en las personas. En el siguiente gráfico sobresale el 37% de desconfianza en las OSC y el 30% en agrupaciones de ciudadanos. (véase Gráfico No.4)

³³ Echeverría op.cit. p.116.

³⁴ LATINOBAROMETRO. *Informe de prensa* (Santiago, Latinobarómetro, 2002) p.9

Estas mediciones muestran tres elementos importantes: la bajísima confianza interpersonal y en las instituciones entre los mexicanos, en particular entre los jóvenes. Dentro de esta desconfianza generalizada, sorprende la baja confianza en agrupaciones sociales y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Sobre este punto volvemos en las conclusiones.

El segundo elemento es que la confianza es un concepto que utilizan las personas en su cotidianidad, es parte del *sentido común*. Al parecer, la gran mayoría de los latinoamericanos y de los jóvenes mexicanos no necesitan que se les explique lo que es o no la confianza para responder estas preguntas. Y ni siquiera parece importante, por obvio, para los responsables de estas mediciones establecer propias definiciones de lo que entenderán por confianza. Esto confirma la idea que la confianza es un concepto antes que nada proveniente del *sentido común* y que para comprender lo que es o no la confianza podemos también acceder a las representaciones que los propios actores tienen al respecto. Trabajo pendiente en los estudios sociológicos.

Finalmente, el tercer elemento tiene que ver con el carácter relacional de la confianza (confianza como “acción”). Estas mediciones muestran claramente que la confianza, a no ser que se le defina como una característica de la personalidad, no puede ser definida fuera del contexto de la relación entre dos participantes.

Analizando las preguntas y posibilidades de respuesta de ambas mediciones es claramente observable la doble naturaleza de la confianza: por un lado puede entenderse como “cosa”: como un sustantivo de masa: hay *mucha* o *poca* confianza. Pero también puede entenderse como una “acción”: como la caracterización de un tipo de relación que se expresa con el verbo *confiar*: la confianza definida como la acción de confiar en algo o alguien. En este sentido, si

revisamos las alternativas de respuestas de ambas mediciones, encontramos relaciones “si se puede confiar en la mayoría de las personas” o “sí confío”, que requieren necesariamente de dos polos: el que confía y en el que se confía. Como plantea Luján:

La confianza, entendida como relación social, tiene *dos polos*, el del sujeto que confía (*truster*) y el del depositario de la confianza (*trusted*). El sujeto ejecuta la acción de confiar a partir de un universo de conocimientos o creencias que le permiten tener un conjunto de expectativas ciertas sobre su relación con el objeto de confianza.³⁵

En estas mediciones es imprescindible tener depositarios para poder hablar (y medir) la confianza. Esta doble naturaleza del concepto de confianza también se expresa claramente en los trabajos de confianza realizados desde la psicología.³⁶

Confianza y psicología: confianza interpersonal

Para este apartado nos referiremos casi exclusivamente al libro de Franz Petermann quien, junto con entregar un resumen crítico sobre cómo la psicología ha analizado la confianza interpersonal, nos muestra resultados de su investigaciones propias y ajenas sobre cómo se construye la confianza en la relación médico paciente en niños.

Petermann afirma que los estudios realizados en psicología han entendido la confianza desde tres perspectivas: personalidad, situación y relación. Dentro de la primera perspectiva, sobre

³⁵ Luján op.cit. p.39.

³⁶ Para finalizar este apartado, como bien lo señala Musseta (en este libro) existen más aproximaciones a la temática de la confianza desde la sociología, nosotros sólo reseñamos algunas de las más representativas, pero no pretendemos agotar el análisis.

la escala de Rotter, se puede clasificar personalidades de “alta” o “baja” confianza, sobre el grado de confianza generalizada, advirtiendo que “un problema de las escalas para la clasificación de la confianza generalizada reside en que los resultados conseguidos con éstas apenas se pueden utilizar para el comportamiento en una situación concreta”.³⁷

Esto permite entonces clasificar personas como *confiadas* o *desconfiadas*, donde la principal diferencia está en que ambas personalidades utilizan “conceptos de hombre” diferentes, que se pueden resumir en que (1) el que confía otorga al otro alto crédito personal (2) los confiados se adaptan mejor y no tienen conflictos con otros con la consecuencia que reciben mucho cariño de los otros (3) el dar injustificadamente crédito a sus semejantes —que podría ser considerado una desventaja de los confiados— no se convierte necesariamente en positivo para los desconfiados, (4) los (que) confían probablemente mienten, engañan y roban menos que los que desconfían (5) los que confían esperan algo bueno de sus semejantes (6) los que desconfían son más sensibles a los riesgos del trato con otras personas.³⁸

Otra forma de estudiar la confianza desde la psicología es estudiarla como variable situacional, es decir, la influencia del contexto —variables de refuerzo y entorno— en la creación o no de confianza. Sobre este punto no existen, según Petermann, estudios que confirmen una diferencia entre campo/ciudad y estudios que confirman una relación entre confianza y estrés —donde las personas confiadas tienen menos estrés que las desconfiadas— tienen poco apoyo empírico, aunque plantean interesantes preguntas.³⁹

Finalmente, el autor presenta la confianza como variable relacional, donde se acerca más a la concepción de confianza que presenta la sociología (como una apuesta que pretende

reducir los riesgos). La confianza como relación ha sido estudiada principalmente a través del juego del *dilema del prisionero*.⁴⁰

Pero quizá el tipo de análisis más estimulantes para esta investigación tiene relación con los estudios que analizan la relación médico paciente. Estudios del mismo Petermann confirman que “la confianza en el médico aumenta la colaboración en el caso de una terapia con medicamentos”. Los factores que determinan confianza son cuatro: la naturalidad de la atmósfera del tratamiento; la comprensión mostrada por el médico; el ambiente cooperativo en el tratamiento y la interacción médico-paciente.⁴¹

Mecanismos para construir (y destruir) confianza

Si bien prácticamente cada autor presenta los mecanismos y formas de construcción de confianza y desconfianza, yo adscribo a la desarrollada por Petermann en sus propias investigaciones debido a la importancia de la comprensión de la confianza como variable relacional.

Este autor basa su modelo en el supuesto que la confianza sólo puede construirse en situaciones donde no existe el miedo y en la *competencia comunicativa* de los actores de una interacción:⁴²

³⁷ Franz Petermann, *Psicología de la confianza* [Barcelona, Herder, 1999(1996)] p.34.

³⁸ Petermann op.cit. pp.73-74. Junto con estas variables de personalidad, se describen diferencias en el grado de confianza según género, las variables neutrales de poder, el tipo de informaciones que se generan. Ver Petermann, 1999: 76-82.

³⁹ Petermann, op.cit. p.82.

⁴⁰ El *dilema del prisionero* es un test psicológico que se emplea para medir la confianza interpersonal, para mayores reverencias, ver Petermann op.cit.

⁴¹ Petermann op.cit. p.100.

⁴² Petermann no utiliza el concepto de “competencia comunicativa” aunque se refiera a ella en términos prácticos.

Sólo se puede construir la confianza cuando los niños no sienten ningún miedo. Por lo tanto, la confianza presupone un mínimo de seguridad. Sin embargo, la seguridad en el contacto entre las personas depende de si se consigue *encontrar y descifrar señales* que prueben esta situación. Tales señales pueden ser gestos, anuncios verbales y cosas por el estilo; en cada caso se trata de datos a través de los cuales se puede inferir la sinceridad y calculabilidad del compañero.⁴³

Sobre este supuesto, desarrolla un modelo, con tres fases, que resume en el siguiente cuadro: (véase Tabla No.1)

La fase I incluye la escucha activa (escuchar con atención y sin reservas), el contacto visual y, en ciertos contextos, el contacto corporal. Incluye también la “dedicación intensiva”. “Ello significa que se registran las insignificancias y los pequeños cambios en el compañero en cuanto a gesticulación, mímica, porte y comportamiento lingüístico y se devuelven a éste en forma de respuesta. Para ello es preciso la concentración en el compañero para compenetrarse con él, es decir, poder percibir de manera sensible sus miedos, temores, deseos y demandas”.⁴⁴

La fase II, por otro lado, necesita eliminar la sensación de situaciones amenazantes a través de la máxima planificación del comportamiento, esto porque “...la amenaza aparece siempre cuando el compañero no puede clasificar, o al menos no directamente, la información del que está enfrente de él, pierde el hilo o la orientación, se perjudica o simplemente no se siente aludido”.⁴⁵ Esta planificación implica acciones calculables para el compañero —que conozca la estructura de la interacción—. Esto reduce la incertidumbre y aumenta la confianza en sí mismo. Como veremos adelante, este tema es central para nuestra problemática, puesto que

justamente una de las características del habla institucional tiene que ver con esta predecibilidad.

Finalmente, la fase III requiere fortalecer la confianza en sí mismo (o auto eficacia) como elemento que aumenta la *capacidad* en construir confianza. Este fortalecimiento implica la realización de tareas que puedan ser llevadas a cabo con éxito, y el ceder competencias, así como el explicitar los cumplidos frente al éxito del compañero.

Petermann también adapta este modelo a la desconfianza o la pérdida de confianza.

La confianza representa ciertamente un crédito en el marco de una relación entre personas, pero éste se puede agotar rápidamente si no se presta atención a algunos principios que mantienen la confianza.⁴⁶

Así, también existen tres procesos que inciden en una destrucción de la confianza, a saber: *destrucción de una comunicación de confianza* —referencia a sí mismo demasiado frecuente, poca coordinación de las decisiones— *elección de acciones amenazantes* —demasiados consejos e indicaciones o demasiado pocos, desorientaciones, adulaciones (en ciertos casos) falta de respuesta o respuestas parciales— y *ruptura de confianza intencionada* —valorar el cinismo y el menosprecio de las capacidades del compañero, generalizar el desvalimiento creciente y la pasividad, entre otras—.⁴⁷ La siguiente tabla lo resume. (véase Tabla No.2)

Como podemos ver, Petermann entrega un modelo muy completo y operativo que está en sintonía con nuestro problema de investigación,

⁴³ Petermann op.cit. p. 164.

⁴⁴ Petermann op.cit. p.166.

⁴⁵ Ibíd.

⁴⁶ Petermann op.cit. p.170.

⁴⁷ Petermann op.cit. pp.170-173.

además que asigna importancia cardinal a la interacción como elemento central para comprender cómo se generan los juicios de confianza o desconfianza, las apuestas hacia el futuro y cómo así podemos orientar nuestra acción.

2. Hacia una definición relacional de confianza/desconfianza

Sobre la base de estos análisis, presentamos nuestra propia definición:

La confianza y la desconfianza se definen como conceptos del sentido común – representaciones sociales– utilizados por los actores sociales para caracterizar a cierto tipo de acciones y relaciones sociales: relaciones que implican algún tipo de riesgo significativo para los participantes. Estas caracterizaciones se realizan y se actualizan en cada interacción, y dependen del contexto y de los agentes en relación. Es decir, son las relaciones sociales entre actores, que implican alguna clase de riesgo, en un contexto particular, las que se definen como confiables o desconfiables.

La definición que presento tiene las siguientes implicaciones: Que sean representaciones sociales usadas por los actores sociales involucra que la confianza y desconfianza son conceptos provenientes del mundo del sentido común de los actores sociales y que son culturalmente e históricamente construidos, se construyen y pueden modificarse en el tiempo. La confianza y desconfianza son parte de los “métodos propios” que los actores utilizan para “vivir en el mundo”, para hacer comprensible y explicable sus acciones sociales y las de otros, en ciertas circunstancias. Y como toda representación social, se accede a ellas por medio de los discursos sociales.

Que caracterice a relaciones entre actores [el(los) sujeto(s) que confía(n) y el depositario de la confianza que pueden ser personas, grupos, instituciones o cosas] implica que la confianza y desconfianza se generan, observan y describen desde la interacción social. Es por medio de acciones y actividades –lingüísticas y no-lingüísticas– que las relaciones sociales se realizan, actualizan y se definen por los actores sociales.⁴⁸ Las relaciones sociales se van construyendo, negociando, reafirmando, cambiando o manteniendo en las interacciones entre los participantes de la relación. Así como relaciones simétricas o asimétricas pueden caracterizarse observando y describiendo el tipo de interacciones que existen entre los participantes, la confianza o la desconfianza de *X* en *Y* residen en las interacciones que llevan a cabo. De ahí que defino a la confianza como “acción” antes que como “cosa”.

Que sean las relaciones que implican alguna clase de riesgo a los participantes las que se caractericen como “confiables” muestra la estrecha relación entre confianza y riesgo. El riesgo en la literatura social se ha vinculado estrechamente a los denominados “desastres naturales” y a otros desarrollos sociológicos.⁴⁹ Aquí yo utilizo este término en su acepción

⁴⁸ Se hacen “explicables” [*accountables*] en el sentido propuesto por Harold Garfinkel, *Studies in Ethnomethodology* (New Jersey, Prentice, 1967) p.1.

⁴⁹ El riesgo y la normalidad de las sociedades lo rescata primero Niklas Luhmann *Sociología del riesgo* (México, UIA/U. de Guadalajara, 1992[1991]) pp.35.36. En el área de desastres naturales prevalece una separación entre riesgo y peligro donde, al parecer, prevalecen (y se critican) las ideas de Hewitt “el riesgo (R) es el resultado de la coincidencia, en el espacio y en el tiempo, del contexto de vulnerabilidad (V) con la aparición de algún fenómeno natural como peligroso o amenazante (P).” Daniel Hernández, *El riesgo como producto social, Pobreza y reproducción cotidiana en hogares de la Colonia Roma* (México, UNAM (tesis doctorado), 2003) p.3. Para mayores referencias ver Virginia García Acosta (coord.) *Estudios históricos sobre desastres en México*. (México, CIESAS, 1994).

general de incertidumbre sobre las consecuencias que mis decisiones tendrán en el futuro. Si presto mil pesos a un desconocido corro el “riesgo” de que no me devuelvan el dinero: es en la falta de certeza, en la incertidumbre de que no se realice el intercambio donde se ubica el riesgo. En sociedades complejas, la incertidumbre aumenta puesto que no tenemos control sobre muchos mecanismos básicos para la reproducción social: “nos son conocidos los riesgos inherentes a las instalaciones técnicas y confiamos por ello, con mayor disposición, en las personas ocupadas en su control”.⁵⁰

Para comprender los mecanismos de construcción de confianza es necesario comprender los “tipos” de riesgos implícitos en la relación significativos para los participantes.⁵¹ En situaciones donde está presente el “riesgo” en general como las relaciones entre enfermos y el sistema de salud, donde se percibe el riesgo desde que no te atiendan adecuadamente hasta que ocurra una negligencia mortal, o entre la petición de favores entre desconocidos, donde existe el riesgo de que no te devuelvan el favor, es más evidente la caracterización de estas relaciones como de “confianza” o “desconfianza”.

Esta definición implica, finalmente, el carácter contextual y local de la confianza y desconfianza: depende del contexto de producción de sentido su definición. Depende del tipo de agentes y las relaciones que entre ellos existen las caracterizaciones de la confianza y la desconfianza: la “confianza” como algo en sí mismo no es observable, necesita que dos agentes establezcan relaciones y que en estas relaciones exista cierto tipo de riesgo que sea significativo para los participantes para que los actores puedan caracterizar la situación según el “grado” de confianza que les genera.

Por medio de los discursos y del análisis de las interacciones accedemos a estas

caracterizaciones. Como hemos investigado en otro lugar,⁵² en México las personas caracterizan en general las relaciones interpersonales cercanas, honestas, simétricas y congruentes como “confiables” y las relaciones lejanas, deshonestas, asimétricas e incongruentes como “desconfiables”. En el contexto particular de la confianza o desconfianza de los usuarios sobre el sistema público de salud, describen a las relaciones personalizadas, con un médico técnicamente adecuado y con la existencia de buenas medicinas como “confiables” y a las relaciones (o atenciones) que se caracterizan por entregar un trato despersonalizado, donde no hay medicamentos o ellos son de mala calidad y donde el médico no posee adecuadas capacidades técnicas como “desconfiables”.

La definición que presento rescata las ideas de Adler y el carácter etnográfico de la confianza. Rescata también la posición de la sociología en relacionar confianza y riesgo-incertidumbre así como el modelo de construcción de confianza y desconfianza propuesto por Petermann. También rescata un principio teórico-metodológico proveniente de la etnometodología y el análisis conversacional (AC) sobre la importancia central de los propios métodos de comprensión de los actores sociales para explicar (y caracterizar) sus propias conductas y la de los otros⁵³ (Garfinkel 1967;

⁵⁰ Luhmann 1992 op.cit. p.74.

⁵¹ Por ejemplo, si para mi el problema de las aguas negras en el DF no es significativo, a pesar de ser un riesgo “objetivo”, no tendré ninguna opinión en términos de confianza o desconfianza sobre el gobierno en ese punto. Si se me inundara mi casa cada vez que llueve, seguramente tendría una opinión sobre la (des)confianza en el gobierno de la ciudad al respecto.

⁵² Felipe Hevia de la Jara, *Los usuarios ¿confían en las instituciones de salud?* (México, CIESAS (Tesis Maestría), 2003^a) e *Imágenes de confianza* (Ponencia presentada en el Segundo Congreso Internacional de Retórica. México, UNAM, 2003b).

⁵³ John Heritage, Etnometodología En: A. Giddens (ed.) *La teoría social hoy* [México, CONACULTA, 1990(1987)].

Heritage 1990; Goodwin y Heritage 1990; Sacks 1992).

Para describir y analizar la confianza y desconfianza deben definirse los participantes y las relaciones que establecen entre ellos (así como el “riesgo” que la relación puede implicar). Es necesario acceder a las representaciones sociales, por medio de los discursos, para comprender las caracterizaciones de los agentes sobre las relaciones que establecen y analizar las interacciones en su contexto para observar cómo emergen los elementos que los actores establecen como necesarios para caracterizar a una relación como “confiable” o “desconfiable” y el “riesgo” implicado en estas relaciones. Y es necesario identificar la relación que entre el sujeto que confía y el depositario de confianza, describir el tipo de riesgo que implica esta relación y analizar el contexto específico y las formas específicas de interacción entre los participantes.

La confianza en el sistema político, por ejemplo, tendrá que definirse desde los actores que están en relación: ciudadanos y sistema político, y tendrá que analizarse las relaciones y los riesgos que implica votar por tal o cual partido a actor, por medio de las interacciones y discursos presentes, para poder definir (y explicar) por qué los votantes “confían” o “desconfían” del sistema político. En el caso de una línea aérea, tendrá que definirse los participantes (no es lo mismo si uno es piloto, técnico aéreo o pasajero) y el tipo de relaciones que han tenido estos sujetos —por medio de las interacciones entre ellos, en relación con la puntualidad o el servicio, los que tienen relación con el riesgo de llegar tarde o ser mal atendido o que se desplome el avión en pleno vuelo, por ejemplo, y el contexto en que aparece en los discursos la confianza— como antes de elegir una línea aérea para un viaje. La caracterización de la confianza en estos contextos serán

diferentes que la confianza o desconfianza de las mismas personas sobre sus vecinos o cualquier otro tema.

3. Conclusiones: el reto de las Organizaciones de la Sociedad Civil para construir confianza

Para concluir, planteamos algunos retos que enfrenta la sociedad civil y sus organizaciones, en particular sobre sus capacidades para revertir los bajos índices de confianza social que parece tener la sociedad mexicana sobre sus acciones que mostramos arriba.

Siguiendo nuestro planteamiento, lo primero que debemos preguntar es: ¿Cuáles son los riesgos implícitos en la relación entre las OSC y la “sociedad en general”? Yo creo que estos tienen que ver con dos cosas: proselitismo (político y/o religioso) y manejo de los recursos.

En efecto, teóricamente existe una clara separación entre partidos políticos, organizaciones religiosas y OSC. Sin embargo, existen sospechas (o incertidumbre) sobre la autonomía que algunas organizaciones tienen en relación a grupos religiosos —no únicamente católicos— y/o a partidos políticos. Muchas veces “la sociedad civil” —como si fuera única y homogénea— aparece como pantalla de acciones políticas-partidarias que restan credibilidad y aumentan el riesgo a que estén cooptadas política o religiosamente. La historia política reciente en México, caracterizada como vertical y corporativa, en la práctica uso con fines partidistas organizaciones teóricamente autónomas (como los sindicatos, algunos movimientos urbanos y populares, las organizaciones de campesinos e indígenas etc.). La multitudinaria marcha por la seguridad en junio de 2003 estuvo en la polémica pública por sospechas desde el Gobierno de la Ciudad de México de que estaba siendo utilizada con fines

políticos. La “celebración de la democracia”, celebrada por el Presidente de la República el 2 de julio de 2005, fue, en rigor, convocada por asociaciones civiles *fantasma*. Los ejemplos pueden multiplicarse: los llamados *comités ciudadanos* de apoyo al candidato del PRD, López Obrador, también quieren aparecer como miembros de “la autónoma sociedad civil”, las asociaciones y fundaciones estatales y municipales que sirven como plataforma política, etcétera.

Otras organizaciones hacen proselitismo religioso. El caso de Pro-vida puede ser paradigmático al respecto, pero las decenas de organizaciones que trabajan con personas adictas son otro ejemplo concreto donde no le queda claro al ciudadano hasta dónde el objetivo de estas organizaciones es el tratar la adicción o conseguir más fieles a sus iglesias.

En síntesis, la experiencia mexicana muestra que muchas organizaciones son cooptadas por los partidos políticos, y organizaciones religiosas generan incertidumbre y riesgo que afectan la percepción de confianza en la ciudadanía.

Pero aún más importante que el proselitismo, el mayor riesgo tiene que ver con el manejo de los dineros y fondos que hacen las OSC, tanto públicos como de donaciones. Al declararse como explícitamente “sin fines de lucro” uno, como ciudadano, espera que efectivamente no estén llenándose los bolsillos a costa de los grupos vulnerables que dicen ayudar o representar. Lamentablemente casos como “Vamos México” y sus triangulaciones con Lotería Nacional, Pro-vida y Jorge Serrano Limón hacen que los ciudadanos posiblemente vean que sus incertidumbres sobre el manejo limpio, honesto y sin fines de lucro son fundadas.

Y aquí la paradoja aumenta cuando, por un lado, se buscan organizaciones profesionalizadas pero, por otro, se asocia el cobro legítimo para mantener el personal profesional de la

organización con la sospecha que se está *haciendo negocio*, llegando a veces al ridículo de pretender que los profesionales trabajen como voluntarios. Pero esta percepción tiene un fondo de razón, todos sabemos, o sospechamos, que tal o cual organización hace negocio con las donaciones, o sus directivos se compran carros o salen a cenar a sitios exclusivos o compran plumas o tangas, para seguir con el ejemplo. Por esto es que las agencias de crédito, públicas, privadas e internacionales, aumentan los controles sobre el uso de los recursos.

Es por estos dos riesgos que, apunto como hipótesis, los ciudadanos no confían en las OSC. Por esto que es central y esencial para construir confianza fortalecer los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de las organizaciones no sólo con sus agencias donadoras, sino también con los beneficiarios y los ciudadanos en general.

En la medida que los ciudadanos sepan que los recursos están siendo bien empleados y que las acciones de las organizaciones no son empleadas con fines proselitistas, el riesgo implícito en las relaciones sociedad en general-OSC bajará y por lo tanto la confianza social en ellas tenderá a aumentar. Es una doble ganancia, porque no sólo se eliminan los riesgos potenciales que pueden generar desconfianza sino que, además, se dan pasos imprescindibles para generar confianza, uno de los activos, sino el mayor, de cualquier organización, máxime si tiene que asegurar sus recursos por donaciones voluntarias, públicas o privadas.

Referencias bibliográficas citadas en el texto

Adler Lomnitz, Larissa. *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*. México, MA Porrúa / FLACSO, 2001 [1994].

Clastres, Pierre. *Investigaciones en antropología política*, Barcelona, Gedisa, 1981.

Echeverría, Rafael. *La empresa emergente: la confianza y los desafíos de la transformación*. Buenos Aires, Gránica, 2000.

Foster, George. *Tzintzuntzan*. México, FCE, 1972 [1967].

Fukuyama, Francis. *La gran ruptura*. Madrid, Atlántida, 1999 [1998].

Fukuyama, Francis. *Confianza*. Buenos Aires, Atlántida, 1996 [1995].

García Acosta, Virginia (coord.). *Estudios históricos sobre desastres en México*. México, CIESAS, 1994.

Garfinkel, Harold. *Studies in Ethnometodology*. New Jersey, Prentice, 1967.

Gobierno de Chile. *Confianza social en Chile; desafíos y proyecciones*. Santiago, División de Organizaciones Sociales, 2001.

Gobierno de México. *Encuesta Nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*. México, Secretaría de Gobernación, 2003.

Heritage, John. Etnometodología. En A. Giddens (ed.) *La teoría social hoy*. México, CONACULTA, [1990 (1987)].

Hernández, Daniel. *El riesgo como producto social, Pobreza y reproducción cotidiana en hogares de la Colonia Roma*. México, UNAM (tesis doctorado), 2003.

Hevia de la Jara, Felipe. *Los usuarios ¿confían en las instituciones de salud?* México, CIESAS (Tesis Maestría), 2003a.

Hevia de la Jara, Felipe. *Imágenes de confianza*. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Internacional de Retórica. México, UNAM, 2003b.

INJUV, Instituto Nacional de la Juventud. *Encuesta Nacional de Juventud*. México, Gobierno de México, 2001.

Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini. *Capital social y cultura, claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires, FCE, 2000

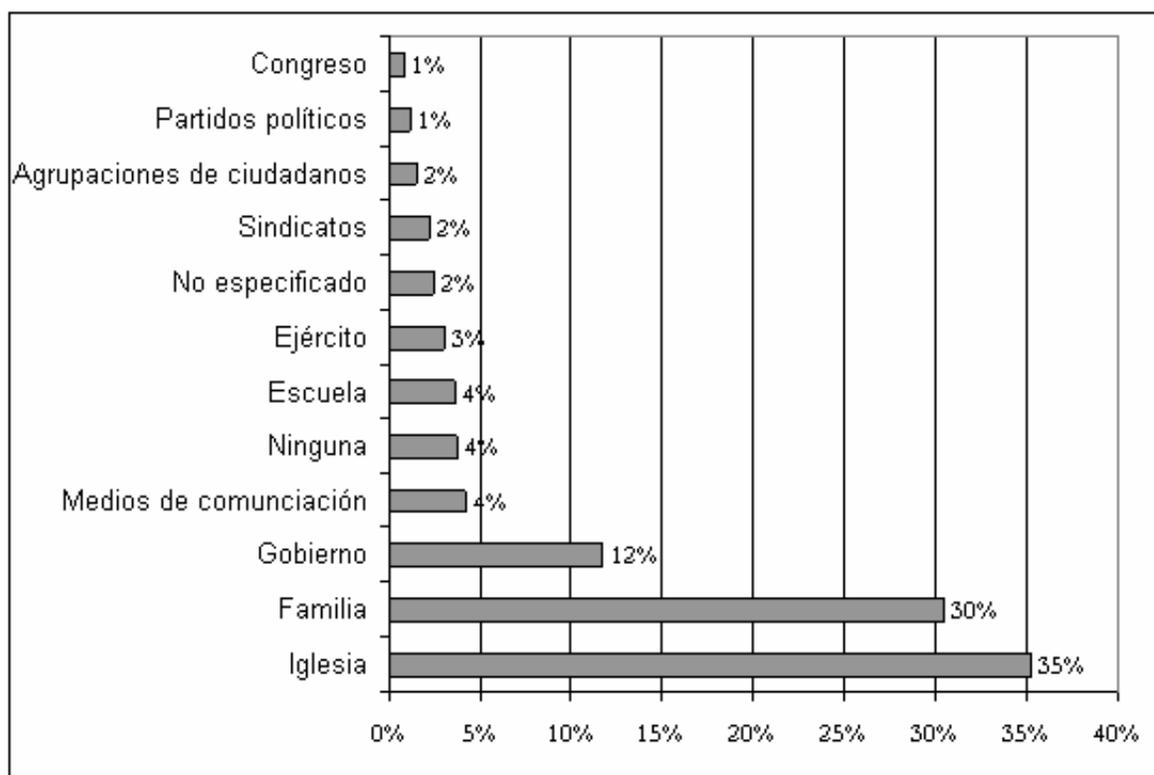
LATINOBARÓMETRO. *Informe de prensa*. Santiago, Latinobarómetro, 2002.

- Levi-Strauss, Claude. 95 [1958] *Antropología estructural*. Buenos Aires, Eudeba, 1995 [1958].
- Luhmann, Niklas. *Confianza*. México, ANTHOPOS/UIA, 1996 [1973].
- Luhmann, Niklas. *Sociología del riesgo*. México, UIA/U. de Guadalajara, 1992 [1991].
- Lujan P., Noemí. *La construcción de confianza política*. México, IFE, 1999.
- Misztal, Bárbara. *Trust in modern societies*. Londres, Polity Press, 1993.
- Navarrete, Jorge. Ciudadanía activa y confianza social en Chile. Algunas notas teóricas y empíricas En: *Confianza social en Chile, desafíos y proyecciones*. Santiago, Gobierno de Chile, 2001.
- Petermann, Franz. *Psicología de la confianza*. Barcelona, Herder, 1999 [1996].
- Peyrefitte, Alain. *La sociedad de la confianza*. Santiago, Ed. Andrés Bello, 1996 [1995].
- Putnam, Robert D. *Bowling alone, the collapse and revival of American Community*. New York, Simon & Schuster, 2000.
- Rodriguez, Darío. *Introducción de Confianza de N. Luhmann*. México, ANTHOPOS/UIA, 1996.
- Sztompka, Piotr. *Trust, A sociological Theory*. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1999.

Sobre el Autor:

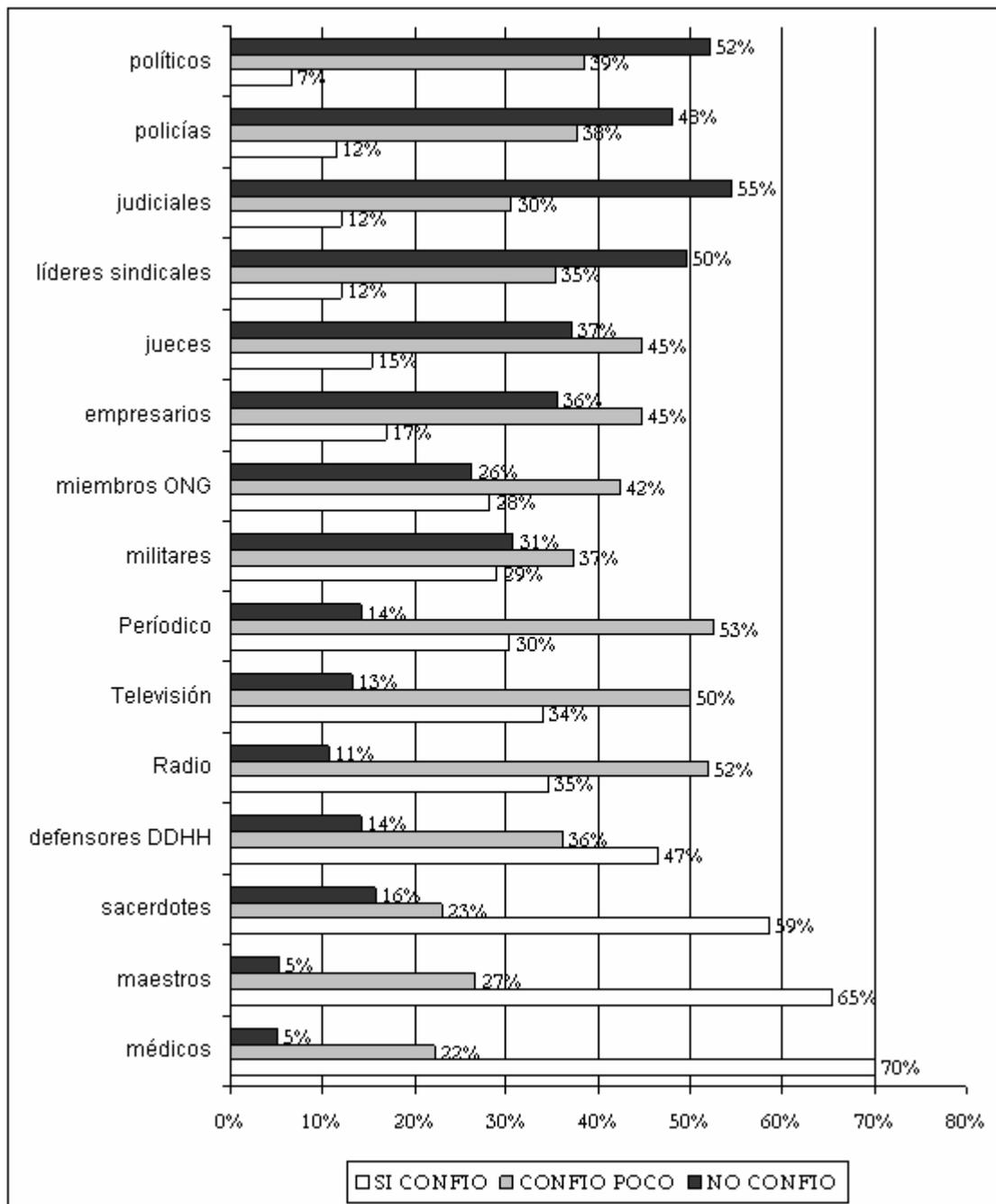
Felipe Hevia de la Jara (México, 1975). Estudiante de doctorado en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-DF), donde también obtuvo el grado de Maestro en Antropología con especialidad en Estudios de Lenguaje. Antropólogo por la Universidad de Chile. Correo electrónico: heviadelajara@yahoo.com Dirección CIESAS: Juárez 222 Col. Tlalpan C.P. 14.000 México DF.

Gráfico N° 1. “Situaciones” que inspiran más confianza



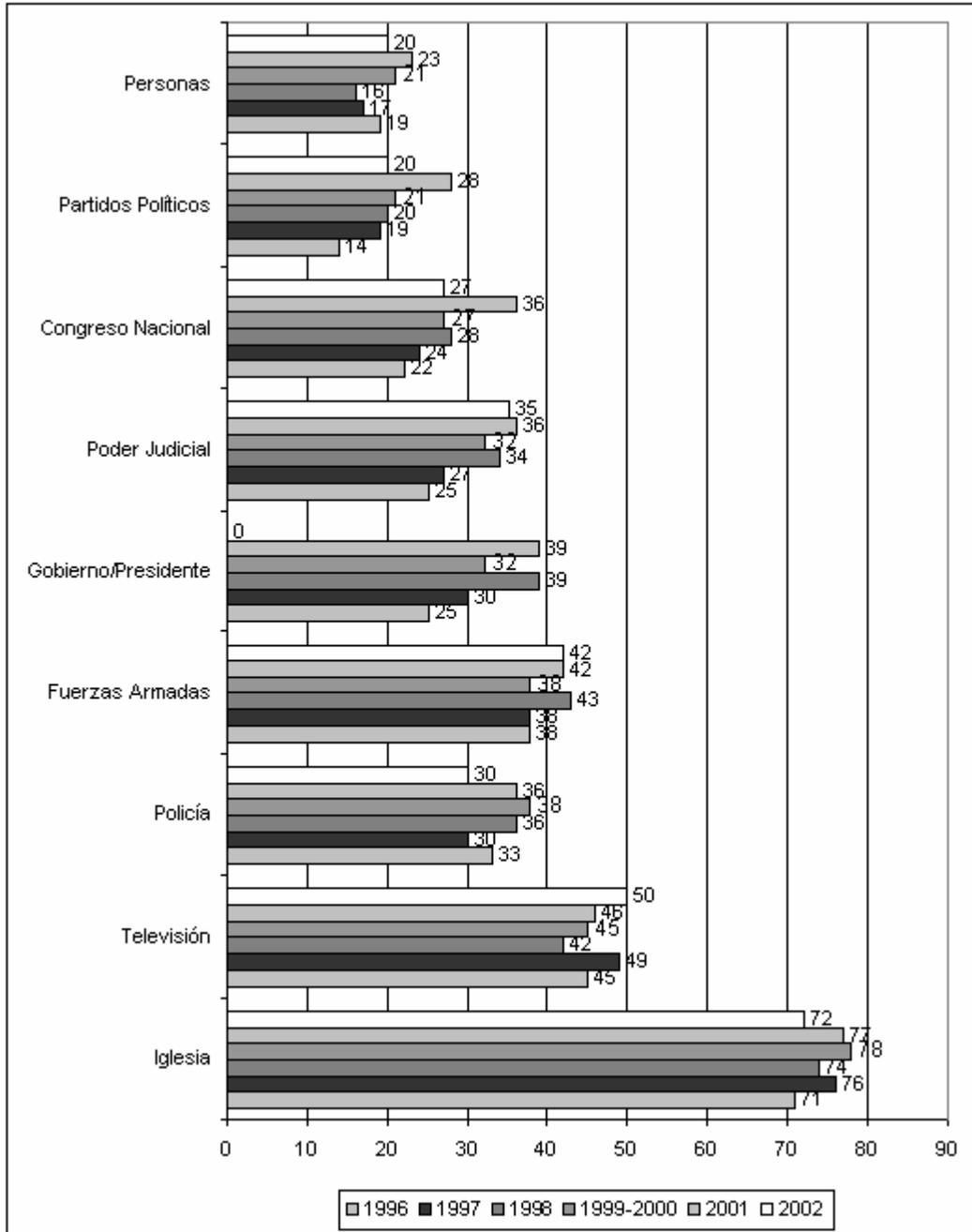
Fuente: Encuesta Nacional de Juventud 2000 (INJUV, 2001)

Gráfico N° 2. Personalidades y Medios de comunicación



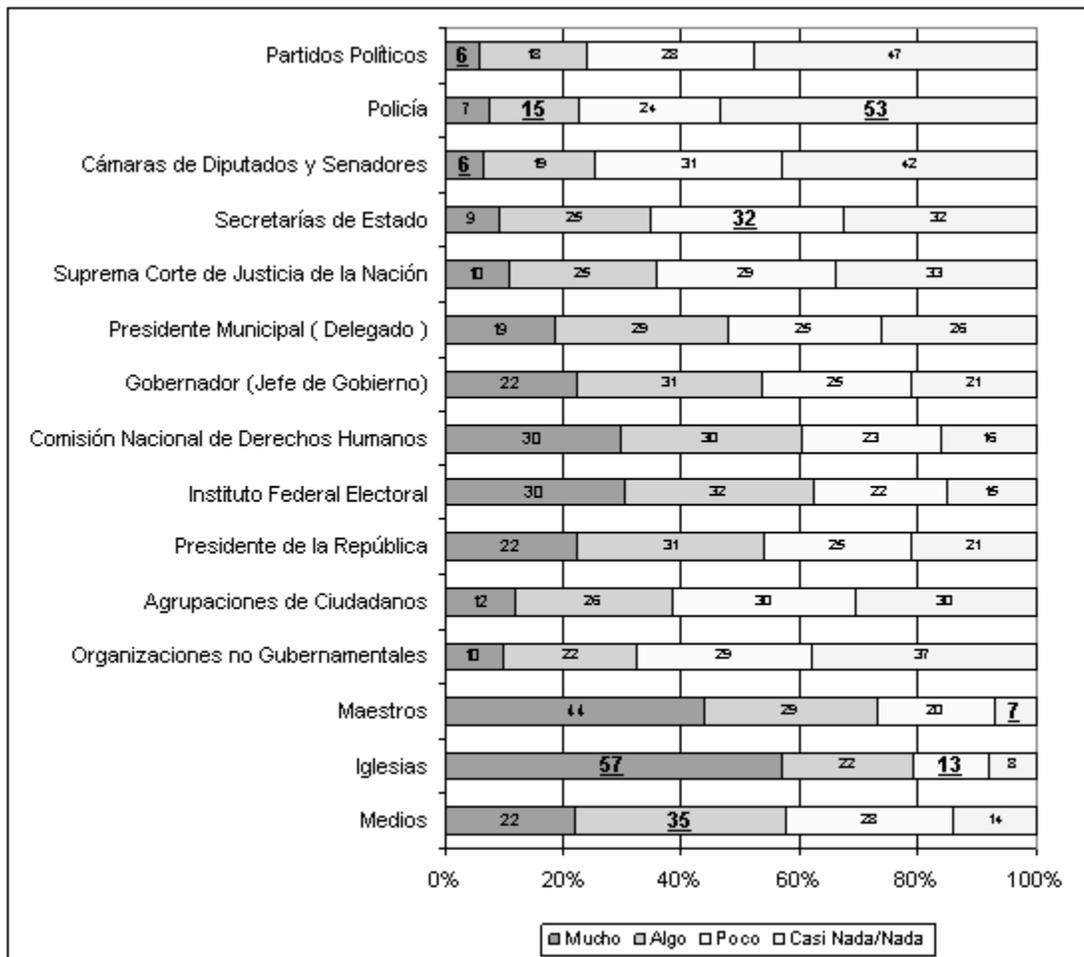
Fuente: Encuesta Nacional de Juventud 2000 (INJUV, 2001).

Gráfico N° 3. Confianza en instituciones total América Latina (porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro 1996-2002. “Pregunta: Por favor mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿Cuánta confianza tiene Ud. en ellas: mucha, algo, poca, ninguna confianza en...?”

Gráfico N° 4. Confianza en instituciones ENCUP (Porcentajes)



Fuente: ENCUP, 2003 ¿Qué tanta confianza tiene usted en las siguientes instituciones? (Gobierno de México, 2003).

Tabla N°. 1 Tres fases modelo de la construcción de confianza

<i>Fase I</i> Elaboración de una comunicación comprensiva.	Dedicación al compañero.
	Dedicación más intencionada (comprensión) a través de la intuición.
<i>Fase II</i> Supresión de acciones amenazantes.	Hacer comprensible la propia actuación a través de acciones unívocas y calculables para el compañero.
	Dar al compañero, mediante respuestas (<i>feedback</i>) una orientación sobre su comportamiento.
<i>Fase III</i> Construcción intencionada de confianza.	A través de ejercicios difíciles, transmitir competencia al compañero.
	Éxitos crecientes ante la superación de exigencias favorecen la confianza en uno mismo (a al autoeficacia) como condición previa para la confianza.

Fuente: Petermann, 1999:167, con modificaciones.

Tabla N° 2. Tres fases modelo de la pérdida de confianza

<i>Fase I</i> Destrucción de una comunicación de confianza.	Presentación propia demasiado fuerte y atención insuficiente a la situación y necesidades del compañero.
	Tutela del compañero y limitación demasiado fuerte de los espacios de libre decisión.
<i>Fase II</i> Elección de acciones amenazantes.	Comportamiento arbitrario difícilmente previsible frente al compañero, o también demasiados o demasiados pocos consejos e indicaciones.
	Ninguna respuesta o sólo parcial lleva a la desorientación o a la amenaza.
<i>Fase III</i> Ruptura de confianza intencionada.	Cinismo o devaluación de las competencias del compañero.
	Abandono creciente y pasividad que tienen como consecuencia un desmoronamiento de la confianza en sí mismo.

Fuente: Petermann, 1999:172, con modificaciones.

II. Dilucidando la confianza: Aportes empíricos para esclarecer el fenómeno en México¹

Paula Mussetta²

Resumen

El presente capítulo es el resultado de una investigación empírica sobre confianza. Muchos estudios utilizan la confianza como un concepto o fenómeno *explicativo* de otros, este texto en cambio sostiene la necesidad de que es necesario primero estudiarla en sí misma. En consecuencia, el artículo propone entenderla como una práctica socio-cultural compleja; y en consecuencia, explorarla a partir de las prácticas, creencias y discursos de sujetos cotidianos. Desde esta perspectiva, este trabajo reconstruye *narrativas de confianza* en el México actual. La afirmación de que la confianza no constituye algo homogéneo y unívoco; una definición conceptual diferenciada paralela a lo público/privado; la emergencia de un marco bipolar entre lo utópico y lo anti-utópico; son algunos de los aspectos que definen el contenido y significado de la confianza hoy.

Actualidad y estado de la cuestión de la confianza

Confianza es uno de esos conceptos con los que estamos acostumbrados a convivir a diario. Sin embargo, raramente reflexionamos sobre su importancia y su significado, sobre cómo se introduce en las relaciones cotidianas, y lo que sería la vida social si ésta no existiera en absoluto.

Reconocer la importancia de la confianza como fenómeno social ha generado una extensa cantidad de estudios tanto teóricos como empíricos. Entre los primeros (los teóricos) se destacan tres enfoques. El *capital social*, para el cual la confianza ayuda a que una sociedad tenga más y mejores posibilidades respecto al desarrollo económico, la participación social y hasta la democracia.³ La *teoría de la acción racional*, que entiende que la confianza constituye un dispositivo instrumental prerequisite para la cooperación en la acción colectiva.⁴ Por último, la *perspectiva de sistemas y el enfoque de la*

¹ Este artículo es parte de la tesis presentada para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales FLACSO México 2002-2004. Para consultar referencia de texto completo ver Paula Mussetta. Entre la utopía y el desasosiego. Narrativas de confianza de mexicanos de inicio de siglo XXI. México. FLACSO. <http://www.flasco.edu.mx/biblioamericana/TEXT/MCS/65367.pdf> . 2004.

² Paula Mussetta. Candidata a doctor en ciencias sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, pcmusetta@hotmail.com

³ Ver James Coleman, "Capital social y creación de capital humano" en *Zona Abierta* 94/95. 2001 pp. 47-83.; Pierre Bourdieu "El capital social. Apuntes provisionales" en *Zona Abierta* 94/95. 2001 pp 83-88.; Margert Levi, "A State of Trust" en: *Trust and Governance*. Braithwite, V. y Levi M. comps. New York Russell Sage Foundation. 1998

⁴ Ver Rusell Hardin *Trust and Trustworthiness*. New York. Russell Sage Foundation. 2002; James Coleman *Foundations of Social Theory*. The Belknap Press of Harvard University Press. 1990; Diego Gambetta (ed.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, electronic edition, Department of Sociology, University of Oxford. 2000 <http://www.sociology.ox.ac.uk/papers>

modernidad reflexiva entienden la confianza como un dispositivo que le sirve al sujeto para manejar la alta cuota de incertidumbre y riesgo de nuestras sociedades contemporáneas.⁵ Con respecto a los estudios empíricos, en su gran mayoría se trata de análisis cuantitativos.

En términos generales, una característica común que aparece en los estudios sobre confianza es que esta resulta un fenómeno que, o bien *explica* otros fenómenos, o ayuda a entenderlos. Pero no existe en estos estudios un detenimiento en el concepto en sí mismo, más allá de ser estudiado como recurso de la sociedad o de los sujetos. En otras palabras, la confianza no es cuestionada como fenómeno: los estudios no dan cuenta de su complejidad, sino que más bien la consideran como punto de partida, y en este sentido como algo cerrado, unívoco y homogéneo.

Las explicaciones recaen en el señalamiento de los ambientes en los que es más probable que surjan relaciones de confianza y de su relación con los sujetos. Sin duda estos aspectos son relevantes, pero en este énfasis se desdibuja la complejidad del concepto confianza: ésta aparece reducida casi a un recurso, por lo general, sumamente beneficioso para aquellas sociedades, grupos o sujetos que lo poseen o pueden hacer uso de ella. Para fundamentar esta afirmación basta mencionar un ejemplo. Casi todos los estudios empíricos que *miden* confianza muestran, por un lado, cifras sobre un tipo de *confianza interpersonal* (que sería la confianza que tenemos hacia otras personas) y por otro sobre la *confianza en instituciones*. Los indicadores son básicamente los mismos.⁶ Pero cuando las mediciones de los estudios nos dicen frases como; *los mexicanos confían mucho en la familia*, y por ejemplo que además, *el ejército es la institución más confiable y los partidos políticos y el Congreso las menos*, ¿estamos hablando de lo mismo? ¿Es igual hablar de confianza en el ejército o la iglesia que de

confianza en las personas que nos rodean? Obviamente no es así. Pero, ¿qué es entender la complejidad de la confianza? Es comenzar por considerarla un objeto social y culturalmente construido. Este es el supuesto central que presenta este trabajo.

La construcción de la confianza como objeto cultural

La confianza es una práctica social compleja y culturalmente constituida. Esta forma de entender la confianza tiene implicaciones analíticas que conducen a su estudio a partir de las acciones de los sujetos, sus motivaciones y creencias. Lo anterior, lleva a destacar tres núcleos de análisis: por un lado las *prácticas* de los sujetos que dan forma a visiones de mundo compartidas, y por otro, las *creencias* o componentes de esos imaginarios que paralelamente operan como marco orientador de esas prácticas. El tercer núcleo es el *nivel del discurso*, que se cuela en este esquema como la dimensión que actualiza y hace concreto este corpus de prácticas y creencias mutuamente determinadas. Tal como plantea Chartier,⁷ en

⁵ Ver Niklas Luhmann *Confianza* México. Universidad Iberoamericana Anthropos. 1996; Anthony Giddens *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid. Alianza Universidad. 1984.

⁶ El estudio de Narayan y Cassidy está dedicado especialmente a proveer a los investigadores de un set de preguntas relativas a la confianza y a la participación para medir el capital social. La pregunta básica utilizada para recabar datos sobre la confianza es: ¿Usted diría que se puede confiar en la mayoría de la gente, o que hay que ser cuidadoso en el trato con ella? Las opciones de respuesta son: la mayoría es confiable; hay que ser cuidadoso; no sabe. Con datos de este tipo se proveen los estudios de confianza enmarcados en el capital social. Deepa Narayan y Michael Cassidy. "A dimensional approach to measuring social capital: development and validation of a social capital inventory". *Current Sociology*. Vol. 19(2) SAGE Publications. Marzo 2001.

⁷ Roger Chartier, *Escribir las prácticas. Foucault, de Certeau, Marin*. Buenos Aires. Manantial. 1996.

los últimos años la articulación de las nociones de discurso, práctica y representación, permitieron renovar la reflexión de las ciencias humanas y sociales. Sin caer en posiciones radicales que sugieren que no existe nada más que juegos del lenguaje y que no hay realidad fuera de los discursos, la dimensión enunciativa refiere a una articulación de la construcción discursiva del mundo social con la construcción social de los discursos.⁸

¿Qué significa estudiar narrativas de confianza?

La estrategia seleccionada para estudiar la confianza como objeto sociocultural consiste en el estudio de *narrativas de la confianza*. Estudiar narrativas de confianza responde a este posicionamiento en la medida que una narrativa es la puesta en práctica de una visión del mundo particular que encarna esta fusión de prácticas, creencias y discursos. Kane entiende las narrativas como historias que encarnan códigos simbólicos; como configuraciones de sentido a través de las cuales una comunidad o una persona se entiende a sí misma y al mundo que le rodea.⁹ Las narrativas también constituyen un vehículo de comunicación entre los actores sociales. Ambos, las estructuras simbólicas y los aspectos prácticos de las narrativas, son alcanzados a través de la trama. Las narrativas son relaciones enraizadas en el tiempo y el espacio, que explican la experiencia, evocan la emoción, implican participación y evalúan normativamente los cursos de acción, todas funciones cruciales de interpretación. Una narrativa da forma a las cosas del mundo real y muchas veces les confiere una carta de derechos en la realidad. Es en este sentido un proceso de construcción de realidad.¹⁰

Como lo expresan Somers y Gibson, las narrativas se pueden definir estructuralmente como conjuntos organizados de sentidos simbólicos y códigos que representan un modelo

de oposición y distinción; así mismo, como prácticas simbólicas a través de las cuales las personas crean y reproducen sus códigos culturales para darle sentido al mundo.¹¹ De esta manera el sentido entrelaza códigos simbólicos particulares con condiciones y relaciones sociales, articulando el sentido y entendimiento de tópicos y problemas específicos.

De esta manera el de *narrativa* es un concepto significativo para el estudio de un fenómeno social como el de la confianza en dos niveles, uno micro que incluye los relatos que los sujetos construyen en torno a un tema particular, y otro macro referido a los marcos más generales que están por detrás de los relatos individuales de los sujetos. Así es que se puede decir que existen dos maneras de entender el concepto de narrativas. La primera como método de abordaje de la realidad social. En este sentido la narrativa es el punto de partida de este trabajo y funcionaría como herramienta para *recoger* de los sujetos sus percepciones sobre el fenómeno de la confianza.¹²

La otra manera de entender el concepto de narrativa es pensarlo como punto de llegada. Esta es una perspectiva que tiene por objeto hallar qué es lo que está por detrás de los relatos

⁸ Roger Chartier, *op. cit.* p. 7.

⁹ Anne Kane, "Reconstructing culture in historical explanation: narratives as cultural structure and practice". *History and Theory* 39. pp. 311-330. Wesleyan University ISSN: 0018-2656. 2000 p. 315.

¹⁰ Jerome Bruner, *La fábrica de historias. Derecho, literatura, vida*. Buenos Aires. FCE. 2003 p. 22. 2003.

¹¹ Margaret Sommers y Gloria "Reclaiming the epistemological 'other': narrative and the social construction of identity" en: *Social Theory and the politics of identity*. Craig Calhoun ed. Blackwell. 1994.

¹² Esto respondería la pregunta de cómo los sujetos narran la confianza. El concepto de narrativas es una herramienta válida para esta tarea porque, como ya se mencionó, articula los componentes fundamentales de las prácticas sociales, es decir, la narración es una articulación discursiva de prácticas, creencias y significados respecto a un fenómeno.

de los sujetos. Esta segunda manera de entender la narrativa está asociada con la idea de que es posible encontrar en los relatos de los sujetos huellas de lo social. Lo anterior es posible porque desde este segundo punto de vista, la narrativa es algo así como modelos o marcos (*frames*) que organizan la información disponible y al mismo tiempo proveen herramientas para construir un sentido socialmente compartido.¹³

Los relatos funcionarían como sistemas simbólicos que no sólo explican el mundo, sino que, además, sirven para interpretarlo de un modo que confiera significado y motivación. El análisis de esta perspectiva permite rastrear elementos sociales y culturales, en los relatos de los sujetos.

Considerando estas dos perspectivas se pretende, por un lado, a partir de los relatos de los sujetos, conocer cómo es narrada la confianza. Cómo en las historias y experiencias que los sujetos cuentan se articulan prácticas, creencias y significados respecto al fenómeno de la confianza. Por otro lado, se pretende esbozar cuáles son los marcos más amplios que organizan esos relatos individuales, qué es lo que está detrás de ellos funcionando como articulador y generador de sentido socialmente compartido.

En definitiva, se verá que, un análisis de la confianza desde un enfoque narrativo saca a relucir aspectos y pormenores del fenómeno que no habían sido retratados ni elucidados desde otros enfoques, y esto implica el punto de partida para desentrañar su complejidad.

Confianza: algunas especificaciones

El de confianza es un concepto que va unido a la indeterminación y ambigüedad de la existencia humana porque es algo que envuelve a una persona en una relación en la que los actos,

intenciones o rasgos de otro, no pueden ser confirmados. Su condición de posibilidad es la vulnerabilidad ocasionada por algún tipo de ignorancia o incertidumbre básica acerca de algún aspecto de la conducta de los otros. Una lectura pormenorizada de esta definición, básica y elemental a primera vista, lleva a destacar dos grandes dimensiones.

Una *dimensión temporal*: los términos ignorancia, incertidumbre, vulnerabilidad, indican que la confianza es algo que se refiere a lo que todavía no es, y en este sentido es necesariamente una orientación a futuro, que manifiesta el carácter contingente de la realidad social. La confianza es un fenómeno asociado a la contingencia de la vida social, a la imprevisibilidad e incertidumbre de los ambientes sociales, en los que las personas se ven involucradas en relaciones que nunca pueden confirmar y prever de manera absoluta.¹⁴ La confianza es un tipo de acción que se orienta al futuro; implica una brecha entre lo que es y lo que será; por lo tanto aporta inteligibilidad al tiempo.

Así mismo, esta definición de confianza supone una *dimensión relacional*: cuando se habla de confianza, se habla de una relación. El tipo de relaciones que implica el concepto confianza es un tipo de relación particular que involucra al menos dos términos: por un lado un sujeto que encarna la confianza, y por otro, otros sujetos u objetos sociales que son tenidos en cuenta en ese momento particular.

¹³ Kimberly Fisher "Locating Frames in the Discursive Universe" en *Sociological Research Online* Vol. 2, no. 3. 1997.

¹⁴ Al mismo tiempo las narrativas son una manera de lidiar con este rasgo de la realidad social. Son formas que instruyen acerca de cómo tratar con esa cuota de contingencia inmanente a la vida social, de dar coherencia y sentido a los acontecimientos.

Existen tres diferentes maneras de pensar la direccionalidad del vínculo de la confianza.¹⁵ La primera es de ego hacia ego mismo. Esto es la confianza en sí mismo o autoconfianza.¹⁶ Por eso es posible pensar a la autoconfianza también como una relación cuyo eje tiene una direccionalidad particular. El segundo eje de los vínculos de confianza es de ego hacia alter y el vector del vínculo en este caso se mueve en esta misma dirección: de ego hacia alter. El responsable de la acción es la primera persona, es el sujeto que tiene la palabra el que *confía o no confía* en los demás. Por último, la dirección puede tomar el sentido inverso, es decir, moverse de los otros hacia uno. El sujeto que tiene la palabra, ego se refiere a él mismo como el objetivo de una relación de confianza. En este caso la dirección del vector es de alter hacia ego. Esta manera de pensar la confianza como vectores que pueden tomar diferentes direcciones permite dejar de lado una idea infundada de que la confianza es un círculo cerrado; y nos acerca a la posibilidad de pensar en círculos abiertos de confianza, círculos que no necesariamente se cierran. A partir de aquí, las siguientes páginas presentan parte de los resultados del trabajo empírico de esta propuesta.

Relatos de confianza¹⁷

En el inicio de este documento se planteó un postulado: la necesidad de dejar de pensar la confianza como un fenómeno homogéneo, y comenzar a entenderla como uno complejo que amerita ser estudiado en sí mismo. Las páginas que siguen confirman a partir de un relevamiento empírico esta necesidad: claramente se verá cómo *confianza* implica múltiples significaciones así como diversas prácticas según sea el objeto de referencia de que se trate. (véase cuadro núm. 1)

El trayecto de lo íntimo a lo público

Aceptar que la confianza implica una relación, lleva a la necesidad de identificar algún tipo de anclaje de las relaciones en el sentido de puntos de referencia en las interacciones que ponen en juego algún tipo de confianza. Estos soportes materiales de la confianza son los objetos hacia los cuales se orienta una acción, que estructuran el ámbito de la confianza. Usualmente los estudios de confianza distinguen entre confianza interpersonal y confianza institucional. Aquí, en lugar de considerar una diferencia entre confianza interpersonal y confianza institucional, el ámbito de la confianza se considera estructurado a partir de radios o círculos que van desde lo más íntimo y cercano hasta orientaciones abstractas hacia objetos sociales.¹⁸

Al entender de esta manera la confianza se puede ver que ella no es algo homogéneo y unívoco como algunos estudios refieren. Por el contrario, confianza es un concepto maleable cuya flexibilidad queda expresada en sus diferentes connotaciones. Lo que sucede es que a medida que se amplían los círculos, la confianza se va transformando, por ejemplo pasa

¹⁵ Esto se deduce del análisis de las entrevistas a los sujetos.

¹⁶ Piotr Sztompka *Trust. A Sociological Theory*. Cambridge. Cambridge University Press. 1999 p.194.

¹⁷ Las ideas y conceptos que se exponen en esta sección corresponden a la selección de una parte del análisis de una serie de entrevistas realizadas a sujetos de clase media de la Ciudad de México entre los meses de agosto de 2003 y enero de 2004. En este sentido, el análisis que continúa sólo puede ser considerado como apuntes para entender la confianza, como una primera aproximación al tema que aporte elementos para continuar un análisis exhaustivo y más amplio en términos poblacionales. Estas precauciones deberían tomarse en cuenta para evitar una posible generalización que lleve a extrapolar resultados. Sin embargo, esta aclaración no resta relevancia al análisis, sólo remarca la necesidad de acotar los resultados al ámbito de la investigación.

¹⁸ Acerca de esta clasificación Ver: Piotr Sztompka, *op. cit.* p. 41.

de ser “confianza ciega e incondicional” hasta llegar a “completa desconfianza”. De alguna manera esto debería esperarse, aún desde el sentido común, y sin necesidad de recoger la información desde los sujetos. Sin embargo, el estudio permitió ver que a esta transformación “cuantitativa” de la confianza —como podría decirse en la medida que va en orden decreciente desde ser absoluta hasta desaparecer— se le acopla una “cualitativa”, donde la confianza es narrada de diferentes maneras para cada círculo, asociada a diferentes conceptos, y demanda diferentes prácticas por parte de los sujetos. De acuerdo a los diferentes círculos de la confianza se presentan diferentes narrativas respecto a ella.

- El primer círculo es el de los miembros de la familia y los amigos, y en él la confianza es algo que no se calcula ni se piensa. Es algo que *se da por hecho*, se toma como dado en las relaciones sociales. Cuando estas fallan o no sucede lo esperado, la frustración es muy grande. La confianza aquí pareciera ser anterior a las prácticas mismas: se espera como algo natural que los que pertenecen a este círculo de gente sólo haciendo lo que normalmente hacen, actúen de manera favorable a mis intereses. Es decir, la confianza no es una consecuencia del tipo práctica, sino que es previa a las relaciones que entablen los sujetos. Simplemente, la confianza no se reflexiona en relaciones que involucran a amigos y familiares, se la da por hecha. Así, en este círculo la confianza es narrada como *confianza ciega o incondicional* casi no hay margen para la negociabilidad de rol, y además, el costo de no cumplir con las expectativas que este tipo de roles general, es extremadamente alto.
- En cambio, en el segundo círculo, el de los vecinos y personas con quienes interactuamos cotidianamente, la confianza es narrada de otra manera. La definición aquí

pasa por una cuestión de *cercanía*, o más bien, de falta de cercanía. Aquí el término de la confianza es el de cercanía e intimidad y no el de la probabilidad de que los demás respondan de manera favorable a los intereses de uno. Al igual que en el círculo anterior, las de éste son relaciones cara a cara y aunque mantienen un grado de cercanía, ésta parece no ser suficiente para que los sujetos la definan como confianza. A diferencia del círculo anterior, la confianza en éste no está dada sino que es una cuestión que depende de cómo el *yo* se siente para decidir pedir algo a estas personas, y no por la “falta de evidencia” de que responderían favorablemente.¹⁹

- El tercer círculo de la confianza, es el de los que conocemos indirectamente a través de terceros. En este caso, la confianza se define en función de lo que los sujetos puedan estimar de la confiabilidad de los demás. Lo que define las decisiones de confiar o no, en este caso, es principalmente, lo que se pueda “saber” y “conocer” respecto de los demás. Efectivamente el tener conocimiento de alguien es lo que determina la decisión de confiar o no algo a otra persona. En este caso, hay como dos grandes alternativas para la decisión de confiar: en algunos casos, las referencias que pudieran aportar personas del primer círculo pueden llegar a ser decisivas. En otros, no basta con este tipo de referencias, esta reputación no es suficiente para decidir confiar en las personas que conocemos sólo a través de terceros.
- El cuarto círculo, es el de los “otros ausentes”, sujetos que se conocen experiencial y vivencialmente. La confianza en este caso sí es narrada como “desconfianza”. Cuando las

¹⁹ Como este es el círculo al que corresponden los vecinos, los entrevistados se refieren a situaciones en las que deben pedirles favores a sus vecinos, o requerir algo prestado de ellos, o dejarles al cuidado algo personal.

prácticas involucran a personas ajenas a nuestro medio cotidiano (los otros ausentes) la narrativa de la confianza es una narrativa de la *desconfianza*. Esto es llamativo, porque esta actitud de desconfianza de las personas es independiente de las experiencias favorables que hayan podido tener con personas correspondientes a este círculo.

Instituciones y grandes categorías de gente

Esta diferencia cualitativa, que las narraciones sobre confianza permiten elucidar, también ocurre cuando lo que está en cuestión no son personas sino instituciones. Así, aunque en general los relatos sobre las instituciones se constituyen en torno a nociones de desconfianza, ésta tampoco es homogénea sino que se articula en diferentes ejes. De la misma manera que sucede con las personas, la confianza se define en torno a distintos ejes según el tipo de institución que se trate.

En el análisis presentado en el apartado anterior, los círculos de la confianza señalados refieren a personas concretas. Cuando el espectro se va abriendo, el objeto ya no se circunscribe en personas, sino en roles sociales en general, y la confianza es narrada de una manera diferente. La posición ahora es ante aspectos de carácter más amplio que los anteriores y en este sentido las fuentes de las narrativas se relacionan de manera más clara con los elementos menos subjetivos y más generales de las narrativas. En esta indagación de las percepciones más estructurales o macro de la confianza, se consideran las representaciones que los sujetos tienen sobre los políticos, los medios de comunicación, la policía, los abogados, el sistema de justicia, los empleados públicos, los sacerdotes. Los discursos sobre cada una de estas instituciones permiten develar una serie de cuestiones que los mexicanos entrevistados perciben como puntos problemáticos en su sociedad.

La cuestión de la información política

Las significaciones de la confianza adquieren un contenido particular cuando el objeto son los medios de comunicación. La primera percepción acerca de ellos es una percepción negativa, que está asociada al periodismo político, o a la política en los medios. Es decir, la valoración de los medios de comunicación es algo que se juzga en función de los medios como “lugar desde el cual hablan los políticos” y los medios como emisores de información política.

La narración de la confianza a través de las significaciones sociales acerca de los medios toma vías diferentes en el caso de dos grupos de sujetos —aunque el sentido general es el de la mala calificación de estos canales de comunicación mediática—. Las personas mayores, sostienen una visión negativa en el sentido de quejas o reproches hacia ellos. Existe en este grupo una demanda de un estado de situación deseable, óptimo, en constante oposición con un estado de situación actual que no puede ser visto como la normalidad, sino que adquiere un carácter de normalidad trastocada. En cambio, la opinión que tienen los jóvenes acerca de los medios, sin ser necesariamente positiva, se asume como punto de partida, como forma en el que las cosas son, como algo que aunque no sea demasiado bueno, existe y no se puede negar.

Pareciera que los discursos de los adultos evocan un estado de situación que ha cambiado, y diferencian claramente entre un deber ser y un estado de cosas actual. Los más jóvenes asumen que esta es una realidad de los medios y no puede cambiarse. Es decir, este grupo prescribe una situación de realidad en los medios que no coincide completamente con el deber ser, pero ésta no es tan conflictiva con el estado de situación deseable porque se asume como dada.

El estado que se evalúa como el deseable contiene elementos que llevan la confianza en los medios al ámbito de la credibilidad, la transparencia, objetividad y veracidad. Son estos los elementos que las personas requieren de los medios. De esta manera, la narración de la confianza desde los medios de comunicación es la de un ente que actúa como una especie de árbitro o juez. La confianza en este caso particular es algo que se constituye a partir de la *performance* que los medios demuestren, a partir de ella es que se estima la confiabilidad del medio seleccionado. Son los resultados los que se evalúan y esa evaluación es la que decide la confianza o no.

Los adultos hablan de los personajes de los medios, los comunicadores. Es con ellos con los que se sienten más o menos cómodos, más o menos a gusto. La relación de confianza con los medios es una que está mediada por estos personajes cuya reputación y apariencia es lo que informa su decisión. Es por ellos por los que permanecen o se cambian de medio de información favorito, por sus caras visibles. En cambio las percepciones de los jóvenes son más generales. Ellos no hablan de personajes clásicos sino que sus opiniones son en función de la “empresa” periodística. La relación con los medios es impersonal y la mediación no está operada por los personajes que en ellos aparezcan sino por aspectos relativos a las convicciones personales.

La debilidad del Estado de derecho

Así como algunos roles sociales traen consigo la esencia misma de la confianza, otros encarnan la esencia de la desconfianza. La corrupción es un mal que está instalado, y esto es un dato. A este problema se asocian las opiniones respecto de los policías y el sistema de justicia mexicano. Lo que parece ser un indicador sensible de las percepciones sobre las condiciones de un Estado

de derecho ponen en evidencia que para los sujetos éste no está ni garantizado ni consolidado.

Respecto a los policías dos posturas aparecen bastante claras: por un lado aquellos que no confían en los policías, ni tampoco acudirían a ellos en caso de tener algún problema en la calle. Por otro lado, están aquellos que aunque tampoco creen que sean demasiado confiables, sí recurrirían a ellos para pedirles ayuda en la calle. Aquí también el argumento que recorre este último grupo es el de que, como en todos lados, en todas las profesiones hay buenos y malos. Y aunque sepan que es mejor no confiar en ellos que sí confiar, no dudarían en pedirles ayuda en caso de necesitarlo. Este último grupo es el de los adultos, los jóvenes en cambio son los del primer grupo.

Más allá de esta gran división de opiniones, existe claramente una convención en los relatos, convención que responde al discurso social que circula respecto a la policía y que forma parte del repertorio colectivo que evalúa el tema, es decir, está en el ámbito de lo “decible” el que en la policía no se puede —ni tampoco se debe— confiar. Este repertorio que forma parte del acervo discursivo de la sociedad mexicana tiene su justificación: no se puede confiar en la policía porque son unos corruptos. Los sujetos apelan a este marco discursivo aunque no se corresponda exactamente con lo que hacen, es decir, aunque exista una disociación entre lo que se dice y lo que se hace. Además, las percepciones esbozadas en torno a la policía no son hechas desde la experiencia, sino justamente desde estos modelos discursivos que circulan y que los sujetos hacen propios para hablar sobre determinado asunto.

Algo que fundamenta esta argumentación es que sólo dos personas del total de los entrevistados sostienen que es posible confiar en la policía, pero esos mismos discursos

contienen una justificación de la opinión, porque se “sabe” que lo normal es no confiar o decir que no se puede confiar en ellos.

El gran eje articulador de este marco discursivo sobre la policía es entonces la asociación entre policía igual corrupción, percepción general, común a todos los relatos. Pero para este marco que explica la desconfianza en la policía, existen otros que cumplen la función de sostener al primero. Estos otros marcos son esquemas argumentativos que sirven de explicación para la corrupción policial. Así, la desconfianza tiene su fundamento en la corrupción y ésta a su vez está fundamentada en un argumento que termina por reivindicar a los actores policías: los sujetos establecen las causas de la corrupción fuera de ellos mismos, y atribuyen las responsabilidades del problema a factores externos como la situación social, el bajo salario que perciben. El grupo de los jóvenes argumenta de esta manera su desconfianza en la policía.

Sin duda, el tema de la corrupción es el más destacado cuando los sujetos hablan de la confianza en el caso de la policía y es notable cómo, a pesar de ser evaluado como negativo, como algo no deseable, aparece en el imaginario de los adultos como un estado de cosas. Al revés de lo que sucedía con los medios de comunicación, en este caso son los adultos los que lo toman como dado. La narrativa de la confianza cuando se habla de la policía aunque en un primer momento parece que la atribución de cualidades a estos personajes los ubica en el papel de los antihéroes, luego terminan siendo ubicados si no como víctimas, al menos como libres de culpa y cargo por sus calificativos de corruptos.

Los abogados comparten con los policías la gran clasificación general de corrupción. La falta de confianza es lo que define la relación de los sujetos entrevistados con esta categoría de

personas. Sin embargo, en este caso el marco narrativo no es el mismo. La construcción de la (des)confianza en los abogados no necesariamente es desde la experiencia, sino que aquí también la convención narrativa es la de sostener que los abogados son gente en la que no se puede confiar. Esto es mantenido y reafirmado cuando los sujetos jóvenes expresan que sus propios amigos abogados dicen que no es recomendable confiar en ellos.

Este marco discursivo sobre la mala fama de los abogados, tiene también sus lógicas argumentativas que logran sostener de manera coherente estos discursos. Lo que los hace corruptos y no confiables es que todo el tiempo están tratando de conseguir más y más dinero.

Abogangster es el calificativo que engloba los de *corruptos, cuadrados, conservadores, borrachos, sin principios*. La mala reputación es lo que aparece aquí, que sólo podría ser superada con una referencia personal, es decir, sólo la mala reputación podría ser cambiada a partir de referencias personales, sólo los abogados podrían ser confiables si fueran personas conocidas o recomendadas. Igual que en el caso de los policías, los que hablan de experiencias buenas con los abogados, lo hacen como una excepción y se asombran de que así sea. Es más, hasta lo señalan como algo fuera de lo común, pero que no cambia su marco discursivo.

El sistema de justicia nacional, es otro que aparece teñido de malos calificativos y que se enmarca también en la falta de confianza. Nuevamente, los sujetos no hablan desde las experiencias sino que lo hacen a través de estos discursos que circulan y que sirven para dar justificaciones y coherencia a las creencias. En este sentido, de todas las respuestas hay una que es la que más se repite, y es el marco de los “ladrones de gallinas”. El dinero, las influencias y el poder son las únicas maneras con las que a

uno le puede ir bien si cae en las manos de la justicia mexicana. Así, es que la justicia se asocia a la política y a su lógica.

Gobierno y administración

Las percepciones sobre el papel y *performance* de los empleados públicos de México se dividen también según los dos grupos de edad. Los adultos tienden a confiar más que los jóvenes. En estos últimos, los conceptos que sobresalen acerca de las opiniones sobre este grupo de trabajadores son similares a los de la policía: corrupción; ineficiencia, mediocridad, burocracia. Pero la diferencia de estos con los policías es que en el caso del empleo público, no hay ningún tipo de marco justificatorio como en el caso anterior. Aquí también los casos de trabajo eficiente son relatados como anécdotas o experiencias extraordinarias. Otro aspecto que aparece en las entrevistas es la diferencia entre empresas públicas y privadas. La posibilidad de que las últimas sean más eficientes que las primeras parece ser una especie de mito que ya nadie cree, el discurso es el de darse cuenta que en realidad este fundamento de la privatización no era real. Una generalidad es que independientemente de que los calificativos hacia ellos sean negativos, muchos se retractan aclarando que como en todas las profesiones hay de dos tipos de personas: los buenos y los malos (algo similar sucede con la percepción acerca de los sacerdotes).

Nuevamente, la falta de confianza es lo que describe todo lo que tenga que ver con lo político. La narrativa de la confianza en los políticos y en el gobierno está también constituida con elementos de discursos sociales más amplios, a los que los sujetos recurren para dar fundamento a sus aseveraciones.

El tema de los políticos no es uno del que las personas puedan decir que no han tenido experiencias, y aunque esta no sea la única

manera de relacionarse con lo político, al menos todos manifiestan votar periódicamente. La primera respuesta que dan los sujetos es que no confían en los políticos ni en nada que tenga que ver con ellos. Esta es la convención. Sin embargo, a la hora de votar tienen en cuenta algunos aspectos particulares, que son los que informan su voto. Así, *confianza* en los políticos es algo que tiene que ver con transparencia, coherencia, realismo, y el tener valores parecidos a los propios. Éstas son las características que los sujetos les piden y exigen a sus elegidos para “depositarles su voto de confianza”. La honestidad y la capacidad son aspectos que sólo aparecen como secundarios.

Otro de los aspectos decisivos a la hora de tomar postura por uno u otro candidato, es la trayectoria del sujeto político en cuestión. La confianza en un político se construye a partir de evidencias, de las cosas que ha hecho en su carrera política. Es la reputación pero sobre todo la *performance* el mecanismo que constituye la confianza. La orientación partidaria también es algo que parece ser determinante. Es notable cómo todos los sujetos mencionan, por propia voluntad sin que se les pregunte específicamente por él, confiar en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.²⁰ Esto muestra, en primer lugar, que la política de la que se habla es una política referida a personas, y en segundo lugar, que la política como tal es la cercana a la gente, y la de los cargos ejecutivos. La política parlamentaria no es una que se tenga en cuenta. Es decir, cuando a los sujetos se les pregunta acerca de la confianza en los políticos, ni diputados ni senadores aparecen en las respuestas. Los jefes delegacionales y el Presidente de la República sí son mencionados, pero en lugares menos preponderantes.

La corrupción es un tema que no aparece de manera tan marcada a la hora de hablar de los

²⁰ En el momento de la realización de las entrevistas, el titular del Gobierno de la Ciudad era López Obrador.

políticos, no es lo problemático de la política. Más bien el problema es uno de credibilidad. La desconfianza o falta de confianza en los políticos es una cuestión de no creer en ellos, antes que pensar que son corruptos. Esto es coherente con la percepción de que los intereses que rigen la lógica política no son los del pueblo sino que son otros.

Queda explícito que el discurso es acerca de *los políticos* y no de *la política*, lo que deja ver que el ámbito de lo político es una cuestión de tipo personalista en la cual hay pocos indicios institucionales. La narrativa en este ámbito es una asociada a patrones éticos morales. La democracia no aparece en la narración de la confianza desde el ámbito de la política. Tampoco los aspectos más importantes que la conforman, como la libertad, la igualdad, el pluralismo. Se habla de los políticos y no de la política, y para describir la confianza se recurre a las experiencias colectivas que son *resignificadas* y le dan forma a la narrativa de la confianza desde la perspectiva de la política.

Esta semblanza de la confianza asociada no tanto a las relaciones personales e íntimas sino a ámbitos institucionales y situaciones generales muestra cómo la semántica de la confianza se modifica totalmente. Las calificaciones y evaluaciones en estos ambientes son analizadas desde la óptica crítica de la falta de confianza y la desconfianza. La significación de la confianza en el ámbito público identifica problemas de la sociedad mexicana y se relaciona por un lado, con una expectativa que genera una demanda pero a la vez con una cuota de resignación de esas expectativas.

Desinstitucionalización religiosa y arraigo de las creencias

La narración de la confianza en el caso de la religión corre por carriles separados. Por un lado las percepciones sobre el rol de los sacerdotes y

la Iglesia como institución. Por otro las creencias religiosas. En el primer caso, ellos son evaluados como una profesión más, igual que cualquiera del ámbito del mercado o del Estado. De esta manera, se repite una imagen ya esbozada: que en todos lados, en todas las profesiones hay buenos y malos, por lo tanto el sacerdocio “como profesión” no es ni mejor ni peor, ni queda exento de este juicio. Un elemento que corresponde a la memoria es el que lleva a las personas a evaluar de esta manera a los religiosos. Esta sentencia sobre ellos está dada en función de que los sujetos tienen en su memoria actos delictivos en los que estuvieron involucrados sacerdotes, y esto opera por detrás como rastro e indicador de esta caracterización de la confianza en los sacerdotes.

En todos lados hay buenos y malos, pero la opinión que determina la creencia sobre los religiosos es la de los “malos”, por unos pocos malos se termina evaluando al “género” entero. Así, la narración de la confianza desde el caso de los sacerdotes, está condicionada por estos íconos que permanecen en la memoria de los sujetos, constituyendo los rastros que forman aquí y ahora esta descripción de la confianza.

Respecto de la creencia en Dios, lo que queda marcado es una tendencia de la sociedad general de desinstitucionalización de las creencias. Las huellas de la secularización pasan por el ámbito de la iglesia institucional más no de las creencias. Los sujetos se califican como no católicos pero sí creyentes. La creencia en Dios es algo que se expresa no en el hecho de ser católico y cumplir con los rituales religiosos de la iglesia institucionalizada, sino que parece tener más que ver con una serie de rituales o hábitos individuales mediante los que se expresa y manifiesta esta creencia.

Claramente, entonces la creencia no es una cuestión de instituciones de la religión, sino que es una de fe y sobre todo de prácticas rutinarias

que otorgan algo que los sujetos denominan “seguridad, o garantía extra”. Estas percepciones son generales, atraviesan el género, la edad y la actividad a la que cada uno se dedica. La seguridad no pasa tampoco por la superstición, los sujetos no tienen hábitos de superstición. Esto no les da ninguna sensación de seguridad especial. La Virgen de Guadalupe es otro de estos símbolos de la fe personal, al punto que están aquellos que no creen en Dios pero sí en la Virgen.

Aunque es a través de estas prácticas cotidianas por las que los sujetos viven su creencia, no es una práctica cotidiana el hecho de hacer promesas a los santos, la Virgen o al mismo Dios. Sin embargo, es claro que los sujetos no son autosuficientes para darse a sí mismos esa seguridad existencial. Esto queda demostrado en lo arraigado que está en ellos esta necesidad de creer en algo, algo que para que efectivamente cumpla este papel de generador de seguridad existencial, tiene que ser algo fuera de lo cotidiano. Pero esta tendencia es paradójica. La cuota de seguridad extra no es exclusiva de las creencias “trascendentales”, digamos de las creencias en Dios. Paralelas a éstas, los sujetos desarrollan hábitos y rutinas, específicamente de planificación de la vida, a corto y mediano plazo, que también constituyen elementos de aporte de seguridad y garantías vitales para la existencia cotidiana. Así, creencias trascendentales se combinan con un protagonismo del sujeto en la generación de la seguridad ontológica.

Ámbito público y ámbito íntimo: los dos lugares de la confianza

Del análisis de los relatos de los sujetos es posible desprender la siguiente afirmación: existe una marcada diferencia entre las relaciones del ámbito privado y las relaciones del ámbito público.²¹ Las primeras corresponden a las relaciones cotidianas con personas con las que

compartimos un mismo espacio vital, con las que tenemos trato personal. Las relaciones del ámbito público corresponden a todas aquellas en las que no hay grado de intimidad alguno, y aunque se trate de sujetos, es decir de *personas*, igual que las del ámbito privado, en este caso el trato es anónimo, impersonal.

En el primero de ellos, las narrativas de la confianza se constituyen en torno a ejes de la vida cotidiana. Las experiencias, las vivencias junto con la capacidad de los sujetos de ubicarse ellos mismos en situaciones van construyendo las narrativas de la confianza en el ámbito de la vida privada. En este tipo de relaciones en las narrativas de la confianza aparecen los elementos que inciden en la decisión de confiar o no. Estos criterios están claramente definidos y de su consideración y evaluación en cada caso particular, en cada relación, depende el resultado. Es decir, confiar o no confiar es una decisión que se toma considerando las particularidades de cada caso.

Pero en las grandes escalas, cuando hablamos de los otros ausentes, los roles o las instituciones, lo que importa es la idea que nos hacemos de esos “otros”. En el ámbito de lo público, la situación es diferente al ámbito privado. Las narrativas de la confianza en estos casos están altamente “cargadas” con componentes de tipo crítico evaluativo. Pero además, las narrativas en estos casos por lo general están informadas por los grandes repertorios disponibles en el acervo colectivo. Son estos marcos narrativos más amplios y no las vivencias personales los que dan forma a las narrativas de la confianza. En este ámbito no existen criterios que deban ser puestos a prueba en cada relación particular para la decisión de si confiar o no. Por el contrario

²¹ Es importante señalar que los conceptos “público-privado” aquí remiten a la idea de lo “íntimo” vs. lo “no íntimo”. Su uso está limitado estrictamente a este sentido y no tiene la pretensión de abarcar la discusión política de estos conceptos.

es más común que la decisión de antemano ya esté tomada, y haya sido informada por estos marcos de explicación colectivos. No aparece la experiencia sino que son los mapas cognitivos que los sujetos tienen acerca de cuán confiables son o pueden ser los actores que pertenecen a estos roles o componen las instituciones lo que determina la narrativa de la confianza. Estas percepciones están determinadas por el registro (o memoria) que los sujetos mantengan acerca de la confiabilidad o no de ellos pero no necesariamente fundada en la experiencia sino extraídas de marcos narrativos que son apelados en cada caso para dar una explicación y justificación de lo opinado. Parece que lo determinante para la confianza no es sólo la *performance* de estas instituciones, sino lo que los sujetos recuerden y puedan dar cuenta acerca de esta *performance*, pero este recuerdo y capacidad de justificación no están fundados en experiencias personales.

Utopía y anti-utopía: la narrativa de la confianza en México hoy

Es posible todavía subir un nivel más de abstracción y generalidad y reconstruir con los elementos analizados una narrativa más amplia y macro de la confianza en el México de hoy. Se trata entonces de plantear lo que en definitiva está por detrás de los discursos individuales. En este sentido, se sostiene que la narrativa de la confianza en el México actual es una que está alimentada por dos discursos que aunque parezcan contradictorios operan en simultáneo y paralelo. La narrativa de la confianza pone de manifiesto una mirada utópica que a la vez genera el espacio para el desarrollo de una visión anti-utópica.²²

La visión anti-utópica:

La narración de la confianza evoca un sentimiento de desasosiego y aprehensión con el contexto actual y cotidiano. En primer lugar

aquí se expone un reconocimiento de tal ambiente; las personas se dan cuenta de lo problemático que él resulta, lo advierten. En segundo lugar este discurso identifica consecuencias prácticas y cotidianas que se conjugan en la disminución de la calidad de vida, producto del retraimiento de algunos valores básicos para la convivencia humana. Solidaridad, altruismo, o la misma confianza forman parte de un acervo sociocultural desvanecido. Esta narrativa describe un tipo de mal social que constituye una verdadera amenaza para la vida comunitaria. De hecho, la amenaza se ha transformado en condena y todas las personas están viviendo sus consecuencias. El estado de ánimo es el de la pena y la angustia por lo que nos ha tocado vivir en este mundo. ¿Quiénes son los culpables? Las imputaciones de responsabilidad no son ni claras ni concretas, pero aparecen esbozadas. El culpable es el “sistema”, así en general y abstracto. Una interpretación de lo que implica culpar a algo como el “sistema” es la de Reyes Heróles,²³ quien aduce que hablar de sistema conlleva siempre a la evasión de que el sistema no fue creado por los mexicanos, ni es operado todos los días por mexicanos; tampoco son los mexicanos los que se benefician del mismo. Es decir, lo que acontece es una hetero-imputación de responsabilidades de las causas de este mal social.

Mientras esta narrativa tiene responsables aparentes, no tiene soluciones planteadas. Por lo tanto este discurso de la confianza hace efectiva la idea de una fatalidad del destino, y aunque no es un problema exclusivo de los mexicanos tampoco es generalizable a toda la

²² Un análisis similar es presentado por Alexander en referencia a la interpretación de la modernidad como discurso mitológico. Ver Jeffrey Alexander, *Sociología cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*. México. Anthropos-FLACSO. 1999. p. 62.

²³ Federico Reyes Heróles, *Memorial del mañana*. México. Taurus. 1999 p.162.

humanidad. Esta fatalidad, aunque tiene pretensiones de universalidad, tiene influencias selectivas, sobre todo en los países que no son los desarrollados del primer mundo. Es decir, aunque la crisis de valores es de la humanidad, tiene efectos diferenciados para con los pobres del mundo.

Este lado oscuro de la narrativa de la confianza se constituye en canal de representación de la angustia y preocupación por lo que nos ha tocado en suerte, de lo que el destino deparó para las sociedades de principio de siglo veintiuno en este lugar del mundo. En este lado de la narrativa de la confianza, el de la anti-utopía, no solamente el “dónde”, parece ser determinante, sino también el “cuándo”: el tiempo emerge como un componente fundamental. Las desgracias y fatalidades existen “hoy”; “antes” era diferente, el pasado es permanentemente contrapuesto al presente.

La visión optimista

¿Pero en qué se funda este optimismo, qué es lo que influye y hace que éste sea el otro lado de la narrativa de la confianza? En primer lugar, el elevado contenido moral y ético que la confianza representa. En ella están contenidas una serie de virtudes sociales, de valores que justamente son los que están siendo negados por el lado oscuro de la narrativa de la confianza. Asimismo, esta visión utópica se nutre de un discurso de buenos augurios que ella, la confianza, trae aparejados. Son parte integral de la misma. En este sentido, la narrativa es la de una función social de la confianza, un proceso —y esto hay que remarcarlo, proceso y no resultado— que acerca a los seres humanos a estados deseados de vida. La confianza ofrece, en este sentido, un modelo de mundo: así como plantea un deber ser social, también funda una manera de las prácticas de confianza que construyen un modo de ser de la persona confiable. Estos modos y maneras de la

confianza tienen su contraparte en un modelo de prácticas de la desconfianza.

Estos dos discursos, el positivo y el negativo, no llegan a ser antitéticos ni tampoco paradójicos. Ambos circulan en paralelo y fundan la narrativa de la confianza. No existen claras articulaciones entre uno y otro lado de la narrativa. En el primero, se reconoce un mal social, se identifican las consecuencias del mismo pero es un discurso pasivo, de resignación y no de indignación, de victimización y no de condena, de fatalismo y no de convocatoria a la movilización. El segundo lado de la narrativa de la confianza es un manifiesto a favor de una sociedad ideal, del deber ser. Pero no se atribuye un papel transformador a la confianza. La narrativa de la inevitabilidad se funde con la de idealización. La narrativa de la confianza en el México de hoy oscila permanentemente entre una visión optimista y utópica de lo que significa la confianza, y una pesimista, de manifestación de desasosiego por el clima social.

Para terminar

Uno de los argumentos que motivó el desarrollo de una investigación sobre confianza de este tipo —es decir, un estudio empírico cualitativo desde una perspectiva teórico analítica como la de las narrativas— fue el déficit en la investigación social de una conceptualización compleja y profunda del fenómeno de la confianza, una que, considerándola desde una perspectiva sociocultural, la estudiara en sí misma. Una vez realizado este proceso lo que queda es intentar un esquema analítico, más completo y mejorado, para el estudio del fenómeno de la confianza.

Se ha visto que existe una diferencia cualitativa y conceptual en cada ámbito particular de confianza, diferencias que deberían ser incorporadas en toda pretensión de estudiarla. Se sigue pensando, y ahora con más fundamento

que antes, que la distinción confianza institucional/interpersonal no es una manera apropiada de considerar el fenómeno. No sólo porque las instituciones están integradas por personas que desempeñan roles, y en este sentido se hace difusa la línea que divide lo institucional de lo personal, sino porque al interior de lo que es usualmente definido como “confianza interpersonal” hay variaciones contundentes que no merecen ser tratadas como iguales. Esto último no debe interpretarse como una crítica a la distinción en sí, sino que para el problema de la confianza, simplemente ella no resulta operativa. La identificación de estas diferencias demuestra que la confianza es un fenómeno heterogéneo, con múltiples significaciones. Claramente ella implica diferentes significaciones con diferentes “objetos” de referencia y este constituye uno de los aportes al estudio sobre la confianza.

De aquí en adelante, cualquier intento de abordarla como fenómeno general, homogéneo y “dado”, debería ser considerado como limitado. Un esquema analítico para estudiar la confianza que pretenda rescatarla con la complejidad que sugiere, debería al menos comenzar a considerar este tipo de diferencias. Es necesario repetir una vez más la necesidad de mantenernos alerta sobre generalización de estos resultados más allá del ámbito de los sujetos entrevistados. No obstante, en el mismo sentido hay que afirmar la necesidad de tener en cuenta este aporte y considerarlo un posible punto de inicio para una mirada, que debería ser profundizada y extendida.

Apéndice: notas metodológicas

Para el objetivo que se propuso esta investigación se elaboraron 16 entrevistas en profundidad en la Ciudad de México durante los meses de agosto del 2003 y enero 2004. Por lo tanto, como se dijo en páginas anteriores es necesario tomar los recaudos necesarios respecto a la

extrapolación para la generalización de los resultados del análisis. La condición de selección de sujetos fue que sean informantes clave acerca del problema de la confianza tal como quedó planteado. Esto, en términos de la muestra de sujetos no aporta en sí mismo algún criterio de selección muestral. Como se ve, dada su generalidad, se trata de un problema que no requiere algún tipo de competencia especial por parte de los sujetos como, por ejemplo, algún conocimiento específico, sino que simplemente la idea era hallar un grupo de personas que fueran competentes —en términos de habilidades enunciativas— para dar cuenta de sus experiencias y creencias respecto a la confianza. Con el interés puesto en el nivel de circulación del discurso social²⁴ se optó por seleccionar sujetos, a través de redes de contactos. En todos los casos se trató de controlar la variable sector socioeconómico a partir de los lugares y tipo de residencia de los sujetos, nivel de educación alcanzado y estilo de vida. Se establecieron una serie de perfiles de informantes —corte generacional y ocupacional— de manera de obtener un espectro lo más amplio posible de sujetos. A partir de la idea que las narrativas constituyen un conjunto de prácticas, creencias y discursos, las entrevistas indagaron en las creencias y prácticas acerca de la confianza, así como en las historias que los individuos pudieran relatar a propósito de sus experiencias en lo que consideran hechos marcadores de sus vivencias y convicciones alrededor de los temas de la confianza.

²⁴ Se entiende nivel de circulación del discurso en oposición al nivel de producción e instalación de discursos sociales. En estas últimas categorías los sujetos tienen poder enunciativo (y no la mera habilidad discursiva) Ver: Pierre Bourdieu. *¿Qué significa hablar?* Akal Universitaria, España.

Bibliografía

Alexander Jeffrey. Sociología cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas. Anthropos-Flacso. 1999.

Bourdieu Pierre. “El capital social. Apuntes provisionales” en *Zona Abierta* 94/95: 83-88. 2001.

_____ ¿Qué significa hablar? Akal Universitaria. España.

Bruner Jerome, *La fábrica de historias. Derecho, literatura, vida.* FCE. Buenos Aires. 2003

Coleman James, “Capital social y creación de capital humano” en *Zona Abierta* 94/95: 47-83. 2001

Fisher Kimberly, “Locating Frames in the Discursive Universe” en *Sociological Research Online*, vol. 2, no. 3. <http://www.socresonline.org.uk/socresonline/2/3/4.html> 1997.

Gambetta Diego, “Can we Trust Trust?” en: Gambetta, Diego (ed.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, electronic edition, Department of Sociology, University of Oxford, Capítulo 11, pp. 213 -237. <http://www.sociology.ox.ac.uk/papers/gambetta213-217.doc> 2000.

Giddens Anthony, *Consecuencias de la Modernidad.* Alianza Universidad. Madrid. 1984.

Hardin Russell, *Trust and Trustworthiness.* Russell Sage Foundation. New York. 2002.

Kane Anne, “Reconstructing culture in historical explanation: narratives as cultural structure and practice”. *History and Theory* 39. p. 311-330. Wesleyan University 2000 ISSN: 0018-2656. Octubre 2000

Levi Margaret, “A State of Trust” en: *Trust and Governance.* Braithwite, V. y Levi M. comps. New York Russell Sage Foundation. 1998.

Luhmann Niklas, *Confianza.* Universidad Iberoamericana. México. Anthropos. 1996.

Mussetta Paula *Entre la utopía y el desasosiego. Narrativas de confianza de mexicanos de inicio de siglo XXI.* México. FLACSO. Versión digital en línea. <http://www.flacso.edu.mx/biblioamericana/TEXT/MCS/65367.pdf> . 2004.

Narayan Deepa y Cassidy Michael, “A dimensional approach to measuring social capital: development and validation of a social capital inventory” en *Current Sociology.* Marzo. vol. 19(2) SAGL Publications. 2001.

Putnam Robert, *Making Democracy Work.* Princeton NJ. Princeton University Press. 1993.

Ochs Elinor y Capps Lisa “Narrating the self”. *Annual Review of Anthropology.* Vol. 25. 1996.

Reyes Heroles Federico, *Memorial del mañana.* México. Taurus. 1999.

Sommers Margaret y Gibson Gloria, "Reclaiming the epistemological "other": narrative and the social construction of identity" en: Social Theory and the politics of identity. Craig Calhoun ed. Blackwell. 1994.

Sztompka, Piotr. Trust. A Sociological Theory. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.

Cuadro 1: mapa de las categorías y dimensiones del análisis

➤ Estructura del ámbito de la confianza	• Primer círculo	✓ <i>Confidence</i>
	• Segundo círculo	✓ Cercanía
	• Tercer círculo	✓ Conocer y saber respecto a los demás
	• Cuarto círculo	✓ Desconfianza
➤ Instituciones y grandes categorías de gente	• Información política	✓ Veracidad
	• Estado de derecho	✓ Corrupción e ilegalidad
	• Gobierno y administración	✓ Reputación
	• Iglesia y religión	✓ Desinstitucionalización de creencias

III. Del decir al hacer; una aproximación empírica al fenómeno de la corrupción

Michel Martell S.¹

Resumen

Algunas veces se escucha hablar de la corrupción como un fenómeno que escapa a la persona, como si tuviera vida propia y su propia racionalidad. En este trabajo se ha partido de la premisa de que la corrupción está ligada al razonamiento individual y al entorno construido por las personas. No es únicamente el entorno, ni únicamente el razonamiento moral de las personas lo que la determina. Junto con otros factores, ambos interactúan para que la corrupción se dé, en mayor o menor medida.

En este trabajo se emplean algunas ideas de Chris Argyris sobre el aprendizaje y se ligan a los trabajos de Lawrence Kohlberg sobre el razonamiento moral. Argyris planteó la idea de dos teorías de operación; la de uso y la adoptada. La de uso es la que guía nuestro comportamiento y la adoptada es la que empleamos para explicarlo. Entre ambas teorías existen diferencias que no siempre son claras para la persona. Se empleó la escala de razonamiento moral de Kohlberg para intentar medir estas dos teorías y estimar sus diferencias en una población de clase media.

Según Argyris, empleamos la teoría en uso de forma natural y cotidiana pero, si los actos que llevamos a cabo nos enfrentan al ridículo, recurrimos a nuestra teoría adoptada para construir explicaciones de nuestro actuar. Si Argyris está en lo cierto, ante un dilema moral en el que no es posible ser expuesto por la decisión tomada, podríamos tomar una decisión que moralmente sea inferior a aquella que tomaríamos si hay una alta posibilidad de ser expuesto. Para probar esto, se adoptó la escala de razonamiento moral de Kohlberg en una serie de dilemas morales, cada uno distinto en términos de la posibilidad de asociar el efecto de la decisión al agente que la toma. En cada dilema, se plantearon distintas opciones de decisión con diferente nivel de razonamiento moral en la escala Kohlberg. Se encontró que el nivel de razonamiento moral cambia con la mayor o menor posibilidad de asociar al agente con los efectos de la decisión y este cambio es diferente por género, grupo de edad y escolaridad. Además, se encontró que ni los cursos formales de ética, ni la religión o la práctica de ésta son factores que determinen la forma en que el razonamiento moral cambia.

¹ Michel Martell. Candidato a Doctor en Ciencias Administrativas por el Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, mmartell@itesm.mx

Introducción

La corrupción puede ser, al menos en parte, explicada por elementos que constituyen lo que se entiende por cultura.² La cultura, se ha propuesto como el conjunto de valores, creencias, símbolos y supuestos básicos compartidos, como un mismo programa, por un grupo humano.³ De cierta forma, es posible asociar la corrupción a cada uno de estos pero, para este trabajo, partimos del supuesto de que tanto las naciones como las instituciones son construcciones humanas y que su operación se fundamenta en supuestos básicos, algunos de los cuales se encuentran en toda persona y que su manifestación, en mayor o menor medida, son resultado de la interacción social. En este trabajo hemos explorado uno de estos supuestos relacionado con el razonamiento moral: puede haber diferencia entre lo que se dice y lo que se hace, siempre que esto no se haga evidente.

Operamos con dos teorías

Según la propuesta funcionalista de Argyris,⁴ el aprendizaje habrá ocurrido cuando el individuo produce lo que dice saber. Esta afirmación, une el aprendizaje al acto en varias formas; exactitud, velocidad y la conciencia de las implicaciones, entre otras. Las diferencias que muchas veces observamos entre el conocer y el aprender, nos hacen pensar en las incongruencias que frecuentemente encontramos entre lo que se dice que en determinadas circunstancias se haría y lo que en realidad se hace.

Según Argyris, se observa que el individuo maneja regularmente dos teorías de acción: La primera se refiere a lo que el individuo dice que haría —a ésta le ha llamado la teoría adoptada—;⁵ la segunda, que se refiere a lo que el individuo en realidad hace, Argyris la ha llamado la teoría en uso.⁶ En la práctica, entre las dos teorías hay discrepancias aunque no prestamos demasiada atención a éstas.

Las dos teorías que menciona Argyris son el resultado de una construcción individual que es producto de la asimilación de ideas y conceptos y por la práctica cotidiana con los refuerzos del entorno; tanto positivos como negativos. En su ejercicio y con la práctica, la teoría en uso resulta tan interiorizada, que la empleamos en forma automática; como una habilidad más.

Al actuar, empleamos la teoría en uso, pero según Argyris, ante la posibilidad de enfrentar el ridículo, nuestro comportamiento será el de explicar las acciones tomando elementos de nuestra teoría adoptada.

Aceptemos, al menos temporalmente que, en parte, los actos de corrupción son producto del razonamiento moral. En este sentido, si Argyris está en lo cierto, las personas tenemos dos teorías de razonamiento moral. Para distinguirlas es necesario definir algún tipo de escala de razonamiento moral. Para esto, se ha recurrido a los constructivistas.

El razonamiento moral

En 1932 Jean Piaget publica su primer libro enfocado al desarrollo moral del niño. Su perspectiva consideraba que la moral se adquiere a través de la formación de las estructuras de reglas y normas y la interacción social del niño.⁷

² Un análisis de correlación entre el índice de percepción de la corrupción (IPC) de Transparencia Internacional y los ejes de Cultura Nacional de Hofstede arroja dos datos con alta significancia estadística: -0.649 para distancia al poder (PDI) y 0.663 para individualismo (IDV). Esto quiere decir que a mayor distancia al poder, mayor corrupción y a mayor colectivismo, mayor corrupción (ambas con Sig. = 0.000).

³ Hofstede, 1980; Trompennars, 1997.

⁴ Argyris, Chris (1997) *Initiating change that perseveres*. American Behavioral Scientist. vol. 40 núm 3.

⁵ Traducción del término empleado por Argyris, *Espoused Theory*; Simon & Shuster's Spanish-English.

⁶ Traducción literal del término *Theory-in-use*.

⁷ Huerta, J. y Ezcurra, M. (1997) *Desarrollo de valores y régimen de verdad en el niño mexicano*. IFIE-UNAM. México.

Posteriormente, Lawrence Kohlberg, basado en los trabajos de Piaget, Baldwin y Dewey, estudió poblaciones estudiantiles y reconstruyó, siguiendo la tradición kantiana de Piaget,⁸ los estadios de desarrollo del razonamiento moral. Según esta escala, el razonamiento moral individual puede ser encontrado en uno de seis niveles: Heterónimo, Individualista, de Relaciones, Sistema Social, Contrato Social y de Principios Éticos Universales.

Las conclusiones que elaboró Kohlberg resultaron de la aplicación de reactivos contruidos en forma de dilema moral y evaluados con una entrevista a profundidad. Con esto, el investigador puede determinar el nivel de razonamiento moral de un sujeto en la escala predefinida. Esta técnica explora las construcciones cognitivas del sujeto pero no pretende evaluar el potencial de actuación ni el propio desempeño moral del individuo.

Nuestro objetivo

Para este trabajo se planteó como objetivo medir la “distancia” que podría existir entre las dos teorías planteadas por Argyris. La hipótesis de trabajo fue que el razonamiento moral de una población puede variar al cambiar la posibilidad de evidenciar las decisiones que los sujetos toman. Para aproximar este problema, planteamos dos variables que relacionamos por medio de una encuesta: el razonamiento moral y la imputabilidad. ¿Por qué imputabilidad? A partir de la bibliografía disponible se planteó inicialmente el emplear algún término que de manera equivalente significara el vocablo inglés “*accountability*” pero, hasta donde nos ha sido posible averiguar, no existe un equivalente preciso y generalmente aceptado en idioma español.⁹

Mediante una prueba de red semántica, se exploró la posibilidad de emplear “responsabilidad” como la variable que afecta

el razonamiento moral, sin embargo, los resultados de una muestra de 36 personas identificó a la responsabilidad como una obligación, más que la imputabilidad, es decir, “la conciencia de las implicaciones de los actos”¹⁰. Nos decidimos por imputabilidad como la variable independiente (aquella que afecta al razonamiento moral como variable dependiente), ya que ésta es la que parece

⁸ Kohlberg, L. (1992) Psicología del desarrollo moral. Editorial Desclee de Brouwer.

⁹ El término “*accountability*” se emplea con un sentido amplio en el habla inglesa: “Responsabilidad impuesta en o asumida por una persona o un grupo para efectividad o éxito de determinado programa, actividad o proyecto en términos de los resultados alcanzados. Un requerimiento implícito o explícito para aceptar responsabilidad por el desempeño, progreso y logro” (Tracey, W., 1998). La inclusión del resultado como factor determinante llama a no sólo ser señalado como el directamente involucrado en la decisión; ¿Cuál es la implicación para ésta persona en sí mismo o en sus bienes? En la revisión etimológica se encuentra: “*Accountability; The quality of being accountable; liability to give account of, and answer for, discharge of duties or conduct; responsibility, amenableness*”. Por un lado, “*liability*” es por aquello en lo que una persona es “*liable*” es decir, las deudas u obligaciones pecuniarias que la persona moral o física contrae y donde “*amenable*” (del francés) se refiere a enfrentar o llevar al frente a (Oxford Dictionary, 2005). Entonces, implica el responder con el patrimonio propio ante el incumplimiento de una responsabilidad adquirida. El sentido que ha adquirido en el idioma inglés resulta distinto y más amplio al de responsabilidad y aún de la expresión más comúnmente empleada en el español: “rendición de cuentas”, que en el contexto legal mexicano se liga tanto a la gestión como a las funciones del albacea y otras figuras jurídicas como herencias, fideicomisos y otros, limitando en particular su ámbito dentro de la gestión a la preparación de las cifras que representan la posición financiera de la empresa.

Una palabra con equivalencia plena no existe en el idioma español. La idea de la imputabilidad de las implicaciones de un acto parece quedar disuelta en la ausencia de un término que implique la obligación adquirida, la entrega de cifras y el responder con el patrimonio propio, físico (bienes de capital) o no (reputación).

¹⁰ Abbagnano, N. (2000) Diccionario de Filosofía. Fondo de Cultura Económica. México.

acercarse mejor, como posibilidad de asociar al individuo a sus actos, al concepto empleado por Argyris para la “exposición” del sujeto.¹¹

Medición de la brecha entre las dos teorías

Se intentó medir el razonamiento moral de un grupo de sujetos ante una serie de dilemas y no uno solo como en el método Kohlberg. La diferencia entre cada uno de los dilemas se encuentra en el nivel de control que puede apreciarse en cada una de las situaciones; es decir:

En el dilema donde el control era inexistente, el sujeto podía decidir sobre cualquiera de las alternativas sin que quedara rastro de su decisión, en otras palabras, no era posible imputarle el efecto. En los dilemas con niveles intermedios de control, se plantearon distintas formas en que podría evidenciarse la conexión entre el sujeto y la decisión más o menos moral que tomaba. En este sentido, en el dilema con el más elevado nivel de control resultaba obvio que se construía evidencia para conectar al sujeto con la implicación de la decisión tomada. En seguida, se trata de integrar las dos ideas, la imputabilidad y el razonamiento moral:

El razonamiento moral del sujeto y la manera en que éste lo verbaliza, puede reflejarse en la escala de razonamiento moral al emplear su teoría adoptada, pero su teoría en uso, manifestada en sus actos, debería encontrarse en un nivel diferente; si hemos interpretado adecuadamente a Argyris, estará en algún nivel más bajo. El problema estriba en que el nivel de moralidad sólo puede evaluarse al observar el acto mismo, pero en ese caso, resulta significativamente más complejo controlar y evaluar los otros factores que determinan el actuar. En este trabajo se intentó evaluar si la teoría en uso se manifiesta al reducir la imputabilidad.

En el terreno de la ética, las personas se forman desde la infancia a partir de la definición de los sistemas de reglas.¹² El desarrollo moral transita de la moral de la obligación (heteronomía) a la moral de la cooperación (la autonomía); del realismo moral, caracterizado por concebir al deber como la obediencia a la autoridad y el sometimiento directo a las reglas, a la moral de la reciprocidad, que ya toma en cuenta el bienestar de los demás y en el que las reglas resultan de acuerdos interpersonales. En el nivel menos avanzado, hay un respeto unilateral, jerárquico, en tanto que en la autonomía, ya existe el respeto mutuo, por lo que las reglas son producto de la cooperación y el consentimiento.

Nuestra hipótesis es que el individuo llevará su teoría en uso mucho más cerca de su teoría adoptada a medida que perciba una más clara imputabilidad en sus actos y llevará su teoría en uso mucho más lejos de su teoría adoptada a medida que perciba una menor imputabilidad. A esta diferencia la hemos llamado la brecha moral.

La brecha moral corresponde a la variación en el razonamiento moral a medida que se cambia la imputabilidad en un dilema moral.

El instrumento de medición

Para la determinación de una escala con distintos niveles de imputabilidad, se adecuó la escala van Vuuren y Rossouw de gestión ética. Estos autores proponen que las organizaciones pueden construir una estrategia de administración ética

¹¹ El asunto de la falta de un vocablo que integre de manera equivalente el “*accountability*” en el idioma español no es trivial, pero quedó fuera del alcance de este trabajo ya que se centró en la medición del efecto en el razonamiento moral al variar la imputabilidad de los dilemas morales. Nos queda dar al lector un marco de referencia de lo que entendemos como el razonamiento moral.

¹² Huerta, J y Ezcurra, M. (1997).

y ésta puede clasificarse dentro de una escala de sofisticación. El marco clasificatorio se refiere al modo específico de lidiar o no lidiar con los asuntos de la ética. Estos autores nos dicen que podemos encontrar organizaciones cuya estrategia es que la ética no es un asunto de los negocios (inmoral); podemos encontrar organizaciones que actúan según convenga (modo reactivo) o de manera indistinta (complaciente) y organizaciones que siempre actúan en consecuencia (integridad). En este sentido, es posible encontrar organizaciones en las cuales la ética es parte integral de sus sistemas de operación y hasta de su misma estrategia; la organización está diseñada para garantizar el comportamiento ético de sus integrantes.

Esto podría crear alguna confusión en cuanto a las unidades de análisis que hemos empleado hasta ahora por lo que conviene aclarar: la escala van Vuuren y Rossouw ha sido empleada únicamente como marco de referencia para la construcción de los dilemas. La unidad de análisis continúa siendo el sujeto. Hasta este punto debe quedar claro que estamos empleando dos escalas. Por un lado, la escala de razonamiento moral de Kohlberg y por el otro, los modos de gestión moral que permiten definir los distintos “niveles” de imputabilidad.

A partir de esta propuesta, se construyó una matriz en la que cada columna corresponde a los distintos niveles de imputabilidad (escala van Vuuren y Rossouw adaptada) y cada renglón, representa los distintos niveles de razonamiento moral (escala Kohlberg simplificada a 5 niveles).

En el diagrama que sigue, se ha plasmado tanto las dos escalas mencionadas, como nuestra hipótesis (zona diagonal gris). A medida que el dilema muestra mayores niveles de imputabilidad (hacia la derecha de la matriz) la opción seleccionada por el encuestado tenderá a ser más elevada en la escala de razonamiento moral (mostrada en la vertical de la matriz). (véase tabla núm. 1)

Aunque Kohlberg definió seis niveles, se simplificó la escala a cinco ya que la intención era plantear dilemas morales con situaciones que podrían considerarse típicas en el ambiente laboral de un profesional y se consideró que plantear una situación de vida o muerte, si bien podría ser una típica situación en una estación de emergencias de un hospital, no podría considerarse típica para un sujeto escogido al azar.

Para cada dilema, el sujeto encuestado puede seleccionar de entre las distintas opciones que se le presentan, la que le parece sería la que él o ella tomaría. Las opciones presentadas, como se ha pretendido explicar, corresponden a los distintos niveles de razonamiento moral de Kohlberg.

Aprovechando la encuesta, se levantaron variables poblacionales como género, grupo de edad, grado académico, sobre sus propiedades, si había tomado cursos de ética de manera formal, a qué grupo religioso pertenecía y su nivel de religiosidad (con una escala que va de nada a todo el tiempo).

La población encuestada

La población objetivo para esta primera medición fue la clase media del Distrito Federal. Se aplicó el instrumento a 83 personas incluyendo varios sub-niveles. A cada persona se pidió que leyera cada uno de los dilemas y que uno a uno, respondiera con la selección de la opción que más se pareciera a lo que él o ella realmente haría en la situación que se le planteó. Únicamente dos personas solicitaron aclaración y sólo se les pidió que leyeran con cuidado y que respondieran con la información brindada.

Una buena parte del levantamiento se realizó en una universidad privada por lo que la población resultó mayoritariamente joven. El 37% se encontró entre los 20 y los 25 años de edad, y el 20% entre 25 y 30. Entre 30 y 40 años

se levantaron 13 encuestas, 17 entre 40 y 50 años de edad y cinco con individuos de más de 50 años.

El 47% fueron mujeres, el 27% vive en casa alquilada. Menos del 10% no tiene automóvil y el 50% tiene uno. En el restante 40%, las familias tienen al menos dos autos.

La población resultó, como era de esperarse, mayoritariamente católica (77%) y el 13% manifestó no tener religión. En cuanto a la práctica, sólo 13% manifestó practicar todo el tiempo y cerca del 20% practica semanalmente. La mayoría relativa (45%) manifestó ser religioso en ocasiones.

En cuanto al nivel de estudios alcanzado, el 36% alcanzó la preparatoria, 41% la licenciatura y el 20% concluyó una maestría. Por último, la mayoría de los encuestados (58%) había tomado al menos un curso de ética formal. A continuación se detallan algunos de los principales resultados encontrados.

Resultados del levantamiento

La primera prueba consistió en analizar la normalidad¹³ de la distribución. Para esto, se sumaron las respuestas de cada persona. Se compararon las colas de la distribución y se encontró que los subgrupos tienen medias distintas con significancia (2-colas)=0.000. La media fue de 17.75 con un valor máximo de 25 y un mínimo de 11. La desviación estándar de la muestra fue de 3.58, el sesgo 0.001 y la kurtosis -0.949. Para ilustrar el significado de esto, a continuación se presenta un comparativo gráfico. A la izquierda se presenta un aproximado de lo que sería una distribución normal. A la derecha, la distribución de los datos obtenidos en el levantamiento. La diferencia en la forma de las curvas refleja la dispersión de los valores encontrados en la muestra y esto significa que no existe una muy alta concentración hacia el promedio y que la probabilidad de encontrar a

un sujeto con una suma de respuestas muy por debajo del promedio o muy por encima del promedio, es relativamente alta. (véase gráfica 1)

Por grupo de edad, se encontró que en el dilema con el menor nivel de imputabilidad, los individuos con edades menores a 25 años eran, desde el punto de vista estadístico, significativamente menores en su nivel medio de razonamiento moral (véase gráfica 2). En el resto de los reactivos, no se encontró diferencia estadísticamente significativa. Los datos mostraron una tendencia al cierre de la brecha a medida que el nivel de imputabilidad aumenta. Esto podría significar que el grupo de edad de individuos con edades mayores a 25 años mantiene un nivel de razonamiento moral más estable que los individuos con edades por debajo de los 25 años.

Algunos estudios en los Estados Unidos han comparado a los individuos en estudios de pregrado (en cursos para licenciatura) y los graduados (en cursos de maestría) y han encontrado que los primeros son más éticamente sensibles que los segundos.¹⁴ Esto podría implicar que el razonamiento moral podría ser más elevado en los estudiantes que en los graduados para el caso de la clase media mexicana ya que parecen existir algunas similitudes entre ambos países cuando se considera el estrato. Sin embargo, para el caso de nuestra muestra se encontraron algunos resultados interesantes. (véase gráfica 3)

En la comparación de los valores obtenidos en la suma de las respuestas existe una mayor separación entre las medias y las varianzas de los individuos con preparatoria y licenciatura que los individuos con preparatoria y maestría. Esto

¹³ Distribución que logra su media en 0 y desviación estándar es 1 y su sesgo y kurtosis es 0.

¹⁴ Davis y Welton (1991) Professional Ethics: Business Students' Perceptions. *Journal of Business Ethics*. Vol. 10. pp. 451-463.

parece concordar con lo encontrado por Davis y Welton, pero contradice a quienes plantean la idea de una progresión en el razonamiento ético en relación con el nivel educativo.¹⁵

Esta posible contradicción se hace más notoria al comparar los grupos por grado académico terminado en cada uno de los dilemas pues, al contrastarlos se observa que en los dilemas Inmoral y Reactivo, entre los grupos de estudiantes universitarios, es decir, con grado de preparatoria terminado y los graduados de licenciatura, existen diferencias estadísticamente significativas siendo los segundos más altos. (véase gráfica 3)

Resulta interesante el hecho de que exista una tendencia a una diferencia significativa entre las medias de los licenciados y maestros, pero estos últimos con una media inferior; específicamente en los dilemas con niveles de imputabilidad menor. Esto podría concordar con los trabajos que han encontrado que los estudiantes de escuelas seculares muestran una tendencia a construir una “especie” de filosofía de “ganar en todo”.¹⁶

Por otro lado, el razonamiento moral ha sido explicado como resultado de múltiples factores entre los que se encuentran la edad, el nivel académico y la religiosidad. Los resultados de este trabajo concuerdan con los dos primeros pero no del todo en el caso de la religiosidad. Para la suma de respuestas a los dilemas, de la población se separaron por un lado los individuos que declararon “nada” en su nivel de religiosidad y los que declararon “todo el tiempo”. Se encontró que no existe diferencia estadísticamente significativa en sus medias y ni en sus varianzas. De esto se puede concluir que para la muestra, el nivel de religiosidad no representa diferencia en el razonamiento moral promedio ni en la dispersión de los valores de las respuestas; en otras palabras, los grupos responden de igual forma.

El caso del género como factor de diferenciación en el razonamiento moral ha sido estudiado de manera muy exhaustiva. Algunos han encontrado evidencia de que la mujer es más sensible a los asuntos de la ética que los hombres.¹⁷ Algunos de estos estudios se enfocan en la sensibilidad ética en asuntos de una mucha mayor delicadeza como la explotación sexual y la integridad en las relaciones humanas. Por otro lado, existen también múltiples estudios que han encontrado evidencia de que la sensibilidad ética es similar entre géneros.¹⁸ (véase gráfica 4)

Los resultados de este trabajo muestran algunas tendencias hacia la distinción por género, sin embargo, el desempeño ético en los dilemas empleados en la encuesta, sólo permite una clara distinción por género en el dilema de más bajo nivel de imputabilidad y una tendencia a una diferencia cuando el nivel aumenta. El análisis de diferencias de medias y varianzas de las respuestas muestra una diferencia estadísticamente significativa entre hombres y mujeres cuando la imputabilidad es inexistente (o igual a uno).

En el caso de los individuos que han tomado algún curso de ética formal frente a los que no han tomado dichos cursos, no se ha encontrado diferencia significativa ni al totalizar las respuestas, ni en cada dilema por separado. En el caso de esta muestra, el que los sujetos hayan tomado cursos de ética no permite distinción.

¹⁵ Wimalarsiri, J. (1996) An Empirical Study of Moral Reasoning Among Managers in Singapore. *Journal of Business Ethics*. Vol. 15. pp. 1331-1341.

¹⁶ Pressley, M. y Belvins, D. (1984) Student Perceptions of “Job Politics” as Practiced by those Climbing the Corporate Career Ladder. *Journal of Business Ethics*. Vol. 3. pp. 127-138.

¹⁷ Ekin y Tzolmez, 1999; Borkowski y Ugras, 1992; Luthar, H., 1997; Lewicki y Robinson, 1998; Okleshen y Hoyt, 1996; Reiss y Mitra, 1998; Tse, A. y Au, A., 1997; Smith, P. y Oakley, E., 1997.

¹⁸ Loo, R., 1996; Maher, K. y Bailey, J., 1999; McCuddy, M. y Perry, B., 1996; McDonald, G. y Kan, P., 1997; Prasad, J. 1998.

Discusión

El nivel de razonamiento moral parece ser más estable (ante cambios de imputabilidad) cuando la edad es superior a los 25 años y el nivel académico y el género son factores de diferencia estadísticamente significativa en el razonamiento moral en dilemas de baja imputabilidad.

En el análisis estadístico, se ha observado que la media de razonamiento moral aumenta y es más parecida entre los distintos grupos a medida que el nivel de imputabilidad aumenta, de cierta forma, confirmando al menos parcialmente, la hipótesis inicial de este estudio.

El nivel del desempeño moral de un individuo y posiblemente de los grupos humanos de la clase media del Distrito Federal no puede sustentarse únicamente en la educación escolar y en su acumulación de experiencias. Este trabajo pretendió implicar de manera inicial, que se hace necesario hacer efectivas las implicaciones de los actos pues, de lo contrario, los resultados parecen mostrar que ante la oportunidad que da la baja imputabilidad, el individuo tiende a escoger alternativas de actuación “potencial” que lo sitúan en niveles más bajos que lo que podría ser su nivel de razonamiento moral.

El desempeño moral de los individuos es un resultado complejo que depende de múltiples factores. Este trabajo ha pretendido aproximar a la imputabilidad como uno de ellos. Entre las limitaciones que tienen el presente trabajo pueden destacarse: el tamaño de la muestra, la posibilidad de la interpretación sesgada (o diferente) de los dilemas por parte de los jóvenes o los adultos y por último, las diferencias que deben de existir en un número importante de personas respecto a lo que verdaderamente sería su actuar contra su elección en cada uno de los dilemas.

Este trabajo es parte de una investigación más amplia que pretende buscar algunas explicaciones de la adecuación moral de las personas al incorporarse al ambiente laboral. Si bien, de acuerdo a la muestra, la imputabilidad parece ser relevante, consideramos conveniente el ampliar el estudio a una muestra más representativa de la sociedad mexicana y creemos que hace falta aumentar el número de dilemas para incluir algunos que eviten el sesgo generacional y concentren la red semántica. Además, se considera indispensable una exploración más cercana al acto mismo, ya sea por simulación o por experimentación.

El resultado de este trabajo exploratorio muestra que el razonamiento moral varía y es más bajo cuando un dilema moral se encuentra enmarcado en un esquema de baja imputabilidad. Es decir, las personas somos capaces de manifestar, aún en una encuesta anónima y en situaciones hipotéticas que, escogeríamos opciones de menor moralidad si los efectos no nos son imputables.

El enseñar ética de manera formal o incluirla en la religión, según los datos de este trabajo, no hace diferencia cuando se escoge entre las opciones de distinto nivel de moralidad que se presentan en un dilema. En este sentido, la ética formal y la religión, junto con el desarrollo mismo de las leyes, podrían sólo contribuir a la sofisticación del discurso; fortalecen —en la escala Kohlberg— la teoría adoptada de Argyris.

Lo que este estudio muestra es que si los actos pueden ser asociados al agente —y la transparencia permite esto— para la elevación del nivel de razonamiento moral en una decisión se requiere que la imputabilidad tenga efecto y que el agente responda con su persona y/o sus bienes de forma tal que, la imputabilidad esté presente al decidir frente a un dilema moral.

Referencias

- Abbagnano, N. (2000) Diccionario de Filosofía. Fondo de Cultura Económica, México.
- Argyris, Ch. (1997) Initiating change that perseveres. *American Behavioral Scientist*. Vol. 40 núm. 3. Jan. 1997.
- Argyris, Ch. (1997) Learning and Teaching: A theory of action perspective. *Journal of Management Education*. Vol. 21-1, 9-26.
- Borkowski, S. y Ugras, Y. (1992) The Ethical Attitudes of Students as a Function of Age, Sex and Experience. *Journal of Business Ethics*. Vol. 11, 961-979.
- Davis, J y Welton, R. (1991). Professional Ethics: Business Students' Perceptions. *Journal of Business Ethics*. Vol. 10, 451-463.
- Dawson, Th. (2002) New tools, new insights: Kohlberg's moral judgement stages revisited. *International Journal of Behavioral Development*.
- Ekin, M. *et al.* (1999). Business Ethics in Turkey: An Empirical Investigation with Special Emphasis on Gender. *Journal of Business Ethics*. Vol. 18, 17-34.
- Enciclopedia de la Auditoría. (1998) Oceano / Centrum. México.
- García-Marzá, D. (2004) Ética Empresarial; del diálogo a la confianza. Editorial Trotta.
- Huerta, J. y Ezcurra, M. (1997) Desarrollo de valores y régimen de verdad en el niño mexicano. IFIE-UNAM. México.
- Kohlberg, L. (1992) Psicología del desarrollo moral. Editorial Desclée de Brouwer.
- Lewicki, R. y Robinson, R. (1998). Ethical and Unethical Bargaining Tactics: An Empirical Study. *Journal of Business Ethics*. Vol. 17, 665-682.
- Loo, Robert. (1996). Utility and Construct Validity of an Ethical Dilemmas Scale in Management Education. *Journal of Business Ethics*. Vol. 15, 551-557.
- Luthar, H. *et al.* (1997) Perception of What the Ethical Climate Is and What It Should Be: The Role of Gender, Academic Status, and Ethical Education. *Journal of Business Ethics*. Vol. 16, 205-217.
- Maher, K. y Bailey, J. (1999). The Effects of Transgressor Sex on Judgments of Unethical Behavior. *Journal of Business Ethics*. Vol., 18, 157-171.
- Maturana, H. y Varela, F. (2000) El árbol del conocimiento. Editorial Universitaria.
- McCuddy, M. y Peery, B. (1996). Selected Individual Differences and Collegian's Ethical Beliefs. *Journal of Business Ethics*. Vol. 15, 261-272.

McDonald, G. y Kan, P. (1997). Ethical Perceptions of Expatriate and Local Managers in Hong Kong. *Journal of Business Ethics*. Vol. 16, 1605-1623.

Moscovici, S. (1988) Notes towards a description of Social Representation. *European Journal of Social Psychology*, Vol. 18, 211-250.

Moore, G.E. (1997) *Filosofía contemporánea; Principia Ethica*. IIF-UNAM. México.

Okleshen, M. y Hoyt, R. (1996) A Cross-Cultural Comparison of Ethical Perspectives and Decision Approches of Business Students: United States of America versus New Zealand. *Journal of Business Ethics*. Vol. 15, 537-549.

Piaget, J. (1997) *El juicio y el razonamiento en el niño*. Editorial Guadalupe. Buenos Aires.

Platts, M. (2000) *Dilemas Éticos (compilador). Problemas de ética práctica*. Fondo de Cultura Económica. México.

Prasad, J. *et al.* (1998). Gender-Based Differences in Perception of a Just Society. *Journal of Business Ethics*. Vol.17, 219-228.

Pressley, M. y Belvins, D. (1984). Student Perceptions of “Job Politics” as Practiced by Those Climbing the Corporate Career Ladder. *Journal of Business Ethics*. Vol. 3, 127-138.

Reiss, M. y Mitra, K. (1998). The Effects of Individual Difference Factors on the Acceptability of Ethical and Unethical Workplace Behaviors. *Journal of Business Ethics*. Vol. 17, 1581-1593.

Smith, P. y Oakley, E. (1997). Gender-Related Differences in Ethical and Social Values of Business Students ´ Implications for Management. *Journal of Business Ethics*. Vol. 16, 37-45.

Tracey, William (1998) *The Human Resources Glossary*. Second Edition. St. Lucie Press.

Tse, A. y Au, A. (1997). Are New Zealand Business Students More Unethical Than Non-Business Students? *Journal of Business Ethics*. Vol. 16, 445-450.

van Vuuren, L. y Rossouw, G. (2003) Modes of Managing Morality: A descriptive model of strategies for managing ethics. *Journal of Business Ethics*. Vol. 46, 4. p. 389-402.

White, R. (2002) Do employees act like they think? Exploring the dichotomy between moral judgement and ethical behavior. *Public Administration Quarterly*. Fall 2001, 25. p. 391.

Wimalasiri, J. *et al.* (1996) An Empirical Study of Moral Reasoning Among Managers in Singapore. *Journal of Business Ethics*. Vol. 15. 1331-1341.

Zadek, S. (1998) Balancing performance, ethics, and accountability. *Journal of business Ethics*. Vol. 17, 13. p.1421-1441.

Tabla 1

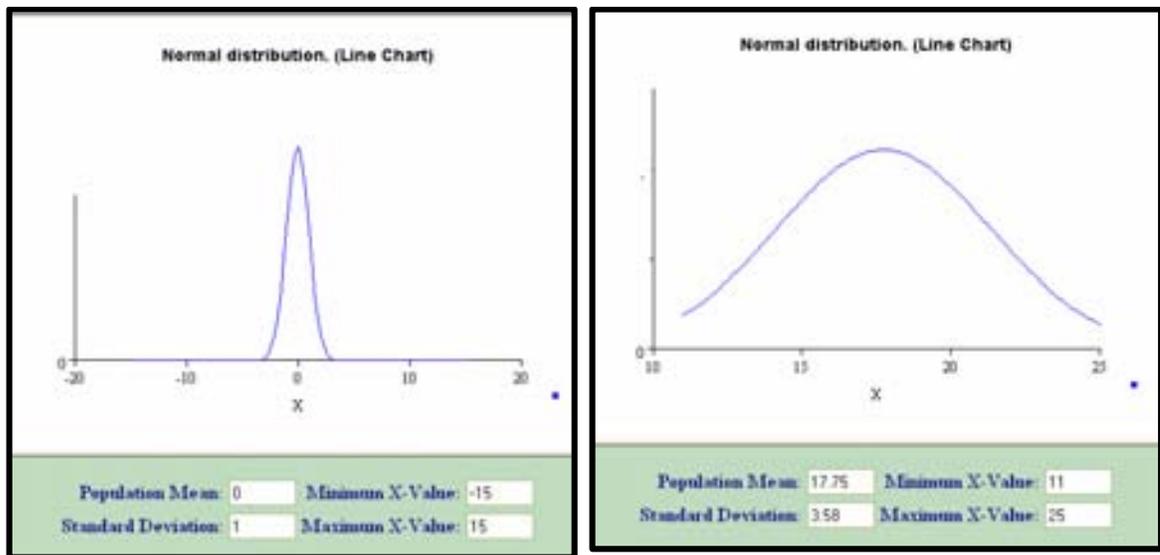
Dilema

		Imputabilidad				
		-				+
		Inmoral	Reactivo	Complaciente	Integridad	Alineamiento
+ Razonamiento Moral - Kohlberg	Universabilidad					
	Contrato Social					
	Sistema Social					
	Relaciones					
	Individualista					
	Heterónoma					

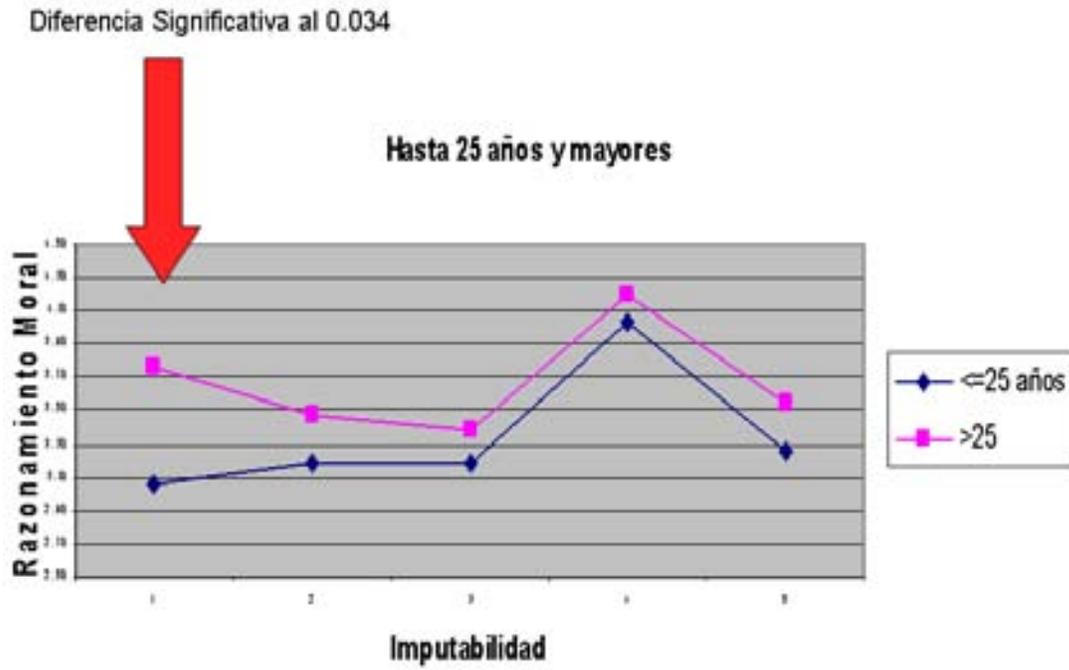
Opción que selecciona el entrevistado

X

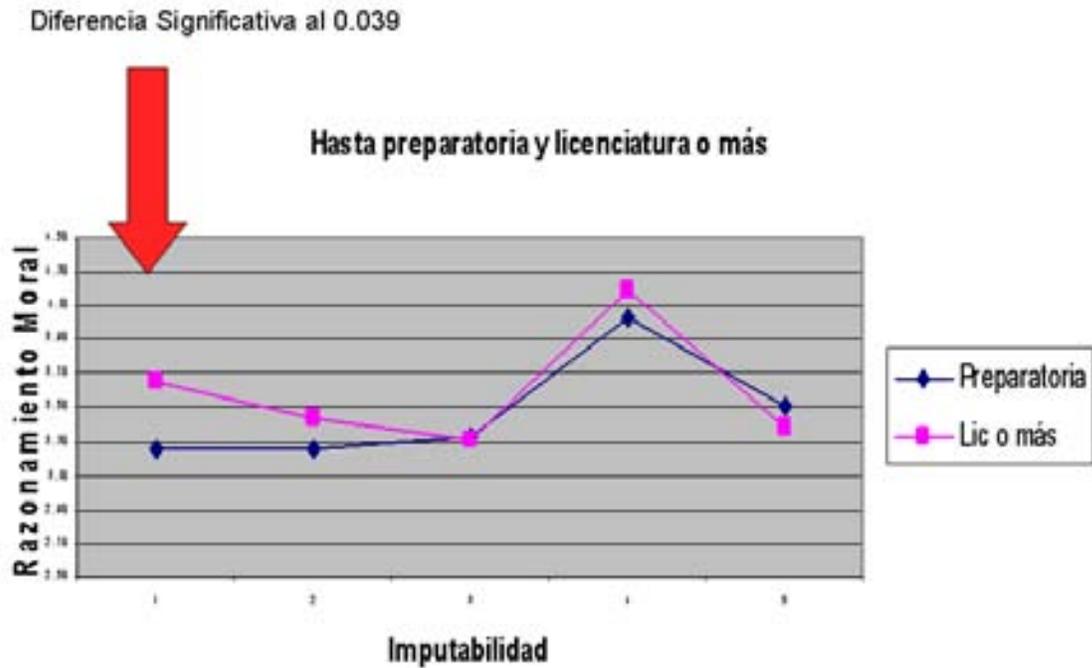
Gráfica 1



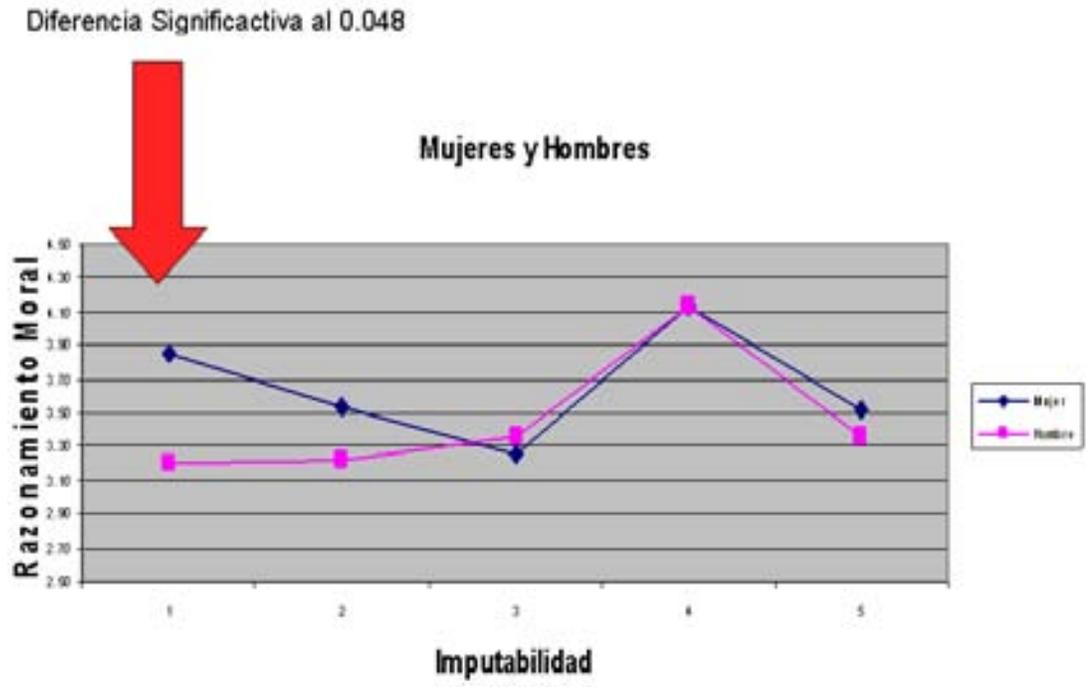
Gráfica 2



Gráfica 3



Gráfica 4



IV. ¿Escuelas de democracia? Participación, prácticas asociativas y competencias cívicas en México

Alejandro Monsiváis C.¹

Resumen

Una tarea pendiente en el estudio de las asociaciones civiles es explicar empíricamente sus efectos en la democracia. Este trabajo se propone analizar la influencia que tienen las prácticas asociativas en el desarrollo de competencias individuales para el ejercicio de los valores democrático-liberales. Empleando como fuente de información la Encuesta Nacional de Cultura Política 2003, este estudio propone una conceptualización inductiva de las formas de participación social y de las competencias cívicas de los ciudadanos. En el análisis se identifican cinco tipos de prácticas asociativas y cuatro tipos de competencias cívicas. Los tipos de prácticas asociativas son: asociativismo, activismo, filantropía, participación política y asociativismo profesional/recreativo. Por otro lado, las competencias cívicas identificadas son: habilidades políticas, valoración de la libertad, aceptación del pluralismo y apoyo a la democracia. Los resultados muestran que las relaciones que hay entre ellas no son unívocas. El principal hallazgo del trabajo es que ninguno de los tipos de actividad asociativa identificados se relaciona positivamente, al mismo tiempo, con el apoyo a la democracia y con la valoración de la libertad y la pluralidad de los ciudadanos. Esto implica que la participación social y voluntaria tiene una relación compleja, que no es lineal, con las dimensiones de la cultura democrática. ¿Qué factores influyen en que ciertas formas de la vida asociativa se relacionen más estrechamente con ciertos valores democráticos que otras? Esta es una de las preguntas que quedan abiertas para investigaciones posteriores.

Una idea comúnmente aceptada es que una vida asociativa activa y vibrante es clave para hacer que funcione la democracia.² Las asociaciones y organizaciones sociales contribuyen a la formación de la opinión pública, establecen redes de colaboración en las tareas del gobierno y difunden diversos valores cívicos y políticos. Lo que se conoce con menos detalle es la manera en que cada tipo de asociación y organización tiene de influencia sobre el proceso democrático. En este trabajo interesa

¹ Alejandro Monsiváis. Profesor investigador del área de Sociología Política y Económica en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, amonsivais@institutomora.edu.mx. Agradezco los comentarios que Alberto Hernández, Felipe Hevia, Michel Martell, Raquel Salgado, Guadalupe Serna, Rogelio Flores y Jimena Dada hicieron a este trabajo.

² Esta idea la han expresado desde Toqueville (*La democracia en América. México*: Fondo de Cultura Económica, 1957), hasta Robert Putnam (*Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993). En fechas más recientes ha sido promovida por los representantes de la teoría de la democracia deliberativa. Dos trabajos clásicos en este sentido son: Seyla Benhabib. "Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy". Seyla Benhabib, ed., *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* (Princeton: Princeton University Press, 1996) pp. 67-94; y Joshua Cohen. "Procedure and Substance in Deliberative Democracy". James Bohman y William Rehg (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics* (Cambridge y Londres: MIT Press, 1997), pp. 407-438.

analizar los efectos que la participación y el asociativismo tienen sobre la cultura política de las personas. El propósito específico es acercarse a la relación que existe entre las prácticas asociativas de los individuos y la difusión de competencias propias de una cultura democrático-liberal.

La fuente de información que usaré en este trabajo es la Encuesta Nacional de Cultura Política 2003. Esta encuesta contiene diversos reactivos que indagan en las prácticas asociativas y en los valores cívicos de los mexicanos. Una de las dificultades del análisis de estos datos, empero, es que los reactivos son numerosos. Aunque cubren un amplio rango temático, carecen de una estructura conceptual definida. Por un lado, esto facilita el análisis desde diversos enfoques teóricos; por otro, también hace más difícil un análisis que contemple categorías conceptuales muy precisas. La estrategia que adoptaré es hacer una conceptualización inductiva.

El documento está dividido en cinco partes. En la primera de ellas, a partir de una discusión del concepto de sociedad civil, arribo a una definición operativa de una de mis variables de interés: las prácticas asociativas. La segunda parte sirve para introducir el concepto de competencias cívicas en el marco de una cultura pública de la democracia. La parte tres contiene el análisis que me lleva a identificar cinco tipos de prácticas asociativas y cuatro tipos de competencias cívicas. Las relaciones entre ellas las discuto en el cuarto apartado. Concluyo con unos comentarios generales.

De la sociedad civil a las prácticas asociativas

El concepto de “sociedad civil” introdujo una transformación de “proporciones oceánicas”³ en la comprensión de las relaciones entre los individuos, la legitimidad política e, inclusive, la conducción del mercado. Antes del concepto

de sociedad civil, para simplificar un poco, se pensaba a la sociedad como un sistema dividido en dos esferas: la esfera pública-estatal y la esfera civil y privada. La noción de sociedad civil introdujo la imagen de un espacio social constituido por las prácticas auto-organizativas de los individuos, en relaciones horizontales, no lucrativas ni de jerarquía política.

El espacio de la sociedad civil ha sido interpretado por muchos como un “Tercer sector” de la sociedad. La idea del “Tercer sector”, aunque descriptivamente certera, es estrecha tanto en términos normativos como analíticos. Analíticamente la idea de “Tercer sector” se asocia con un asociativismo filantrópico, no conducido por el poder estatal ni por el afán de lucro. Esto deja fuera del esquema a las relaciones de poder y la diversidad de intereses de los individuos que prevalecen en el espacio civil. Normativamente, la noción de tercer sector no discute los fundamentos institucionales de la sociedad civil ni el potencial que tienen las prácticas asociativas de influir en la conducción del gobierno o del mercado.

La sociedad civil, entonces, debe concebirse como un espacio social diferenciado que desempeña una función complementaria a las del Estado y el mercado. Los tres hacen referencia a instituciones y sistemas de coordinación social que cumplen funciones específicas.⁴ Por un lado, la coordinación de las acciones orientadas a producir y distribuir los productos y bienes en una sociedad es asumida por una economía de mercado, que se regula a través de un medio de intercambio que es el

³ Es lo que afirman Jean Cohen y Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press, p.3

⁴ La exposición que sigue está basada en: Jean Cohen y Andrew Arato, op. cit. cap. 9; y Jürgen Habermas. *Facticidad y validez*. Madrid: Taurus, 1998, cap. 8. Véase también: Larry Diamond. *Developing Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1999, cap. 6.

dinero. Por el otro, la coordinación general de la acción social se realiza en el marco de un sistema de administración pública regulado por el poder del Estado.

Sin embargo, ni el Estado o el mercado pueden, por sí mismos, asumir las funciones de integración social. Estas funciones quedan a cargo del conjunto de instituciones sociales que reproducen los valores culturales y las formas de vida de una sociedad. El medio de coordinación de las funciones de integración social es de carácter comunicativo: a través de prácticas de entendimiento mutuo se construyen las bases de la solidaridad y la cooperación entre individuos.⁵ Una de las esferas donde tienen lugar los procesos de integración comunicativa es la esfera privada e íntima. Otra más es la esfera pública, donde tienen lugar procesos impersonales de comunicación societal. Pero no son las únicas. La coordinación social a través de la acción comunicativa se puede extender por diversas estructuras organizativas y relaciones asociativas. El espacio de la sociedad civil constituye un ámbito donde la coordinación social depende de la pluralidad de relaciones y formas asociativas entre los individuos. La diferenciación funcional de este espacio adquiere una forma institucional en los derechos de la ciudadanía. Los derechos de ciudadanía cumplen la función de garantizar las libertades civiles básicas y de institucionalizar la igualdad política de todos los ciudadanos. Al mismo tiempo crean un marco institucional para el ejercicio de la autodeterminación, la libre asociación y la deliberación pública.

Por lo tanto, entenderemos por sociedad civil no a los actores u organizaciones “no estatales o no-lucrativos”,⁶ sino al espacio social constituido por las libertades y derechos fundamentales de asociación, creencias, expresión y participación. Un espacio social es difícil de observar empíricamente. El objetivo de este trabajo, en ese sentido, no es observar a la “sociedad civil”,

sino a las formas de participación y las prácticas asociativas de los ciudadanos. Asumiremos que estas formas de participación y asociación serán de carácter *social* cuando su propósito sea el de reproducir la autonomía organizativa de los ciudadanos; será *económica* cuando se involucre en relaciones mercantiles; y será *política* cuando pretenda influir en el ejercicio autorizado del poder público en una sociedad. Hay espacio también para posiciones intermedias: algunas agrupaciones pueden ser de carácter social pero estar orientadas a tener influencia en el mercado; lo mismo sucede con otras agrupaciones políticas, que sirven como mediadoras entre la ciudadanía y el poder político.

En este marco, defino a la “participación” como toda actividad emprendida por un individuo cuya finalidad es influir en un proceso colectivo. La participación puede ser *social* cuando el objetivo es influir en alguno de los aspectos de las relaciones entre individuos y grupos sociales; es *política* cuando se pretende tener influencia en el contenido de las decisiones políticas y en el ejercicio de la autoridad política; es *económica* cuando interviene en el conjunto de procesos de intercambio de bienes y servicios, etc. La participación puede adoptar dos modalidades: ser individual o colectiva. Es

⁵ Esta es una concepción de la coordinación de la acción social a través de mecanismos informales más general que la que proporciona el concepto de capital social. La diferencia reside en que la integración social es un concepto de carácter más abstracto, que alude a un proceso de estructuración del sistema societal, mientras que la noción de capital social se inscribe en una teoría de la acción colectiva y es más directamente observable. Al respecto véase: Elinor Ostrom y T.K. Ahn. “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: Capital social y acción colectiva”. *Revista Mexicana de Sociología*. México: IIS-UNAM, vol. 65, núm. 1., enero-marzo del 2003.

⁶ En términos generales, estas son las características que Salamon y Anheir le atribuyen a las organizaciones sociales: Lester Salamon y Helmut K. Anheir (eds). 1998. *The Emerging Sector Revisited*. The John Hopkins University Press.

individual cuando las estrategias que emplea un individuo para influir en un proceso colectivo dependen de sus propios recursos; es colectiva cuando un individuo recurre a la coordinación de acciones con otros individuos para alcanzar uno o varios fines específicos. En este sentido, la participación política puede ser individual, como cuando alguien acude a votar; o colectiva, como cuando se forma parte de un partido político. Un razonamiento semejante se aplica para la participación civil: es individual cuando alguien, por sí mismo, emprende una campaña a favor del cuidado de las áreas verdes de su comunidad; es colectiva cuando se integra a una organización de ecologistas. Cuando la participación recurre a alguna forma de acción colectiva para alcanzar sus fines, denomino “prácticas asociativas” al conjunto de relaciones colectivas, formales e informales, en las que se involucra una persona.

Una nota aclaratoria: existen clasificaciones más sofisticadas de las formas de asociativismo y de las funciones de las organizaciones sociales.⁷ La razón por la cuál no las discuto en este trabajo es que mi propósito no es observar, directamente, a un conjunto de organizaciones específicas, sino a las formas de participación en las que se involucran diversos individuos. El tercer apartado, sin embargo, muestra una clasificación de las prácticas asociativas que se obtiene analizando las formas de participación individual.

Una cultura pública de la democracia

Las democracias contemporáneas, inclusive las democracias imperfectas como la mexicana, no son simplemente “democracias” —un sistema político donde gobierna “el pueblo” o sus representantes. En mayor o menor medida, y con sus variantes, son democracias *liberales*. Esto significa que la “voluntad general” o la “soberanía popular”, usualmente bajo la figura de la coalición mayoritaria que gobierna, no

puede hacer un uso arbitrario y abusivo de su poder. El “gobierno de la mayoría” está limitado por el “gobierno de la ley”. Así, por más legítimo que sea el mandato que tienen los representantes políticos, no pueden hacer leyes en contra de una persona o un grupo en particular. Tampoco están autorizados para, en el ejercicio legítimo de la soberanía, despojar de sus propiedades a unas personas para dárselas a otras. En pocas palabras, las instituciones del Estado democrático de derecho buscan prevenir la “tiranía de la mayoría”.

Visto desde fuera, las reglas de la democracia liberal parecen simplemente como una forma más de organizar el gobierno. Sin embargo, esas reglas tienen un valor intrínseco, y de ese valor se desprende también la importancia de que exista una cultura pública en torno a esas reglas. El valor de las instituciones democrático-liberales puede expresarse de esta forma: la convivencia social, inclusive entre individuos razonables y orientados por valores que ellos consideran justos, no puede erradicar el desacuerdo y el conflicto. A fin de coordinar acciones colectivas y de proveer bienes públicos es necesario establecer reglas para el ejercicio de la autoridad. Una opción es dejar que predomine la ley del más fuerte. Esto resuelve muchos problemas, pero tiene tantos o más inconvenientes que ventajas.

Otra alternativa es adoptar una regla para tomar decisiones colectivas. Dicha regla debe garantizar la legitimidad de las decisiones al tomar como principio rector la igualdad política de los individuos. Se trata de idear un mecanismo de elección social que tome en cuenta de manera equitativa e imparcial a todos

⁷ Por ejemplo, véase Iris M. Young, 2000. *Inclusion and Democracy* (Oxford: Oxford University Press), p. 157-167. Sin duda, el trabajo más ambicioso y bien logrado en ese sentido es el de Mark Warren: *Democracy and Association* (Princeton: Princeton University Press, 2001).

los implicados por esa elección. La democracia aporta tal mecanismo. Tras un proceso de elección social pueden persistir los desacuerdos; pero si el procedimiento fue legítimo, la autoridad tendrá la capacidad de obligar a quienes se muestren reticentes a obedecer los términos de la decisión. La democracia representativa es el formato institucional que actualiza el ideal del procedimiento democrático.

Nada asegura, sin embargo, que la autoridad política no empleará el poder que le fue asignado para coordinar la provisión de bienes públicos, bien para perjudicar a unos cuantos en particular, o para beneficiarse a costa de todos en general. Es necesario, por tanto, establecer límites a la autoridad que el gobierno tiene sobre los ciudadanos. De manera paralela, se deben instaurar mecanismos de control y vigilancia del poder político, para evitar que trabaje para su propio beneficio. El resultado final es el entramado institucional del Estado democrático de derecho.

¿Qué papel desempeña en este contexto una “cultura pública de la democracia”?⁸ Una “cultura pública”, en un sentido general, se refiere a una serie de valores y prácticas que tienen reconocimiento intersubjetivo; es decir, unos individuos saben que otros individuos comparten y se guían por esos mismos valores. Al mismo tiempo, una cultura es pública cuando sus normas pretenden tener una aplicabilidad general. Los valores públicos son válidos para todos los miembros de la sociedad de referencia. En este sentido, la cultura pública de la democracia es válida para los miembros de una comunidad democrática definida jurídicamente: los ciudadanos. Por lo tanto, la cultura de la democracia liberal se refiere a un conjunto de normas y valores que organizan la convivencia política entre individuos libres e iguales.⁹ Cada persona o grupo puede conducirse con base en valores propios de su filosofía moral —o de su

credo religioso o equivalente—. Sin embargo, cuando se trata de regular la convivencia política, las creencias privadas pasan a segundo plano. Son las normas que dan soporte a los derechos ciudadanos las que adquieren centralidad.

Una cultura pública de la democracia será, entonces, una cultura que cumpla con las siguientes funciones: en primera instancia, deberá proporcionar a cada persona la información necesaria para que se reconozca como sujeto de derechos. Un ciudadano es un sujeto de derechos que puede exigir cuentas a sus representantes políticos por su desempeño, y que tiene, al mismo tiempo, garantías inalienables a la protección de su integridad y a las libertades de creencias, expresión y asociación. La cultura democrática también deberá promover, entre individuos que se reconocen entre sí como libres e iguales, la evaluación de los principios que sustentan la estructura básica de las instituciones en su sociedad. Los ciudadanos podrán evaluar si las reglas e instituciones con las que cuentan son las más adecuadas para promover elecciones sociales imparciales y justas. En tercer lugar, deberá reproducir y fortalecer, en la práctica, el principio de igualdad política entre la ciudadanía. La igualdad política es el fundamento de la toma de decisiones colectivas a partir del principio democrático.

Cumplir con estas funciones contribuye, idealmente, a profundizar el arraigo de las reglas de un Estado democrático de derecho. La tarea de promover una cultura pública de este tipo es una responsabilidad compartida por los miembros de la comunidad política. Luego, partidos políticos, grupos religiosos, medios de comunicación, organizaciones sociales y

⁸ En aras de la brevedad, llamaré “cultura pública de la democracia” a lo que debería ser: “una cultura pública de los principios del Estado democrático de derecho”.

⁹ Agradezco a Felipe Hevía la sugerencia de enfatizar este punto.

ciudadanos en general —la lista no pretende ser exhaustiva— deberían de conducirse, en la vida pública, con apego a los valores democrático-liberales.

Una manera de promover los valores democrático-liberales es a través de los procesos de socialización y educación cívica. En un sentido amplio, la cultura cívica de una persona se refiere a las *competencias* —capacidades, habilidades— cívicas con que cuenta. El listado de estas competencias nunca es definitivo. Suele incluir valores como los de participación, tolerancia, reciprocidad, confianza y muchos más. Mejor que proponer otra lista de virtudes cívicas, lo que este trabajo pretende es clasificar algunas de las variables de la ENCUP 2003 en otras tantas categorías. Este es un modo de proceder inductivo. Lo que busca es aprovechar la información disponible para generar una medida sistemática de las competencias cívicas de los ciudadanos.

Prácticas asociativas y competencias cívicas

El análisis de los efectos políticos de las organizaciones sociales no es una tarea sencilla. Su diversidad de propósitos, de estructura y de alcances las hacen un objeto móvil y difícilmente aprehensible. Para abordar su estudio las alternativas disponibles son de tres tipos: análisis de caso, investigaciones enfocadas a un grupo o conjunto específico de organizaciones o asociaciones, o bien encuestas que tengan como unidad de análisis a las organizaciones, o a los individuos y sus trayectorias asociativas. Cada una de estas alternativas tiene ventajas y desventajas.

Los estudios de caso de las organizaciones sociales permiten comprender a fondo su estructura, valores y funcionamiento en general. Sin embargo, no permiten tener una visión más representativa de lo que acontece en un contexto social dado. Puede suceder, por ejemplo, que

la organización elegida para ser estudiada en profundidad sea un caso atípico en ese contexto.

Los estudios que se proponen analizar a un conjunto de organizaciones específicas tienen la ventaja de que pueden describir a fondo sus dinámicas y sus efectos. Estos estudios pueden equipararse a los estudios de caso en la profundidad con la que pueden abordar sus unidades analíticas. Tienen además la ventaja adicional de que proporcionan una visión más amplia del entorno y sus “ecologías” asociativas. Este tipo de estudios, sin embargo, requiere una cantidad mayor de recursos [tanto materiales como humanos] de los que pueden ser necesarios para los estudios de caso.

Una tercera opción para conocer las dinámicas asociativas de una sociedad es utilizar una encuesta dirigida a un grupo numeroso de organizaciones sociales. Sin duda, esta estrategia permite tener una visión más amplia del panorama asociativo en un momento dado. Para llevar a cabo estos estudios, sin embargo, también hace falta una buena cantidad de recursos e información. Es necesario saber qué tipo de organizaciones entrarán en la muestra y cuáles no. Un punto flaco de esta alternativa [si es que puede compararse con los beneficios que aporta] es que deja de lado las dinámicas asociativas menos estructuradas. En países como México, con una tradición de asociativismo incipiente, un estudio que busque organizaciones consolidadas puede dejar fuera diversas iniciativas menos establecidas.

Otra vía es la de encuestar a la población en general. Esto permite indagar en la información que cada individuo puede proporcionar acerca de sus experiencias de asociación y participación. Un notorio inconveniente de esta estrategia es que no genera información acerca de las organizaciones sociales. Solamente aporta datos acerca de las prácticas asociativas de los individuos encuestados. La ventaja que tiene este

tipo de estudios es el carácter representativo y general de la información que proporciona. Adicionalmente, permite observar la relación que hay entre otras variables medibles a escala individual —información política, ideología, etc.— con las trayectorias asociativas de los entrevistados. Esta vía es la que se emplea en este trabajo.

Prácticas asociativas: una tipología

La Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003 proporciona una amplia variedad de reactivos que indagan en las prácticas asociativas de los mexicanos.¹⁰ Sin embargo, esta misma variedad hace difícil su manejo. Se puede comenzar por clasificar los indicadores de interés. Una primera cuestión es determinar con base en qué criterio hacer la clasificación. ¿Qué categorías deben contener a quienes han dado dinero a la Cruz Roja y a quienes han formado parte de una organización de vecinos? Otra cuestión es establecer cuántas categorías se deben definir. Obviamente, es deseable que el número de categorías sea inferior al número de variables observadas. Lo que no está claro es si deben ser dos, tres o más categorías. Una tipología previamente definida de las actividades asociativas puede servir. Pero si los indicadores no se adaptan del todo a los criterios de esa tipología se puede incurrir en clasificaciones forzadas.

La estrategia que he seguido es la de hacer un análisis factorial con el método de componentes principales. Se trata de un método estadístico que permite identificar variables latentes o dimensiones subyacentes a un número dado de variables. De esta manera, en lugar de tener, por ejemplo, veinte o más reactivos, cuyas relaciones conceptuales entre sí no están definidas, se puede tener un número menor de variables [digamos cuatro o cinco, como sucede en este estudio]. El análisis factorial, además de reducir el número de variables, tiene la ventaja

de que las agrupa en factores conceptualmente relacionados. La tarea del analista es, entonces, identificar las dimensiones conceptuales en juego. Los resultados de este análisis se pueden observar en el Cuadro 1 del Anexo.

Para el análisis se seleccionaron veintidós reactivos que indagan acerca de las formas de participación de cada individuo —la primera columna del Cuadro 1 presenta una lista de ellos.—¹¹ Por ejemplo, se preguntaba si alguien ha formado parte de un partido político, una agrupación religiosa, o una institución de beneficencia. También se incluyeron preguntas que averiguan la manera en que cada participante en la encuesta ha participado socialmente. Sea enviando mensajes por computadora a favor de una causa o haciendo donaciones a organizaciones sociales, entre otras posibilidades.

¹⁰ Esta encuesta es la segunda aplicación de un instrumento que, con fines de “diagnosticar sistemáticamente las peculiaridades de la cultura prevaleciente en el país”, realizó la Secretaría de Gobernación (www.gobernacion.gob.mx). El diseño de la muestra fue realizado por el INEGI. Se trata de un diseño probabilístico, estratificado y por conglomerados, que tiene por unidad de selección a la vivienda y por unidad de observación al residente habitual mayor de 18 años. El operativo de campo fue realizado en febrero de 2003. La encuesta se compone de 4,580 entrevistas válidas. El nivel de representatividad es nacional, con un nivel de confianza del 90 por ciento y un error estimado del 5.2 por ciento.

Una observación adicional: en este trabajo, a fin de priorizar la exposición del argumento, dejo de lado las especificaciones técnicas del análisis. También he dejado de detallar los criterios para la codificación de los reactivos y la formulación de las variables. Sin embargo, estas operaciones están disponibles, previa solicitud al autor, para quien tenga interés en ellas.

¹¹ Los reactivos seleccionados para este análisis son los que corresponden a la pregunta 46 del cuestionario de la encuesta —“Alguna vez usted ha llevado a cabo las siguientes acciones...”—, y a la pregunta número 51 —“Dígame por favor si usted forma o ha formado parte de alguna de las siguientes organizaciones”—.

El análisis identifica cinco factores principales. En conjunto explican el 45.4 por ciento de la variación existente. Esto quiere decir que del total de variabilidad asociada con las formas de participación social de los encuestados, casi la mitad es explicada por los cinco factores seleccionados. Entre ellos, el factor 1 es el más importante: por sí mismo explica el 21.6 por ciento de la varianza total; es decir, este factor da cuenta de casi la mitad de la variación explicada por los cinco factores identificados. Los restantes cuatro factores explican, respectivamente, el 7.8, 5.6, 5.4 y 4.9 por ciento de la varianza total. Una descripción de cada uno de estos factores se presenta enseguida:

Factor 1: *Asociativismo*. Las variables que presentan una correlación más estrecha con este factor son las que reportan la participación en organizaciones de ciudadanos; la participación en organizaciones de vecinos, colonos y condóminos; la participación en alguna agrupación religiosa; la participación en alguna agrupación de ayuda social; la participación en alguna institución de beneficencia, y la participación voluntaria en alguna actividad a favor de la comunidad. Por el tipo de actividades asociadas con este factor, se ha denominado “asociativismo”. Se define, por lo tanto, como una forma de participación en organizaciones relativamente formalizadas e institucionalizadas, cuyos fines son predominantemente de carácter civil y social.

Factor 2. *Activismo*. Este factor agrupa actividades como enviar o firmar cartas en apoyo a una causa; enviar mensajes por computadora a favor de una causa; participar en actos de apoyo a una causa; recaudar fondos con el mismo fin; hacer donativos o prestar ayuda a alguna organización social, y enviar dinero a los medios de comunicación para apoyar alguna causa. Se le ha denominado “activismo” por que denota una forma de participación de tipo individual,

con respecto a fines y propósitos concretos, a través de acciones claramente identificadas, que no implican continuidad temática ni temporal.

Factor 3. *Filantropía*. Se da el título de “filantropía” a este factor por que las variables que se le asocian remiten a acciones que pretenden aliviar a grupos o personas en situaciones adversas. Las variables que se agrupan en torno a este factor son: dar dinero a la Cruz Roja; auxiliar a un desconocido; hacer donaciones en caso de un desastre; enviar dinero a los medios de comunicación para apoyar a una causa; y participar voluntariamente en bien de la comunidad. Un comportamiento que quedaría enmarcado en este factor es, por ejemplo, hacer donaciones al “Teletón”.

Factor 4. *Participación política*. Las prácticas asociativas que se asocian con este factor son las de formar parte de agrupaciones políticas y/o partidos políticos. En menor medida está presente el formar parte de sindicatos.

Factor 5. *Asociativismo profesional/recreativo*. El último factor agrupa actividades como las de formar parte de alguna agrupación profesional —barras de abogados, por ejemplo—, de alguna asociación de arte y cultura, de alguna agrupación de pensionados y jubilados, o de un sindicato. A diferencia de los factores anteriores, el sentido de éste es más ambiguo. Por un lado, contiene actividades como las de formar parte de un sindicato o de una agrupación profesional. Esto sugiere que el propósito asociativo que subyace es el de la agregación de intereses laborales o profesionales. También contiene actividades propiamente recreativas o de esparcimiento. A pesar de esta ambigüedad será tomado en cuenta en el análisis pues supone prácticas asociativas distintas a las de los factores anteriores.

Competencias cívicas

La conceptualización de las competencias cívicas ha seguido un procedimiento similar al empleado para las prácticas asociativas. Los resultados se muestran en el Cuadro 2 del Anexo.

Fueron incluidos en el análisis trece reactivos de la ENCUP 2003. Los reactivos fueron seleccionados de manera que cubrieran un espectro temático amplio. Los factores principales que se identificaron son cuatro. El total de varianza explicada es de 40.1 por ciento. El factor 1 es el que concentra una proporción mayor de varianza explicada, con 13.7 por ciento. Los restantes explican, respectivamente, el 9.7, 8.4 y 8.1 por ciento de la varianza total. La clasificación resultante se compone de estas categorías:

Factor 1. *Habilidades políticas*. Este factor reúne a las variables que explican las capacidades de los individuos para involucrarse en la política desde su vida cotidiana. Contiene una medida de la información política individual, de la disposición que se tiene para participar en un diálogo que toca temas políticos, del sentido de que los ciudadanos son corresponsables de las tareas emprendidas por el gobierno, y de la percepción que los ciudadanos en general pueden tener influencia efectiva en la conducción de la política. Cabe señalar que la medida de confianza interpersonal presenta una asociación débil con cada uno de los factores identificados.

Factor 2. *Valoración de la libertad*. Las variables asociadas con este factor dan cuenta de una dimensión presente en la tradición del liberalismo político: la convicción de que el poder político no puede abusar de los ciudadanos ni coartar su libertad. Con una asociación positiva están dos reactivos: a) el desacuerdo con la idea de que los funcionarios públicos pueden beneficiarse de su cargo si

hacen bien las cosas, y b) el desacuerdo con la idea de que se puede sacrificar la libertad de expresión a cambio de mejoras económicas. Dos reactivos más presentan una asociación negativa —esto es que se correlacionan fuertemente con este factor, pero en un sentido opuesto—. Son los siguientes: a) acuerdo con la afirmación de que unos cuantos líderes harían más por el país que todas las leyes y promesas, y b) acuerdo con que el gobierno intervenga en la decisión de una persona de asociarse con otras.

Factor 3. *Aceptación del pluralismo y la divergencia*. Otra característica del pensamiento liberal está presente en este factor: la aceptación de que intereses e identidades diferentes a los propios merecen el mismo reconocimiento. Las variables asociadas con este factor son tres. Las primeras dos aluden directamente a los valores de tolerancia y pluralismo. Una de ellas pregunta por el acuerdo con que alguien con ideas distintas a las propias las exponga en la televisión. La segunda refleja el acuerdo con que los homosexuales participen en política. La tercera variable introduce un elemento contencioso en este factor. Esta variable pregunta por el acuerdo que se tiene con respecto a que un grupo de personas realicen acciones de protesta cuando sus demandas son legítimas.

Factor 4. *Apoyo a la democracia*. Este factor concentra a quienes consideran preferible, como forma de gobierno, a una “democracia que respete los derechos de todas las personas, aunque no asegure el avance económico”.

¿Escuelas de democracia?

Tocqueville le atribuyó a la vida asociativa de los estadounidenses del temprano siglo XIX efectos favorables en la democracia.¹² Si esta tesis pudiera generalizarse, se esperaría una

¹² Véase: Alexis de Tocqueville. 1957 [1835]. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica (2ª edición), pp. 437-477 y 480-484.

fuerte asociación entre las variables que se agrupan bajo el concepto de “prácticas asociativas” con las que se refieren a las “competencias cívicas” de los ciudadanos. Esta tesis, no obstante, no es del todo convincente — incluso de manera intuitiva. Se esperaría que cierto tipo de actividades asociativas estén más relacionadas con los valores democrático-liberales que otras. Por ejemplo, no es pensable encontrar puntuaciones muy altas en alguna escala de tolerancia entre los grupos que se organizan para “cazar” migrantes indocumentados en la frontera de Arizona con México.

En este caso, dado que el proceso de conceptualización de las variables ha sido inductivo, he considerado pertinente identificar las asociaciones que hay entre ellas también de manera inductiva. El Cuadro 3 del Anexo proporciona una medida de asociación entre las prácticas asociativas y las competencias cívicas de los mexicanos que reporta la ENCUP 2003. Diversos hallazgos son relevantes. El primero es, como era de esperarse, que no todas las prácticas asociativas observadas tienen relación con los valores de una cultura pública de la democracia. Es decir, la participación en México no funciona, por sí mismo, como un mecanismo de socialización democrática. Lo que presenta interés es saber qué tipo de prácticas se asocian con competencias cívicas específicas.

El Cuadro 3 muestra que el asociativismo tiene una relación significativa con las habilidades políticas. El grado de asociación estadística es mínimo, pero la probabilidad de que esa asociación se deba al azar es mucho más baja. Es apropiado considerar, entonces, que quienes han formado parte de agrupaciones religiosas, comités de vecinos o instituciones de beneficencia, entre otras, se informan y discuten sobre política, se conciben corresponsables de los problemas públicos y consideran que los ciudadanos pueden influir en la conducción del

gobierno. Estas mismas personas opinan que la democracia es la mejor forma de gobierno, aunque “no asegure el avance económico”. El grado de relación entre ambas variables, sin embargo, es bastante bajo. Lo que llama la atención, por otra parte, es que este tipo de prácticas asociativas se relaciona negativamente con la valoración de la libertad y la aceptación del pluralismo. Es decir, se considera aceptable que quienes ocupan cargos públicos puedan promover sus propios intereses, mientras que se considera inaceptable que personas con distintos valores e identidades tengan los mismos derechos civiles y políticos.

La variable “activismo” presenta un patrón distinto. Por un lado, es la variable que tiene una relación relativamente más pronunciada con el desarrollo de habilidades políticas (0.23).¹³ “Activismo” designa a las formas de participación que se originan en la iniciativa propia de los individuos, y que consiste en tomar acciones para solucionar problemas concretos —sin que ello comprometa al participante a continuar apoyando la “causa” en un futuro—. La relación que tiene esta forma de participación con el desarrollo de habilidades políticas no es para sorprenderse. Quienes están al tanto de lo que ocurre en su entorno social y político podrán sentirse motivados para participar, a través de distintas vías, a favor de alguna causa. Es de destacar, al mismo tiempo, que esta variable se asocia positivamente con la valoración de la libertad y el valor de la tolerancia. Los individuos que han tenido experiencias de participación “activistas” —en los términos definidos en este trabajo— parecen tener también actitudes más liberales. Hay que mencionar, además, que esta variable no se asocia, ni a favor ni en contra, con el apoyo a la democracia.

¹³ En general, los niveles de asociación entre las variables son muy bajos. Sin embargo, la probabilidad de equivocarse al inferir una asociación entre dos variables es, en la mayoría de los casos, mucho menor al 1 por ciento.

“Filantropía”, la variable que mide la disposición a hacer donaciones y contribuciones para favorecer a las personas y grupos vulnerables, se relaciona positivamente con las habilidades políticas. También presenta una asociación positiva, si bien mínima y apenas significativa, con la valoración de la libertad y la aceptación del pluralismo. Quienes están dispuestos a “dar”, tal parece, se mantienen bien informados, se atribuyen eficacia política, rechazan la corrupción y el abuso político, y son tolerantes hacia el pluralismo.

La participación en partidos y asociaciones políticas, a su vez, está relacionada con el desarrollo de habilidades políticas. Es revelador, asimismo, que no tiene asociación con los valores del liberalismo político ni con el apoyo a la democracia. La experiencia de participación en estas organizaciones, contrario a lo que pudiera pensarse, carece de relación con las competencias explícitamente relacionadas con una cultura pública de la democracia. Pensándolo bien, estos resultados confirman lo que suele pensar el sentido común: que los políticos profesionales ensalzan los valores de la democracia liberal “de dientes para afuera”.

Finalmente, el “asociativismo profesional/recreativo” tiene relaciones significativas con las cuatro dimensiones de las competencias cívicas que se están observando. Hay tres asociaciones positivas: con las habilidades políticas, la valoración de la libertad y la tolerancia del pluralismo. Hay también una relación negativa con el apoyo a la democracia. El tipo de prácticas asociativas que se miden con esta variable dificulta la interpretación. Probablemente la membresía en agrupaciones profesionales favorezca el rechazo a la corrupción en las funciones públicas; probablemente la participación en agrupaciones de arte y cultura influya a favor de la tolerancia; y tal vez la pertenencia a agrupaciones tradicionalmente más jerárquicas y corporativas, como los

sindicatos, o la experiencia de vivir con una pensión magra, como los integrantes de las agrupaciones de jubilados, influyan en preferir el “avance económico” por encima de los “derechos ciudadanos”.

Es momento de hacer un balance general. Un hallazgo relevante es que los cinco tipos de participación se asocian positivamente con el desarrollo de habilidades políticas. Esto equivale a suponer que quienes tienen experiencias de participación y asociativismo también cuentan con información política y con sentido de eficacia y corresponsabilidad. El análisis realizado permite identificar esta asociación, pero no permite concluir si las prácticas asociativas influyen en el desarrollo de estas habilidades, o viceversa, si quienes tienen estas habilidades buscan oportunidades para participar.

El resultado más significativo, sin embargo, es el de que no existe algún tipo de práctica asociativa que se asocie positivamente, al mismo tiempo, con los valores liberales y con el apoyo a la democracia. La variable que se asocia positivamente con el apoyo a la democracia, simultáneamente se relaciona de forma negativa con la valoración de las libertades de los ciudadanos y con la aceptación del pluralismo en la sociedad. De forma paralela, una de las variables que presenta asociaciones positivas con las dimensiones del liberalismo tiene una relación negativa con el apoyo a la democracia —asociativismo recreativo/profesional—. En el caso de “activismo” y “filantropía”, hay evidencia de una relación positiva con competencias cívicas liberales, pero no parece haber relación con el apoyo a la democracia. La participación en partidos políticos, irónicamente, es el caso extremo: no tiene relación con las inclinaciones democráticas, no parece oponerse a que los funcionarios se beneficien de sus puestos, ni se asocia con el apoyo a las libertades de expresión y asociación de los ciudadanos.

Lo que se observa es que el desarrollo de competencias cívicas sigue patrones divergentes. La valoración de los derechos a la libertad de expresión y asociación, y el rechazo al uso arbitrario y particularista del poder político, se encuentran en formas de participación poco estructuradas en términos asociativos. Son las prácticas “activistas” y de “filantropía”, caracterizadas más por formas de participación individual que colectiva, donde hay una relación con los valores liberales. Por otra parte, la variable que hace referencia a formas de participación en organizaciones más estables, y que manifiesta relación con la valoración de las libertades, parece estar orientada a actividades poco relacionadas con la gestión pública — Asociativismo profesional/recreativo—. Las agrupaciones profesionales, por ejemplo, pueden mirar más al mercado que al Estado, mientras que las otras que se integran en esta variable parecen orientadas hacia la reproducción de los espacios sociales y culturales.

En este contexto, no deja de ser revelador que la participación en organizaciones o en relaciones asociativas más estructuradas y con mayor vinculación con la gestión pública, no se asocie con los valores democrático liberales. El asociativismo tiene relación con la democracia, pero no con las libertades civiles o la aceptación del pluralismo. La participación en organizaciones políticas formales no se vincula con ninguno de esos valores. Cabe preguntarse, entonces, en qué medida la difusión de una cultura pública de la democracia está en tensión con estas agrupaciones y organizaciones. Ofrecer una respuesta adecuada requiere analizar a con detenimiento casos específicos.

Conclusiones

Los efectos diferenciales de las prácticas asociativas en las competencias cívicas de los

ciudadanos es un tema que merece más atención. Especialmente en países como México, de reciente democratización y con una arraigada cultura de autoritarismo, es pertinente identificar con precisión el papel que desempeñan la participación y las organizaciones sociales en el fortalecimiento de la democracia.

En este trabajo propuse una conceptualización inductiva de las prácticas asociativas y de las competencias cívicas de individuos radicados en México. Empleando información de la Encuesta Nacional de Cultura Política 2003, identifiqué cinco tipos de prácticas asociativas: “asociativismo”, “activismo”, “filantropía”, “participación política”, y “asociativismo profesional/recreativo”. De la misma manera, las dimensiones del concepto de competencias cívicas que surgieron del análisis son las siguientes: “habilidades políticas”, “valoración de la libertad”, “aceptación del pluralismo” y “apoyo a la democracia”.

Los principales resultados pueden sintetizarse en tres puntos. El primero es que se aporta evidencia a favor de la intuición de que diversos patrones asociativos se relacionan de manera diferenciada con las competencias cívicas de los ciudadanos. Es decir, si una persona participa en un partido político tenderá a desarrollar habilidades y valores distintos a los de una persona que forma parte de una agrupación religiosa, o a los de quienes participan donando dinero a favor de ciertas causas. La segunda conclusión es que los cinco tipos de prácticas asociativas identificados en este trabajo se relacionan positivamente con la adquisición de información, sentido de eficacia y otras habilidades políticas. Por último, no se detecta algún tipo de práctica asociativa que se relacione positivamente, al mismo tiempo, con competencias cívicas democráticas, y con competencias cívicas liberales. Esto significa que los componentes principales de una cultura pública del Estado democrático de derecho —la

valoración de la soberanía popular, la protección de las libertades y la tolerancia— están presentes de forma disociada entre las distintas formas de participación y asociación. Algunas actividades asociativas favorecen el apoyo a la democracia, pero no los valores liberales; y viceversa. Desde luego, no es responsabilidad de las organizaciones sociales ni de otras formas de participación promover el listado completo de valores democráticos. Pero no es menos importante saber a qué se debe que ciertas prácticas asociativas fomenten ciertos valores públicos y no otros. Por lo pronto, cabe llamar la atención con respecto a las maneras diferenciadas en que la participación social está dando forma a una cultura pública de la democracia en México.

A partir de los resultados expuestos resalta la necesidad de investigar con mayor detenimiento las competencias cívicas que emergen de las prácticas asociativas de los ciudadanos. Una manera es refinar los análisis expuestos en este documento. Lo que se ha presentado tiene un carácter todavía exploratorio. Otra vía es adentrarse en el conocimiento de la vida asociativa de personas y grupos específicos. El desafío es explicar mejor las contribuciones de las asociaciones sociales a la difusión de una cultura pública de la democracia.

Referencias bibliográficas

Benhabib, Seyla. 1996. "Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy". *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Editado por Seyla Benhabib. Princeton: Princeton University Press, pp. 67-94.

Cohen, Jean, y Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.

Cohen, Joshua. 1997. "Procedure and Substance in Deliberative Democracy". *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Editado por James Bohman y William Rehg. Cambridge y Londres: MIT Press, pp. 407-438.

Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Habermas, Jürgen. 1998. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Ostrom, Elinor, y T.K. Ahn. "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: Capital social y acción colectiva". *Revista Mexicana de Sociología*. México: IIS-UNAM, vol. 65, núm. 1., enero-marzo del 2003.

Tocqueville, Alexis de. 1957 [1835]. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica (2ª edición).

Salamon, Lester y Helmut K. Anheir (eds). 1998. *The Emerging Sector Revisited*. The John Hopkins University Press.

Warren, Mark. 2001. *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press

Young, Iris Marion. 2000. *Inclusión and Democracy*. Oxford: Oxford University Press

ANEXOS

CUADRO 1
Participación social y prácticas asociativas en México 2003.
Análisis de factores por componentes principales

Actividades/ organizaciones	<i>Asociacionismo</i>	<i>Activismo</i>	<i>Filantropía</i>	<i>Participación política</i>	<i>Profesional/ recreativo</i>
Organización de ciudadanos	.667				
Organización de vecinos, colonos y condóminos	.625				
Agrupación religiosa	.605				
Agrupación de ayuda social	.593				
Institución de beneficencia	.458				
Cooperativa					
Enviar o firmar cartas para apoyar una causa		.627			
Enviar mensajes por computadora		.616			
Actos de apoyo a causa		.571			
Recaudación de fondos para una causa		.526			
Hacer donativos o prestar ayuda a alguna organización social		.512			
Dar dinero a la Cruz Roja			.717		
Auxiliar a desconocido			.634		
Hacer donaciones en caso de desastre			.626		
Enviar dinero a medios para apoyar una causa		.369	.382		
Participación voluntaria en bien de la comunidad	.353		.353		
Integrante de partido político				.829	
Integrante de agrupación política				.764	
Integrante de una agrupación profesional					.576
Integrante de alguna organización de arte y cultura					.554
Integrante de una organización de pensionados y jubilados					.537
Integrante de un sindicato				.394	.485
% Varianza explicada	21.6	7.8	5.6	5.4	4.9
% Varianza acumulada por los 5 factores	45.4				

Fuente: Elaboración propia con base en ENCUP 2003

CUADRO 2
Competencias cívicas
Análisis de factores por componentes principales

	Habilidades políticas	Valoración de la libertad	Aceptación del pluralismo	Apoyo a la democracia
Disposición a discutir sobre política	.655			
Información política	.611			
Sentido de eficacia política	.583			
Sentido de corresponsabilidad	.408			
Confianza interpersonal				
Desacuerdo con la corrupción de los funcionarios públicos		.645		
Valoración de la libertad de expresión		.547		
Acuerdo con la expresión: <i>“Unos cuantos líderes decididos harían más por el país que todas las leyes y promesas”</i>		-.500		
Acuerdo con la intervención del gobierno en la decisión de una persona de asociarse con otras		-.449		
Acuerdo con permitir opiniones distintas a las propias en la televisión			.654	
Acuerdo con permitir que homosexuales participen en política			.561	
Aprobación de acciones de protesta contra el gobierno			.483	
Apoyo a la democracia				.709
% Varianza explicada	13.7	9.7	8.4	8.1
% Varianza acumulada por los 5 factores	40.1			

Fuente: Elaboración propia con base en ENCUP 2003

CUADRO 3
Prácticas asociativas y competencias cívicas: asociaciones bivariadas¹
(N= 2,622)

	Habilidades políticas	Valoración de la libertad	Aceptación del pluralismo	Apoyo a la democracia
Asociativismo	.093 p=.000	-.086 p=.000	-.101 p=.000	.038 p=.049
Activismo	.237 p=.000	.068 p=.001	.077 p=.000	-.029 p=.144
Filantropía	.175 p=.000	.041 p=.037	.039 p=.043	-.030 p=.124
Participación política	.060 p=.002	-.017 p=.393	-.006 p=.767	.019 p=.329
Profesional /recreativo	.099 p=.000	.114 p=.000	.056 p=.004	-.047 p=.015

Fuente: Elaboración propia con base en ENCUP 2003

¹Coeficiente de correlación Rho de Spearman

V. Entre la colaboración y la dependencia, la acción de las organizaciones no lucrativas con trabajo en VIH-SIDA de la Ciudad de México ¹

Alberto Hernández Baqueiro²

Resumen

A continuación se presenta una línea cronológica que relaciona tres ejes temporales paralelos: el de los acontecimientos que marcan la evolución de la problemática VIH-SIDA a nivel internacional, con atención en los EUA; el eje de modificaciones del entorno nacional, especialmente la acción del Estado y el eje de la acción de las organizaciones mismas. Empieza en 1978 y termina en 2005. El entorno obliga a las organizaciones a adaptarse, ofrecer ciertos servicios, seguir ciertas estrategias, establecer cierta clase de vínculos con otras entidades, en particular con el Estado. Los motivos éticos se dan en el momento de la fundación y a lo largo de su trabajo se ponen en ejercicio con más o menos claridad y eficacia, de acuerdo a cada historia adaptativa. Pueden identificarse tres grupos de organizaciones que surgen con perfiles distintos al comienzo, en la parte crítica y la parte final-médica de la problemática. La relación con el Estado es compleja, de cooperación en las mejores ocasiones. El motor principal de la capacidad organizativa es la confianza y los valores compartidos.

Advertencia e inicio

El interés de los autores de este documento es la ética que puede observarse en la vida real. En particular, nos interesa saber cuál es la ética que de hecho opera cuando las personas actúan en la sociedad de la que formamos parte, precisamente en estos tiempos. Conservamos la noción tradicional de que la ética es una búsqueda, principalmente intelectual, para descubrir cómo se logra la vida buena humana. Por otra parte, no nos ocupamos en este momento de la ética del individuo cuando se considera en sí mismo, sino que queremos descubrir cuáles son las condiciones de la vida buena en una sociedad compleja, para la cual no basta con la acción individual sino que hace falta una capacidad de actuar en relación con otros. No obstante, no se trata aquí de la acción política, o no como se la entiende comúnmente, esto es, no se trata del actuar en relación con el poder político, sino de la acción moral en relación con los demás sujetos humanos. En nuestra opinión, el interés por este aspecto de la acción moral nos conduce a preguntarnos acerca de la acción ética en las organizaciones, es decir, acerca de la calidad ética de las acciones llevadas a cabo por las organizaciones humanas. Sin embargo, remitimos a otro momento la discusión filosófica acerca de la naturaleza de

¹ Este documento es parte de un proyecto de investigación sobre la sociedad civil en México amparado por la Cátedra de Ética, y Sociedad Civil del Tecnológico de Monterrey. El equipo de investigación está formado por Michel Martell, Juan Mario Ramos, José Tadeo Olivarría y Lëila Oulhaj. **Esta investigación contó con un patrocinio del Instituto Nacional de Desarrollo Social a través de su Programa de Coinversión Social en 2005.**

² Alberto Hernández. Profesor investigador en el Centro de Investigación en Humanidades, Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, albherna@itesm.mx

la “agencia moral” de la organización, que ahora simplemente se postula. Asimismo, nos situamos en una perspectiva algo diferente de lo que nos parece que sugieren expresiones como “responsabilidad social corporativa” o “transparencia”.

El estudio del que este escrito forma parte se refiere a organizaciones mexicanas que trabajan en la Ciudad de México atendiendo a la problemática del VIH-SIDA. La selección del sujeto de estudio sólo es parcialmente arbitraria y táctica. Con mucho, el número mayor de entidades dedicadas a dicha problemática, tanto públicas como privadas, se encuentra en esta ciudad³. Obtener una descripción adecuada de lo que pasa aquí en relación con las organizaciones, dará una idea bastante cercana sobre la situación de este sector en su alcance nacional, si bien las condiciones de una organización particular fuera de la capital puede ser muy distintas a las que se encuentran aquí.

El insumo fundamental para este trabajo ha sido la investigación de campo apoyada en visitas a un grupo representativo de organizaciones, una serie de entrevistas en profundidad a los directivos de las mismas y revisiones documentales. Los detalles de la metodología se omiten en este escrito por razones de espacio y por no ser sustanciales para lo que se quiere comunicar en él.⁴ (véase figura 1)

El sentido de la figura 1

En la figura 1 (página XXX) se resumen los factores más importantes que identificamos a lo largo de una línea de tiempo en tres niveles de entorno de las organizaciones dedicadas al VIH-SIDA. La línea comienza en el año 1978, año en el cual se conocieron los primeros casos de la enfermedad en los Estados Unidos, y termina en 2005.

La sugerencia de la figura es que se puede dibujar tres líneas de acontecimientos paralelos. La primera de ellas aparece como un entorno remoto, en el cual los movimientos se dan en el ámbito de acción de organismos internacionales, particularmente los ligados a la Organización de las Naciones Unidas (la Organización Mundial de la Salud, OMS, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, principalmente), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y/o, en otro nivel, en los Estados Unidos de América. Una palabra sobre el porqué Estados Unidos: ocurre que, de hecho, los sucesos en ese país tienen una influencia importante y muy directa en relación con la enfermedad a nivel mundial,⁵ como dinámica internacional y también en relación con lo que pasa al nivel privado, en las organizaciones civiles y, eventualmente, en las organizaciones mexicanas. En esta línea, en particular, no se trata solamente de un antecedente histórico o anecdótico, sino que hay un precedente importante para las organizaciones mexicanas en cuanto se refiere a las estrategias de combate a la enfermedad, las formas de organización y las maneras de conceptualizar el problema y las acciones que éste requiere. Las razones de esta influencia están

³ En esto, y quizás en otros sectores, se da un fenómeno de concentración doble: no sólo se concentran las organizaciones en el D.F., sino que incluso más: dentro de la ciudad se da una centralización en el territorio de la delegación Cuauhtémoc, que ella sola alberga alrededor de la mitad de las organizaciones dedicadas al VIH-SIDA en la ciudad.

⁴ Para más referencias metodológicas sobre este proyecto el lector interesado puede referirse a nuestro trabajo anterior (Alberto Hernández, “Estructura ética y cultura organizacional. ¿Formalización o compromiso? Reflexiones sobre un estudio de caso”, 2005).

⁵ Por un lado, la investigación médica y farmacológica norteamericana es la más abundante. Por otro, se dio una importante colaboración entre la OPS y los Institutos Nacionales de Salud de los Estados Unidos desde 1984, que derivó en una asistencia técnica muy cercana hacia la OPS y por consiguiente hacia la región.

relacionadas con la cercanía de los Estados Unidos con México, que se manifiesta de manera intensa en la problemática que nos ocupa.

La segunda línea de acontecimientos se refiere al entorno nacional de las organizaciones. El principal actor en ese entorno, aunque no el único, es el Estado mexicano. El Estado actúa en estos casos, sobre todo, a través de las instituciones públicas de salud, principalmente la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, algunos de los institutos nacionales de salud y el Consejo Nacional para el SIDA, hoy llamado Censida. En el caso de las organizaciones de la Ciudad de México un actor principal es el programa del Gobierno del Distrito Federal para la atención del SIDA, especialmente a partir del año 2000.

La tercera línea paralela corresponde a las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a este tema de manera preponderante. En la figura se incluyen solamente las organizaciones representativas incluidas en un estudio del cual es parte este documento.

A continuación se narra sumariamente el despliegue de estas tres líneas de tiempo, con la intención de sugerir la manera como los sucesos ocurridos en las dos primeras líneas, principalmente, operan a la manera de entornos ante los cuales las organizaciones tienen que adaptarse y responder, desarrollando mecanismos u órganos adaptativos en respuesta a las circunstancias cambiantes. También, estos entornos influyen sobre la capacidad de las organizaciones para realizar sus objetivos y sus posibilidades para movilizar recursos y personas. Dos aspectos fundamentales cuando se habla de las OSC.

Al principio fueron los setenta

Cuando se encontraron los primeros casos de enfermos inmunodeficientes no se sabía qué ocasionaba la enfermedad ni había una designación para ella. Solamente a finales de los setenta, cuando se empezó a establecer en los Estados Unidos una asociación entre algunos de los primeros casos y la población homosexual masculina se empezó a hablar de un “cáncer rosa” y de un “Gay Related Immuno Deficiency” (GRID). Esta asociación indebidamente parcial de una enfermedad con una población, empleada de maneras no siempre coherentes, fue reforzada por la prensa que se generó a partir de que la enfermedad pasó al conocimiento del gran público, y es uno de los factores culturales que hacen fascinante el estudio del VIH-SIDA. Algunos de los temas que todavía hoy se manejan en la agenda de los movimientos y organizaciones en este campo, tales como “estigma”, discriminación, intolerancia y otros semejantes, tuvieron su comienzo en aquellas primeras incongruencias en el manejo del fenómeno.

Para esos momentos todavía no se tenían noticias de casos en territorio mexicano. En realidad, no había información sobre el agente patógeno causante de la enfermedad ni sobre las formas de transmisión de la misma. Por tanto, a pesar de la vecindad entre los Estados Unidos y México, no parecía haber un peligro cercano, y no tenemos registro de ninguna acción preventiva por parte de ninguna entidad mexicana.

Al nivel de las organizaciones, hemos encontrado que algunas de las que siguen teniendo un papel significativo en la atención de la enfermedad ya existían antes de la aparición de ésta en México. De las organizaciones que incluimos en el estudio hay dos que ilustran esa situación. La primera, Árbol de la Vida, inició

sus actividades en 1978 y estaba orientada a los enfermos incurables. Esto implica que en primer lugar su actividad no era específicamente la atención del SIDA, pero conforme se presentó el problema este tipo de pacientes ocuparon cada vez mayor espacio de su actividad, hasta llegar al punto de que solamente eran atendidos enfermos de SIDA, lo que también representó una opción ética para la organización, pues enfermos de otros padecimientos se rehusaban a compartir espacios con los pacientes de SIDA. Desde el punto de vista de la acción moral, el caso de Árbol de la Vida ilustra una serie de contenidos éticos de gran valía. Hay mucho de altruismo en esta historia, pero también de amistad, importantes dosis de fe, capacidad de esfuerzo y sencillez para dejarse ayudar y para aprender. Entre los años 1992 y 1994 se dio una colaboración muy importante, una suerte de alianza, entre esta iniciativa y Ser Humano, uno de los primeros albergues específicos para enfermos de SIDA. Desde hace pocos años los pacientes del Árbol empiezan a diversificarse nuevamente, y en la medida que baja la demanda de servicios por parte de los enfermos de SIDA, es posible que esta institución se distancie más de las dinámicas propias de este sector.

La segunda organización que tuvo una reorientación de sus actividades originales debido al surgimiento de la enfermedad nos lleva a un terreno muy diferente. En la segunda mitad de los setenta existió un incipiente movimiento de militancia homosexual en la capital mexicana. De la reorganización o desintegración de varios de los grupos y movimientos que entonces había surgió el Colectivo Sol, entre otros. Ya desde su nombre remite a un marco de referencias lejano al asistencialismo. En principio, el objetivo de la organización era la lucha por los derechos de la minoría sexual y otros relacionados con el movimiento de liberación homosexual. Cuando se hizo presente el SIDA en la sociedad mexicana y se dieron los primeros pacientes en la población homosexual de la ciudad, el

Colectivo Sol sufrió una rápida y violenta reorientación de sus actividades hasta el punto de convertirse en una entidad especializada en la problemática VIH-SIDA, si bien no en la atención de pacientes. Actualmente su campo de trabajo sigue siendo casi exclusivamente el de los aspectos sociales, legales, políticos, económicos de la enfermedad, y ha dado lugar a iniciativas a su interior que no se relacionan con el activismo homosexual, pero sí con las diversas poblaciones afectadas por la epidemia tales como mujeres y jóvenes. Es llamativa la originalidad de las primeras iniciativas para difundir información (ya en los ochenta), que fueron desde obras de teatro y publicaciones hasta charlas en bares, espacios abiertos y baños públicos. En el caso de Colectivo Sol y de otras organizaciones afines hubo motivaciones iniciales para el trabajo organizado vinculadas con vivencias donde el amor y el afecto juegan un papel importante. En ese sentido podría hablarse de motivos personales o individuales. Pero también hay un elemento de solidaridad y de acción cívica, que ya existía antes del brote de la enfermedad. Es una forma de solidaridad definida para un grupo particular que estaba reivindicando una agenda de lucha bastante específica, como el colectivo homosexual.

La explosión llegó en los ochenta

En el ámbito internacional los años ochenta comienzan con las designaciones provisionales de la enfermedad y con las primeras reacciones organizadas por parte de la sociedad. En esta situación la pregunta que proponemos es: ¿Cómo puede explicarse que la sociedad reaccione creando sus primeros órganos especializados en la atención de esta problemática? Una primera aproximación a la respuesta es que la sociedad reacciona en lugares sensibles. Algunos de los primeros y más llamativos casos de SIDA en los Estados Unidos se dan dentro de la población homosexual (lo que no forzosamente ocurre así en otros lugares:

África es el caso patente pero no el único). En ese país surgen las primeras organizaciones especializadas. Lo que sugerimos ahora es que la población homosexual era particularmente sensible al impacto de la enfermedad, tanto porque estaba afectando de modo evidente a algunos de sus integrantes como porque era una población con una capacidad de respuesta que posiblemente no se hubiera encontrado en otros segmentos poblacionales. En concreto, durante la década precedente los movimientos de liberación homosexual en los Estados Unidos conocieron un momento de enorme actividad, especialmente en algunos enclaves metropolitanos como Los Ángeles, San Francisco y Nueva York. Precisamente en esas ciudades la enfermedad golpeó más fuerte a las comunidades homosexuales y fue allí donde se dieron las primeras reacciones organizadas frente a la enfermedad. Estas reacciones no carecían de antecedentes, pues se apoyaron de alguna manera en las organizaciones homosexuales que habían creado o utilizado una capacidad de auto-organización (lo que podríamos aventurar que constituyó una diversidad de formas de capital social) en los años anteriores. Los vínculos de estas organizaciones con otros sectores sociales se pusieron en juego en varios momentos. En México, hubo una capacidad de convocatoria importante entre artistas, escritores y algunos pequeños empresarios, a mediados de los ochenta.

En este periodo se dan los primeros casos de la enfermedad en México. El Dr. Manuel Feregrino reportó en 1980 lo que sería el primer caso mexicano de SIDA. Muy rápidamente el número de pacientes aumenta y se convierten en un verdadero enigma para las instituciones de salud. Tan temprano como el año 1983 se forma un primer Comité de Prevención de la enfermedad con participación de las instituciones públicas y de ciudadanos, si bien, dicho cuerpo no atina a dar una respuesta clara,

que a la sazón nadie estaba en condiciones de barruntar, frente al nuevo padecimiento. En 1986 se asigna al Comité Nacional de Prevención del SIDA (Conasida) la función de establecer criterios y normas para el diagnóstico, tratamiento, prevención y control del VIH, aunque no tenía recursos propios sino que dependía de fondos de otros programas y de recursos externos.⁶ Es importante destacar que no hay una respuesta homogénea por parte de las instituciones públicas. Algunas de las tareas más loables en la atención de la enfermedad se dieron y se siguen dando, no obstante, en esas instituciones de salud. Allí, en 1983, se recibieron y atendieron los primeros casos, particularmente en el IMSS, el hospital de La Raza, el INDRE y el Instituto Nacional de la Nutrición. Desde esos momentos se comenzó a formar un núcleo primigenio de médicos que se especializaron en el tratamiento del SIDA a partir de un interés profesional personal y a un costo alto, también personal, ante la incompreensión o la hostilidad del resto del personal médico de las instituciones. Algunos de ellos optaron eventualmente por salir del sistema de salud público o colaboraron con las iniciativas civiles que brotaron a mediados de la década. Y también se da el caso de que los médicos mismos pueden resultar VIH positivos y reaccionar entonces con un compromiso moral altísimo hacia el problema.

Para el año 1983 la enfermedad adquiere por fin una identidad propia, cuando es descubierto el virus que causa la inmunodeficiencia y es designado ulteriormente por las siglas VIH. Este descubrimiento tiene un gran valor simbólico además de su evidente valor científico y médico. A partir de que se conoce al agente patógeno es completamente claro el carácter biológico del

⁶ Carlos Magis Rodríguez. "El gasto en la atención y la prevención del VIH-SIDA en México: tendencias y estimaciones 1997-2002", *Salud Pública de México*, vol. 47, núm. 5, septiembre-octubre de 2005, pág. 362.

problema y que se trata de una enfermedad y no de ninguna clase de acción divina o metafísica en castigo de determinadas personas o conductas, reales o supuestas. El descubrimiento se realiza casi simultáneamente en Francia y Estados Unidos, pero respecto a la polémica que se dio alrededor del descubrimiento quizás lo más importante es que contribuyó a la difusión hacia el gran público de información científica y médica acerca de la enfermedad. En ese mismo año surgen en Los Ángeles y San Francisco organizaciones dedicadas al tratamiento de la enfermedad que se extendieron rápidamente y se constituyeron en modelos de actuación para otras latitudes. Esta conexión es clara y manifiesta para México, tanto a nivel de los modelos de organización como a nivel de los individuos que las han encabezado. En palabras de uno de los pioneros del trabajo en VIH-SIDA en México:

“La integración del tema de VIH en México, en la sociedad civil, empieza a darse alrededor del 82. La integración del conocimiento, porque las organizaciones que estábamos trabajando en la liberación homosexual, sobre todo en Guadalajara, Tijuana y el Distrito Federal, teníamos muchísima relación con las organizaciones norteamericanas y con las publicaciones norteamericanas. Ahí fue donde nos llegó primero la noticia del GRID famoso ... la inmunodeficiencia relacionada con los gays... pero no lo veíamos cercano, lo veíamos como todo mundo lo veía, lo veíamos como una cosa de gringos”.

Varias organizaciones mexicanas tomaron las estrategias y objetivos de organizaciones americanas y las replicaron en México, al principio de manera más fiel y gradualmente mediando un proceso de “mexicanización” o adaptación y desarrollando nuevos programas específicos, para mujeres, para jóvenes, para hombres que tienen sexo con hombres, etcétera.

También iniciativas públicas, como la línea de información telefónica “Telsida”, auspiciada por Conasida durante varios años tuvo su inspiración en el servicio prestado por la San Francisco AIDS Foundation.

También es frecuente encontrar en las biografías de varios de los líderes de las organizaciones mexicanas una importante experiencia de trabajo, estudio o voluntariado en los Estados Unidos. Estas experiencias personales son esenciales para que se haya dado en estas personas la decisión y la capacidad de iniciar su trabajo en este campo una vez que regresaron al país.

Sin pretender que por sí mismo importe, consideremos el valor simbólico de los eventos públicos. La colectividad capitalina interesada en la problemática VIH-SIDA celebra tres principales ocasiones de manera regular: el Día Mundial de Lucha contra el SIDA, que tiene lugar el 1 de diciembre y se originó en una resolución de la ONU en 1988; la Marcha Nocturna Silenciosa, celebrada ininterrumpidamente desde 1988, y es la versión nacional del “Candlelight Memorial” iniciado en 1983 por iniciativa de una organización civil radicada en Washington (Global Health Council); y finalmente la Ofrenda en Memoria de los Muertos por SIDA, que tiene lugar en la fiesta de muertos en noviembre desde 1993. Los tres niveles de entornos están representados: la influencia de la acción internacional y mundial se reflejan en el Día Internacional de Lucha contra el SIDA, que implica un liderazgo de las autoridades; la iniciativa civil norteamericana tiene una respuesta mexicana en la Caminata Nocturna Silenciosa⁷ y, finalmente, la tradición

⁷ Quizás no esté demás aclararlo: la relación con los Estados Unidos, en este caso, claramente no se refiere al gobierno o las políticas de ese país sino fundamentalmente a las organizaciones de la sociedad civil, con las que se establecieron vínculos cercanos. Usando la expresión de una de sus agencias, con el pueblo de los Estados Unidos.

local se materializa en la Ofrenda en Memoria de los Muertos por SIDA. En la *Caminata* el vínculo norteamericano también es interesante. En el boletín preparado por el comité organizador de 2005 se lee, a manera de antecedente, “la primera Caminata Nocturna silenciosa surge como un homenaje y recuerdo de las personas fallecidas por el SIDA, ésta fue realizada la tarde del 2 de mayo de 1983 en San Francisco, California (...) en 1984 el Colectivo Sol entró en contacto con el grupo Mobilization Against AIDS de San Francisco, que organizaba la AIDS Candelight, comprometiéndose a realizar este acto en México”. La *Caminata* es coordinada cada año por una diferente organización civil, pero hay que añadir que en estas actividades es muy común el trabajo coordinado de las entidades públicas y privadas. No es raro que el orador principal en la *Caminata* sea el titular de Censada.⁸

Es un lugar común cuando se habla sobre la sociedad civil mexicana referirse al terremoto de 1985 como un “parteaguas”. El verdadero alcance de ese acontecimiento en la historia de las organizaciones sociales todavía está por definirse, pero para el tema que nos ocupa es de una dramática importancia, debido a que el VIH se transmite por vía sanguínea. En efecto, el terremoto supuso la utilización de enormes cantidades de sangre transfundida, en un momento en que no existían los actuales controles sanitarios para la donación de sangre. De acuerdo con varios de los testimonios recogidos durante la investigación, una buena cantidad de litros de esa sangre utilizada durante la emergencia del 85 provenía del extranjero y estaba contaminada con el VIH. No es posible establecer seriamente el impacto que estos acontecimientos tuvieron en la difusión de la enfermedad en la capital mexicana, pero sabemos que en ese mismo momento se dan varias coincidencias que mencionaremos un poco más adelante. La *ley de sangre segura* y sus controles implícitos no llegó hasta 1986.

En el año 1985 se empiezan a practicar las primeras pruebas de detección serológicas a nivel mundial. Dichas pruebas se aplicaron muy rápidamente en México, en principio por razones epidemiológicas. El INDRE comenzó estas pruebas, y es revelador saber que en esas primeras acciones frente a la enfermedad hubo participación de voluntarios en el seno de una entidad pública. Algunos de esos voluntarios tuvieron allí sus primerísimas experiencias con la enfermedad y éstas fueron importantes para orientar una elección de vida en jóvenes que, entonces, estaban en el arranque de sus vidas profesionales. Muchos de ellos eran gays. Las exploraciones epidemiológicas no podían ayudar a los portadores del virus, pero mostraron claramente que la enfermedad estaba presente y en aumento. Al principio, refiere uno de los testimonios, llegó a pasar que “no sabíamos si dar o no los resultados de las pruebas porque no había nada que pudiéramos hacer para ayudar a los pacientes que salían ‘positivos’. Salvo, tal vez, ‘ayudarles a bien morir’”.

Ya sea bajo el impulso de una floración de organizaciones civiles que tuvo lugar a partir del año 1985, o ya sea como respuesta de la sociedad frente a la problemática del VIH-SIDA, a partir de 1986 se crean las primeras organizaciones mexicanas dedicadas específicamente a este tema. En 1986 la Fundación Mexicana para la Lucha contra el SIDA y La Casa de la Sal, con características culturales distintas y estrategias también diferentes en algunos rasgos, pero semejantes en cuanto sus objetivos fundacionales están definidos por la respuesta a la enfermedad. En cierto modo, estas dos primeras inauguraron dos “linajes”. En las organizaciones de la clase de la Fundasida es importante, aunque no exclusiva, la participación de voluntarios varones gays, mientras que en la clase de la Casa de la Sal el núcleo inicial está formado sólo por

⁸ Así ocurrió en 2005. Ver *Letra S*, número 107, junio de 2005, pág. 2.

mujeres. Hay un componente filantrópico muy importante en las motivaciones iniciales de este grupo. Desde el principio, atendió y atiende un público de adultos, pero su actividad representativa y la que consume la mayor parte de sus recursos es la atención a los niños de su albergue. La Casa de la Sal encontró una necesidad muy clara que atender, indudablemente, y alrededor de la satisfacción de esta necesidad se ha construido toda su estructura y estrategias. De una forma semejante, en la Fundasida, si bien se ofrecen servicios para cualquier persona, el componente gay de su cultura lo relacionamos inevitablemente con el desarrollo de algunas áreas, por ejemplo, el trabajo en derechos humanos y discriminación, así como la atención médica y psicológica.

A partir de 1987 hay una sucesión, nunca demasiado grande, de organizaciones que trabajan en el campo del VIH-SIDA, algunas de las cuales sobreviven hasta el día de hoy, debidamente transformadas, y gozan de un prestigio en su propio medio, mientras que algunas otras han desaparecido ya después de cumplir una función o bien tras haber sido incapaces de sobrevivir a las cambiantes condiciones del entorno. Este comportamiento no es privativo de esta problemática, la mayor parte de las organizaciones no lucrativas viven menos de tres años. De entre las organizaciones que sobreviven y están incluidas en el estudio debe mencionarse a Ave de México, que desarrolló un importante papel en las tareas de difusión de información actualizada, activismo, educación e influencia en la opinión pública. En esta fase del estudio no hemos puesto énfasis en los nombres de las personas que encararon estas tareas, en tanto nuestro foco de atención es la organización, pero los individuos existen o existieron y jugaron un papel casi icónico en este tema. Ave de México aportó al menos uno de esos nombres, Francisco Estrada Valle, su fundador, quien “importó” el modo de trabajo del grupo “Aves”, de Houston, Texas.

La organización Albergues de México empezó a trabajar en 1988 y aún funciona, pero no fue incluida en el estudio por razones operativas. Los años ochenta son los más dolorosos para la población afectada. Se da un impresionante número de decesos y el número de contagios crece cotidianamente. Albergues de México estuvo dirigido a una necesidad imperiosa que es dar albergue a enfermos adultos, quienes con frecuencia carecen de opciones. Aunque esta organización está muy modelada por la personalidad de su iniciador, en ella como en otras que funcionaron se advierte influencia de la organización norteamericana Shanti, surgida hace 30 años con sede en San Francisco, que ha desarrollado programas importantes para la atención del VIH-SIDA.

En un contexto general, de acuerdo a los registros que se tienen, hasta el 1 de junio de 1988 se notificaron 1,502 casos de SIDA en México. De ellos, menos del 10% correspondía a mujeres; de los demás casos, 58% correspondía a varones homosexuales y 26% a bisexuales, el restante casi 8% a heterosexuales.⁹ Asimismo, la tercera parte del total de casos se registró en la Ciudad de México. Esas proporciones han cambiado al presente, pero interesa ver estos perfiles de la epidemia en ese momento para entender de dónde provino la respuesta social a la misma.

En 1989 había suficientes iniciativas trabajando en el tema como para que se diera lugar al intento más fuerte, hasta hoy, de ordenar el conjunto de iniciativas aisladas. Tal intento fue la “red” Mexicanos contra el SIDA, hoy extinta, que perseguía llevar atención a todo el país y no sólo a la Ciudad de México.

El Comité de Prevención de 1983 fue transformado en Consejo Nacional para la

⁹ Valdespino y coautores, obra citada, pág. 491.

Prevención y el Control del SIDA (CONASIDA) por un decreto presidencial de 1988. Puede decirse que esta es la respuesta institucional más clara que dio el Estado mexicano a la problemática que se le planteó, si bien un tanto tardía, amén de que sólo se le asignaron recursos presupuestales propios a partir de 1991, como parte de la Secretaría de Salud, en tanto que la mayoría de sus actividades venían financiándose con recursos de organismos internacionales. Aquí cabe recordar que si bien nuestro objeto son las organizaciones concretas y el Estado lo vemos sólo en cuanto entorno, él a su vez puede ser sujeto de la misma mirada, como una entidad que se mueve en un entorno. En el plano internacional y como un precedente inmediato hay que recordar que en 1987 tuvo lugar en París el Primer Congreso Mundial sobre el SIDA, y esto es muy importante en cuanto al posicionamiento del problema en la opinión pública mundial, en tanto que a nivel regional la OPS creó el Programa Regional contra el SIDA en las Américas (SIDALAC) y “se esforzó por consolidar el sistema de vigilancia epidemiológica propuesto a los países” desde 1984.¹⁰ SIDALAC estableció relaciones tanto con los gobiernos como con instituciones no gubernamentales. Por ejemplo con los primeros, y de acuerdo con los testimonios recogidos, existió una presión de estos organismos internacionales para que el gobierno mexicano crease un programa nacional de atención al problema. En relación con las segundas, un caso notable es el ejercicio de Cuentas Nacionales en VIH-SIDA, impulsado en varios países, entre ellos México desde el bienio 1997-1998, y ejecutado por la Fundación Mexicana para la Salud, A.C., una entidad civil.

Volvamos a México: el Conasida fue una instancia multifacética en el manejo de la epidemia. Permitió por primera vez un mínimo de acción coordinada por parte de las instituciones públicas y, lo que es más importante

todavía para nuestro tema, involucró en esta tarea a la sociedad interesada en el problema. Al centralizar el manejo del problema, el Conasida permitió a las organizaciones tener un interlocutor concreto y directo por parte del Estado, un interlocutor relativamente accesible al que se podía reclamar acciones y recursos pero con el cual también se podía, de hecho, establecer relaciones directas de colaboración, recibir financiamientos y apoyos en especie, información, capacitación y redes. Además, también orientó la aparición de organizaciones. En uno de los grupos focales de la investigación se recoge:

“y que al mismo tiempo [el Conasida] generó a organizaciones: Ave de México, la Fundación, finalmente fueron gente que se nutrieron de lo que hacía Conasida: información, relación con otras organizaciones en el extranjero... por ejemplo, los primeros talleres que nosotros trajimos de Gay Men Health Crisis, fueron traídos y se aplicaban con fondos del Conasida inicial”.

La actuación del organismo es valorada desigualmente, se le reconoce una aportación esencial en la centralización y coordinación de tareas, la introducción de normas en el manejo sanguíneo así como en la creación del primer centro médico especializado en VIH-SIDA que se estableció y aún permanece en la calle de Flora, en la colonia Roma. En palabras de los actores sociales:

“El Conasida para las organizaciones que estábamos trabajando representó una esperanza (...) había altas expectativas para la respuesta que podría tener el Conasida y fue una instancia, en mi opinión, muy generadora del diálogo político... fue primera vez que pudimos tener diálogo

¹⁰ Boletín de la OPS, cit.

con directivos, así al tú por tú, entonces era una cosa novedosa. Más allá de las limitaciones que tuviera, más allá de todo el proceso que tuviera el Conasida para conformarse como tal, para mí lo rescatable es que inicia el diálogo político y abre la luz de la esperanza para poder responder de una manera articulada a la epidemia...”.

Mientras por otro lado se le achaca cierta parquedad en la respuesta, que sesgó la visión sobre la enfermedad, sobre todo en momentos clave, y respuestas incompletas e insuficientes ante necesidades concretas. Pero además de la cuestión de la atención médica, que desde luego es básica en el asunto, hay que decir que el Conasida también abrió la posibilidad de tener un debate frente al Estado en cuanto a los aspectos políticos, sociales y culturales de la enfermedad que difícilmente se habrían podido atender desde las facultades de las instituciones públicas de salud tradicionales, que sólo veían un aspecto médico o epidemiológico.

Irónicamente, en el nivel nacional mexicano el año 1988 trajo consigo la creación del Conasida y también un cambio de sexenio en el Poder Ejecutivo Federal. La actuación de la Secretaría de Salud bajo la dirección del Dr. Jesús Kumate se distinguió por un retraimiento en sus alcances sobre la problemática VIH-SIDA. En los testimonios recogidos se habla incluso de campañas de educación y prevención interrumpidas prematuramente y de recortes en los recursos destinados a la atención de la epidemia. Tal retraimiento, se sugiere, no es ajeno a cierto “moralismo” mal entendido y peor aplicado, relativo a las conductas sexuales de la sociedad mexicana que la enfermedad puso de relieve (y que siguen, por cierto, en la sombra de lo desconocido), a la presión de grupos conservadores y de algunas iglesias.

En el nivel básico de nuestra línea de tiempo, las primeras organizaciones dedicadas al

VIH-SIDA tenían un panorama difícil: ninguna respuesta médica que dar, carencia casi absoluta de información y de recursos, miedo y hostilidad de parte de la sociedad. Y sin embargo hay movilización. Las tareas que inicialmente se llevan a cabo están definidas por la marca de la mortalidad. El SIDA equivale a una sentencia de muerte en el corto plazo y eso es lo que tratan de manejar las organizaciones. Pensemos en los servicios ofrecidos: la especialización en tanatología era previsible y urgente, así como la atención a las familias para sobrellevar la pérdida y el sufrimiento; además de lo que se pudiera hacer médicamente para tratar de aliviar la situación, aunque sin esperanza de cura; el “acompañamiento” en hospitales (cuando a tanta fortuna podía llegar el enfermo), en domicilios y el albergue, que es en ocasiones un eufemismo para referirse a tener un lugar donde morir. No es posible exagerar el dramatismo de las situaciones que se vivieron por cientos en esta segunda mitad de la década. Enfermos despreciados por sus familias, experiencias del más completo desamparo ante las cuales las organizaciones estaban siempre limitadas, dolorosamente limitadas en sus posibilidades de socorrer a los enfermos. Y muchas historias de solidaridad, de amistad, creatividad y generosidad, de impresionante valor ético por parte de muchos voluntarios: esta etapa de mayor urgencia de la enfermedad también es la de mayor participación voluntaria. La fuerza de trabajo voluntaria, por así llamarla, en esos momentos era copiosa, y venía tanto en forma de personas con estudios universitarios como de gente sin formación especial. Las profesiones más requeridas desde luego son los médicos, las enfermeras, pero también de modo importante había psicólogos, trabajadores sociales, tanatólogos y un amplio abanico de otras ocupaciones. La figura de los voluntarios es muy atractiva para nuestro estudio de los factores éticos en la organización porque se vincula con el altruismo, con la capacidad de dar, con la amistad, y con una serie de valores

morales como el pluralismo, la tolerancia, el respeto, la defensa de derechos humanos así como con temas colindantes, como las formas de cooperación y solidaridad (capital social).

Se diría que los servicios típicos ofrecidos por las organizaciones en ese momento eran la terapia tanatológica, la terapia psicológica, las pruebas de detección y la atención médica de los síntomas. También hay una conciencia creciente sobre la imagen social de la enfermedad, que lleva a acciones importantes. Se encuentra en el ambiente, por ejemplo, el discurso de las “víctimas inocentes” (preferentemente aquellas contagiadas por una transfusión sanguínea o congénita) y las “víctimas culpables” (aquellas contagiadas por vía sexual o por el consumo de drogas), que debe ser combatido. Amén de esto, hay que mencionar, porque así nos lo piden los testimonios, que ya desde el año 1985 las autoridades disponían de información epidemiológica suficiente para declarar una epidemia por VIH-SIDA transmitido por vía sanguínea. Sin embargo, tal declaratoria no se produjo sino hasta 1986, y bajo la modalidad de la transmisión sexual. Desde luego que esta acción y aquella moratoria implican responsabilidades morales por parte de los agentes políticos que intervinieron.

Se puede hallar un involuntario “experimento testigo” para este aspecto de la respuesta organizada a la enfermedad asociada con la presencia o ausencia de formas de capital social de una población. En junio de 1988 se estimó que la recepción de sangre o hemoderivados infectados fue la causa de la adquisición del VIH en 5.7% de los casos de SIDA en varones adultos, y en dos terceras partes de las mujeres y niños.¹¹ Consideremos ahora el caso de los vendedores de sangre. Es una figura que no existe más desde que se introdujeron nuevas normas de operación para los bancos de sangre en 1988, pero antes de esa fecha y en los comienzos de la enfermedad existía un número

entre 140 y 500 personas que eran vendedores habituales de sangre en el D.F. Personas con ínfimos recursos de cualquier tipo. Tal grupo fue absolutamente incapaz de generar una demanda que fuera oída, ya sea por la sociedad o por el Estado, y simplemente adquirió la enfermedad y murió de ella sin dejar rastro. Vale la pena citar las palabras de una médica especialista:

“Mientras que una población estaba paulatinamente, parecía ser, un poco más atendida, por la demanda que hacía, había otra población que no demandaba, precisamente por sus condiciones socioeconómicas de miseria, que no tenía ni voz ni voto, ni tenía organizaciones, y que no fue atendida”.

Los noventa, la década de los medicamentos

A nivel internacional, la ONU lleva a cabo varias reuniones de gran alcance político sobre el problema del VIH-SIDA. De mayor eco fue la de 1990, que dio lugar al programa mundial de SIDA bajo la tutela de la Organización Mundial de la Salud, y la Declaración de París en 1994. Pero más obvia y directa en sus efectos fue la conferencia de 1996, *AIDS and Development: The Role of Government*, auspiciada por el Banco Mundial, la Comisión Europea y la ONU, que coincide con la presentación de una nueva generación de medicamentos. Se dio al interior de los organismos de la ONU una competencia entre el enfoque médico y el enfoque social de la problemática. Por una parte el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo destaca los aspectos sociales y políticos, y por otra parte la OMS enfatiza los aspectos sanitarios. A partir de 1994 el lenguaje social del PNUD empieza a ser utilizado en el ámbito del trabajo en SIDA. Eventualmente

¹¹ Valdespino y coautores, obra citada, pág. 493.

estas dos perspectivas van a converger en el programa específico ONUSIDA, responsable de la Conferencia Mundial de 1996 en Vancouver Canadá.

El factor protagónico de esta etapa es el intenso desarrollo farmacológico. A partir de 1990 empieza a disponerse de medicamentos específicos, o “reciclados”, como el caso del AZT, que fue el primer medicamento de amplia difusión empleado para combatir específicamente la enfermedad y que había sido producido desde los años sesenta para otros usos. Pero el AZT era muy insuficiente y producía muchos efectos secundarios. No era más que el primer paso en la carrera de los medicamentos que tiene lugar ininterrumpidamente en los siguientes años. El papel de las farmacéuticas es bastante difícil y polémico incluso hoy. Empero, se pueden encontrar ejemplos de patrocinio a algunas iniciativas civiles específicas de parte de GlaxoWellcome, Bristol Meyers, Roche, etcétera.

En 1991 suben al escenario los primeros medicamentos desarrollados especialmente, los inhibidores de transcriptasa, y se comienza a experimentar con combinaciones de medicamentos que dan lugar a tratamientos de diseño “ad hoc”, lo que obliga a un seguimiento médico muy cercano y especializado. El desarrollo de medicinas tiene un factor social de importancia cuando en 1995 aparecen los medicamentos genéricos, lo que lleva a conflictos no totalmente resueltos entre las farmacéuticas y algunos gobiernos. En 1996, en el contexto de la conferencia mundial sobre SIDA, se da publicidad a los entonces recientemente desarrollados inhibidores de proteasa, que proporcionan una herramienta cualitativamente más eficaz en los tratamientos. Potencialmente, los fármacos disponibles permiten ya, para ese momento, que la enfermedad deje de ser mortal en el corto plazo.

Se presentan casos de resultados serológicos negativos en personas que se sabían portadoras del VIH. Esto no significa que estén “curadas”, pero sí significa que el llegar a desarrollar SIDA no es una fatalidad próxima, y que se puede pensar en una enfermedad crónica de alguna manera similar a otras más usuales y conocidas, como la diabetes o la hepatitis. Pero paralelamente esto implica una modificación en el esquema del gasto que implica el tratamiento. Por ejemplo, en 1987 se hizo una estimación de 12,660 dólares anuales por paciente de SIDA en el Instituto Nacional de la Nutrición, de los cuales el 88% correspondió a gasto de hospitalización y 12 % al de consulta externa, incluyendo medicamentos. En 1996 se estimó el gasto para varios hospitales públicos, de donde resultó que la atención hospitalaria consumió sólo el 40%, mientras que del 60% restante la mayor parte (86%) se destinó a medicamentos, de los cuales, a su vez, la mayor parte (71%) corresponde a antirretrovirales.¹² Los datos no son exactamente comparables, pero sí permiten percibir un importante cambio en la distribución del gasto, en donde pasa a repuntar muy claramente lo que corresponde a gasto en medicinas específicas contra el VIH por encima de otros conceptos.

En el ámbito nacional, México se une a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. De modo inmediato, esto no tendría nada que ver con nuestro asunto, si no fuera porque para muchas entidades patrocinadoras de la ayuda social en el “tercer mundo”, este evento significó que México ya no era un destino adecuado para sus acciones o financiamientos, o al menos ya no era prioritario. Al lado de la urgencia africana tal vez se les deba conceder cierta razón. El hecho es que varias de las “financiadoras” que habían trabajado en el país en diferentes campos, a veces por años, se retiraron y dejaron más o menos en la inopia

¹² Magis Rodríguez, C. Obra citada, pág. 362.

a las organizaciones que dependían de estas colaboraciones. En alguna medida esto ocurrió con las organizaciones del VIH-SIDA. En otras palabras, las organizaciones que habían establecido esa clase de relaciones tuvieron que buscar otros modos de supervivencia. No obstante, no hay que exagerar el alcance de la retirada de financiadores internacionales. Las organizaciones civiles pocas veces dependen exclusivamente de un patrocinador externo. Esta es una característica común del Tercer Sector, tanto en México como en el mundo.¹³ Pero es más serio cuando se dificulta el acceso a otras fuentes de financiación.

Otro elemento del entorno nacional de las organizaciones es la acción normativa de la Secretaría de Salud. Por ejemplo, es necesario que esta Secretaría apruebe la entrada al mercado de los medicamentos nuevos. Además de esto, es uno de los grandes distribuidores de medicinas a través del cuadro básico de fármacos suministrados por sus clínicas y hospitales. Tomemos el caso del AZT, empleado para el tratamiento del SIDA en Estados Unidos desde 1987, sin embargo sólo fue aprobado en México en 1990. Tres años de presión social que, en este problema, son vitales. En cambio, a partir de 1996 algo “se destrabó” en los procedimientos del ministerio. La aprobación de los medicamentos específicos, tanto los inhibidores de transcriptasa de los años previos como los novedosos inhibidores de proteasa se dieron muy rápidamente, y en el caso de algunos de estos últimos, casi de inmediato. Es posible suponer algunos factores que contribuyeron al “destrabamiento”. Ya indicamos la gran repercusión que tuvo la Conferencia Mundial de Vancouver. Simultáneamente, en abril (aproximadamente) de ese año, comienza a tomar forma y consolidarse el Frenpavih, que se distinguió por sus estrategias de acción y presión pública.

El Frente Nacional de Personas que viven con VIH (Frenpavih) es, en nuestra opinión, también un fruto de las ricas dinámicas evolutivas de la sociedad mexicana. Su origen puede rastrearse hasta los grupos de autoapoyo integrados por enfermos de hospitales públicos desde 1987. Por otro lado, en su nombre no está lejano el eco de aquel Frente Zapatista que naciera poco después de que la “acción militar” del EZLN se congelara, en 1994. En 1996 el Frenpavih recurre a tomas pacíficas de espacios públicos, cámaras legislativas incluidas, por parte de activistas encapuchados (aunque de color blanco y no negro) que piden el acceso a los medicamentos. Notablemente, el Frente es capaz de mostrar una capacidad de convocatoria importante en muchos puntos de la república, lo que no había conseguido hasta entonces ninguna organización de este sector. De hecho, algunos intentos que nacieron con la pretensión de constituir redes de amplia cobertura geográfica tuvieron que modificarse en organizaciones de formato más tradicional (caso de Redsida).

Aunque sea una obviedad, hay que subrayar que el Frente surge clara y definidamente para acceder a los medicamentos, y esto es posible desde luego porque tales medicamentos existen, pero son muy costosos.¹⁴ El Frente es también la primera organización formada exclusivamente

¹³ Ver Lester Salomon, *Global Civil Society*, 2002. La mayor parte de los recursos de las organizaciones no lucrativas proceden de la prestación de sus servicios, y sólo una parte menor de donativos.

¹⁴ De acuerdo con datos de la Secretaría de Salud en su informe *Salud: México 2004*, en México más de la mitad del gasto en salud es privado, es decir, lo pagan las personas. De este gasto, el 40 por ciento se utiliza para adquirir medicinas. “Esto se debe a que las instituciones de salud no surten de manera íntegra las medicinas recetadas”, aunque el 84 por ciento de los usuarios del programa “Seguro Popular” obtuvieron todos sus medicamentos dentro de éste. Gabriel Sierra, NotieSe, 18 de agosto de 2005. Recuperable en http://listas.laneta.apc.org/mailman/listinfo/agencia_notiese

por portadores del VIH, y sobre las bases de las formas de organización desarrolladas anteriormente, en especial los grupos de auto-apoyo que funcionan en torno a las instituciones de salud, y las organizaciones civiles previas que lo impulsaron en el primer momento (por ejemplo, hay testimonio de que el Frente fue auspiciado por la Fundación Mexicana en sus primeros tiempos). Este caso tiene otras particularidades interesantes desde el punto de vista de la indagación ética. Por una parte, la situación de los enfermos que se organizan como colectivo y que emprenden una lucha abierta para ejercer sus derechos, y por otra parte la modificación de la relación médico-paciente, y beneficiario-institución pública, con sus consiguientes asignaciones de roles, poder y responsabilidades.

También respecto a la disponibilidad de nuevos medicamentos y los tratamientos anejos a ellos encontramos dos entidades creadas para esta finalidad, si bien de naturaleza muy distinta a la anterior. Una de ellas data de 1990 (Profinvih) y la otra de 1996 (Citaid). En ambos casos el núcleo fundador o inicial posee un historial de trabajo en el campo médico y en el ámbito de otras organizaciones que existían, pero sólo en esos momentos dieron el paso hacia la creación de organizaciones independientes y con un perfil eminentemente médico. Hay que destacar que en ambos casos el núcleo directivo está formado por médicos y los colaboradores son asimismo primordialmente personal de salud. Todavía más, en uno de estos casos encontramos que la figura jurídica adoptada para dar existencia a la organización no fue la usual de asociación civil o de institución de asistencia privada, sino la de sociedad civil, que es una figura común en la tradición médica, la que cobija a los consultorios médicos y es más propiamente la forma de una empresa privada que la de una organización no lucrativa, a pesar del evidente sesgo social y ético de la institución. Sucede, tal vez, que en las nuevas condiciones

la sociedad ya puede permitir la operación y el auto-sostenimiento económico de una “empresa” especializada en la prestación de servicios médicos en VIH-SIDA, si bien una empresa con una clara finalidad de beneficio social. Hemos encontrado en la historia de estas dos organizaciones una motivación de ética médica muy importante. El objetivo en ambos casos consiste en la prestación de servicios médicos de la más alta calidad posible, a un costo lo más accesible que permita la operación autosuficiente de las organizaciones. En ninguno de los casos se realizan actividades tendientes a la recepción de donativos por parte de instituciones públicas o privadas, sino que generan sus propios ingresos por concepto de la prestación de sus servicios.

En este grupo también aparece de un modo importante la insatisfacción profesional y ética del trabajador de la salud que no encuentra en la institución pública las condiciones adecuadas para la realización de su tarea médica. En los testimonios se nos narran situaciones concretas de incongruencia entre las necesidades y la acción institucional, pero sabemos que no se trata de situaciones excepcionales. “No sólo los enfermos con sida son víctimas de la estigmatización y del rechazo sino también los médicos que los atienden, sea por sus mismos colegas o por las autoridades administrativas de los hospitales. Por ejemplo, la represión laboral a la que se enfrenta un médico que trabaja dentro de una institución de seguridad social por solicitar un medicamento antiviral, que a las luces de los administradores resulta excesivamente caro e inútil por ser el SIDA una enfermedad incurable. Experiencias como ésta siguen siendo vigentes a más de dos décadas de iniciada la epidemia y nos hacen patente la necesidad de fomentar la ética en la práctica médica en todos los niveles de atención”.¹⁵

¹⁵ Patricia Volkow. “Ética médica en la atención del VIH-SIDA”, en *Letra S*, núm. 107, junio de 2005, pág. 6-7.

El anterior es el último grupo de organizaciones que hemos identificado dentro del estudio. El núcleo de motivación ética se encuentra en la ética profesional, a diferencia de las iniciativas anteriores. Últimamente también encontramos un emprendimiento emparentado con este grupo. Se trata de la Fundación Unidos por un México Vivo (diciembre de 2003), vinculada con una iniciativa denominada Centro de Investigación en Enfermedades Infecciosas (marzo de 2004), cuyos elementos provienen del Instituto Nacional de la Nutrición. Lo reciente de esta iniciativa nos impidió incluirla en el estudio.

Naturalmente, estos cambios en el entorno condicionan la aparición de nuevas organizaciones, como hemos visto, pero también promueven la modificación de las ya existentes. Refiriendo nuevamente el factor medicación, en varias de las organizaciones anteriores ya existían bancos de medicamentos, pero su importancia y funcionamiento adquieren otra dimensión en el nuevo contexto. Los medicamentos tienen una alta demanda y son costosos. Por otro lado, una buena parte de la población atendida por las organizaciones es de escasos recursos económicos. Así que los bancos de medicinas evolucionan, crecen en tamaño, importancia y número. En alguna medida, la mayor parte de las organizaciones desarrollan un banco de medicinas. Cada banco implica una nueva función, con personal a cargo y con manejo de dinero, al menos potencialmente. Para los momentos más intensos surge también un mercado informal de medicamentos donde se dan distintas prácticas, desde la donación, el trueque y la reventa. Es un ambiente en el que se abren posibilidades para prácticas poco honradas. Dadas las características de escaso control estructural en las organizaciones, éstas son vulnerables a tales abusos, sobre todo cuando los abusos son inéditos. No obstante, no puede decirse que este sea un problema generalizado en las organizaciones.

Llegó la Condesa en el 2000

Consideremos el contexto más amplio de la enfermedad. El programa de Naciones Unidas consiguió emitir una declaración de compromisos en la lucha contra el SIDA en la conferencia mundial del 2001, la que fue respaldada por sesenta países. Aunque el discurso se dirige principalmente a las grandes poblaciones africanas afectadas por la enfermedad, hay un mensaje político internacional que preparó el ambiente para que se incluyera esta problemática en los programas y políticas nacionales. Considérese en ese sentido uno de los cambios significativos en el marco legal mexicano, a saber, la reforma al artículo primero de la Constitución Política mexicana, el cual ahora se dirige directamente contra los motivos de la discriminación y menciona entre ellos las condiciones de salud.¹⁶

En la historia de la enfermedad en sí misma el nuevo siglo trajo la conciencia de una dificultad que en cierto modo es consecuencia del éxito. Potencialmente, los fármacos desarrollados permiten la condición crónica de la enfermedad. Pero los agentes patógenos comienzan a desarrollar resistencia a los medicamentos, lo que obliga a buscar estrategias novedosas. Y por otra parte, las enfermedades oportunistas también pasan al centro de la preocupación. La calidad de vida de los pacientes necesita más que medicinas específicas contra el VIH. Aun cuando se consiga el acceso a los antirretrovirales, todavía está por hacerse

¹⁶ Artículo 1, párrafo 3: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, las condiciones sociales, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”. ¿Qué habrá querido decir el legislador con “las preferencias”? Es irónico que las palabras todavía “se le atoren” a este liberal párrafo legislativo.

la mitad del trabajo porque hay que atender las enfermedades oportunistas que merman considerablemente la condición de las personas.

A nivel local, la noticia más relevante para la sociedad capitalina en este terreno ocurre en el año 2000, cuando el programa de atención al SIDA del Distrito Federal abre la Clínica Condesa. Esta institución ofrece atención médica y medicinas de manera gratuita a los habitantes del Distrito Federal afectados por el VIH-SIDA. Es, en cierto modo, como la realización de un sueño que hace unos años parecía imposible. Claro, esa es la misión de la Clínica, pero no implica que ella pueda ser cumplida inmediatamente. Por otro lado, el surgimiento de un agente social de este calibre supone un cambio mayor para las organizaciones del sector que venían especializándose en la atención médica.

En efecto, si hay una institución que cuenta con la infraestructura y recursos para la atención de la enfermedad, y además es gratuita, ¿qué espacio queda para las organizaciones privadas que atendían a los sectores más pobres de la población afectada? Por una parte, no toda la población que lo necesita puede ser auxiliada por la clínica. Hay un porcentaje significativo de usuarios de las organizaciones sociales en el Distrito Federal que vienen de la provincia. Esto hace necesaria la prestación servicios complementarios, como albergues, tanto para los enfermos (que ya no son terminales) como para sus familiares. Asimismo, los medicamentos gratuitos disponibles no siempre son los más oportunos para el momento que está viviendo el paciente. En las organizaciones especializadas en atención médica hemos encontrado un nivel de atención individualizada que supera al que ofrece la institución pública, esto representa una ventaja complementaria para el enfermo porque puede aprovechar las ventajas de las dos instancias. Sin embargo, numéricamente el peso de este trabajo altruista

es muy inferior al volumen que maneja la institución pública. Para alguna de las organizaciones entrevistadas, su función se define en buena medida por la incapacidad del Estado para cumplir sus tareas, pero si éste cumpliera no habría organizaciones:

“Cuando las instituciones [públicas] tienen boquetes, pues entonces la organización civil intenta tapar los boquetes. Mientras que las instituciones [públicas] no tienen boquetes, pues, no tiene para qué. Y aquí lo que pasó es que la propia institución [pública] creó los boquetes...”

No se puede hacer un juicio a la ligera sobre la acción del Estado Mexicano en este tema. Medido en las Cuentas Nacionales de SIDA, entre 1997 y 2002 “se observa un incremento real y sostenido en el gasto total destinado al combate de la epidemia estimado en 143%”,¹⁷ con el compromiso asumido por el gobierno mexicano de garantizar el acceso universal al tratamiento antirretroviral para los pacientes con VIH-SIDA que lo necesiten, reforzado esto último con la inclusión de la enfermedad en el espectro del “Seguro Popular”. Por otro lado, abundan las historias de desabasto de medicinas, discriminación por parte del personal médico, y problemas de burocratismo en la institución pública. Últimamente, el “escándalo de las escobas”, originado por la compra de insumos para intendencia y mantenimiento utilizando recursos originalmente programados para la atención de la enfermedad.¹⁸

¹⁷ Carlos Magis-Rodríguez, et al. “El gasto en la atención y la prevención del VIH-SIDA en México: tendencias y estimaciones 1997-2002”, 2005.

¹⁸ “en 2004 se dieron recursos a cuatro hospitales y cuatro institutos, en 2005 se eliminó del proyecto un hospital y se cambiaron dos institutos. Para 2006 sólo se propone dar dinero a dos hospitales y tres institutos. De acuerdo con el documento *Seguimiento y análisis del gasto público para la prevención y atención del VIH/sida*, realizado por investigadores de la organización civil

En general, las organizaciones han abandonado o están en vías de abandonar las actividades de atención médica y están concentrándose en los otros servicios, muchos de los cuales ya venían desempeñando, como la atención psicológica, la defensa de derechos, la difusión de información y educación. También está el papel militante de la sociedad frente a la gestión del Estado, la función de escrutinio público que es necesaria para evitar que las misiones y objetivos se queden sólo en las intenciones. Es como si se pensara que no es necesario hacer las cosas directamente, sino presionar al Estado para que las haga. Y al lado de esto, hay un decaimiento general en el dinamismo de las organizaciones.

“Hay un elemento importante para el trabajo en VIH desde la sociedad civil que es el cansancio, es (...) que la gente se “quema”. Y no hay sistemas de sustitución de acompañamiento y de desarrollo de capacidades al interior de las organizaciones. Les faltan políticas claras y compartidas entre las organizaciones para efectivamente desarrollar las capacidades, que no son únicamente las habilidades las que se desarrollan, para mantener a los cuadros medios, o a los cuadros dirigentes o reciclar a esos cuadros o transferir responsabilidades a lo interno, hay poca experiencia en ese sentido... esa es una parte, el cansancio y la falta de políticas de desarrollo de capacidades concretos y específicos orientados a lo que hacen las organizaciones; la escasez de recursos, el cambio en el contexto nacional y local, la competencia ya no entre nosotros sino con las instancias conservadoras que están obteniendo los recursos. Un hito importantísimo es la llegada de Vamos México que absorbió cientos de millones de pesos que ya no fueron dados a las

organizaciones, que de todos modos no iban a ser dados...”

El 9 de febrero de 2004 se da un cambio de contexto para las organizaciones de una naturaleza diferente. Un cambio legislativo que en principio debería considerarse como un avance es la publicación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Varias agrupaciones de organizaciones trabajaron durante varios años para conseguir una ley marco de las organizaciones del tercer sector. Finalmente esa ley llegó a ser publicada, y en ello se dice que no fue poco el interés del propio gobierno federal. Pero no queda claro ahora de qué manera esa ley fomenta las actividades de las organizaciones. En la práctica, la ley ha conllevado la creación de un registro y el cumplimiento de una serie de formalidades que no forzosamente facilitan ni fomentan el trabajo de las organizaciones. Desde luego, este es un tema por sí mismo, y aquí simplemente lo acotamos como uno de los elementos de reciente introducción en el ambiente donde actúan las organizaciones no lucrativas.

En relación con el ámbito médico-institucional, el gobierno federal ha impulsado en las entidades la instalación de un “seguro popular”, que viene a ser como la culminación del objetivo de acceso universal a los medicamentos para el VIH-SIDA. Otra vez, en principio, esa es una gran noticia. Potencialmente cualquier mexicano podría acudir a las instituciones públicas de salud y obtener atención y medicinas. Las objeciones o preocupaciones a ese respecto son del orden que va “del dicho al hecho”, pero puede

Fundar (...), tres de las siete instituciones habían gastado, hasta el 30 de junio de 2005, ese presupuesto en mantenimiento, servicios bancarios, equipamiento, limpieza o servicio telefónico”, “Estrategias erráticas”, publicado en *Letra S*, el 6 de octubre de 2005.

aventurarse que para las organizaciones es un elemento del tipo que representó la aparición de la Clínica Condesa, ahora a nivel nacional. Empero, la Clínica supone un nivel de especialización que difícilmente podrá encontrarse en las entidades federativas.

Considerado el monto de dinero gastado en la atención a la problemática, no hay duda que la mayor parte corresponde a recursos públicos, principalmente los de la seguridad social (IMSS), seguidos por los del gobierno federal y los estatales. Así ha sido históricamente y esa condición incluso se ha acentuado últimamente. Del gasto privado, la mayor parte la realizan los hogares mismos, con un 87% según los registros disponibles al 2002. Y conviene anotar que la segunda participación corresponde a las organizaciones civiles, que en promedio aportaron 9% del gasto, del cual la mitad aproximadamente corresponde a actividades de información, educación y comunicación.¹⁹ En contraste, el porcentaje del gasto público en este mismo rubro es mucho menor, variando desde un ocho por ciento en 1997 hasta un 1.1% en 2002. En prevención, sí se dividieron las tareas.

Conclusiones provisionales

1. Siguiendo las líneas de evolución propuestas la figura 1, proponemos que se caractericen las siguientes “generaciones” adaptativas en el nivel de las organizaciones de la sociedad:

Primera generación, las organizaciones que existían antes del VIH-SIDA y que reorientan sus actividades para atender a la emergencia. Esta situación implica transformaciones de alcance variable en sus objetivos, en algunas ocasiones la mutación es pequeña porque hay cercanía entre el campo de acción original de la organización y el nuevo campo. Tal es el caso de Árbol de la Vida, que sigue atendiendo en todos los momentos a enfermos incurables, si bien el paso por la experiencia de SIDA no es

inocuo y representa una elección ética importante. En otra situación, la organización reorienta sus acciones por razón del público específico o de la población en la que tuvo su origen, si bien no es el campo de la salud el que define su ámbito propio en primer lugar. Tal es el caso de Colectivo Sol, que no se convirtió en una organización de atención a enfermos, pero sí procuró desarrollar su trabajo en el campo legal, político, educativo, de organización y de comunicación.

Los motivos éticos principales en cada caso corresponden a dos genealogías distintas. Una es más asistencial, con sus valores tradiciones de ayuda, compasión, devoción personal. El otro está vinculado a posiciones éticas liberales, reivindicación de derechos y minorías, diversidad, militancia.

Segunda generación, en la que se incluye una gran parte de las organizaciones que son creadas especialmente para enfrentar la emergencia social. Cronológicamente, se da en el momento más crítico de la enfermedad a mediados de los ochenta. Las organizaciones surgen de dos lugares principalmente: primero, de la tradición asistencial mexicana, con cierto componente cultural ligado a la filantropía; segundo, de la población inmediatamente afectada, no exclusivamente pero significativamente de la población homosexual, con un antecedente considerable en las formas de organización que había desarrollado esta población. Los antecedentes culturales y éticos en ambos casos son muy importantes, si bien de signos muy distintos. Esta diferencia se puede observar hoy día claramente en las afinidades asociativas y en los objetivos y estrategias adoptados por las organizaciones vinculadas a cada uno de los dos linajes. Así, el núcleo de actividad asociativa podría identificarse ahora en

¹⁹ Ver Magis-Rodríguez, obra citada, página 365.

la red de organizaciones de VIH-SIDA (seis organizaciones), formado inicialmente por cinco organizaciones de este segundo grupo (Fundación Mexicana, Cappsida, AMSAVIH, Amigos contra el SIDA, Albergues de México) más CITAID y Casa de la Sal.

En el plano del significado ético de estas formas de organización, tenemos que el grupo constituido por las organizaciones cercanas al colectivo gay lleva a cabo un trabajo que hace realidad el ejercicio de la solidaridad, la ayuda, la amistad, el altruismo así como la defensa de derechos, la igualdad, la honestidad, la autenticidad (“salir del clóset”), y provocan la visibilidad de una serie de realidades que la sociedad mexicana se niega a aceptar, incluso hoy. En la medida que la atención de la enfermedad ha encontrado, más o menos, un lugar en las instituciones públicas, el futuro de estas organizaciones es incierto.

Tercera generación, las organizaciones que surgen para manejar los nuevos recursos médicos específicos para la enfermedad. Esto ocurre a partir de 1990, cuando se dispone de medicamentos nuevos o reincorporados, específicos para el tratamiento del VIH-SIDA. Esto supone la necesidad de un nivel de especialización médica, pues ya no se trata solamente de aliviar una situación irreparable, sino de sacar al paciente a una expectativa de vida y no de muerte. Otro aspecto del manejo de medicamentos es el acceso a ellos. Por eso ubicamos en este rango también a la primera red efectiva de personas VIH positivas (Frenpavih) y a las que le han seguido, junto a las organizaciones dedicadas a la prestación de servicios médicos (CITAID, Profinvih).

Aquí también hay dos grupos. Las organizaciones más formales tienen un perfil médico e institucional muy fuerte. En sus palabras “no participamos en marchas ni días de muertos. No es nuestro rollo. Nuestro rollo

es la atención médica”. Las redes en cambio corresponden a otras estrategias y formas de organización, a la vez que móviles morales, de órdenes completamente distintos. En los emprendimientos médicos es esencial la ética médica, la autonomía y la separación de otras instituciones, mientras que la acción benéfica está destinada a terceros (los pacientes). En las redes, en cambio, hay una relación muy cercana con otras entidades, incluido y de modo muy importante el Estado, en tanto que los valores dominantes acá son la solidaridad y la reivindicación de derechos de los propios enfermos que constituyen la red. Como resultado de su acción se han cambiado algunas relaciones políticas y éticas importantes, como los roles paciente/médico, beneficiario/institución, debido a que los primeros abandonan el papel puramente pasivo y toman la responsabilidad de su propia condición.

Las organizaciones médicas de esta generación, por su parte, tienen un fuerte competidor en las instituciones públicas de salud. Sin embargo, su futuro no parece incierto en la medida que puedan reorientarse a otras enfermedades que son también retos para la misión ética de sus integrantes, y que sigan prestando servicios médicos que tienen demanda social.

2. La relación de las OSC con el Estado mexicano es compleja y determinante para ellas. Considerado como un elemento del entorno en el que actúan las organizaciones, condiciona a éstas al imponer marcos reguladores en el orden fiscal y legal. No obstante, esta regulación ha sido hasta el presente relativamente laxa. El Estado ha dejado hacer, por la mayor parte de las veces, e incluso había sido relativamente accesible en la concesión de privilegios fiscales a las organizaciones hasta hace pocos años. Por otro lado, hay inconsistencias importantes cuando trata de ejercer controles que derivan en la obstaculización del quehacer de las entidades

ciudadanas. En nuestro asunto hemos encontrado ejemplos chocantes de desaliento de las actividades, especialmente por parte de la autoridad hacendaria, y una creciente burocratización por parte de la administración federal. Por ejemplo, encontramos que la gran mayoría de las modificaciones estatutarias en las instituciones se realiza para cumplir requisitos fiscales y de registro burocrático.

Empero, en nuestra opinión el nivel más interesante de la interacción se da en el plano de la gestión de los problemas. Cuando la epidemia comenzó a manifestarse en México nadie sabía cómo lidiar con el asunto, pero la sociedad y sus organizaciones se movieron casi al mismo tiempo que el Estado, aunque con motivaciones diferentes, las primeras en respuesta a una pérdida (la gente en las organizaciones “veía cómo se estaban muriendo sus amigos”) cercana, personal, el segundo como respuesta epidemiológica. Las primeras informaciones y estrategias de acción fueron inventadas por las organizaciones civiles y ellas fueron una importante fuente de información para las acciones del Estado. En ese nivel, hay que reconocer al menos la sensatez de las autoridades sanitarias que muy pronto al comienzo de la epidemia establecieron comunicación y colaboración con las organizaciones. Esa colaboración adquirió diversas formas, por ejemplo la “contratación” de organizaciones para la realización de estudios clínicos, epidemiológicos y programas de intervención. Se aprovechó de esa manera la cercanía de las organizaciones con la población afectada para tener acceso a ella. También se dio, aunque en menor medida, la donación de recursos (por ejemplo por parte del Gobierno del Distrito Federal) que permitieron la instalación de las organizaciones. En un nivel más discreto, se dieron intercambios informales basados en relaciones de confianza, también en relaciones personales, entre los hospitales y otras entidades públicas y las organizaciones. Sobre

todo al principio, fue el interés de funcionarios públicos individuales el que movió las cosas. En conjunto, diríamos que la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad sí tuvo momentos de colaboración que superaron las barreras de la formalidad y permitieron de ese modo enfrentar el problema en mejores condiciones dada la improvisación característica del momento.

Por otro lado, también el Estado actúa como un agente en un entorno del que son elementos las propias organizaciones y los ciudadanos. De manera concreta, el Estado tuvo al menos un canal de comunicación bastante directa con la población afectada y con las organizaciones a través del Comité de Prevención de los primeros años, y luego de los consejos Conasida y Censida. Abundan los ejemplos desde los primeros momentos, desde la incorporación de voluntarios individuales dentro de la entidad pública hasta el convenio de colaboración institucional o la relación política con las redes de enfermos y personas portadoras. El ejemplo más a la mano es el de Frenpavil, que mantiene comunicación directa y constante con las autoridades sanitarias, y recibe apoyos diversos para actividades específicas. De otro modo, también se da el caso de que los activistas de las organizaciones civiles son absorbidos por el Estado como servidores públicos.²⁰

²⁰ A modo de ejemplo, en febrero de 2006 “el director de Censida (...) presentó al fundador del Instituto Mexicano de Sexología (...) como nuevo Director de Prevención y Participación Social (...) al fundador de la Asociación Mexicana de Asistencia en VIH (...) como subdirector de Prevención y Promoción (...) y a la escritora y periodista de la comunidad trans [sic] Hazel Gloria Davenport como Jefa del Departamento de Organizaciones de la Sociedad Civil”. Boletín de prensa, recuperado de <http://www.salud.gob.mx/Conasida/noticias/prevencion/director.htm>, el 22 de marzo de 2006.

Finalmente, hay que reconocer que el Estado, además de regulador de la actividad sanitaria, es el principal prestador de servicios y realiza una serie de funciones primordiales para el manejo de la enfermedad, convirtiéndose así en el principal modelador institucional del entorno, al cual se acomodan las organizaciones civiles con mayor o menor éxito.

3. Lo que hace posible la colaboración es la confianza, y hay unas bases morales para la confianza. Las reglas de orden jurídico y administrativo pueden dar mayor certidumbre y por consiguiente facilitar la creación de las reservas de confianza necesarias para trabajar junto a alguien. Existe también el riesgo de que las reglas no den certidumbre. Cuando las reglas se conciben como medios de control ese riesgo aumenta. La posibilidad de la colaboración también está fincada, obviamente, en el compartir creencias y objetivos. El compartir intereses es un factor muy importante en la cooperación que se dio entre las distintas instancias involucradas en la problemática. En ese sentido, la historia del VIH-SIDA en México es una historia de amor-odio: confianza-desconfianza, cooperación-rivalidad, que ha tenido momentos fructíferos y también limitaciones estructurales, se ha basado más en las personas y menos en políticas claras. Esto ha derivado en incapacidad para generar condiciones de sustentabilidad para las iniciativas ciudadanas y por tanto para la eficaz atención de las necesidades sociales a que ellas responden.

Pero, ¿de dónde viene el interés de las organizaciones no lucrativas para trabajar en sus propios campos? Hay una cuestión ética que tiene que ver con lo mejor de la vida moral, el deseo de cuidar la vida humana, la propia y la de otras personas. Esto se presenta bajo muy diversas modalidades. Algunos lo llamarán filantropía y con ese nombre parece un fenómeno eufemístico exótico, además de que

si algo es difícil de encontrar entre las organizaciones civiles es precisamente el dinero. En las organizaciones que hemos estudiado hay dos linajes, aunque no todas las que existen tienen que caer en uno de estos. Las que tienen alguna relación con el concepto tradicional cristiano de “caridad” o amor al prójimo, y las que se vinculan con los ideales cívicos de ejercicio de derechos, así como alrededor de valores pluralistas.

El precedente ético, la presencia de ideales y de buena voluntad es constante en el surgimiento de todas las organizaciones, tanto de las que sobreviven y se desarrollan como de las que decaen y desaparecen. Por consiguiente, la diferencia entre ambas tiene que estar en otro lugar. Una cierta capacidad de establecer colaboraciones entre sus integrantes bajo formas organizadas y exitosas respecto de las necesidades y el entorno nos parece que es uno de los factores diferenciales. Nos hemos referido a esta idea como capital social. Algo que queda claro es que el capital social tiene muchas formas. En cuanto redes y sus recursos disponibles, hemos constatado cómo el acceso a información relevante generada en otras latitudes (organizaciones extranjeras) juega un papel importante en la manera peculiar como se constituyen las organizaciones mexicanas. También la capacidad de establecer vínculos con el Estado está mediada por las capacidades humanas (capital humano) y las relaciones personales de los integrantes. En algún caso, la contribución específica o diferencial de la organización a la problemática del SIDA tiene su origen en un capital humano interno.

Un historial completo de las organizaciones tendría que incluir muchas otras iniciativas que no hemos podido mencionar en este documento y que hoy ya no funcionan. Entre ellas se encontrarían esfuerzos individuales dignos de memoria y también logros importantes apoyados en organizaciones. Permítase una última cita de

un testigo privilegiado de esta historia: “Es un tema que hemos tratado de discutir desde hace rato. Que si las ONG hemos logrado ser instituciones o eran esfuerzos individuales. Y, pues, yo creo que en muchos casos fueron esfuerzos individuales”.

No obstante, el presente estudio está concentrado en el aspecto organizacional y sólo para las entidades vigentes. La historia definitiva de las organizaciones del VIH y SIDA en México todavía está escribiéndose.

Fuentes de información

Bibliografía citada

Amigos contra el SIDA (s/f). SIDA hoy 2000, México, s/l.

Barnes, Nielan. "Collaboration between the U.S. and Mexican HIV/AIDS Sectors: The Role of Community-Based Organizations and Federal HIV/AIDS Funding Policies in Creating a Binational Political-Organizational Field" en *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 22, No. 4/5/6, 2002.

Hernández Baqueiro, Alberto. "Estructura ética y cultura organizacional. ¿Formalización o compromiso? Reflexiones sobre un estudio de caso", en Monsiváis, A. (comp.), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, IFAI-Cemefi, 2005.

Magis Rodríguez, Carlos. "El gasto en la atención y la prevención del VIH-SIDA en México: tendencias y estimaciones 1997-2002", *Salud Pública de México*, vol. 47, núm. 5, septiembre-octubre de 2005, páginas 361-368.

Salomon, Lester. *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Johns Hopkins University, 2002.

Organización Panamericana de la Salud. "La batalla contra el SIDA", *Boletín de la Organización Panamericana de la Salud* 113(5-6), 1992.

Valdespino Gómez José Luis, J.A. Izasola Licea y B. Rico Galindo. "El SIDA en México: tendencias y proyecciones", *Boletín de la OPS*, núm. 105 (5-6), 1988, págs. 490-495.

Volkow, Patricia. "Ética médica en la atención del VIH-SIDA", en *Letra S*, núm. 107, junio de 2005, pág. 6-7.

Páginas electrónicas

Albergues de México I.A.P., <http://www.alberguesdemexico.org.mx>

Amigos contra el sida A.C., <http://www.aids-sida.org>

Arbol de la Vida I.A.P., <http://www.pagina.de/arbodelavida>

Centro de Atención Profesional a Personas con SIDA, <http://vihsida.org.mx>

Centro de Investigaciones Técnicas y Terapéuticas Avanzadas en Inmunodeficiencia A.C.,
<http://www.citaid.com.mx>

Comunicado de prensa de la Secretaría de Salud, 10 de febrero de 2005, recuperado en noviembre 10 de 2005 en http://www.salud.gob.mx/ssa_app/noticias/datos/2005-02-10_1203.html

Frente Nacional de Personas Viviendo con VIH/SIDA A.C., <http://www.frenpavih.org.mx>

Fundación Mexicana para la Lucha contra el SIDA A.C., <http://www.sidamexico.org>

Fundación México Vivo, <http://www.mexicovivo.org>

Global Health Council, <http://www.globalhealth.org>, recuperado en noviembre 10 de 2005.

La Casa de la Sal, <http://www.casadelasal.org.mx>

Profesionales Frente a la Infección por VIH A.C., <http://www.profinvih.org>

Ser Humano A.C., <http://www.serhumano.org.mx>

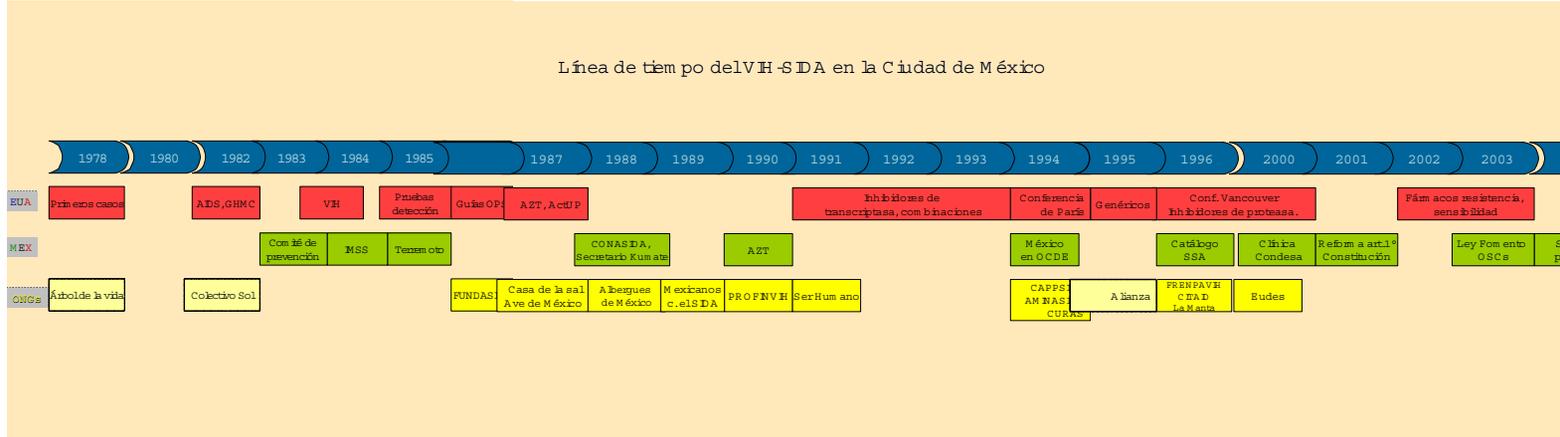
Shanti, <http://www.shanti.org>, recuperado el 22 de noviembre de 2005.

Fuentes propias:

Grupo focal sobre la historia de las organizaciones de VIH-SIDA de la Ciudad de México, realizado el viernes 26 de agosto de 2005 en el Campus Ciudad de México del Tecnológico de Monterrey, con la participación de Mauricio Ramos, Juan Jacobo Hernández, Paz Mireles, Carlos García de León y Moisés López.

Entrevistas realizadas en 30 organizaciones de la Ciudad de México en 2004 y 2005.

Figura 1



VI. Capacidades de rendición de cuentas de las instituciones de asistencia privada en el Estado de México

Gloria Guadarrama Sánchez*

Resumen

En este texto se presenta una exploración inicial de las capacidades de rendición de cuentas de las instituciones de asistencia privada que operan en el Estado de México, a partir de la vigilancia que el estado ejerce sobre ellas, con la intención de identificar las relaciones entre la regulación y la fortaleza o debilidad del conjunto institucional. La exploración parte de considerar que la laxitud y permisividad en la regulación pueden operar negativamente en la solidez y la continuidad de las instituciones. Los resultados permiten identificar algunos de los problemas que actualmente se presentan para una adecuada rendición de cuentas y sus repercusiones en términos de la debilidad de las instituciones.

-**Palabras clave:** asistencia privada, *accountability*, rendición de cuentas, instituciones.-

Introducción¹

En México existen pocos estudios orientados a examinar las formas de organización y administración de las organizaciones civiles y de las instituciones asistenciales privadas, así como sus implicaciones para la política social.² Todavía en menor proporción se cuenta con estudios sobre los mecanismos de rendición de cuentas que utilizan ese tipo de asociaciones. La falta de una visión objetiva sobre esos procesos se traduce tanto en el entusiasmo desmedido, como en el cuestionamiento infundado sobre la contribución de esos grupos al bienestar de la sociedad. En el caso de nuestro país, a partir de los años finales del siglo xx se ha intensificado el debate sobre si las asociaciones asistenciales que implican participación privada y voluntarismo deben o no rendir cuentas sobre su desempeño y sobre los recursos financieros que manejan. En el examen que aquí se realiza sobre esas posiciones se toma en cuenta que las normas formales relativas a los procesos de *accountability* son determinantes

* Profesora investigadora de El Colegio Mexiquense, A.C. Correo-e: gguadarr@cmq.edu.mx.

¹ Una versión de este artículo con el título "*Accountability*, debilidades de las instituciones de asistencia privada en el Estado de México", se publicó en *Economía Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense A. C., vol. IV, núm. 22, septiembre- diciembre, 2006.

² No se cuenta en nuestro país con programas de estudio orientados a examinar la administración de las organizaciones civiles no lucrativas, pero algunas instituciones educativas y centros de investigación han incursionado en ese rubro; entre ellos se cuentan los siguientes: el Centro Mexicano para la Filantropía, el Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector de El Colegio Mexiquense, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Se puede afirmar, no obstante, que los estudios sobre rendición de cuentas de las organizaciones civiles son escasos. En otros países tienen programas afines: The Center for Civil Society, de la London School of Economics and Political Science; The Mandel Center for Nonprofits Organizations, de la Case Western Reserve University en Ohio, y The Program on Nonprofit Organizations, de la Yale University.

en las formas que asume la organización institucional, y se considera que tienen una repercusión importante en el incremento o disminución de la participación social privada.

Este análisis sobre la rendición de cuentas de las instituciones asistenciales privadas tiene el propósito de indagar si las insuficiencias que actualmente presentan las instituciones mexicanas de asistencia privada en ese rubro se traducen en debilidades que afectan su permanencia y su consolidación institucional, al tiempo que obstaculizan el que puedan desempeñar un rol de mayor relevancia en la asistencia social para la población hacia la cual orientan sus servicios.

Con esa intención se examinan las capacidades institucionales de rendición de cuentas del conjunto de Instituciones de Asistencia Privada (IAP) que operaron en el Estado de México durante el periodo 2000-2002, a partir de la vigilancia que el gobierno ejerce sobre ellas, así como las relaciones entre la regulación que ejercen las normas formales y la fortaleza o la debilidad del conjunto institucional.³ La base para analizar esas relaciones es la supervisión que realiza la Junta de Asistencia Privada del Estado de México (JAPEM), como el organismo responsable de autorizar y vigilar el establecimiento y la operación de las instituciones asistenciales. El análisis se realiza mediante el seguimiento de la supervisión a las 171 instituciones que operaron en la entidad durante el periodo de estudio.⁴

Los presupuestos de la rendición de cuentas

Las instituciones de asistencia privada en México se organizan en torno a objetivos sociales, que son generalmente enunciados en términos de protección a los pobres y desamparados; es decir, asumen como su razón de ser el cumplimiento de una misión social, la cual les confiere una justificación tácita ante la sociedad.⁵

En la ejecución de esa misión, las instituciones generan diversos tipos de servicios, los que tienen o producen diversos tipos de valor económico y social. En ese sentido, si bien las instituciones se definen a sí mismas como no lucrativas, llevando implícito que su tarea no está destinada a la obtención de lucro o ganancias personales, las condiciones de rendición de cuentas sobre los recursos que utilizan son diversas y los límites de su desempeño entre el interés público y privado son borrosos, lo que pone en tela de juicio las bondades de su participación como agentes generadores de bienestar social.

En ese contexto, en las últimas dos décadas se registraron en el país cambios en las relaciones entre el Estado y las instituciones de tipo asistencial privado, advirtiéndose cierta presión del gobierno para el control sobre las facilidades fiscales que se les otorgan a esas instituciones y para intensificar la rendición de cuentas sobre los recursos que manejan. Frente a esas medidas, las instituciones realizaron una amplia

³ El análisis no tiene la intención de caracterizar la rendición de cuentas en el contexto nacional. La selección del Estado de México como unidad de análisis es arbitraria; sin embargo, las características demográficas y económicas de esa entidad, así como las dimensiones de su sistema de asistencia privada, le confieren alguna representatividad en el panorama de las instituciones de asistencia privada en otras entidades federativas.

⁴ La JAPEM realizó visitas de supervisión a 122 del total de las instituciones registradas en el periodo de estudio, lo que corresponde a 71.3% del conjunto institucional. De ese universo, el 60% fueron visitadas en más de una ocasión.

⁵ El examen de los fines del conjunto de instituciones al que se hace referencia revela que éstas orientan su acción por fines genéricos expresados en términos de: “brindar ayuda al prójimo”, “procurar el bien de los demás” y “aliviar la pobreza”; enarbolando como principios la generosidad y el carácter no lucrativo de sus acciones. Se aprecia que esos propósitos, vertidos en sus estatutos constitutivos, forman parte del código general compartido que legitima su función ante la sociedad (Guadarrama, 2005).

movilización en favor de lograr autonomía y mayores incentivos, enarbolando los beneficios sociales de la labor que realizan; por lo que toca a la rendición de cuentas, se ha argumentado que no pueden ser tasadas con la misma medida que las empresas privadas de tipo lucrativo, demandando incentivos, autonomía y flexibilidad para dar cuenta de su operación y resultados.

La capacidad de rendir cuentas - *accountability*- es generalmente interpretada como el conjunto de activos que permiten a las instituciones asumir responsabilidad por sus acciones y reportar ante autoridades reconocidas.⁶ Esa capacidad es la que posibilita establecer niveles de confianza en que las instituciones cumplan con sus objetivos sociales. En el caso de las instituciones asistenciales privadas, la capacidad de rendir cuentas puede traducirse en un factor determinante para la fortaleza y consolidación de las instituciones, puesto que su operación depende, en buena medida, de la confianza de donadores y voluntarios en el buen destino de sus contribuciones y en un adecuado desempeño institucional.

La capacidad de rendir cuentas incluye, además de la confianza, la suficiencia institucional para enfrentar demandas, deudas y obligaciones, y en ese sentido tiene que ver con la sostenibilidad y fortaleza de las instituciones. En el caso de instituciones especialmente dedicadas a la atención de poblaciones vulnerables, esa atención está también vinculada a la posibilidad de tomar decisiones éticas que consideren el manejo adecuado de los recursos en favor de sus beneficiarios. De ese modo, la rendición de cuentas se asocia con las potencialidades de consolidación institucional y puede constituirse en un punto determinante para la permanencia y la continuidad de las instituciones.

La relevancia social de las instituciones se encuentra sustancialmente asentada en la correspondencia entre sus fines y los medios disponibles para alcanzarlos, en su relación con las necesidades que se pretenden atender, y en la medida en la que puedan responder a las demandas sociales. Las instituciones adquieren así connotaciones de fortaleza o de fragilidad implícitas en sus potencialidades para ser estables, sostenibles y adecuadas para cumplir con su objeto social.

Del mismo modo se puede afirmar que la rendición de cuentas incide en la percepción social sobre el mejor desempeño institucional, puesto que permite clarificar el logro de los objetivos, los que justifican a su vez las acciones emprendidas, asegurando que los recursos son bien empleados; ya que, en situación contraria, los donadores pueden cancelar sus aportaciones y el gobierno puede retirar los subsidios e incluso clausurar las instituciones. La consideración derivada de esos planteamientos es el supuesto de que las deficiencias en los procesos de *accountability* se traducen en condiciones de debilidad organizacional que conducen al fracaso o a la extinción de las instituciones.

⁶ Michel S. Martell (2005) señala la inexistencia en el idioma español de un término equivalente a *accountability*, puesto que el término afín “responsabilidad” se asocia más frecuentemente con el sentido de obligación y no con la “conciencia de las implicaciones de los actos”. Puntualiza que el término *accountability* se conoce y emplea con un sentido más amplio en el habla inglesa, como la responsabilidad impuesta o asumida por una persona o un grupo para la efectividad o éxito de determinado programa, actividad y/o proyecto, en cuanto a los resultados alcanzados, lo cual implica un requerimiento implícito o explícito para aceptar responsabilidad por el desempeño, progreso y logro. Esta observación es importante porque permite incluir en el concepto la responsabilidad integral por los programas de interés público. Andreas Schedler (2004), advierte las dificultades para la traducción al español del vocablo *accountability*, aportando elementos que sustentan la pertinencia de utilizar los términos de rendición de cuentas.

Es pertinente aclarar que la obligación de rendir cuentas, como otras obligaciones legales y morales, es generalmente atribuida a las personas, no a las instituciones, y que algunas posiciones analíticas sostienen que las obligaciones no pueden ser referidas al ámbito institucional. Sin embargo, en este análisis se sostiene que la rendición de cuentas es un atributo de fortaleza o debilidad del conjunto institucional, sobre la base de considerar, como propone Russell Hardin (2003:163), que las instituciones tienen capacidades que trascienden las de los individuos y que la conducta de quienes las constituyen es construida socialmente, con la influencia del contexto institucional. De ese modo nos explica que la moralidad de una institución como un todo está razonablemente bien definida por su propósito y sus efectos.⁷

Otra de las razones para referir la obligación de rendir cuentas al ámbito institucional se encuentra en la argumentación de John Ferejohn, referida a que la *accountability* es una propiedad de las estructuras institucionales, mientras que la responsabilidad personal es una consecuencia de la interacción dentro de dichas estructuras. Es decir, la responsabilidad personal es una medida del grado de *accountability* que la estructura institucional permite, (Ferejohn, 1999: 131).⁸ En ese sentido se advierte que la legislación mexicana marca responsabilidades institucionales para la rendición de cuentas y previene sanciones, no solamente personales sino también institucionales, para el manejo indebido de recursos financieros y bienes materiales, así como para la desviación de éstos de los objetivos sociales autorizados.⁹

Los componentes de la rendición de cuentas

Como lo advierte John D. Clark (2003), en lo que concierne a la transparencia y la rendición de cuentas para las organizaciones civiles pueden

identificarse tres componentes: *para qué*, *a quién*, y *cómo*.

- El primer componente, *para qué*, considera que la organización y sus recursos sirvan a los fines propuestos (interés en los pobres, en el ambiente, en el beneficio de la comunidad, etc.), asumiendo, implícitamente, que la información respecto a los problemas y a la ayuda para resolverlos sea precisa, mediante vías sostenibles, que no sean solamente acciones de corto plazo y que la asociación y su constitución sean genuinas.
- En el caso del segundo componente, *a quién*, se consideran el reconocimiento y la aceptación social de la institución, implicando la existencia de un núcleo de legitimidad representado por un cuerpo de autoridades o representantes sociales reconocidos. En el

⁷ El análisis de la rendición de cuentas se asume desde la posición de Hardin, en el sentido de que resulta una perversión colocar a las instituciones fuera del discurso moral, ya que es imposible lograr los objetivos morales sin ellas (Hardin, 2003).

⁸ Ferejohn aplica esta argumentación en su análisis sobre una teoría de la *accountability* política, manejada como una concepción endógena de *accountability*, en la que se consideran las condiciones en las cuales los agentes políticos pueden hacerse a sí mismos más o menos “accountables” al escrutinio público (Ferejohn, 1999).

⁹ La consideración se sustenta en argumentos discutidos en la Suprema Corte de la Nación, en función de la resolución sobre la controversia derivada de la “Acción de inconstitucionalidad 1/99. Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal”, que consideró a la asistencia social como un servicio público; es decir, como una actividad directa del Estado que es autorizada o delegada a los particulares, lo que significa que pueda ser ejecutada por las organizaciones civiles privadas, las que colaboran con el Estado, reservándose éste el control y teniendo facultades para limitar los derechos de los particulares. La referencia a la asistencia como un servicio público implica, asimismo, las facultades del Estado para determinar cómo puede integrarse el patrimonio de los sujetos que realizan las acciones de servicio público y cuáles reglas les serán aplicables a sus cuestiones patrimoniales (Gudiño, 1999).

caso de las instituciones de asistencia privada, este punto implica la rendición de cuentas ante directivos, cuerpos colegiados, asociados, patronatos, juntas directivas y donantes, así como ante el gobierno y la sociedad.

- El tercer componente, *cómo*, involucra las formas como las instituciones pueden hacer un uso adecuado y correcto de sus recursos; también lleva implícita una cierta *expertise* (experiencia, conocimiento del asunto) en la atención del problema, y en esa especialización está implícito un nivel en el cual las instituciones puedan ser abiertas al escrutinio público. El punto, para el caso particular de las instituciones asistenciales, también tiene que ver con la percepción de que las instituciones filantrópicas deben ser, en lo posible, instituciones virtuosas.

Andreas Schedler (1999: 14-16) señala también algunos de los elementos conceptuales que se involucran en la idea de rendición de cuentas, nos explica que el concepto de *accountability* contiene dos nociones básicas: la primera se refiere a responder por las acciones y decisiones, así como a la obligación de informar sobre ellas y explicarlas; y la segunda, que corresponde a la noción coercitiva, implica la capacidad de imponer sanciones a las desviaciones de los presupuestos establecidos.

Por otra parte, de acuerdo con algunos principios planteados por las perspectivas neoinstitucionalistas, la rendición de cuentas es una precondition de la eficiencia de las instituciones, puesto que las reglas para que éstas sean efectivas deben acompañarse de mecanismos de monitoreo y de castigo que prevengan su eventual violación. En las instituciones privadas que brindan servicios asistenciales, esas prescripciones implican la obligación por parte de quienes fundan y administran las instituciones de dar cuenta de

su manejo, mientras que exigir la rendición de cuentas demanda la existencia de una autoridad reconocida que pueda prevenir y, en su caso, sancionar las desviaciones, papel que hasta el momento corresponde a la Junta de Asistencia Privada. Se presupone asimismo la existencia de normas que articulan la organización institucional.

Con relación a los tipos de *accountability*, es posible distinguir entre aspectos referidos a la *accountability* política, que capturan la pertinencia de las políticas institucionales u organizacionales y de los procesos de su construcción a la vista del trazo de objetivos propios; la *accountability* administrativa, que involucra enjuiciar la corrección y la oportunidad de los procedimientos; la *accountability* de la profesionalidad, que vigila los estándares de profesionalismo de las instituciones; la *accountability* financiera, que tiene que ver con sujetar los recursos públicos a normas de austeridad, eficiencia y pertinencia, y la *accountability* legal, que vigila la observancia a las normas formales con base en los criterios legales establecidos. Estos ámbitos o formas de *accountability* son mencionados por Schedler como elementos que se integran en el concepto de rendición de cuentas y que son susceptibles de ser subdivididos en otros muchos, al igual que pueden variar de acuerdo con los ámbitos de su aplicación.

Dadas las limitaciones del análisis que aquí se presenta, la exploración de las nociones y de los componentes toca solamente algunos de esos aspectos, particularmente los asociados con la vigilancia que ejerce el gobierno por medio de la JAPEM sobre las IAP, situación que deriva de la inexistencia de información sobre rendición de cuentas a otros actores políticos y sociales que se involucran en la asistencia. La indagación se orienta, preferentemente, hacia las declaraciones sobre el logro de los fines genéricos y el manejo de bienes y recursos económicos, debido a que

las instituciones informan escasamente sobre otras características de su desempeño, sobre sus resultados, y sobre el valor social de sus aportaciones, lo que no permite aproximarse a la rendición de cuentas en esos rubros.

La rendición de cuentas como proceso implica dos momentos: el control *ex-ante*, que permite determinar el estado inicial de las instituciones, y la rendición de cuentas *ex-post*, que posibilita aprehender su manejo y sus resultados en relación con las premisas aceptadas para su funcionamiento.¹⁰ En este estudio se examinan los dos momentos con las particularidades que tiene la rendición de cuentas de las IAP en el esquema de vigilancia establecido en el Estado de México.

Accountability e instituciones de asistencia privada en México

La vigilancia y rendición de cuentas para las instituciones asistenciales privadas en México se estableció formalmente con la constitución legal de la Junta de Beneficencia Privada—considerada en la Ley de Beneficencia Privada, decretada por el presidente Porfirio Díaz el 7 de noviembre de 1889—, entre cuyas atribuciones se encontró la promoción y vigilancia de los establecimientos fundados por particulares. En función de ese ordenamiento, a las instituciones de beneficencia creadas y administradas por particulares con fines caritativos les fue reconocida personalidad jurídica.

La ley establecía para los patronos de las instituciones la obligación de remitir a la Junta de Beneficencia Privada un corte de caja anual sobre sus movimientos y desempeño; puntualizaba que las instituciones tenían la obligación de justificar, siempre que para ello fueren requeridas, el exacto cumplimiento del objeto de la institución y la pureza en el manejo

de los fondos.¹¹ La Junta, como autoridad establecida para tomar cuentas del buen funcionamiento de las instituciones, tenía funciones coercitivas concebidas como funciones de vigilancia que debían impedir: “la distracción o dilapidación de los fondos, los fraudes de los administradores o patronos o la inejecución de la voluntad del fundador”.¹² En el ejercicio de sus funciones, la Junta podía fincar responsabilidades civiles y penales a quienes faltaren a sus responsabilidades como administradores o patronos de las instituciones.

En la construcción histórica de las responsabilidades institucionales de rendición de cuentas debe asimismo tomarse en cuenta que ya en las leyes respectivas, modificadas por el mismo presidente Díaz en 1904, se consideraban las acciones de beneficencia ejecutadas con fondos particulares como las que tenían un objeto de utilidad pública, dándoseles así una connotación de bienes públicos: “No se reputan actos de beneficencia los que no tienen un objeto de utilidad pública ó son contrarios a la ley, a la moral ó a las buenas costumbres”.¹³ Esa noción, implícita en la constitución legítima de la intervención de los particulares en la asistencia, es de la mayor trascendencia para la rendición de cuentas, ya que sobre esa base se justifica la intervención y la vigilancia del Estado sobre las instituciones, erigiéndose la Junta como autoridad legal ante quien dar cuenta del manejo institucional y, sobre todo, del empleo de los recursos. Simultáneamente se constituyó un sistema de incentivos fiscales y subsidios para

¹⁰ La concepción de la rendición de cuentas como un mecanismo de control *ex-ante* y *ex-post* proviene de estudios sobre el tema realizados por Jon Elster (1999).

¹¹ Artículos 6º, 40º, 41º y 47º de la Ley de la Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios, publicada en el *Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, el 7 de noviembre de 1899.

¹² Artículos 45º y 54º.

¹³ *Diario Oficial*, de los Estados Unidos Mexicanos, 24 de agosto de 1904, Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, Art.1º.

alentar, regular y controlar la participación de los agentes privados en las acciones asistenciales.

Tales prescripciones operaron con algunas modificaciones y se aplicaron con notable flexibilidad por parte de las autoridades gubernamentales hasta principios de los años treinta, cuando se plantearon mayores exigencias para el control de las instituciones sobre la base de considerar que la beneficencia debía organizarse como un servicio público, para lo cual se juzgaba indispensable establecer controles efectivos a la administración.¹⁴ El rigor en la regulación de la asistencia privada durante esa etapa se concretó en una supervisión exhaustiva de las instituciones privadas y estuvo inserto en el proyecto más amplio del Estado como responsable de asegurar el bienestar de la población, contexto en el cual la filantropía perdía relevancia.¹⁵

Posteriormente, durante los años de 1940 a 1958 se favoreció de nueva cuenta una más amplia intervención de los particulares en la asistencia, flexibilizándose la regulación y la supervisión sobre la rendición de cuentas en el manejo de sus fondos y capitales.¹⁶ La rendición de cuentas comprendía informar a la Junta de los programas de trabajo y llevar libros de contabilidad conforme a presupuestos establecidos; la vigilancia incluía, además de lo ya indicado, la comprobación del cumplimiento de normas técnicas de higiene y salubridad en los establecimientos, fijándose sanciones al mal funcionamiento de las mismas. Preceptos que se mantuvieron con algunos cambios hasta 1989, cuando se empezaron a generar los marcos normativos que regulan actualmente la rendición de cuentas en las instituciones asistenciales privadas.¹⁷

Desde el comienzo de los años noventa fue posible observar que los arreglos que mantenían integradas las líneas principales del modelo de rendición de cuentas de las IAP mexicanas, se habían fracturado en varios puntos: el primero

y más importante fue la reestructuración del esquema de incentivos fiscales y subsidios; el segundo, la modificación de las prescripciones en la legislación, las cuales limitaron la discrecionalidad que ejercía el gobierno en la asignación de apoyos y subsidios a las organizaciones e instituciones civiles, a la par que obligaron a éstas a la rendición de cuentas; el tercer punto crítico fue la falta de adecuación del patrón de rendición de cuentas a la diversificación de los servicios y a nuevas necesidades institucionales, sobre todo porque no se consideraron mecanismos que permitieran tomar en cuenta las repercusiones sociales de las tareas asistenciales.

A partir de esa ruptura comenzó a registrarse en el país un cambio en las relaciones entre el

¹⁴ Exposición de motivos del Presidente Abelardo L. Rodríguez, para expedir una nueva Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales. *Diario Oficial del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, 20 de diciembre de 1932.

¹⁵ El control exhaustivo se infiere de innumerables prescripciones establecidas en el articulado de la legislación de 1933, las que fijan criterios para la rendición de informes contables y financieros; dichas precisiones consideran obligaciones específicas para los inspectores y detallan las responsabilidades en que se incurría por incumplimiento de los preceptos marcados. Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, *Diario Oficial del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, 31 de mayo de 1933.

¹⁶ La flexibilidad se infiere no solamente de la reanudación de incentivos fiscales, sino también del hecho de que la mayoría de las instituciones que operaban podían hacerlo sin registro y prácticamente sin supervisión (Guadarrama, 2005).

¹⁷ En el caso de México, hasta 1989 las asociaciones civiles estuvieron consideradas en un régimen fiscal que las ubicaba en la fracción VI del artículo 70 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, lo cual permitía considerarlas como personas morales no lucrativas. Las modificaciones fiscales efectuadas en ese año modificaron esa situación, restringiendo la aplicabilidad de las exenciones impositivas consideradas anteriormente (Reygadas, 1998).

Estado y las instituciones privadas que se dedican a la asistencia. Algunos aspectos de ese cambio pueden resumirse en el reconocimiento de que tanto el gobierno como la sociedad consideran necesaria e intrínsecamente buena la labor de esas instituciones, por lo que les conceden reconocimiento legal, incentivos y estímulos traducidos como prerrogativas fiscales.¹⁸ Parte de ese movimiento de reacondicionamiento fue la reactivación de la discusión sobre la adecuación normativa de la rendición de cuentas y sobre los mecanismos empleados para valorar su desempeño y resultados.

En el caso del Estado de México, los cambios registrados entre 1993 y 2001 en las prescripciones que legitiman y ordenan la asistencia privada permiten la inserción en el orden rector de la sociedad, de individuos y grupos de particulares que, para realizar actos de asistencia y constituir instituciones para esos propósitos, son sujetos de derechos y obligaciones. De manera simultánea, las normas recientemente instituidas (2001 y 2004) establecen la previsión de la vigilancia de dichos actos, para evitar el mal uso de los atributos y prerrogativas mencionados.¹⁹ Los rasgos de la regulación conducen a pensar que las normas establecen que las instituciones sean imputables y que deban rendir cuentas de su desempeño y probidad en el uso de sus recursos. La imputabilidad es entendida aquí como el estado en el cual las instituciones son responsables por el propio desempeño y por la confianza que se deposita en ellas.²⁰ La condición de imputabilidad tiene costos y beneficios para las instituciones: entre los beneficios se identifica el de prevenir y desalentar conductas indebidas y desviaciones respecto a los fines institucionales; entre los costos están las sanciones que previene la legislación y la pérdida de confianza.²¹ El órgano que supervisa el funcionamiento institucional es la Junta de Asistencia Privada.

Debe notarse que si bien la instancia de autoridad ante la cual rendir cuentas, en este caso la Junta de Asistencia Privada, no ha cambiado desde su constitución formal en 1899, la composición interna del organismo sí se modificó en el transcurso del siglo xx, porque la Junta fue, paulatinamente, integrando en su estructura orgánica a una mayor proporción de representantes de las instituciones.²² Esa transformación es importante en razón de incluir en la rendición de cuentas los intereses y presupuestos institucionales.

El modelo de rendición de cuentas

Las instituciones de asistencia privada se distinguen de las públicas principalmente porque destinan fondos privados al desarrollo de su

¹⁸ El reconocimiento de las instituciones como personas morales implica la aptitud para actuar en el campo del derecho, en virtud de un conjunto de atributos regulados por las leyes; entre esos atributos se encuentran: el nombre, el domicilio, la nacionalidad, la capacidad para cumplir con su objeto social, y su patrimonio (Domínguez y Reséndiz, 2001: 27).

¹⁹ Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México (2001) y Ley de Asistencia Social (2004).

²⁰ La legislación nacional en la materia previene que las instituciones asistenciales públicas y privadas ajusten su funcionamiento a normas oficiales, mediante el establecimiento de terminología, directrices, atributos, especificaciones y características aplicables a personas, procesos y servicios (artículos 63º y 64º de la Ley de Asistencia Social, 2004). En el mismo sentido se puede interpretar el otorgamiento de personalidad jurídica a las instituciones, condición que las convierte en sujetos de derechos y obligaciones. En el ámbito estatal, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada (2001) vigente incluye numerosas precisiones sobre las responsabilidades de rendición de cuentas de las IAP.

²¹ La interpretación está asociada con algunos de los significados de *accountability* en la lengua inglesa: *to account, to consider, to credit o impute to* (*The Living Webster Dictionary of the English Language*, 1981).

²² En el caso del Estado de México, la JAPEM se constituye actualmente por un presidente, cinco vocales representantes del sector público estatal y seis vocales designados por las instituciones, con lo cual se considera una composición paritaria del organismo fiscalizador.

tarea asistencial. En función de esta característica, la capacidad de rendir cuentas resulta fundamental para su operación, tanto por el hecho de que se cumpla la voluntad de asociados y fundadores, en términos de administrar recursos destinados a fines predeterminados de asistencia, como por la circunstancia de que parte de su operación se sustenta con recursos externos, procedentes de donativos realizados con propósitos de ayuda y de atención a personas y a problemas sociales determinados.

Las bases para justificar la intervención del Estado y sus atribuciones en la vigilancia institucional se arraigan en la noción de que los servicios que esas instituciones prestan son de interés público.²³ Se distinguen tres momentos o actos principales de intervención: la autorización de la institución, su vigilancia y su extinción (Junta de Asistencia Privada, 1950: XIII).²⁴ El primer momento corresponde a la acción *ex ante*, y los dos últimos a la acción *ex post*.

El momento de autorización de la institución condensa un conjunto de procedimientos vinculados con la constitución legal de ésta y con su reconocimiento como personas morales. Corresponde a la Junta otorgar o no el reconocimiento formal que lleva implícita la aceptación del objeto social, de los principios estatutarios y de las bases esenciales para la operación de la institución.

El segundo acto de la intervención estatal consiste en la vigilancia del ejercicio institucional; este acto se infiere dirigido por la preservación del interés público y por la intención de asegurar que se cumpla la voluntad de los fundadores, se ejerzan adecuadamente las prerrogativas y se cuiden los bienes, aspectos que, en lo general, se integran en el adecuado cumplimiento de los fines asistenciales.

Finalmente, la intervención del Estado en la extinción de las instituciones es vista desde una perspectiva que hace a los beneficiarios los titulares de los bienes, pues al ser éstos de carácter privado, no puede el Estado, en ningún caso, apropiarse de ellos. En esa virtud, al extinguirse una institución corresponde al Estado intervenir para cuidar que el patrimonio remanente continúe asociado con propósitos asistenciales (Junta de Asistencia Privada, 1950: XIII). Otra función del Estado en la extinción de las instituciones consiste en procurar condiciones mínimas para la adecuada prestación de los servicios.

El primer momento de la rendición de cuentas

De modo muy amplio se puede decir que las instituciones operan con recursos provenientes de cuatro fuentes principales: *a)* los recursos privados constitutivos que tienen su origen en las aportaciones fundantes de la institución; *b)* los recursos privados que apoyan o sostienen la operación y que se entienden provenientes de donativos efectuados por otros agentes privados (algunos de los cuales son producto de exenciones fiscales); *c)* los recursos provenientes de subsidios y apoyos otorgados por el gobierno

²³ Uno de los dilemas de la rendición de cuentas está en determinar si las instituciones asistenciales constituyen bienes públicos o bienes privados. Los bienes públicos resuelven problemas colectivos y su creación constituye un beneficio general. Desde esa perspectiva, la legislación mexicana las considera como servicios de interés público o bienes públicos financiados con recursos privados (Gudiño, 1999). Cabe notar que la discusión es más amplia y tiene que ver con la naturaleza de la propiedad de los bienes y con el carácter no lucrativo de las instituciones, temas que exceden la cobertura del análisis que aquí se realiza.

²⁴ Esos momentos, identificados por la Junta de Asistencia Privada (JAP) en 1950, continúan con vigencia en las funciones actuales de la JAP, por lo que se señalan aquí con algunas adecuaciones a las circunstancias contemporáneas.

federal y los gobiernos locales, y d) las cuotas de recuperación que aportan los usuarios de la asistencia privada por servicios prestados. Cabe reiterar que la provisión de recursos financieros de las instituciones asistenciales es un punto crucial para asegurar el cumplimiento de los fines, la permanencia y la calidad de los servicios y prestaciones que se pueden brindar. El origen de sus capitales define el carácter privado y la forma de aplicación el carácter no lucrativo, así como la credibilidad en términos de transparencia y rendición de cuentas.

De acuerdo con lo que expresa la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México (2001): “Las instituciones de asistencia privada son personas morales con fines de interés público, que con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios y sin propósito de lucro”. En tal virtud, desde el momento de su constitución, las instituciones deben manifestar cuáles son los bienes y recursos privados que sustentarán el cumplimiento de su objeto social. En el caso de las fundaciones, los bienes constitutivos destinados son la base para integrar el patrimonio; es decir, se trata de fondos económicos destinados a fines determinados. En el caso de las asociaciones, se entienden financiadas por las aportaciones de los asociados. En ambos casos, a esas provisiones privadas se suman las aportaciones, donativos, herencias, legados, subsidios, productos y toda clase de ingresos que reciba la institución. Una condición esencial, prevista por la legislación, es que las instituciones no pueden redistribuir beneficios entre sus integrantes, condición que deriva de su carácter no lucrativo.

De conformidad con lo que las IAP mexiquenses declaran al momento de su constitución, su financiamiento, previsiblemente, será provisto por tres rubros principales: a) las aportaciones en dinero o

bienes que realicen sus asociados o fundadores, así como las que en el futuro se establezcan para ser parte de la asociación o fundación; b) los donativos o legados que otorguen a la fundación o asociación, tanto sus integrantes como la sociedad en general, y los derechos que les fueren transmitidos, y c) los ingresos que se deriven de las actividades que realicen en cumplimiento de su objeto social.

El panorama que aporta la exploración de las instituciones de asistencia privada del estado de México muestra la escasez de los fondos iniciales destinados a la asistencia. Los datos registrados en los estatutos constitutivos advierten que de las 171 instituciones que operaban en 2002, 129 (75.44%) no registran bienes ni recursos financieros, mientras que sólo 31 instituciones (18.13%) sí los registran y 11 instituciones más no proporcionan ninguna información al respecto.²⁵ Es indispensable aclarar que la falta de registro de fondos económicos no implica indefectiblemente que éstos no existan; en cambio, la omisión sí deja establecido que sin su registro, los fondos legalmente inexistentes pueden ser destinados o no al objeto asistencial, lo que pone también en tela de duda su origen y su destino (gráfica 1).

Por su parte, la aproximación a los bienes y recursos de las 31 instituciones que los registraron, nos permite conocer que sólo cuatro instituciones (2.3%) aportarían algún bien inmueble, casa o terreno; una institución registra aportación en bienes inmuebles y dinero (.5%), cuatro registran sólo bienes muebles (2.3%), una no registra el tipo de bienes, y las 24 instituciones restantes (13.4%) se constituyen con base en aportaciones en dinero que van de 500 a 100

²⁵ Para su registro ante la Junta de Asistencia Privada, las instituciones deben presentar el documento de su constitución formalizada ante Notario Público; en ese documento se declaran los bienes que constituyen el patrimonio inicial de la institución.

mil pesos.²⁶ El rango de aportación es el que a continuación se menciona (gráfica II).

- Cinco instituciones se registran con mil pesos o menos de capital inicial.
- Quince instituciones se registran con un capital inicial de entre 10 y 50 mil pesos.
- Cuatro instituciones se registran con un capital entre 51 y 100 mil pesos.

La información registrada nos advierte sobre una debilidad económica estructural de las instituciones, ya que solamente en uno de los casos, los bienes registrados aseguran el funcionamiento y la posible calidad en las prestaciones de una institución asistencial.²⁷ Asimismo, se infiere que las fundaciones, tal como están concebidas en los ordenamientos legales, son prácticamente inexistentes, en virtud de que ninguna institución inicia su operación con un patrimonio fundante que asegure su financiamiento. En esa apreciación se debe considerar que es a partir de la legislación de 2001 que en esta entidad federativa se prescribe un mínimo de 100 salarios mínimos vigentes para poder constituir una IAP con la modalidad de asociación, y de mil salarios mínimos vigentes en la zona geográfica de su constitución con la modalidad de fundación.²⁸ De cualquier manera que se mire, los datos muestran que las instituciones no son sostenibles y carecen de un patrimonio que asegure la continuidad de sus acciones y el cumplimiento de sus objetivos.

Los datos referidos dejan ver que la debilidad financiera de las instituciones asistenciales constituye uno de los problemas más importantes para que las IAP puedan desempeñar un papel importante en la asistencia social, pues todo apunta a que, salvo algunas excepciones, los recursos privados que se destinan a ese campo pueden calificarse como pequeñas contribuciones individuales y no alcanzan a ser

percibidos como el resultado de una verdadera cultura filantrópica. Tal vez de mayor relevancia es el hecho de que se reconozca y permita el funcionamiento a instituciones que claramente no tienen posibilidades de operar de manera adecuada por sus escasos recursos financieros, lo que hace patente el peso de las reglas informales que propician tales concesiones. Es en ese sentido que se considera que una vigilancia permisiva y laxa opera negativamente en la consolidación de las instituciones.

En lo que concierne a las aportaciones de otros donantes, los reportes de visita a las instituciones permiten estimar que los donativos proceden de empresas y personas; sin embargo, las donaciones no son elevadas y pocas instituciones aclaran su procedencia, además de que existe escasa información sobre su monto y empleo.²⁹ Otro rubro importante son los apoyos de los gobiernos locales, que además de inmuebles o terrenos, aportan subsidios para financiamiento (gráfica III).

²⁶ La fuente de los datos son las solicitudes de registro ante la Junta de Asistencia Privada del Estado de México de las instituciones constituidas hasta noviembre de 2002 (Junta de Asistencia Privada del Estado de México, estatutos constitutivos, 2000-2002).

²⁷ La información se refiere a la institución de asistencia privada Misioneras y Misiones de la Encarnación IAP, la que declara poseer un inmueble y dinero por un valor total de 1'511,924.00 pesos.

²⁸ El estado de México integra dos zonas distintas para la fijación del salario mínimo; en términos generales se estiman para el año de 2004 en cinco mil pesos la aportación mínima solicitada a las asociaciones, y en cincuenta mil pesos la de las fundaciones, cantidades muy menores para asegurar la sostenibilidad de las instituciones (Ley de Instituciones de Asistencia Privada, 2001: artículo 25º, fracción IV).

²⁹ Entre las empresas donantes se encuentran: Grupo Lala, Danone, Comex, Grupo Garcés, Aurrerá, Wal Mart, Caja y Empaque Modernos, Gasolinera Tecnológico, Banca Confía y la Fundación Kellogg. Otros donantes identificados con el gobierno y los agentes privados son el Nacional Monte de Piedad y la Lotería Nacional.

Las cuotas constituyen una importante fuente de ingresos para la asistencia privada en el Estado de México: más de la mitad del conjunto de las instituciones cobran cuotas de recuperación, si bien los montos no son elevados y oscilan entre \$120.00 y \$3,000.00 para servicios como cursos, guardería, educación especial, rehabilitación y albergue; mientras que las cuotas por servicio prestado —generalmente consultas, clases o sesiones de rehabilitación— van de \$5.00 a \$80.00.

Si se tiene en cuenta el tipo de servicios que prestan las instituciones: atender a ancianos en situación de abandono, cuidar de niños huérfanos y abandonados, rehabilitar a discapacitados, y brindar atención médica, servicios de educación especial y otros rubros socialmente necesarios, se puede apreciar que ofrecen servicios económicos y accesibles que los gobiernos en sus distintos ámbitos no tienen capacidad de proporcionar, por eso muchas veces éstos subsidian o trabajan en colaboración con las IAP. La información recabada en relación con el número de instituciones que cobran cuotas muestra que éstas son la fuente principal del sostenimiento de 65% de las instituciones.³⁰

El aspecto del financiamiento institucional que involucra el pago de los usuarios por servicios prestados puede marcar un ámbito distinto de la rendición de cuentas que actualmente no se encuentra considerado en la supervisión de las instituciones y que tiene que ver con ante quién o quiénes tiene que darse cuenta de los recursos utilizados y del desempeño institucional.³¹

En el caso de las IAP, cabe destacar la forma como este primer momento de la rendición de cuentas, como control *ex ante*, es determinante para sentar las bases de la estructura organizacional de las instituciones, así como para orientar su acción conforme a normas y principios establecidos. Es pertinente advertir

también que en ese momento está contenida de inicio la función coercitiva de la JAPEM, por medio de la autorización de la operación institucional. En ese sentido, las evidencias sobre los hechos de las autorizaciones otorgadas para el funcionamiento de las instituciones asistenciales privadas revelan: primero, una previsible escasa capacidad de respuesta a la obligación de brindar los servicios asistenciales que son la razón de ser de las instituciones y, segundo, una limitada capacidad coercitiva del organismo de vigilancia. Ambas debilidades operan negativamente para el fortalecimiento institucional.

El segundo momento de la rendición de cuentas

Derivado de las prescripciones de la legislación y de las funciones propias de la Junta, uno de los propósitos sustantivos de las visitas de supervisión es verificar que las instituciones cumplan con su objeto asistencial; este rubro es, claramente, el de mayor relevancia para la vigilancia y para la orientación de la asistencia privada en la entidad. No obstante, las decisiones sobre si las instituciones cumplen o no cumplen con su objeto asistencial revisten alguna complejidad; las dificultades se derivan parcialmente de que los objetivos asistenciales declarados cuando se constituyen las instituciones son con frecuencia expresados en términos de misión, no precisándose con

³⁰ Fuente: Junta de Asistencia Privada, reportes de supervisión 2000-2003.

³¹ Aun en el supuesto de que los usuarios de esos servicios fuesen considerados beneficiarios de las acciones no lucrativas, y no como clientes que pagan por un servicio, existirían aspectos del desempeño institucional que tendrían que formar parte de los procesos de rendición de cuentas. En ese rubro se incluyen las distinciones sobre la propiedad o pertenencia de las instituciones y la obtención de ganancias, las cuales, en el caso de las organizaciones lucrativas, son de apropiación legítima de los dueños o propietarios.

claridad el tipo de servicio, la población a atender y las dimensiones de la tarea, que muy raras veces se vincula con los recursos disponibles. De modo que determinar si las instituciones cumplen o no es una tarea para la que no existen parámetros, y que es ejercida discrecionalmente y con criterios variables.

La estimación del cumplimiento de los objetivos sociales es un punto central de la rendición de cuentas de las IAP. Los datos de la supervisión indican que en el año 2000, 61% de las instituciones sí cumplieron con su objeto asistencial, 15% cumplió parcialmente, y se estimaría que 24% enfrentó problemas para cumplir con su misión.³² (gráfica IV).

Por su parte, las instituciones que sí cumplen con su objeto social, también lo hacen en el contexto de una defectuosa rendición de cuentas. Son observaciones recurrentes en los registros de supervisión, el que las IAP no han rendido informes de labores y que no realizan sus asambleas de asociados. Debe advertirse que algunas instituciones recurren a los medios de comunicación: diarios locales, la radio o la televisión, para dar cuenta de acciones y eventos; sin embargo, son formas que quedan en el ámbito de la difusión ocasional de sus labores asistenciales y no de la rendición de cuentas.³³

Otro de los rubros principales de la vigilancia del Estado está centrado en el cuidado del patrimonio de las IAP, y en la supervisión sobre el origen y el manejo de los fondos que se destinan al cumplimiento del objeto asistencial. El interés del Estado está dirigido a tres aspectos fundamentales: hacer cumplir la voluntad de los socios y fundadores, vigilar que no se lesione el interés público, y cuidar que no exista mal uso en las prerrogativas fiscales. La vigilancia que se ejerce sobre el empleo del patrimonio de la institución considera la autorización de presupuestos de ingresos y egresos, así como la revisión de estados contables y de inversiones,

la propiedad de inmuebles y de condiciones de operación. Asimismo, entre las facultades de la Junta está acreditar a las instituciones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que puedan ser autorizadas a recibir donativos deducibles de impuestos, lo que constituye una parte importante de los ingresos que sustentan las tareas asistenciales.

Por lo que toca al seguimiento de la rendición de cuentas, en el apartado anterior se habló sobre los fondos que las IAP declaran al constituirse y sobre la debilidad económica estructural de las instituciones por no asegurar su sostenibilidad. En este segundo momento se revisa a las instituciones ya en funcionamiento, lo que permite convalidar los datos de la etapa anterior. De la información recabada se infiere que los visitadores encuentran dificultades para que las instituciones informen sobre sus fondos y capitales; una observación frecuente de los reportes de inspección es que las instituciones no tienen en orden sus estados financieros y contables, y que éstos no son reportados con oportunidad a la Junta. Igualmente, entre las observaciones recurrentes derivadas de la supervisión se encuentra que las instituciones no cuentan con registros contables y que no cumplen con su declaración fiscal.³⁴ Esas

³² Reportes de supervisión de la JAPEM para los años 2000, 2001 y 2002.

³³ La aseveración se refiere a las IAP que constituyen el universo de estudio; sin embargo, existen en el país algunas instituciones asistenciales muy consolidadas que hacen pública rendición de cuentas, pero esos casos se pueden considerar la excepción y no la regla.

³⁴ Una observación recurrente para las instituciones, en este rubro, es la siguiente: "Entregar estados financieros a partir de la fecha de inicio de sus operaciones, en cumplimiento del artículo 75º, párrafo 1 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México. Entregar copia de R.F.C. Entregar presupuesto de ingresos, egresos e inversiones en activos fijos". Ejemplo tomado del Reporte de visita al Centro de Educación Especial y Rehabilitación Elvira Delgado de Almazán, IAP, número de acta de visita: 016/JAP/2002.

observaciones son significativas en el contexto de la rendición de cuentas porque dejan ver que existe poca claridad en los presupuestos del modelo: a quién rendir cuentas, sobre qué rendir cuentas y cómo hacerlo.³⁵

De ese modo, no es posible saber con certeza si las IAP auditan sus estados financieros, se ignora si cumplen con sus declaraciones de impuestos, al parecer no elaboran presupuestos operativos ni realizan una planeación sustentada en la disponibilidad de sus recursos, y tampoco se encuentran elementos de información que justifiquen sus decisiones. En suma, no cuentan con los instrumentos ni aplican los criterios que les permitan efectuar la rendición de cuentas implícita en los servicios y prestaciones de interés público.

El tercer momento de la rendición de cuentas

De conformidad con las prescripciones de la legislación vigente, es una atribución de la Junta de Asistencia Privada autorizar la extinción de las IAP. Dicha atribución tiene sustento en varias premisas jurídicas cuyo espíritu esencial es asegurar la rectoría del Estado, considerar a los beneficiarios como los titulares de los bienes y preservar el interés público.³⁶ De ese modo, la ley respectiva, en su artículo 96º, considera que las instituciones pueden ser extinguidas de oficio o a solicitud de las mismas cuando:

- Sus bienes no sean suficientes para cumplir con su objetivo.
- Se constituyan con infracción a las disposiciones legales.
- Sus actividades pierdan el sentido asistencial que les dio origen.
- Obtengan una certificación negativa de la Junta.

En el caso de las instituciones que constituyen el universo de este estudio, la Junta autorizó entre 1993 y 2003 la extinción de 63 de las 171 instituciones que operaban hasta el año 2002;³⁷ es decir 36.84%, dato que puede ser estimado como un indicador mayor de la debilidad de las instituciones. De acuerdo con el examen de las actas de extinción correspondientes a las instituciones canceladas, son causas frecuentes de las determinaciones de la JAPEM: a) que las instituciones no cumplieron con su objeto social, no se encontraban funcionando, no contaban con las condiciones de higiene y salubridad necesarias, o bien atendían un número no significativo de beneficiarios; b) que presentaban deficiencias en la administración; es decir, irregularidades en el manejo de los recursos financieros, o carecían de recursos humanos y materiales para la adecuada prestación de los servicios, y c) en algunos casos, la extinción fue solicitada por las propias instituciones porque

³⁵ La recurrencia se considera con base en el hecho de que 60% de las instituciones visitadas por la JAPEM registra observaciones de faltas en su documentación financiera y contable; igualmente, 100% de las instituciones que recibieron recomendaciones para corregir su funcionamiento registra observaciones de manejo financiero.

³⁶ El sustento para marcar esa orientación a las facultades de la JAP para autorizar la extinción de las IAP se condensa en los artículos 11º, 96º y 100º de La Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México, así como en los artículos 5º, 50º y 51º de la Ley de Asistencia Social, que advierten claramente que la rectoría de la asistencia corresponde al Estado y que ésta es un servicio de interés público, facultando la autorización de su funcionamiento y consecuentemente la de su extinción (Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México, 2001; Ley de Asistencia Social, 2004).

³⁷ Estos datos incluyen las actas de extinción de las instituciones hasta el año 2003, porque en ellas se encuentran registradas las instituciones correspondientes a los reportes de supervisión de los años 2000-2002 que constituyen el referente para el estudio.

no contaban con los recursos necesarios para cumplir con su objeto.³⁸

Las causas de la extinción de las instituciones se asocian con insuficiencias en los procesos de rendición de cuentas y pueden ser ubicadas en las variantes de *accountability*, particularmente las de *accountability* política, administrativa y financiera. La relación está determinada por los momentos *ex ante* y *ex post*, en los que la interacción entre las instituciones y la instancia coercitiva no propició el fortalecimiento de las instituciones y la corrección del rumbo. En ese sentido, la laxitud inicial de la autoridad y las insuficiencias institucionales en la rendición de cuentas desembocaron en el debilitamiento y la extinción de las instituciones.

Las deficiencias en el ámbito de la *accountability* política están referidas en el proceso de extinción al incumplimiento de los objetivos asistenciales. La información recabada indica con claridad que las instituciones no cumplieron con sus objetivos, o que se trataba de instituciones fantasma, que no existían en los hechos, que no llevaban a cabo ninguna labor y que no tenían beneficiarios de sus acciones.

Las insuficiencias en el ámbito de la *accountability* administrativa son señaladas como ausencia de activos organizacionales, limitaciones de infraestructura, carencia de personal directivo u operativo, y falta de recursos humanos especializados.

Particularmente, los procesos de extinción se refieren a insuficiencias en la rendición de cuentas sobre los recursos económicos y el financiamiento de las instituciones; advierten que las instituciones nunca pudieron contar con los recursos económicos y materiales que sustentaran su operación. En otras palabras, fueron extinguidas principalmente por la imposibilidad que tuvieron para sostener su operación o brindar los servicios.³⁹

Cabe notar que, en el caso de las instituciones que aquí son estudiadas, se combinan y acumulan los distintos tipos de insuficiencia, lo que permite a la autoridad efectuar los juicios sumarios procedentes para declarar la extinción de las instituciones. El ochenta por ciento de las instituciones extinguidas cabe en ese espectro de sanción extrema impuesta por la autoridad, por motivos de incumplimiento de responsabilidades, mientras que el 20% restante fueron extinguidas a solicitud de las propias instituciones; pero aún en esta variante, los motivos aducidos por las instituciones son las insuficiencias patrimoniales y la falta de activos económicos para desarrollar su labor.⁴⁰

Las condiciones de insuficiencia en la operación de un gran número de instituciones han sido reconocidas públicamente por la JAPEM; en declaración a algunos medios de comunicación, la JAPEM informó que en 2003 se había cancelado el registro a 30 “supuestas casas de asistencia” y que se habían efectuado recomendaciones a 50.⁴¹

³⁸ Los Informes de visita reportan, asimismo, irregularidades en la posesión de los inmuebles, inexistencia de las instituciones o falta de la prestación de los servicios (JAPEM, Reportes de visita de inspección y actas de extinción 2000-2003).

³⁹ Muestra de esa condición son las declaraciones asentadas en las actas respecto de que las instituciones extinguidas no contaron nunca con inmueble propio, no tenían instalaciones, o bien no detentaban ningún tipo de bien o patrimonio (Actas de extinción y recomendaciones formuladas a las IAP en el periodo de estudio).

⁴⁰ No todos los casos de extinción se encuentran documentados mediante actas o recomendaciones a las instituciones. La interpretación se apoya en la revisión de 20 actas de extinción y 27 reportes de recomendaciones efectuadas por la Junta de Asistencia Privada en el periodo de estudio, correspondientes a 75% de las instituciones que fueron extinguidas.

⁴¹ Declaraciones de Alfonso Naveda Faure, secretario ejecutivo de la JAPEM, al periódico *El Sol de Toluca*, 15 de septiembre de 2003 y 19 de febrero de 2004.

Los problemas detectados en el funcionamiento de las IAP que fueron extinguidas y las irregularidades que presentan otras de las instituciones que continúan funcionando permiten apreciar que la permisividad en la regulación y la vigilancia laxa sobre su constitución y funcionamiento, pueden operar como un factor negativo para el fortalecimiento y la permanencia de las instituciones, puesto que las deficiencias y debilidades pasadas por alto conducen finalmente a la extinción. De igual modo, la información corrobora que cuando las instituciones no consiguen articular los fines con los medios, y cuando carecen de la infraestructura organizacional que asegure su sostenibilidad, tienen pocas probabilidades de alcanzar un desempeño suficiente y adecuado, menos aún de satisfacer las demandas sociales.

Rendición de cuentas y debilidades institucionales

El balance de la supervisión realizada por la Junta de Asistencia Privada en tres momentos de la rendición de cuentas revela insuficiencia e inconsistencia en el cumplimiento de las obligaciones que en ese rubro las leyes prescriben para las instituciones, obligaciones que se arraigan en la concepción de las prestaciones asistenciales como servicios de interés público.

El análisis realizado deja ver, además de los problemas de las instituciones, fallas notables en los procesos de monitoreo, supervisión y seguimiento de las acciones emprendidas, así como insuficiencias en el modelo que actualmente se utiliza para dar cuenta del desempeño y de los resultados institucionales. Los indicadores permiten, asimismo, inferir las repercusiones de tales insuficiencias al propiciar la emergencia y operación de instituciones débiles, cuya precariedad se traduce en imposibilidad para lograr los objetivos que justifican su existencia.

En ese sentido, cabe reflexionar que el espíritu de la rendición de cuentas es el de crear transparencia, y que los procesos de *accountability*, al demandar información y justificación sobre las decisiones asistenciales, pueden contribuir a la construcción de fortalezas y capacidades que conduzcan no sólo al mejoramiento de los servicios y al mejor desempeño institucional, sino también a la autodisciplina.

El perfil trazado sobre la rendición de cuentas de las instituciones asistenciales revela la necesidad de plantear nuevas premisas que orienten el proceso y plantea el imperativo de construir nuevos modelos de *accountability* acordes con la naturaleza público-privada de los servicios que se prestan, así como de las formas propias de operar y de tomar decisiones; también hace perceptible la necesidad de considerar la combinación *sui generis* que pueden presentar los recursos disponibles. En ese contexto puede insertarse la demanda actual de las instituciones por una mayor autonomía, la que implicaría la existencia de otras instancias independientes ante quién o quiénes rendir cuentas.

Por otra parte, la idea de *accountability* para este tipo de instituciones presupone la existencia de información imperfecta, originada en la opacidad que acompaña lo privado en oposición a lo público. Desde esa óptica, las instituciones asistenciales consideradas como servicios de interés público tendrían que abrir su operación al escrutinio público. Es decir, que si quieren ser efectivas y ser percibidas como tales, la rendición de cuentas tiene que ser pública. La *accountability* confidencial que presumiblemente pueda darse al interior de las asambleas de asociados y de los patronatos, no justifica a las asociaciones asistenciales como prestadoras de servicios de interés público; entonces, su rendición de cuentas tendría que buscar otras esferas legítimas de reconocimiento

público. Este principio de publicidad aplica no solamente a las instituciones que tienen la obligación de rendir cuentas, sino también a las entidades que toman cuentas.

Reflexiones finales

No obstante desecharse la percepción común de que las instituciones privadas sean absolutamente transparentes, no puede dejarse a un lado que el problema crucial de las instituciones privadas estriba, actualmente, en su escasa capacidad de rendir cuentas de los recursos que manejan. Los rasgos de insolvencia de las IAP mexiquenses, que ya han sido expuestos, pueden ser una de las claves para la identificación positiva o negativa de las instituciones con los intereses y el bienestar común, y la base para un ejercicio en el que se pueda deslindar el confuso umbral del interés particular, meramente lucrativo y ausente de fines sociales.

La visión negativa sobre la opacidad en el manejo financiero de las instituciones puede matizarse si se tiene en cuenta que la supervisión sobre su patrimonio y sus recursos no puede ser interpretada como una transferencia de las responsabilidades gubernamentales relativas a la administración de recursos públicos (O'Connell, 1996). Las instituciones y las asociaciones civiles no son responsables ante la sociedad por los recursos públicos que les son administrados. Es responsabilidad del gobierno conocer a quiénes se otorgan recursos y por qué razones, y controlar el uso que se hace de ellos.

Otro de los aspectos negativos del conjunto de apreciaciones sobre la situación patrimonial de las IAP, es que las instituciones muestran una tendencia a basar su sostenibilidad y su desarrollo en una fácil disponibilidad de donativos, debilidad que se constituye en una amenaza permanente la proyección de acciones

consistentes y de largo plazo. En ese sentido, la permisividad de la intervención estatal y las insuficiencias del modelo de *accountability* operan como un factor negativo para el fortalecimiento de las instituciones.

La reflexión sobre la situación patrimonial de las instituciones asistenciales privadas conduce, asimismo, a considerar que las connotaciones de transparencia a las que aspiran esas instituciones implican un acceso público más extendido a la información sobre su operación, así como la obligación de hacer públicas las razones y explicaciones que justifican la aplicación de los recursos que les son donados, y sobre las decisiones que se toman en el desempeño de la institución.⁴²

Para avanzar en esa dirección, el gobierno necesita reconocer la naturaleza dual de las organizaciones no lucrativas, como entidades económicas y sociales. En el modelo explorado, la rendición de cuentas ha sido estrechamente concebida y ha tendido a excluir los beneficios sociales, que son el fin último de la acción institucional.

Como puede notarse en esta aproximación a los procesos de *accountability*, las instituciones de asistencia privada IAP enfrentan considerables dificultades para estructurar un modelo adecuado de rendición de cuentas. La adecuación del modelo requiere tomar en cuenta que el que actualmente se aplica no considera el valor que representan las contribuciones del trabajo voluntario ni los donativos en especie tampoco se tienen mecanismos de registro estadístico de personas voluntarias y de horas de trabajo, y menos aún de los beneficios por cuidar ancianos, proteger

⁴² Aquí se alude a la *publicidad* como un concepto de exigencia tendente a que las acciones sean justificadas públicamente, a diferencia del concepto como esencia de lo público.

niños abandonados o rehabilitar personas discapacitadas; en suma, no se recogen en el modelo los principios de una cultura filantrópica y estimativa de las aportaciones. Hace falta también propiciar la institucionalización de los procesos de rendición de cuentas, para lo cual es imperativo dejar de verlos únicamente como resultado de la acción coercitiva de las autoridades y, por el contrario, comenzar a percibirlos como mecanismos de autocontrol y disciplina generados por las propias instituciones. Tales inconsistencias no son privativas de México; se presentan también en países que cuentan con redes filantrópicas y asistenciales más extendidas.

Uno más de los aspectos fundamentales para avanzar en la transparencia consiste en incorporar la participación de los beneficiarios y la de los ciudadanos en general en la evaluación sobre la pertinencia y la calidad de los servicios, que es uno de los vacíos presentes hasta ahora en la rendición de cuentas. En ese sentido, es pertinente tomar en cuenta la advertencia de Michael Edwards y David Hulme sobre la existencia de un nivel en el cual la ausencia de *accountability* adopta el cariz de las acciones ineficientes e ilegítimas (Edwards y Hulme, 1996). Para lograr relevancia y legitimidad se necesita que las instituciones acepten ampliar la rendición de cuentas hacia unidades independientes, observadores, cuerpos académicos especializados y grupos sociales interesados; es igualmente indispensable que se incorporen al modelo de rendición de cuentas formas de auditoría social.

Una de las críticas a los modelos de rendición de cuentas para las organizaciones no lucrativas, es que no estiman el valor de lo que se crea.⁴³ Así, en países como los Estados Unidos y Canadá se han empezado a aplicar métodos de auditoría social y de rendición de cuentas que incorporan formas flexibles para capturar el impacto social de las instituciones no lucrativas,

al tiempo que buscan integrar una estimación del valor social de los servicios prestados por las instituciones.⁴⁴

En la medida en que rindan cuentas, las instituciones pueden obtener mayor grado de autonomía y auto administrarse, así como, influir en la manera como deben acreditar su desempeño y en las mismas figuras ante quienes deben acreditarlo. En esa tesitura pueden también consolidarse y ganar mayor presencia y respeto como participantes en la búsqueda común por un mayor bienestar.

⁴³ Algunos estudios efectuados en otros países consideran que sería apropiado imputar un valor monetario al trabajo voluntario cuando el voluntario ocupa el lugar de un empleado remunerado (Mook, *et al.*, 2005; Quarter y Richmond, 2001).

⁴⁴ La práctica de auditoría social busca estimar el valor social de la labor institucional por medio de indicadores sociales y financieros. Richmond (1999) desarrolló un modelo combinado de contabilidad social con el propósito de contar con instrumentos de rendición de cuentas más adecuados al carácter no lucrativo y socialmente valiosos de las instituciones; entre los elementos relevantes del modelo se considera asignar un valor económico comparativo con los valores del mercado a los resultados institucionales.

Bibliografía

- Clark, John D. (2003), *Worlds Apart. Civil Society and the Battle for Ethical Globalization*, Kumarian Press Inc., Bloomfield.
- Edwards, Michael y David Hulme (1996), *Beyond the Magic Bullet. NGO performance and Accountability in the Post-cold War World*, Kumarian Press, New York.
- Domínguez Orozco, Jaime y Cuauhtémoc Reséndiz Núñez (2001), *Sociedades y asociaciones civiles: régimen jurídico fiscal*, 11^a ed., Ediciones Fiscales ISEF, México.
- Elster, Jon (1999), "Accountability in Athenian Politics", en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido pp. 253-278.
- Ferejohn, John (1999), "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability", en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Guadarrama Sánchez, Gloria J. (2005), *Ideas y fines de la asistencia privada en el Estado de México, 1986-2000*, tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gudiño Pelayo, José de Jesús (1999), *Las razones de mi voto II*, Acción de Inconstitucionalidad 1/99: Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal, Editora Laguna, México.
- Hardin, Russell (2003), "Moralidad institucional", en Robert E. Goodin, (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona pp. 163-196.
- Junta de Asistencia Privada (1950), *La asistencia privada*, tomo I, Editorial Ruta, México.
- Martell, Michel S. (2005), *La imputabilidad: un factor en la brecha moral entre el razonamiento y el potencial de actualización del profesional*, ponencia presentada en el V Seminario de Investigación sobre el Tercer Sector en México, octubre 2005, Universidad Iberoamericana.
- Mook, Laurie et al., (2005), "Accounting for the Value of Volunteer Contributions", *Nonprofit Management & Leadership*, Wiley Periodicals Inc., verano, 15 (4): 401-433.
- Richmond, B.J. (1999), *Counting on each other: A social audit Model to assess the impact of non profit organizations unpublished doctoral dissertation*, University of Toronto.
- O'Connell, Brian (1996), "A Major Transfer of Government Responsibility to Voluntary Organizations? Proceed with Caution", *Public Administration Review*, mayo-junio, 56 (3):222-225.
- Quarter, Jack y Betty Jane Richmond (2001), "Accounting for Social Value in Nonprofits and For-profits", *Nonprofit Management & Leadership*, otoño, 12 (1): 75-85.

Reygadas y Robles Gil, Rafael (1998), *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones sociales*, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México.

Schedler, Andreas (1999), "Conceptualizing *accountability*", en Andreas Shedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder, Colorado, pp. 13-27.

Schedler, Andreas, (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia Núm 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI, México.

Documentos

Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales (1904), *Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, Decreto del Ejecutivo, 7 de noviembre.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México (2001), LIV Legislatura del Congreso del Estado de México, Decreto núm. 26, 12 de junio.

Ley de Asistencia Social (2004), *Diario Oficial de la Federación*, 2 de septiembre.

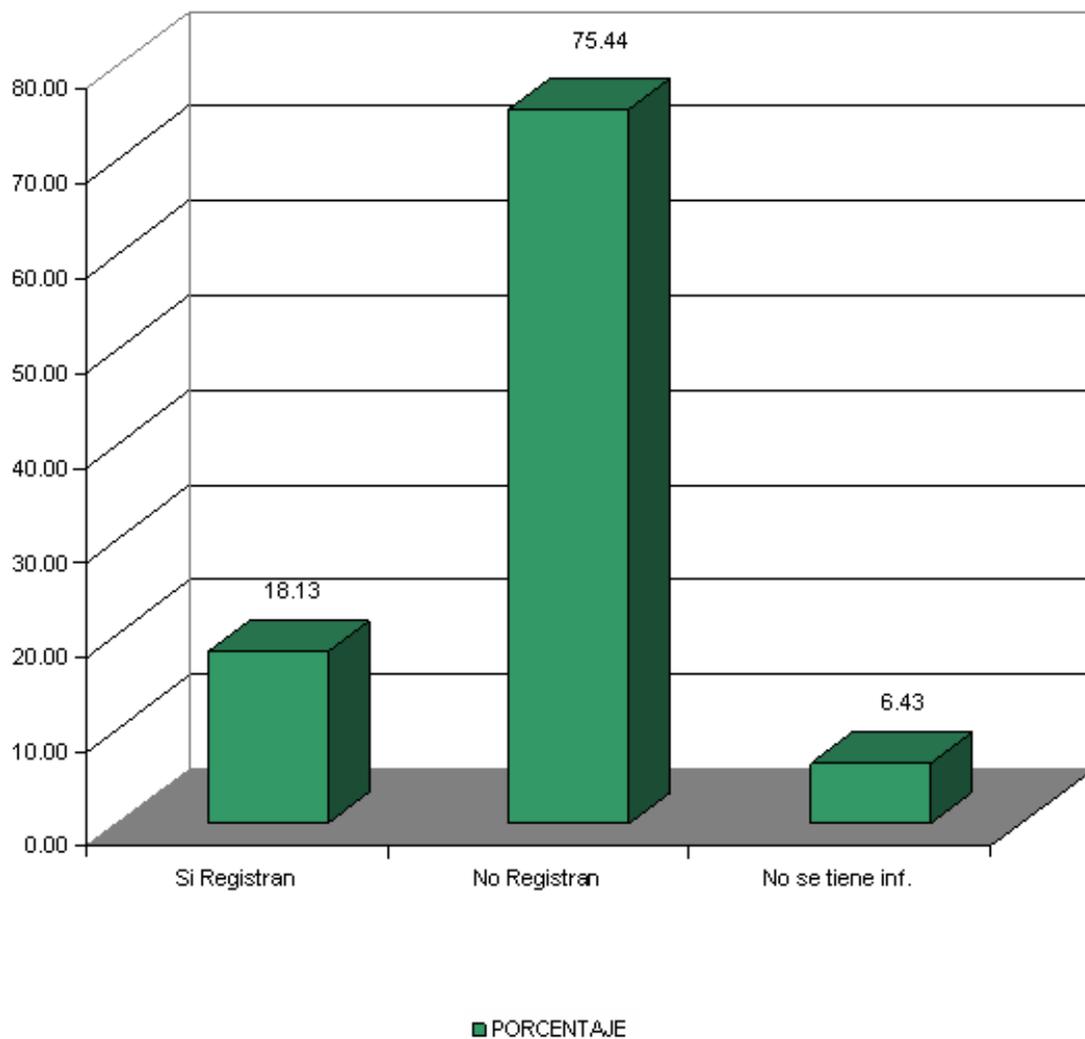
El Sol de Toluca (2004), declaraciones del licenciado Alfonso Naveda, secretario ejecutivo de la Junta de Asistencia Privada, 19 de febrero.

Anexo

Primer momento de la rendición de cuentas IAP

Gráfica 1

Instituciones de asistencia privada en el Estado de México
que al constituirse contaban con algún fondo económico

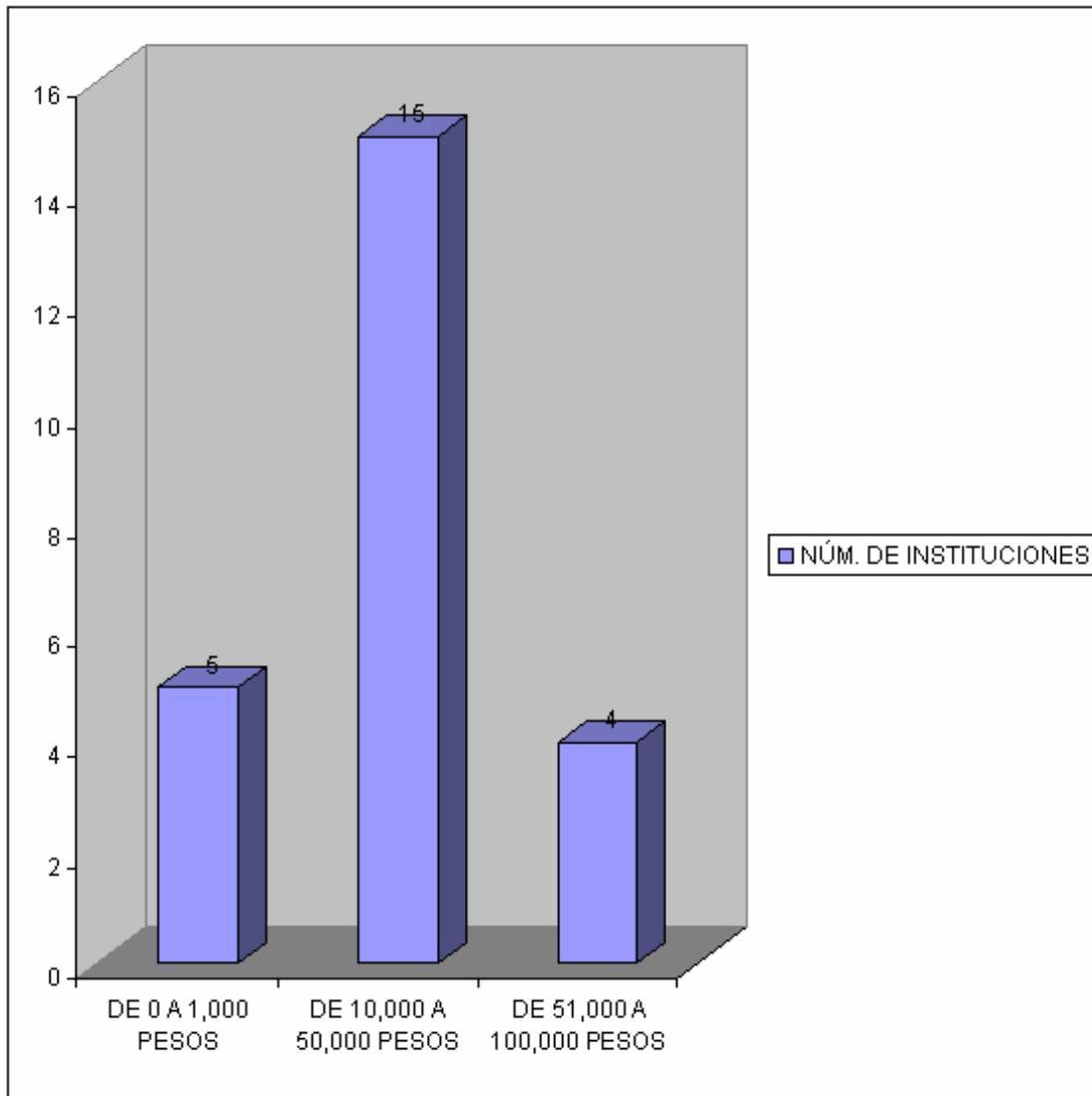


Fuente: Estatutos IAP.

Primer momento de la rendición de cuentas IAP

Gráfica II

Fondos que registran las instituciones al constituirse

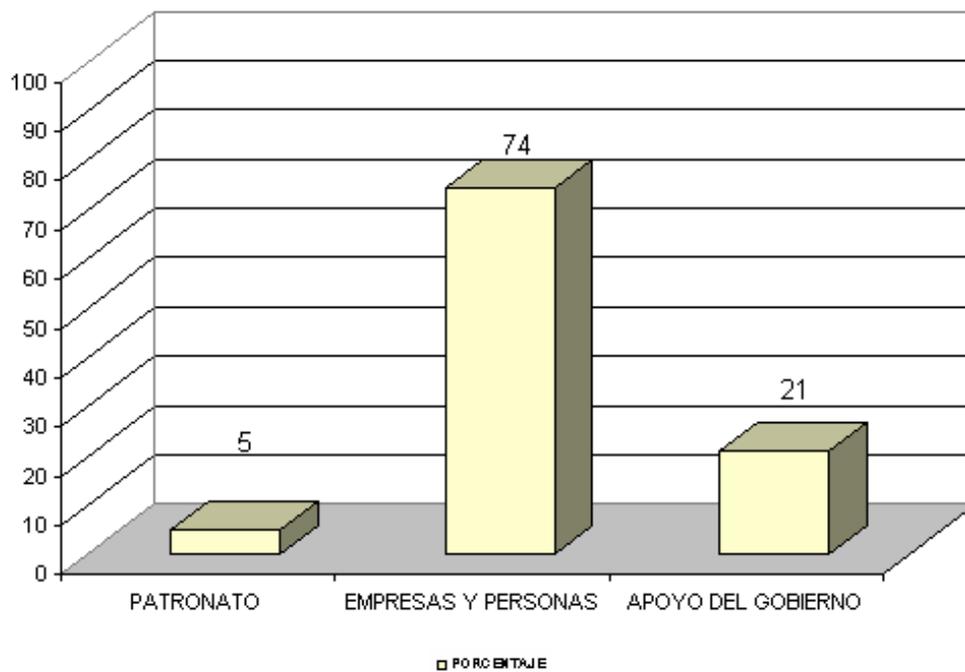


Fuente: Estatutos IAP.

Primer momento de la rendición de cuentas IAP

Gráfica III

Origen de apoyos y donativos de las instituciones de asistencia privada



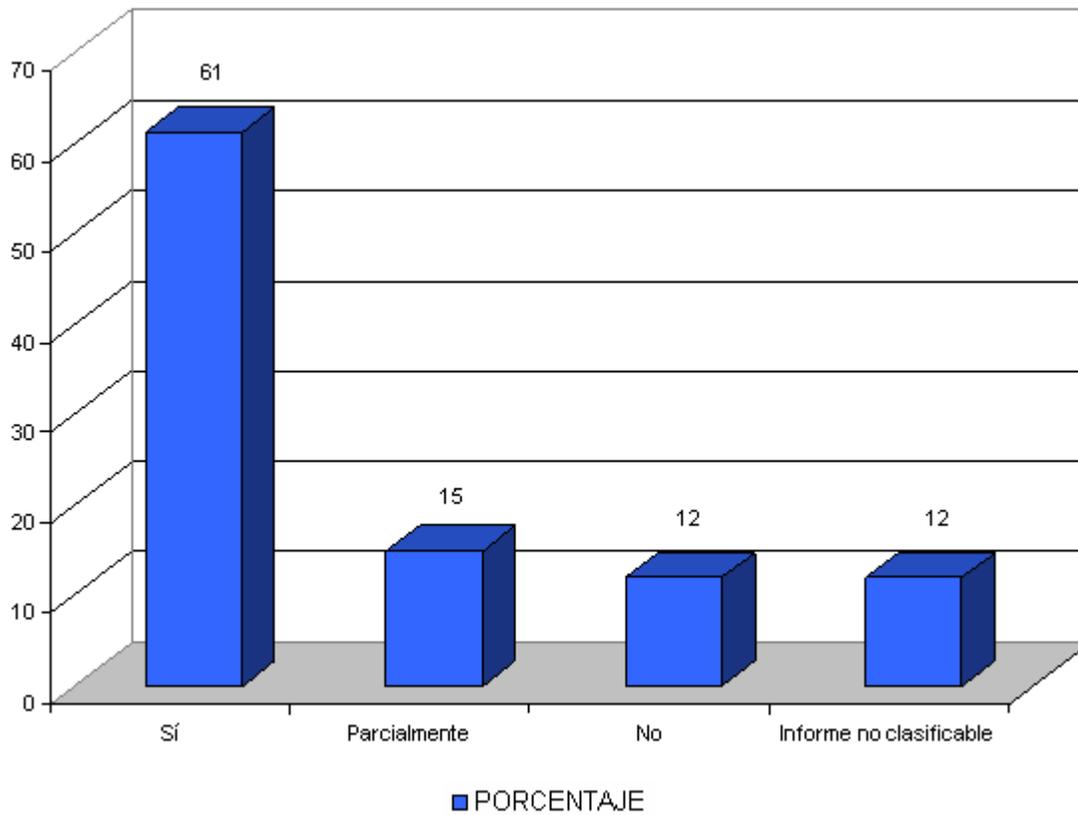
Instituciones que registraron dato sobre origen de apoyos y donativos: 65.

Fuente: Informes de visita, 2000-2002.

Segundo momento de la rendición de cuentas IAP

Gráfica IV

Condición de cumplimiento con el objetivo asistencial, año 2000



Informes de visita: 67.

Fuente: Informes de visita, 2000-2002.

VII. Rendición de Cuentas y Transparencia en Organizaciones Campesinas

Raquel Salgado Sánchez¹

Resumen

El interés de escribir este ensayo se deriva de una experiencia de trabajo que tuvo lugar en una organización campesina que recibe recursos públicos. La intención es reflexionar sobre algunos de los motivos que dificultan que prácticas como la rendición de cuentas y la transparencia se lleven a cabo en el contexto de las organizaciones campesinas en México.

En la introducción se señalarán los conceptos que sirven de guía para esta reflexión: *organización, interés colectivo, rendición de cuentas y transparencia*. También se describirán observaciones realizadas en torno a la organización campesina que se tuvo la oportunidad de conocer; algunas de ellas se toman en cuenta para establecer una clasificación empírica que identifica a esta organización como una *organización campesina que se mantiene de recursos públicos*.

En el segundo apartado se plantea la existencia de recursos públicos para el fomento de actividades de beneficio social, a los que tienen acceso las organizaciones de la sociedad civil. Se describirán observaciones relacionadas con el proceso de gestión de recursos públicos que la organización campesina estudiada llevó a cabo con una Secretaría de Estado durante la experiencia de trabajo. Es decir, la forma en que la organización tuvo acceso a este tipo de recursos.

Posteriormente se hará una breve revisión de los antecedentes de las organizaciones campesinas en México y su relación con el Estado, con la finalidad de identificar de dónde surgen las dificultades a las que se enfrentan las prácticas de rendición de cuentas y transparencia en dicho contexto. Estas dificultades tienen que ver con el proceso histórico-político que estableció y consolidó el régimen corporativo mexicano del siglo XX.

En el último apartado, después de analizar la dialéctica establecida entre el Estado y los dirigentes de las organizaciones campesinas, se pondrá atención a la idea de la rendición de cuentas. Se planteará la conveniencia de despertar el interés de los integrantes de estas organizaciones y el interés de la sociedad civil porque se lleven a cabo prácticas de rendición de cuentas y transparencia que contribuyan al desarrollo económico, social e institucional del espacio rural, cuando se trate de recursos públicos delegados por el Estado para el beneficio social.

¹ Raquel Salgado. Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, rsalgado@institutomora.edu.mx

Introducción

Problemas como la corrupción y el abuso de poder obstaculizan el desempeño de las organizaciones campesinas. ¿Qué puede decirse de prácticas como la rendición de cuentas y la transparencia en estos casos? La intención del trabajo es situar la pregunta en el terreno de las organizaciones campesinas que reciben recursos públicos con el objetivo de reflexionar sobre las dificultades a las que se enfrentan este tipo de prácticas.

Para evitar generalizaciones sobre la naturaleza, los principios, los objetivos y la forma de operar de las organizaciones campesinas en México, y al mismo tiempo reconocer su diversidad e importancia en el desarrollo del espacio rural, se aclara que en este ensayo se considera como objeto de análisis a un grupo específico de organizaciones que puede identificarse o clasificarse empíricamente como *organizaciones campesinas que se mantienen de recursos públicos*.

Los conceptos que sirven de guía para esta reflexión son los de *organización, interés colectivo, rendición de cuentas y transparencia*. El concepto de organización se entenderá como la suma de voluntades individuales que constituyen una colectividad que persigue objetivos comunes; incluso cuando estos objetivos no están claramente definidos, o se redefinan a lo largo de su trayectoria.² Una organización supone ser una colectividad que se rige por reglas y mecanismos de operatividad, que interactúa con el medio y otros actores para lograr sus objetivos. En este trabajo nos referiremos a la diversidad de objetivos que comparten los integrantes de una organización con la expresión de interés colectivo.

Con respecto a la rendición de cuentas, Andreas Schedler explica que cuando se habla de ella, se expresa una preocupación por la

existencia de controles, supervisión y restricción del poder.³ La esencia de la rendición de cuentas se encuentra en la intención de disciplinar el poder y prevenir sus abusos. Esta idea se desarrollará con mayor amplitud en el último apartado del ensayo. Asociada a la rendición de cuentas, la transparencia⁴ determina la necesidad de la existencia de normas y mecanismos que garanticen que, en todo momento, los ciudadanos puedan conocer lo que sucede al interior de las instituciones y organizaciones con las que tengan algún vínculo o interés.

Una parte de la información con que se sustenta este ensayo y el interés sobre el tema, surgieron de la experiencia de trabajo que tuvo lugar en una organización campesina que se mantiene de recursos públicos. Esta experiencia inició a partir de una oferta de trabajo encontrada en Internet, “Responsable de Proyectos Agropecuarios e Industriales”, que fue publicada por una organización campesina que forma parte del Congreso Agrario Permanente Nacional A.C. (CAP). De esta forma se estableció una relación de trabajo profesional y se llevaron a cabo actividades dentro de la organización durante los meses de agosto y septiembre de 2003.

Esta organización se fundó en 1986 con el objetivo de instrumentar actividades para dotar de tierra a grupos agrarios de los estados de

²Cfr. Marcela Acosta, “La Quiptic Ta Lecubtesel: autonomía y acción colectiva”, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, (México, Asociación Nueva Antropología, A.C., vol. XIX, núm. 63, octubre 2003) pp. 115-135.

³ Véase Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia No. 3 (México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004).

⁴ Cfr. IFAI, INDESOL, ITESO y SFP, *Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*, México, 2004.

Oaxaca, Veracruz, Puebla, Estado de México, Hidalgo, Sonora, Sinaloa, Colima, Baja California Norte y Sur, Tlaxcala y Chiapas, entre otros. A partir de 1991, la organización previó que la exigencia de tierras ya no sería su columna vertebral en los procesos de organización campesina, dando entonces prioridad a los procesos de planeación, consolidación de actividades productivas y desarrollo rural.

En el tiempo que duró la experiencia de trabajo se observó que la atención brindada hacia los integrantes de la organización no estaba relacionada con su participación en proyectos productivos y/o de desarrollo. En realidad, la actividad principal del personal de la oficina consistía en revisar los expedientes y la información del padrón de sus integrantes y en mantenerlo actualizado. Por tanto, la atención brindada a los integrantes de la organización estaba enfocada en mantener vigente su representación. La organización contaba con aproximadamente 65 mil miembros afiliados directos, y “una influencia indirecta” que se extendía a 200 mil personas, familiares o allegados, que se encontraban concentrados en núcleos agrarios y colonias populares.

Durante el trabajo de oficina realizado en la Ciudad de México, era apreciable la dificultad que existía para que el personal cumpliera con un horario de trabajo específico. Esta situación estaba relacionada con la irregularidad del pago de sueldos en la organización; al iniciar este trabajo, el personal de la oficina tenía ya tres meses de atraso en sus pagos. El pago regular de sueldos dependía de la gestión de recursos públicos para proyectos productivos y de desarrollo, así como de los recursos públicos que se recibían a través del CAP. Por esta razón se pensó en establecer la clasificación empírica de *organizaciones campesinas que se mantienen de recursos públicos*; también considerando que son alrededor de 12 organizaciones campesinas similares a ésta las que conforman el CAP.

En las fechas de esta experiencia, la organización planeaba llevar a cabo un seminario en Tuxtepec, Oaxaca. En el evento fue notorio que la mayor parte de los integrantes de la organización no acudieron con interés o con la intención de participar. También se pudo notar que las conferencias no eran adecuadas para un auditorio que en su mayoría estaba integrado por campesinos de edad avanzada. En general, las actividades y los procesos de la organización se llevaban a cabo sin la participación de sus integrantes, se observó que de esta forma funcionaba adecuadamente para todos.

La administración de la organización demostró que sus integrantes no tenían participación equitativa de los recursos públicos que se solicitaban y recibían en su nombre. Esta situación no era motivo de descontento para los integrantes y no era cuestionada por ellos; al contrario, era comúnmente aceptada.

Recursos públicos para el fomento de actividades de beneficio social a los que tienen acceso organizaciones de la sociedad civil

En el arduo proceso de consolidación del sistema democrático en México, se han tomado importantes decisiones para integrar el nuevo modelo económico al programa de políticas del país. Se ha intentando responder a un doble objetivo que puede ilustrarse de esta forma: por una parte las políticas económicas deben actuar como una estrategia de sostén al proceso de acumulación, por la otra, deben enfrentar los conflictos sociales en el marco de este proceso.⁵

Así se puede ubicar la existencia de recursos públicos que, como parte de sus políticas, el

⁵ Así lo indican Carlos Alba y Enrique Valencia. Véase “**Políticas públicas y mercado: una relación compleja**”, en Alberto Aziz, *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, (México, CIESAS, Editorial Porrúa, 2003, pp. 259-315.

gobierno destina para el fomento de actividades prioritarias de beneficio social.⁶ Se puede afirmar que el gobierno delega parte de estos recursos directamente a organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de atender las cuestiones sociales a través de un intermediario capaz de actuar como agente de desarrollo.⁷

Generalmente las organizaciones o asociaciones que reciben recursos públicos, dirigen sus actividades hacia un grupo de beneficiarios y, como hemos visto, en algunos casos también tienen la función de representarlos. Sin embargo, es necesario reconocer la diversidad de las formas de organización que presenta la sociedad civil. Cada organización o asociación, tiene un origen histórico, una vía para legitimar sus prácticas, y un modo particular de relación con los sistemas político y económico. Muchas organizaciones pueden tener intereses específicos opuestos al interés público o incluso al de sus integrantes o representados.

Siendo así, y de acuerdo con el investigador Juan Manuel Ramírez,⁸ es conveniente cuestionar la capacidad democrática que estas organizaciones están demostrando. Desde la perspectiva de este ensayo, nos preguntamos si las organizaciones de la sociedad civil rinden cuentas de los recursos públicos que reciben y si, efectivamente, los utilizan para el beneficio social.

La experiencia de trabajo que se llevó a cabo en la organización campesina descrita, sirvió para considerar que también es importante cuestionar la forma en que las organizaciones de la sociedad civil tienen acceso a este tipo de recursos. Continuaremos esta sección con las observaciones realizadas durante dicha experiencia, que describen el procedimiento de gestión de recursos llevado a cabo entre la organización campesina y el Estado.

Para la gestión de recursos, este tipo de organizaciones elaboran proyectos productivos y/o proyectos de desarrollo. En este caso el administrador de la organización entregó por escrito un proyecto de desarrollo a un representante de la Secretaría de Economía.

La información del proyecto sólo incluía el esquema de sus objetivos; no contaba con un presupuesto y tampoco se acompañaba de cotizaciones de los servicios, insumos, etc., que implicaría su ejecución. Tan sólo eran ideas escritas en papel que reflejaban algunas necesidades de los integrantes de la organización, según el administrador (no se tenía respaldo o forma de comprobar que estas necesidades correspondieran a un interés genuino de los integrantes). Hay que insistir en que la información del proyecto no contaba con un desglose de costos y no tenía especificaciones financieras de ningún tipo. Al final del esquema de objetivos entregado, el administrador agregó la cantidad de dinero que consideraba necesaria para su ejecución.

⁶ El Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) realizó una investigación sobre estos recursos en la que explica que bajo el concepto de “Fondo Federal” se distinguirán los recursos producto de la recaudación de impuestos, con los que cuenta la Hacienda Pública del Gobierno Federal para el desarrollo de sus actividades administrativas y el apoyo a programas considerados prioritarios para el desarrollo social del país. Véase, Centro Mexicano para la Filantropía, **Fondos Federales para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil** (México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2003).

⁷ En la investigación del CEMEFI se detallan 79 programas para el fomento de actividades prioritarias, a los que se destinan recursos de los fondos federales. Las organizaciones de la sociedad civil tienen acceso a 24 de estos programas, en calidad de coadyuvantes o ejecutoras de los mismos. Estos programas son manejados a través de 10 Secretarías de Estado y dos órganos descentralizados. Véase CEMEFI, *op. cit.*, pp. 47-69 y pp. 80-89.

⁸ Juan Manuel Ramírez Sáiz, “Organizaciones cívicas, democracia y sistema político”, en Alberto Aziz, *op. cit.*, pp. 133-178.

En la Secretaría se revisó la información entregada y se solicitó a la organización una modificación que consistía en incluir en el título del proyecto términos que describieran las actividades que, como Secretaría de Estado, debía atender canalizando recursos. En esta revisión, la Secretaría de Economía no solicitó información a detalle sobre el presupuesto, tampoco información específica entre la lógica de objetivos y acciones del proyecto. Una vez realizada la modificación en el título, la Secretaría aprobó la entrega de la cantidad de dinero solicitada por el administrador, se firmó un convenio y se transfirieron los recursos.

El administrador indicó que esa era la forma de negociar los proyectos con el gobierno y que no había necesidad de presentar cotizaciones ni presupuestos que detallaran los gastos que, se supone, tendrían que realizarse para ejecutar el proyecto. Indicó también que la Secretaría de Economía no solicitaría informes sobre la aplicación de los recursos, no daría seguimiento al proyecto, y mucho menos evaluaría sus resultados.

Después de reflexionar sobre el procedimiento de gestión de recursos públicos observado, se tuvo la inquietud de investigar en la organización sobre la existencia de archivos que demostraran los resultados de los proyectos para los cuales había recibido este tipo de recursos a lo largo de su trayectoria. No existía tal información. La única documentación para validar las acciones de esta organización era el acta que la constituía como asociación civil y una breve descripción de sus antecedentes.

En cuanto a la aplicación de los recursos obtenidos para el proyecto de desarrollo, se observó que parte de ellos fueron utilizados en el pago de sueldos del personal de oficinas de la Ciudad de México. Otra parte se utilizó para la realización del seminario de la organización en Tuxtepec, y en el pago de viáticos y hospedaje

para aproximadamente 150 personas, con motivo del evento.

Por tanto, los recursos públicos que recibió la organización para un proyecto de desarrollo se utilizaron para su mantenimiento administrativo y para la realización de un evento cuyo objetivo era mostrarle al representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores invitado, que la organización merecía obtener los recursos suficientes para adquirir un edificio de oficinas en la Ciudad de México.

A partir de esta información surgen aún más preguntas. Por ejemplo, ¿le conviene al Estado transparentar una situación que se puede ver como subsidio público al funcionamiento burocrático de una organización campesina? ¿Cuál ha sido la función de los recursos públicos que se les han entregado y que se les entrega a este tipo de organizaciones?

El atraso del sector agropecuario en México refleja grandes problemas económicos y sociales, no se distingue que este tipo de recursos se haya aprovechado para aliviarlos. Macario Schettino señala que el desperdicio de recursos públicos se debe a un problema de índole política: el sistema corporativo exige el mantenimiento de privilegios para los grupos que ayudan al Estado a controlar el poder, y se trata más de repartir recursos entre ellos, que de invertirlos para producir riqueza.⁹

Este planteamiento nos conduce a revisar los antecedentes de las organizaciones campesinas en México y su relación con el Estado. A fin de recordar el papel que tuvieron dichas organizaciones en el establecimiento y consolidación del sistema corporativo del siglo pasado.

⁹ Véase Macario Schettino, *Propuestas para elegir un futuro. México en el Siglo XXI*, México, Editorial Océano, 1999.

Antecedentes de las organizaciones campesinas en México y su relación con el Estado

En este apartado se describirán, a grandes rasgos, las circunstancias históricas que forjaron a las organizaciones campesinas de México. Se pondrá atención en la relación establecida entre sus dirigentes y el Estado, misma que dio lugar a un proceso político de subordinación y centralización de poder en este contexto.

En el marco histórico de los temas agrarios se distingue una estrecha relación con importantes acontecimientos y etapas que han determinado las características políticas y económicas de México. La Independencia, la Reforma, el porfiriato, la Revolución, el cardenismo y poscardenismo, fueron etapas de la historia de este país en que las cuestiones agrarias delinearon (en mayor o en menor medida) la formación y consolidación del Estado.¹⁰

Los campesinos de México fueron fundamentales tanto para la destrucción del Estado Colonial Español como para la creación del Estado Nacional. Las luchas en las cuales tomaron parte, no sólo fueron batallas sobre la posible existencia del Estado, también fueron por la disputa de lo que el Estado llegaría a ser. En este sentido, se puede afirmar que la base social campesina tuvo una influencia considerable en las grandes decisiones y en la dirección del país.¹¹

Esta influencia se hizo notar cuando el conflicto político del siglo XIX se extendió más allá de los grupos de élite y se formaron alianzas con segmentos del campesinado, además de otros segmentos pobres de la población.¹² Estas alianzas fueron cruciales y dieron lugar a la participación política de los sectores de las clases sociales más bajas de México.

Aún así, no se considera que en sus inicios el movimiento campesino tuviera entre sus metas la influencia política o la conquista del poder. López Villafaña sostiene que, en tiempos del porfiriato, el brote campesino y su organización se identificaba más con el anhelo de mejores condiciones de vida; esto es, aumento de salarios, salubridad, mejores condiciones y horarios de trabajo. El descontento estaba determinado por la lucha contra las condiciones generales de opresión y atraso. En estos momentos la participación campesina, aunque presentaba grandes contradicciones, postulaba antes que nada los intereses legítimos del movimiento.¹³

En el contexto de la Revolución, los ideales de “Tierra y Libertad” llegaron a representar los objetivos de las insurrecciones rurales y, aunque éstas eran muy heterogéneas, en conjunto se caracterizaron como manifestaciones de resistencia a la expansión de una sociedad burguesa que respondía al proyecto modernizador de esta época.¹⁴ Bajo la dirección de Zapata en el estado de Morelos, los

¹⁰ Cfr. Comisión Económica para América Latina, *Economía Campesina y Agricultura Empresarial tipología de productores del agro mexicano*, (México, Siglo XXI, 3ª ed., 1986).

¹¹ Véase Peter Guardino, *Campesinos y Política en la Formación del Estado Nacional en México. Guerrero, 1800-1857*, México, Gobierno del Estado de Guerrero, 2001.

¹² La importancia de estos sectores de la población radica esencialmente en su superioridad numérica. Para la década de 1920 los dos principales grupos de población eran campesinos y soldados. A mediados de la década de los treinta, tres cuartas partes de la población social del país se repartía en tres grupos: campesinos, obreros y militares. Véase Ariadna García, “El régimen corporativo mexicano del siglo XX: génesis y estructura”, tesis de maestría en Ciencias Políticas (Puebla, Pue., Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2003).

¹³ Véase Víctor López Villafaña, *La formación del sistema político mexicano*, (México, Siglo XXI, 1986).

¹⁴ Véase Armando Bartra, *Los Herederos de Zapata*, (México, Ediciones Era, 1985).

trabajadores agrícolas pretendían mejorar su nivel económico y social. El interés de los campesinos giraba en torno a la posesión de la tierra, no sólo para resolver el problema de la alimentación, sino para solventar todas sus necesidades, resolver sus problemas económicos y elevar su nivel de vida.

López Villafañe indica que en esta etapa se llegaron a desarrollar formas “embrionarias” de poder local campesino. Formas de poder que llegarían a extenderse a nivel municipal, regional, y estatal, tomando como ejemplo el nacional. En 1920, con la aprobación de Obregón, se formó el Partido Nacional Agrarista (PNA) y con ello parte del movimiento campesino recibió los favores del gobierno. La formación de un partido político de esta naturaleza dio lugar a la disyuntiva entre el interés colectivo y las ambiciones personales de los líderes campesinos; también inició la dependencia del movimiento hacia el apoyo oficial.

En marzo de 1929, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), cobró vida un instrumento político que permitió consolidar el proceso de centralización del poder. El PNR fue constituido para unificar a los diferentes grupos revolucionarios, a través de sus líderes, y para distribuir el poder local entre ellos. Concentrado en la mediación de las disputas por el poder político, el PNR no dio cabida a las verdaderas exigencias de las clases más desprotegidas del país, principalmente obreros y campesinos.

Surgieron entonces grupos de “agraristas” en los círculos oficiales que se convirtieron en portavoces del descontento campesino; al frente se encontraban gobernadores estatales, uno de ellos, Lázaro Cárdenas en Michoacán. La principal organización agraria, que agrupaba a la mayoría de las ligas campesinas existentes, era la Confederación Campesina Mexicana (CCM), formada en 1933 para apoyar la candidatura de Cárdenas a la presidencia.

Una vez en el poder, Lázaro Cárdenas se encargó de fomentar la unificación campesina; era necesario organizar a los núcleos agraristas en una sola agrupación de carácter nacional. En el año de 1938 se constituyó, por decreto oficial, la Confederación Nacional Campesina (CNC). Esta fue la primera organización campesina “formal” a la que se le atribuyó ser auténtica representante de los intereses campesinos, y, al mismo tiempo, ser una organización nacional fiel al gobierno federal.¹⁵

Para los campesinos fue difícil oponerse a que el Estado los organizara corporativamente cuando éste respondía a sus demandas históricas. Cárdenas cumplió con todas las demandas del agrarismo radical, sin embargo hubo una que no tuvo intención de considerar: que el movimiento campesino contara con una organización política independiente. La participación democrática dentro de las organizaciones campesinas quedó subordinada a los intereses del Estado.

Para completar la unificación campesina el gobierno de Cárdenas llevó a cabo la Reforma Agraria. Una de sus acciones principales fue convertir el ejido en una institución permanente, de esta forma los campesinos se encontraron integrados a la estructura estatal. Con el reparto agrario y la conformación del ejido quedó demostrado que el Estado era el mediador entre el campesino y la tierra, así como el mediador entre el campesino y el terrateniente. El Estado creó un ambiente de tensión que él mismo se encargó de regular con maniobras que algunas veces favorecían a terratenientes, otras a campesinos, otras más a sus dirigentes. Aún así, logró legitimarse ante los campesinos, adquiriendo una base social popular.

Los campesinos, por su parte, adquirieron nuevos rasgos de dependencia pues su existencia dependía de la voluntad del Estado: el acceso a

¹⁵ Armando Bartra, *op. cit.*

la tierra era una concesión estatal, el gobierno era la vía para obtener agua, insumos agrícolas y vías de comercialización, y era el que tenía el control del capital.

Hasta el momento se ha visto que la característica más importante del movimiento campesino es que no pudo mantenerse independiente, en cambio se encontró formal y orgánicamente integrado a las líneas políticas adoptadas por el Estado mexicano. Más allá del movimiento campesino, fue la relación entre los líderes de sus organizaciones y el gobierno lo que constituyó la plataforma de un proceso político de subordinación. Estas circunstancias permitieron que el interés colectivo de las organizaciones campesinas cediera su lugar a las ambiciones personales de sus líderes una vez que éstos llegaron a las esferas del poder político.

Se debe tener presente que la alianza entre el movimiento campesino y el Estado no fue absoluta ni sucedió pacíficamente, no se trata de una historia lineal. En los procesos de subordinación y represión del interés colectivo no faltó la rebelión, misma que tuvo arraigo en diferentes estados de la República Mexicana y a su paso dejó lamentables consecuencias. La historia de las organizaciones campesinas se asocia a promesas y desilusiones; movilización y combates; fuerzas federales y terratenientes; guerrillas y represión militar. Burocracias instituidas para desalentar la presión sobre la tierra y manipular el descontento.¹⁶

En la segunda mitad del siglo XX las organizaciones campesinas recurrían al concepto de independencia con una insistencia muy marcada debido a que reconocían un orden desequilibrado y una dependencia extrema con respecto al Estado. En el campo, el concepto de independencia era visto como símbolo de legitimidad.

A partir de la industrialización, el gobierno ya no necesitaba de los campesinos en la misma

medida que antes. Para los años sesenta se notó la falta de atención a los problemas estructurales del agro, además del cambio de actividades de la población rural por su incorporación al crecimiento urbano industrial. Sin embargo, el desarrollo industrial de esta época no pudo dar a dicha población las condiciones para escapar de la pobreza. La presión en los mercados de trabajo se alivió con la salida de trabajadores agrícolas hacia Estados Unidos, en calidad de indocumentados.

Los movimientos campesinos que existían en los años setentas estaban representados por los pequeños productores que combatían por los precios, los jornaleros agrícolas preocupados por sus salarios, las acciones contra la imposición política y la lucha generalizada por la tierra. Sin embargo, el cierre de casi todos los espacios democráticos rurales, provocado por el gobierno, facilitaba la represión.

A mediados de esta década, el Estado inició el desmantelamiento del agrarismo institucional, base de su legitimidad ante los campesinos. Al mismo tiempo extendió y profundizó su inserción económica en el espacio rural, particularmente en el sector ejidal de mediano y alto potencial productivo. En este periodo se multiplicaron las obras de infraestructura construidas y controladas por el Estado, se extendieron el crédito y el seguro agrícola, se amplió la red de comercialización oficial, creció la intervención estatal en el fomento y manejo de la agroindustria. Los campesinos fueron dependiendo, aún más, de los recursos económicos, técnicos y administrativos de origen oficial; se reconoció al Estado como fuente irrenunciable de recursos productivos.¹⁷

Aún así, en los años siguientes se notó que el campo fue abandonado a su suerte; se dejó de

¹⁶ Un panorama más completo se encuentra en Armando Bartra, *op. cit.*, pp. 66-142.

¹⁷ Armando Bartra, *op. cit.*

invertir en él y no se avanzó tecnológicamente. De pronto hubo cada vez mayor distancia entre la ciudad y el campo. Se hacía más profunda la gran brecha que aún separa a los consumidores urbanos y la moderna sociedad del conocimiento de los campesinos.

En la década de los noventa los problemas del campo se agudizaron con el cambio de políticas públicas. El Estado dejó de fijar los precios y de regular la producción, para dar paso al libre mercado. En estas condiciones las organizaciones campesinas no pudieron enfrentar la competencia de particulares nacionales y extranjeros; en cambio, los intereses económicos de quienes cumplían con las funciones administrativas o técnicas en estas organizaciones sí lograron colocarse por encima de la lógica económica.

Armando Bartra señala que el nuevo perfil organizativo de los campesinos se opone a las estructuras verticales y corporativas, y que reivindica la democracia y la autonomía frente al Estado. Pero al mismo tiempo indica que “esta vocación no exorciza del peligro”.¹⁸ Lo que significa esta aseveración es que en un contexto económico desfavorable, en el que además prevalecen tensiones y conflictos entre terratenientes, campesinos, y Estado, claudicar políticamente puede ser la única forma de sobrevivir para una organización.

Se ha visto que los antecedentes de las organizaciones campesinas se encuentran profundamente ligados al establecimiento del régimen corporativo que sentó las bases estructurales y funcionales del siglo XX en México. Las dificultades que se encuentran en la actualidad para incorporar prácticas que vayan de acuerdo al régimen democrático, en el contexto de estas organizaciones, tienen que ver con el cambio de las reglas informales que mantienen un poder arbitrario, por reglas y prácticas que sirven para sustentar un sistema político en el que los representantes del interés

colectivo no se guían por sus propias ambiciones o por fines distintos a los que tienen sus representados.

El proceso de transición del corporativismo hacia la democracia en México implica la adopción de nuevas prácticas que sirvan para sustentar una democracia verdadera, las cuales no tendrán sentido mientras que los actores sociales (campesinos, autoridades y sociedad civil) no sean concientes de su necesidad.

Rendición de Cuentas y transparencia para asegurar el beneficio social

El propósito de este apartado es identificar a la rendición de cuentas y la transparencia como prácticas útiles para depurar los procedimientos de gestión, administración, distribución y aplicación de los recursos públicos que se entregan a las organizaciones de la sociedad civil en general, y a las organizaciones campesinas en particular. Todo ello con el fin de vigilar que estos recursos sean utilizados para el beneficio social de sus integrantes y de que contribuyan a generar los resultados que mejor respondan a sus necesidades colectivas.

De acuerdo con los teóricos clásicos, Andreas Schedler señala que en política se reconoce que primero viene el poder, y luego la necesidad de controlarlo. La rendición de cuentas tiene como misión reducir la opacidad del poder, es decir, prevenir y remediar sus abusos, así como mantener su ejercicio dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos. De esta forma los portadores de poder son responsables ante quienes se ven afectados por sus decisiones y por tanto, están obligados a rendirles cuentas. La rendición de cuentas pretende alcanzar un

¹⁸ Véase Armando Bartra, “Pros, contras y asegunes de la “apropiación del proceso productivo”. Notas sobre las organizaciones rurales de productores”, en *Los nuevos sujetos del desarrollo rural*, México, Fundación Interamericana, ADN Editores, 1991.

control parcial sobre aquellos que toman las decisiones públicas; se trata de disciplinar el poder, no de eliminarlo o suprimirlo.¹⁹

El término de rendición de cuentas es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*. En la lengua española no existe un término estable que exprese con claridad su traducción, a veces se traduce como control, otras como responsabilidad. En general rendición de cuentas significa ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo.²⁰ La rendición de cuentas contemplará de antemano a las dos partes involucradas: a los que rinden cuentas y a los que exigen cuentas.

La rendición de cuentas es una demanda por hacer transparentes hechos y razones, y puede presentarse en tres dimensiones genéricas: información, justificación y castigo. La primera dimensión tiene que ver con la transparencia de hechos, la segunda con la transparencia de razones, y la tercera dimensión sugiere que la rendición de cuentas no debe limitarse a la transparencia de la información.

Schedler nos hace ver que las personas que operan organizaciones de la sociedad civil están involucradas necesariamente en la rendición de cuentas del ámbito público. En estos casos se puede considerar que la rendición de cuentas no se limitará a responder por el manejo de los recursos públicos que obtengan, sino que también tendrá que ver con los resultados de su aplicación.²¹

La sociedad civil²² también tiene una función en las acciones que tiendan a mejorar los procesos de rendición de cuentas del ámbito público. En estos procesos es importante la participación directa de la sociedad civil para vigilar y presionar sobre el uso honrado y eficaz de los fondos públicos, así como para supervisar la obtención de los resultados que se espera lograr con ellos.²³

Finalmente, se sugiere que para llevar a cabo prácticas como la rendición de cuentas y la transparencia en el contexto de las organizaciones campesinas, se necesita despertar el interés de sus integrantes, además del interés de otros actores de la sociedad civil. Imaginemos los extremos de un eje que permite mantener vigente una relación de dependencia y arbitrariedad. En un extremo se encuentran los integrantes de las organizaciones campesinas y en el otro los ciudadanos contribuyentes.

En el extremo donde se encuentran los integrantes de dichas organizaciones existe la costumbre de recibir pequeños beneficios inmediatos sin necesidad de participación, aunque éstos no correspondan a sus necesidades reales y sirvan para manipular sus intereses. En tales casos, sería conveniente la interacción con actores del extremo opuesto, con el fin de explorar la posibilidad de que se lleven a cabo prácticas de rendición de cuentas y transparencia cuando se trate de recursos públicos para beneficio social, delegados por el Estado a las organizaciones campesinas.

¹⁹ Andreas Schedler, *op. cit.*

²⁰ *Cfr.* Luis Carlos Ugalde, citado por IFAI, INDESOL, ITESO y SFP, *op. cit.* y Andreas Schedler, *op. cit.*

²¹ Se ha tomado en cuenta la clasificación propuesta por John Ackerman: a) rendición legal de cuentas y b) rendición de cuentas sobre resultados. Véase John Ackerman, *Sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2004.

²² De acuerdo con John Ackerman, sociedad civil se refiere a los ciudadanos organizados o no, que actúan en forma independiente del gobierno, de los partidos políticos y de motivos lucrativos, que trabajan en pro de la transformación de la sociedad y de la gobernabilidad. Entre ellos se encuentran no sólo las organizaciones religiosas y gremiales, los sindicatos, las organizaciones de base y las ONG sino también otros grupos en los que participan ciudadanos que no forman parte de ninguna organización formalmente establecida. John Ackerman, *op. cit.*

²³ Véase John M. Ackerman, *Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion*, Washington, D.C. The World Bank, 2005.

La importancia de la interacción entre los integrantes de las organizaciones campesinas y los ciudadanos contribuyentes consistiría en promover, a partir de la participación y del interés de los integrantes de estas organizaciones, la posibilidad de vigilar que los recursos públicos que se delegan a sus representantes contribuyan al desarrollo económico, social e institucional del espacio rural.

Conclusiones

Cuando las organizaciones campesinas que reciben recursos públicos no rinden cuentas del uso y de los resultados derivados de estos apoyos, y cuando los procedimientos de gestión para obtenerlos no tienen apego a reglas legales, se están haciendo vigentes los cimientos del viejo régimen corporativo mexicano. Un sistema cuyo supuesto objetivo era servir al interés colectivo de las organizaciones sociales pero que, una vez que sus dirigentes lograban colocarse en el poder, adquirían la libertad de recibir los beneficios económicos y políticos que les otorgaba el Estado, a cambio del control corporativo y manipulación de las aspiraciones de los integrantes de estas organizaciones.

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil establece que para acceder a los apoyos y estímulos que otorga la Administración Pública Federal, las organizaciones de la sociedad civil tienen la obligación de informar sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, y, especialmente, sobre el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento. De esta forma se procura garantizar la transparencia de sus actividades.²⁴

Pero, ¿qué sucede cuando la posibilidad de incorporar prácticas democráticas, como la rendición de cuentas y la transparencia, enfrenta dificultades asociadas a los remanentes del

sistema corporativo del siglo XX? En el caso de las organizaciones campesinas que se mantienen de recursos públicos se trata de enfrentar estructuras y prácticas del viejo régimen cuando, visto desde el ámbito urbano, se podría pensar que ya no existen.

Prácticas como la rendición de cuentas y la transparencia ofrecen una oportunidad de establecer vínculos profundos entre la sociedad rural y la sociedad urbana. Para que puedan llevarse a cabo como posibilidades del nuevo sistema democrático, el IFAI reconoce que la transparencia y la rendición de cuentas implican un proceso pedagógico.²⁵ En este proceso habrá que prestar especial atención para distinguir y considerar las características de las personas según su contexto y sus necesidades.

Finalmente, hay que señalar que las organizaciones campesinas que se identifican mejor con el régimen corporativo cuentan con elementos que constituyen cierto capital social, como por ejemplo, reconocimiento mutuo e identidad entre sus integrantes, acceso e influencia social y flujos de información. Queda pendiente la inquietud por saber si es posible aprovechar este tipo de capital para construir los cimientos que sirvan de sustento a prácticas democráticas, como la rendición de cuentas y la transparencia, en el contexto general de las organizaciones campesinas de México.

²⁴ Art. 7 Fracc. V de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero de 2004. El Art. 5 describe las actividades de fomento que considera esta Ley: asistencia social; apoyo a la alimentación popular; apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; cooperación para el desarrollo comunitario; fomento de acciones para mejorar la economía popular; promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; etcétera.

²⁵ IFAI, INDESOL, ITESO y SFP, *op. cit.*

Bibliografía

Acosta Chávez, Marcela. “La Quiptic Ta Lecubtesel: autonomía y acción colectiva”, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*. México, Asociación Nueva Antropología, A.C., vol. XIX, núm. 63, octubre 2003, pp. 115-135.

Ackerman, John M. *Sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*. Washington, D.C., Banco Mundial, 2004. Documento de trabajo del Banco Mundial, No. 31.

Ackerman John M. *Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion*. Washington, D.C. The World Bank, 2005. Social Development Papers. Participation and Civic Engagement. Paper No. 82.

Aziz, Alberto (coord.) *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*. México, D.F., Editorial Porrúa, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2003.

Bartra Armando. *Los herederos de Zapata*. México, Siglo XXI, 1985.

Bartra, Armando. “Pros, contras y asegunes de la “apropiación del proceso productivo”. Notas sobre las organizaciones rurales de productores”, en *Los nuevos sujetos del desarrollo rural, Cuadernos desarrollo de base 2*. México, Fundación Interamericana, ADN Editores, 1991, pp. 3-22.

Centro Mexicano para la Filantropía A.C., Sergio García (coord.) *Fondos Federales para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. México, D.F., Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2003.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Economía Campesina y Agricultura Empresarial: tipología de productores del agro mexicano*. México, Siglo XXI, 3ª ed., 1986.

García, Ariadna. “El régimen corporativo mexicano del siglo XX: génesis y estructura”, tesis de maestría en Ciencias Políticas. Puebla, Pue., Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2003.

Guardino, Peter. *Campesinos y Política en la Formación del Estado Nacional en México. Guerrero, 1800-1857*. México, Gobierno del Estado de Guerrero, 2001.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y Secretaría de la Función Pública (SFP). *Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas Para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*. México, 2004.

López Villafañe, Víctor. *La formación del sistema político mexicano*. México, Siglo XXI, 1986.

Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. México, Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero de 2004.

Nan, Lin. *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action.* U.S., Cambridge University Press, 2003.

Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia No. 3. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.

Schettino, Macario. *Propuestas para elegir un futuro. México en el Siglo XXI.* México, Editorial Océano, 1999.

VIII.El concepto de Responsabilidad Social Empresarial y su aceptación en las Empresas Mexicana

María Guadalupe Serna¹
Instituto Mora

Introducción

El tema de la responsabilidad social aplicado a las empresas y entendido como el conjunto de acciones que éstas deben llevar a cabo, y están encaminadas a generar algún bien social, generalmente más allá de los intereses de la empresa; y que las leyes han establecido como tal, es un asunto que ha generado amplios debates desde la década de los setenta. No obstante, éstos se han intensificado en los últimos años, en gran parte como consecuencia del proceso de globalización. El crecimiento a niveles insospechados de las corporaciones, que ahora se cuentan entre las economías más grandes del mundo, desplazando así a las economías de país, ha puesto en alerta a amplios grupos de la sociedad civil y de las comunidades sociales en general acerca de la necesidad de exigir actuaciones transparentes y socialmente responsables por parte de estas entidades económicas.

Las preocupaciones se han enfocado también hacia la manera tan diferente en el comportamiento de estas corporaciones puesto que, en las comunidades donde se localizan sus sedes centrales, llevan a cabo acciones de responsabilidad que contrastan con la forma en como se conducen en las comunidades locales de aquellos países donde tienen sus distintas plantas de producción y ensamblaje. En otras palabras, en la medida en que no es posible localizar a las empresas y corporaciones como una entidad perteneciente a un país, dadas las características de las cadenas productivas y de proveedores, la problemática para definir la manera en que éstas se deben conducir y en que consiste ser una entidad socialmente responsable se vuelve un territorio donde prevalece la ambigüedad.

Sin embargo, es importante destacar que no se trata exclusivamente de la forma en como se deben conducir las grandes corporaciones, en términos de acciones de responsabilidad social; sino de la forma en que las empresas, esto es las unidades de producción, con independencia de su tamaño, localización geográfica o sector de actividad, deben actuar frente a la sociedad. Estas preocupaciones han generado una multiplicidad de interrogantes, por ejemplo: ¿Qué son en un sentido práctico las acciones de responsabilidad social llevadas a cabo por las empresas?, ¿cuáles son las razones por las que las empresas se preocupan por atender a este aspecto?, ¿cómo se entiende la responsabilidad social empresarial, desde la perspectiva de los empresarios?, ¿de dónde surge esta preocupación?, ¿qué beneficios le aporta esto a la empresa? Todas ellas son necesarias de ser analizadas en busca de respuestas.

¹ Guadalupe Serna. Profesora investigadora en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, GSerna@institutomora.edu.mx

Como parte de estas preocupaciones, el objetivo de este texto, es analizar lo que se entiende por responsabilidad social empresarial (RSE), que finalmente es el telón de fondo donde se ubican estos cuestionamientos. Las múltiples definiciones que el concepto ha tenido y la manera en que estas han propiciado su ambigüedad, así como las críticas que esto ha generado. También me interesa explorar la manera en que algunas empresas en México definen lo que ellas entienden por RSE y cómo se traduce esto en acciones prácticas.

El concepto de Responsabilidad Social Empresarial

El concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) [*Corporate Social Responsibility*] (CSR) por sus siglas en inglés, ha sido un tema recurrente desde la década de los setenta. Para Carroll (1979) fue en la década de los treinta que Wendell Wilkie, un famoso abogado y ejecutivo, candidato a la presidencia de Estados Unidos por el Partido Republicano y fuerte crítico del New Deal, quien desde el mundo de la política y los negocios insistió en “la necesidad de educar a los hombres de negocios hacia un nuevo sentido de responsabilidad social”.

En 1953, con la publicación del texto de Howard R. Bowen, *Social Responsibility of the Businessman* se va a establecer la era moderna alrededor de este tema.² El trabajo de Bowen centraba su atención en esta convicción: los centenares de empresas de grandes proporciones eran centros vitales de poder y de toma de decisiones. Por tanto, las acciones que éstas llevaban a cabo tocaban la vida de los ciudadanos desde diferentes puntos. Esto significa que la actuación de la empresa no se circunscribía al ámbito económico al ofrecer sus productos, bienes y servicios, sino que iba más allá, afectando de distinta manera a la sociedad. Será Bowen quién formule específicamente la

pregunta acerca de, ¿qué tipo de responsabilidades sería razonable esperar que asumieran los hombres de negocios hacia la sociedad?

Para dar respuesta a ello, Bowen formula una definición inicial de responsabilidad social: “se refiere a la obligación de los hombres de negocios para sacar adelante y delinear aquellas políticas, realizar aquellas tomas de decisiones o seguir aquellas líneas de acción, las cuales serán deseables en términos de objetivos y valores de nuestra sociedad”.³ Derivado de esta discusión el tema de RSE empezó a circular y discutirse entre hombres de negocios en revistas como *Fortune*. A partir de entonces se convirtió en un punto de discusión y en un tema de la agenda de investigación para un gran número de académicos de los países desarrollados.

La respuesta a propuestas como las de Bowen vino de posturas extremas, como las de Milton Friedman, quién se muestra contundente contra las doctrinas que sostienen la responsabilidad social de la empresa. Friedman insiste en que en una economía libre la empresa tiene una responsabilidad social y esta se refiere a emplear sus recursos y dedicarse a actividades que aumenten las ganancias para sus accionistas. En esta perspectiva los directivos son agentes que actúan en nombre de los accionistas, por lo que su responsabilidad es con ellos.⁴ Posteriormente formula un argumento que desencadena una amplísima polémica al respecto. En donde asienta que la doctrina de la responsabilidad social es “fundamentalmente subversiva”. Desde su punto de vista “pocas tendencias podrían

² Archie B. Carroll, “A three-dimension conceptual model of corporate performance” en: **The Academic of Management Review**, vol. 4 núm.4 oct. 1979 (p. 497).

³ Op. cit. p. 270.

⁴ Luis González Seara, “La responsabilidad social de la empresa,” **Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**, España, Núm. 50, 2004, (p. 16). (Revista electrónica)

socavar de manera tan completa los cimientos mismos de la sociedad libre como la aceptación por los funcionarios de los corporativos de una responsabilidad social que no sea lograr tantas ganancias para sus accionistas como sea posible”.⁵ El argumento de Friedman sostenía por tanto que el emplear recursos de la organización para el bienestar común iba en contra de la propia empresa puesto que disminuía su rentabilidad, por lo que ésta tendría que elevar entonces el precio de sus productos. Que incluso los directivos, si estaban interesados, podían emplear su propio dinero para asuntos de responsabilidad social, pero que no tenían legitimidad para emplear el dinero de los accionistas, puesto que esto sacrificaba la rentabilidad de la empresa en beneficio de objetivos sociales ajenos a los intereses de los accionistas.

Frente a esta postura surgieron otras. Una de ellas, la de McGuire (1963) para quien “la idea de las responsabilidades sociales supone que la corporación, no solamente tiene obligaciones económicas y legales, sino que también tiene ciertas responsabilidades hacia la sociedad, las cuales se extienden más allá de estas obligaciones”.⁶ Cabe señalar, como lo indica Carroll, que Mc Guire no estableció claramente la manera en que se definían estas obligaciones sino que partía de algunas ejemplificaciones. Indicaba, por tanto, que las corporaciones podían tener interés en política, o bien en el bienestar de la comunidad donde se encontraba la empresa, o bien en asuntos educativos, o incluso preocuparse por que sus empleados tuvieran una vida feliz.

Posteriormente Walton (1967) propone un nuevo concepto de RSE que debía, “reconocer la estrecha relación entre corporación y sociedad y darse cuenta de que ésta se debía mantener tanto en la cabeza de los ejecutivos, como en la de la propia empresa para lograr llevar a cabo sus metas”. Esta definición de RSE incluye

elementos que resultaron interesantes posteriormente. Por ejemplo, el hecho de que éste debía ser un acto voluntario, es decir, que la empresa y sus ejecutivos debían atender a la estrecha relación de la empresa con la sociedad, sin mediar, para ello, ninguna coerción. También incluía que desde la organización se empezaban a hacer enlaces indirectos para con otras organizaciones y, finalmente, la aceptación de que la relación sociedad-empresa tenía un costo y que, muy probablemente, iba a resultar imposible hacer estimaciones acerca del beneficio económico que esto traería.

Este será el marco de disputa y preocupación que seguirían los teóricos de la RSE en donde los cuestionamientos se multiplicaban en torno a las siguientes interrogantes: ¿Cómo debe definirse y hasta donde se extienden las obligaciones de las empresas, o de las comunidades empresariales? ¿Las empresas existen para beneficiar a sus accionistas, o bien, deben atender también a la comunidad mayor? ¿Tienen las empresas un compromiso con las comunidades donde operan, o este se circunscribe sólo a los beneficiarios directos? ¿Quiénes son estos beneficiarios directos y qué papel juegan los otros agentes sociales en el desarrollo de las empresas?

Si bien esta polémica no se ha resuelto, ha continuado sobre vetas específicas. Por una parte, los críticos de la propuesta de Friedman sostuvieron que la empresa existe para servir a las comunidades donde opera, y de igual manera, para los beneficiarios directos de sus operaciones, es decir, sus accionistas. De acuerdo con lo anterior, la RSE se puede definir como “la obligación de la empresa de emplear sus recursos de manera que beneficien a la sociedad, mediante la participación

⁵ Archie B. Carroll op cit. p. 497

⁶ cit. en Archie B. Carroll, “Corporate Social Responsibility,” en: **Business Society**, vol. 38 núm.3, sept. 1999.

comprometida como un miembro más de la sociedad, teniendo en cuenta a la sociedad en su conjunto y mejorando el bienestar de la sociedad en su conjunto, independientemente de las ganancias directas de la compañía”.⁷

Como parte de su contribución a estas discusiones, Carroll (1979) había propuesto la identificación de cuatro componentes de la RSE que articulaban un amplio espectro de obligaciones por parte de la empresa hacia la sociedad. Estos eran: económico, legal, ético y discrecional o filantrópico. El componente económico constituye la responsabilidad fundamental de crecer y obtener beneficios. El legal es el deber de acatar la ley y comportarse de acuerdo con “las reglas del juego”. El componente ético es la responsabilidad de respetar los derechos de otros y hacer frente a las obligaciones que les encomienda la sociedad que hace efectivos estos derechos. Por último, el componente discrecional implica las actividades filantrópicas que apoyan a la comunidad en la que se encuentra inserta la empresa⁸ (Véase también, Jamie et al. 2003 y Déniz s.f.).

Desde esta perspectiva el autor considera que hay una obligación moral por parte de las empresas, como parte del tejido social, para contribuir a la resolución de problemas sociales. Es decir, la responsabilidad social de estas unidades económicas se va a manifestar en acciones ordinarias, no van solamente enfocadas a promover su imagen y a lograr su reconocimiento. Así, una parte importante de estas acciones se va a referir simplemente al mantenimiento de relaciones responsables con los clientes y proveedores, lo que se logra mediante un pago puntual. Esto es no mantener un desfase entre el momento de entrega del producto o servicio realizado y la recepción por parte del proveedor del pago correspondiente.

En otros casos busca garantizar la calidad en el servicio, o bien, poner a disposición de los

clientes en general, productos, bienes y servicios de una calidad igual a la anunciada y/o comprometida. También se puede referir a que los empleados lleven a cabo su trabajo en un ambiente de cordialidad, de seguridad laboral, no sólo en términos de contrato, sino de realizar su actividad en instalaciones seguras, bien ventiladas, limpias, donde su salud no corra riesgo. O bien, al respeto a sus derechos laborales, recibir un trato no discriminatorio por razones de género, creencias, condición económica o preferencia sexual. Por último, a tratar de mantener una relación sin conflicto con las comunidades locales donde operan las empresas. Con ello nos referimos a la protección y cuidado del medio ambiente.

En este ambiente polémico, una parte atendía a la maximización de las ganancias para los accionistas (*stokeholder*) en la postura de Friedman y, la otra, defendía que la empresa fuera parte integral del tejido social, en donde Edward R. Freeman propone su teoría de los *stakeholder*. En ésta se establece que las compañías tendrían un mejor desempeño y habría menos desacuerdos, si estuvieran enlazadas de manera cercana con todos y cada uno de aquellos que pudieran verse afectados por sus operaciones. Y añade que una compañía debería operarse para el beneficio de todos aquellos a los que se puede considerar tienen un interés en su operación.

Los *stakeholders* se distribuían en cinco categorías: inversionistas, empleados, clientes, proveedores y la comunidad pertinente.⁹ Como se puede apreciar, la primera parte de la propuesta puede ser fácilmente aceptada por el sistema capitalista, pues atiende al mejor

⁷ Op. Cit. 272

⁸ Op. Cit. 282-284.

⁹ W.M. Evan y Edward R. Freeman, “A *Stakeholder Theory of the Modern Corporativon*,” en: T.L. Beauchamp, **Ethical, Theory and Business**, Prentice Hall, 1977, (pp. 76-84).

desempeño de la empresa mediante el establecimiento de relaciones con otras organizaciones. La dificultad estriba en la segunda parte de la propuesta. Puesto que incluye un criterio de equidad entre todos, es decir, un empleado no es menos importante que un accionista.

El abanico de aquellos considerados *stakeholders* va a ampliarse hasta incluir, en algunos casos a los medios de comunicación, a los grupos políticos, a los grupos de activistas y a los gobiernos. Es evidente en esta propuesta la exigencia sobre la responsabilidad consciente que debe tener la corporación, pues trasciende al imperativo de atender solamente a la maximización de las ganancias para los accionistas (*stakeholders*).¹⁰

Desde una perspectiva analítica esta teoría auxilia a los administradores de empresas y/o gerentes a promover la elaboración de análisis acerca de la manera en que la empresa se inserta en su comunidad. La teoría sugiere que este tipo de análisis incluyan una descripción cuidadosa y estandarizada de la manera en la que la producción de ésta afecta a los *stakeholders* dentro de la empresa (empresarios, administradores, accionistas) y en el entorno de la empresa (clientes, proveedores, financiadores, comunidad).

La propuesta de Freeman hacia los administradores es elaborar un mapa genérico de sus *stakeholders* específicos, lo que exige por parte de la empresa una clara identificación de los mismos. En esta categoría se sugiere incluir por ejemplo, al propietario, los financiadores, la comunidad, los grupos de activistas, el gobierno, los clientes, los sindicatos, los empleados, las agencias de comercialización, etcétera, así como a sus competidores. La idea es que este mapa de ubicación sea una extraordinaria herramienta para que los administradores o gerentes, al momento de tomar una decisión importante, cuenten con

elementos racionales para hacerlo, tener una clara perspectiva de lo que puede pasar y de la posible afectación que se puede dar a alguna de sus comunidades de interés o interesadas en el buen desempeño de la empresa.¹¹

En un sentido normativo la teoría de los *stakeholders* sostiene que dejar de lado a alguna de sus comunidades de interés, o interesadas en el buen desempeño de la empresa, es una medida que puede ser imprudente o poco inteligente, así como éticamente injustificable. En este sentido esta teoría participa en un debate mayor acerca de los negocios y la ética, que el presente texto no aborda.

Es factible afirmar que no hay duda respecto a la multiplicidad de factores que han contribuido a que la discusión acerca de la RSE tenga matices de ambigüedad. Sin duda hay una falta de consenso respecto a la definición de este concepto, e incluso en algunos casos la polémica se ha trasladado hacia otros territorios, dados los constantes cambios registrados hoy en día.

Este es el caso de la propuesta de Vogel¹² quien insiste en la multiplicidad de razones por las que las empresas pueden elegir el conducirse de manera responsable, esto ante la ausencia de requerimientos legales, y dadas las características de las grandes corporaciones. Es decir, las empresas pueden llevar a cabo acciones de responsabilidad como parte de una estrategia publicitaria para aumentar su ventas, o bien, como una forma de defenderse de grupos sociales organizados que les exigen acciones responsables, e incluso frente a un evento que afecta a la comunidad donde se encuentra la

¹⁰ Donald O. Mayer, "Stakeholder Theory," en: <http://www.referenceforbusiness.com/encyclopedia/sel-str/stakeholder/html>

¹¹ op. cit.

¹² David Vogel, **The Market for Virtue. The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility**, The Brooking Institution Press, 2004, Washington, D.C:

empresa. O bien, pueden hacerlo por altruismo, con un legítimo interés en apoyar a grupos en condiciones difíciles o colaborar en alguna causa específica. Pero sobre todo, insiste el autor, esto se lleva a cabo, siempre y cuando obtengan una recompensa.

Destaca en esta propuesta que el autor considera al mercado como quien juega un papel importante y el elemento central para que tengan lugar acciones responsables por parte de la empresa. Son las fuerzas del mercado en una economía abierta quienes impulsan o restringen el que esto se lleve a cabo. Para Vogel, por tanto, la RSE se percibe como un nicho de mercado y no como una estrategia genérica. Por lo tanto es muy importante tomar en cuenta que, en la economía de mercado, siempre hay espacios para que las corporaciones y las empresas responsables actúen, pero hay aún espacios más grandes, es decir nichos más amplios para competidores no necesariamente responsables.¹³

Esta perspectiva lleva la discusión sobre la RSE hacia los ciudadanos. Lo que implica que estos juegan también un papel fundamental y son los ciudadanos y la sociedad organizada quien tiene la capacidad de expresar sus propios valores y de influir de alguna manera en las prácticas corporativas mediante su “voto” hacia preferencias más responsables en el momento en que deciden por un producto, bien o servicio.¹⁴ Sin duda esto no es fácil de resolver pues existen varios problemas implícitos.

Encontramos que, en la mayoría de los casos, las corporaciones —ahora economías muy poderosas— han establecido sus cadenas de suministro y/o de abastecimiento en países en proceso de desarrollo, lo que dificulta las cosas. Como ya se había indicado, pueden tener comportamientos diversos por parte de una misma empresa en dos lugares diferentes, puesto que son corporaciones de carácter multinacional

no pueden ser monitoreadas o controladas por los gobiernos nacionales. Lo anterior implica que las regulaciones internacionales serían poco efectivas. Frente a este panorama las regulaciones civiles, que fácilmente se pueden enlazar hacia políticas públicas, representan un esfuerzo para acortar la brecha de gobernanza entre la ley y el mercado, como apunta Vogel.

Como lo muestra un reporte del Banco Mundial de 2004, los gobiernos tienen aún un carácter prioritario en el proceso de promover mejores conductas corporativas. “Las regulaciones del sector público y la capacidad de reforzamiento juegan un rol fundamental en el apuntalamiento de la RSE. Sin la capacidad o la atención a los derechos fundamentales de los ciudadanos, los negocios enfrentan dificultades substanciales para encontrar y mantener, de manera apropiada, los límites de sus intervenciones en el campo de la RSE. Las prácticas que las empresas privadas realizan como parte de sus acciones de responsabilidad y que tienen un carácter voluntario no pueden ser un sustituto efectivo de una buena gobernanza”.¹⁵ No debemos dejar de lado que la RSE es un acto voluntario y, a diferencia de las regulaciones gubernamentales, no es posible forzar a las corporaciones a llevar a cabo decisiones menos lucrativas pero socialmente benéficas.

Sin embargo, como bien lo apunta González, es anacrónico seguir pensando en la empresa en términos de accionista-propietario. La empresa es una aventura donde se embarcan juntos quienes la constituyen (directivos, trabajadores, accionistas) y el resultado va a afectar de manera positiva o negativa a cada uno de ellos, de igual manera que afectará al bienestar

¹³ op. cit. (pp. 2-3).

¹⁴ Ib. Idem. (p.6).

¹⁵ Halina Ward, “Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: Taking Stock, Banco Mundial, 2004.

de la sociedad. Es decir, la responsabilidad de la empresa ante los accionistas y la sociedad, es la de conciliar el objetivo de generar beneficios (ganancias y empleo) mediante el cumplimiento estricto de las leyes. Será esta responsabilidad la que le lleve a ser una institución que va a mantener relaciones de interdependencia con el resto de la sociedad.¹⁶ Esto nos lleva a dejar claro que las acciones de las empresas repercuten directamente sobre la sociedad, de la misma manera que las condiciones prevalecientes en la sociedad, son determinantes en la capacidad de la empresa para prosperar y generar beneficios. Adicionalmente la sociedad le otorga a la empresa el privilegio de poder actuar en un mercado solvente que le genera beneficios y como respuesta la empresa debe devolver a la sociedad una parte de los beneficios que ha obtenido de ella. Debe ir más allá del cumplimiento de sus obligaciones legales y de lograr sus intereses económicos, considerando una serie de obligaciones hacia otros grupos o sectores. Este es justamente el espacio donde se inserta la discusión sobre la RSE.

La RSE en otros contextos y países

En la última década la RSE se ha tornado un asunto de carácter global y más institucional gracias a discusiones y múltiples aportaciones. Numerosas organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas (UN), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), gobiernos de la Unión Europea y múltiples organizaciones de la sociedad civil promueven de manera activa la RSE. Su temática se ha enfocado hacia asuntos como las relaciones con la comunidad, prácticas para el cuidado del medio ambiente y la biodiversidad, así como a la conducta que tienen las corporaciones de carácter global en países en proceso de desarrollo. De este conjunto de

preocupaciones destaca lo relativo al trabajo y los derechos humanos, especialmente las prácticas que llevan a cabo las grandes corporaciones, como se observa en el escrutinio a que han sido sometidas empresas como *Nike* en su cadena de producción en países pobres.

Desde las Naciones Unidas el Secretario General, Kofi Annan, promovió en 1999 el Pacto Mundial (*Global Compact*) donde se convocó a empresas, sindicatos, organismos de la sociedad civil en unión con organismos de las Naciones Unidas, para impulsar diez principios en materia de derechos humanos, de trabajo, medio ambiente y combate a la corrupción.¹⁷ El Pacto Mundial, como se le conoce en México, es una iniciativa voluntaria que hace un llamado a las empresas para que participen en la construcción de un marco social y medioambiental que apoye y afiance la continuidad de la apertura y liberalización de los mercados, con miras a que todas las personas tengan la oportunidad de compartir los beneficios de la economía mundializada. Grandes empresas multinacionales, así como, pequeñas, medianas y grandes empresas, se han adherido ya a esta iniciativa voluntaria en diferentes países del mundo.

En los países de Latinoamérica el tema de la RSE es un concepto relativamente novedoso que empezó a circular ampliamente entre las organizaciones en la década de los noventa. Para el caso de Brasil, esta preocupación se gestó a partir de un movimiento social y laboral activo, unido a la percepción de un empresariado interesado en promover una nueva cultura empresarial. En tanto que en Chile surge a partir de una organización empresarial preocupada por promover una cultura empresarial centrada

¹⁶ Luis González, op. cit. (pp. 17-19).

¹⁷ Originalmente Kofi Annan presentó nueve principios y en 2004 se incorporó el décimo relativo a la lucha contra la corrupción.

en la persona humana, mediante la práctica de valores cristianos y de responsabilidad social.¹⁸ Se trata por tanto de un tema del que se han ocupado las sociedades desarrolladas y que ha llegado a aquellas en proceso de desarrollo, como en una especie de rebote, como un efecto más del proceso de globalización.

Para el caso de México el interés por la RSE es muy reciente y ha derivado específicamente del mundo empresarial, lugar donde se discuten los posibles beneficios que pueden tener las prácticas de responsabilidad social. Por lo que hace a las organizaciones de la sociedad civil la participación de éstas ha sido muy escasa. En el caso del mundo académico, apenas se inicia, al plantear la necesidad de analizar estos temas partiendo de un espectro muy amplio en donde se incluyen temas básicos como la discusión conceptual de lo que se entiende por RSE y los ejes temáticos sobre los que se ha articulado esta discusión. En las aulas la temática se ha insertado recientemente, y con mayor éxito, mediante la impartición de cursos que forman parte de la *currícula* de las escuelas de negocios y administración y en las áreas de especialidad. Si bien esto no se encuentra articulado —por ahora— a la formación de grupos de investigación sobre estos temas. Por ello no es posible dar respuestas a preguntas tales como: ¿Las empresas mexicanas son socialmente responsables? ¿Qué tipo de acciones que pueden considerarse socialmente responsables han puesto en marcha las empresas? ¿De qué manera son percibidas estas prácticas por las organizaciones de la sociedad civil? ¿Es factible hablar de RSE en México? ¿Para el mundo empresarial mexicano hay diferencias entre filantropía y RSE o se perciben como conceptos similares? Para hacerlo es necesario el desarrollo de investigaciones de gran envergadura enfocadas a dar respuestas a éstas preguntas. Tenemos, por tanto, precariedad en la información con que contamos para abordar

estos temas relevantes para la comprensión de las formas de actuar de la sociedad.

La Responsabilidad Social Empresarial en México

El tema de la RSE en México tiene sus orígenes en la década de los sesenta cuando un grupo de empresarios funda la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM), una iniciativa de inspiración católica que se constituyó como una propuesta de promoción social para los campesinos y consistió en llevar capacitación y asistencia técnica a regiones pobres del país. Esto significa que, al menos desde cuatro décadas atrás, la comunidad empresarial mexicana llevó a cabo acciones que impactaban a las comunidades. Estas acciones se localizaban principalmente en el terreno de la filantropía, esto es a partir de donaciones en dinero o en especie. O bien, acciones de tipo asistencial que de manera voluntaria llevaban a cabo las empresas. Todo esto muy ligado a una práctica religiosa de “ayuda a los más necesitados”, por parte de aquellos beneficiados económicamente. Será hasta la década de los noventa, cuando se inicie el tránsito hacia la modernización de la función social de las empresas en México, camino que tardará una década en ocupar un lugar en la agenda de algunas empresas mexicanas, así como en aquellas representaciones de corporaciones de carácter multinacional asentadas en el país. Esta parece tener sus primeras expresiones palpables a nivel de las relaciones laborales, la extensión de la responsabilidad fiscal, la preocupación por el combate a la pobreza y el desarrollo comunitario, mediante acciones compensatorias.

¹⁸ Felipe Agüero, “La Responsabilidad Social Empresarial en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú,” 2002, Grupo RSE-Chile.

En la última década del siglo XX, la comunidad empresarial mexicana empezó a mostrar algunos cambios encaminados a poner en marcha formas más modernas de relación con los problemas sociales. Es factible considerar, por tanto, que estos cambios se encuentran en una fase de transición entre el paradigma filantrópico tradicional y de asistencia social y el que da respuesta a la responsabilidad social empresarial. Si lo entendemos desde la perspectiva de Epstein (1987) para quien la RSE “está en relación con la materialización de decisiones organizativas que conciernen a asuntos específicos que (de acuerdo con algún principio normativo) tienen más efectos benéficos que adversos sobre los accionistas de la corporación. Por ende el carácter normativo correcto de los productos de una corporación han sido el principal foco de la RSE”.¹⁹ Si atendemos a esto podemos afirmar que se trata de un proceso que precisa de una respuesta integral, por lo que se requieren esfuerzos enfocados a esparcir esta preocupación entre los distintos actores empresariales de nuestro país, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y la coordinación del sector público.

Un actor que ha promovido la RSE en México, es el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) a partir del fomento de una cultura y una serie de prácticas y acciones que buscan ubicarse como acciones de responsabilidad social empresarial. Para formalizar estas preocupaciones en 2001, el CEMEFI, en colaboración con otros organismos empresariales, forman AliaRse, organización que acuerda otorgar a las empresas un Distintivo de RSE, con un costo a cubrir por aquellas empresas interesadas. Las empresas solicitan anualmente, de manera voluntaria, el someterse a una evaluación para obtener este galardón. Para ello, AliaRse diseñó un total de 124 indicadores, en cuatro áreas específicas: ética empresarial, cuidado y preservación del medio ambiente, calidad de vida en la comunidad

interna y, vinculación con la comunidad. Después de un año de recibirlo las empresas deciden, de manera voluntaria, si toman la decisión de mantenerlo lo que supone que éstas han cumplido con sus prácticas y han hecho mejoras en algunas de estas áreas. Si bien anualmente se hacen esfuerzos para mejorar los indicadores, una de las críticas que se le han hecho a esta organización, atiende a que las reuniones de discusión en donde se evalúa a las empresas y se decide si reciben o no el distintivo, se da entre pares. Esto es que el conjunto de evaluadores son empresarios y en este proceso no participan integrantes de la sociedad civil o miembros de la comunidad académica. Por lo que se hace necesario el contar con un grupo integrado por todos los sectores interesados, en el sentido de las comunidades de interés propuesto por la teoría de los *stakeholders*. Por otra parte, formar un grupo de interés integral, sería un ejercicio congruente con el significado que se le atribuye a la responsabilidad social empresarial.

Las acciones de RSE en las empresas mexicanas

La preocupación central de este apartado es analizar brevemente lo que las empresas mexicanas consideran como acciones de responsabilidad social, la forma en que esto se expresa en prácticas o en acciones concretas. Para llevar a cabo este ejercicio utilizo la información que el documento “*Guía Práctica del Pacto Mundial en México*” nos proporciona,²⁰ por lo que no retomamos el nombre de las empresas que participan.

El grupo de empresas a que se refiere el documento “*Guía práctica del Pacto Mundial*

¹⁹ Epstein, 1987, cit. en Archie Carroll, 1999, op. cit. (p. 288)

²⁰ El documento al que me refiero se encuentra disponible en <http://www.pactomundialmexico.org.mx>

en México” comparten entre sí el ser empresas de capital mexicano, formalmente establecidas, de todos los tamaños (grandes, pequeñas y medianas) ubicadas en los distintos sectores económicos y localizadas en diferentes regiones de México. Así como, el haber hecho pública su preocupación por el tema de la RSE, puesto que se han adherido al Pacto Mundial y/o han participado en la obtención del distintivo de *AliaRse*.²¹ Asimismo destinan una parte de sus esfuerzos a llevar adelante acciones concretas en el campo de la responsabilidad social. Por tanto en un primer acercamiento se observa que estas empresas cuentan con una gerencia de RSE o bien con una Fundación encargada de estos asuntos. De igual manera los propietarios y/o directivos de las empresas comparten su preocupación por atender a sus comunidades locales.

Con relación a la manera en que se expresan concretamente algunas acciones de responsabilidad social, éstas presentan dos formas: responsabilidad social hacia el interior de sus empresas y hacia el exterior, o la comunidad donde operan.

En el caso de las acciones hacia sus comunidades internas las expresiones más comunes atienden al establecimiento de políticas en donde se perfila una mejora de la convivencia entre los distintos grupos de trabajadores y su relación con los cuadros directivos. En otros casos las empresas se han enfocado a la elaboración de códigos de ética sobre el comportamiento de los trabajadores, en donde se atiende a puntos como el respeto, la manera en que deben conducirse al interior de la empresa o bien, la promoción de la equidad. En el caso de los códigos, se describe de manera pormenorizada las instancias de apelación en el caso de acciones que afecten a un empleado, o bien cuando éste considere que hubo una falla en el procedimiento. También se incluyen los procedimientos sobre permanencia y movilidad

dentro de la empresa. Otras empresas, en cambio, se han enfocado a incrementar el ingreso de las mujeres a mejores posiciones y al logro de un equilibrio, ente hombres y mujeres, en términos porcentuales.²² Para otras, lo más importante es el contribuir a que sus trabajadores tengan acceso a una vivienda digna, que cuenten con guarderías y escuelas para que los hijos continúen su educación, mientras ellos realizan su trabajo. También se preocupan porque tengan servicios de seguridad social, así como que perciban un salario digno y todas las prestaciones establecidas por la ley. Es decir que la responsabilidad se enfoca, en primer lugar, a lo que sucede al interior de estas unidades económicas. En este caso la RSE se entiende como aquellas funciones que la empresa debe cumplir para garantizar que sus comunidades internas no se vean afectadas de manera negativa por la operación de la empresa.

En el caso de las acciones de responsabilidad social hacia sus comunidades externas, esto es, en los lugares en donde se encuentran asentadas las empresas, una parte importante alude a acciones de tipo filantrópico. Esto es otorgar donativos a diversas organizaciones bien culturales, orientadas al cuidado del medio ambiente, o de ayuda a niños y niñas en condición de orfandad. Otras se preocupan por llevar a cabo acciones voluntarias, por parte de los empleados y directivos, quienes destinan tiempo y espacio para convivir con niños y niñas que por diversas razones tienen que pasar una parte de su vida al cuidado de otras personas diferentes de sus padres. Si bien son acciones de tipo voluntario, como lo es el que las

²¹ Véase: <http://www.cemefi.org.mx>

²² En este caso son empresas que han recibido el distintivo de Modelo de Equidad de Género (MEG) que otorga el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Se trata de un distintivo, con duración bianual, que se otorga a aquellas empresas que han demostrado avances para lograr la equidad de género y abolir prácticas discriminatorias contra las mujeres.

empresas se involucren en asuntos de RSE, se observa ya la puesta en práctica de ejercicios importantes como destinar tiempo y apoyo a terceros, sin que medie por ello algún beneficio económico para quien lo realiza. También encontramos empresas preocupadas por el cuidado del medio ambiente y por auxiliar con asesoría y apoyo a sus comunidades inmediatas. En estos casos la empresa extiende el asunto de la RSE hacia sus directivos y trabajadores. Se observa también que las empresas han diseñado y puesto en marcha programas específicos, en donde la empresa proporciona los fondos para que éstos operen.

En cuanto al tipo de acciones que llevan a cabo, la información reporta que las empresas se preocupan por temas directamente vinculados al tipo de negocios que éstas ofrecen. Así en el caso de empresas que producen alimentos, una salida natural parece ser el proporcionar, a grupos en desventaja o en condiciones de marginalidad, alimentos para que tengan acceso a una dieta básica que les permita ser, en el futuro, individuos productivos. Esta es otra forma que tienen las empresas mexicanas de incidir en sus comunidades locales. En varios de los casos presentados en la *Guía* se atiende a uno de los grupos más vulnerables de la sociedad: los niños. De hecho, estos parecen ser el punto focal de atención al diseñar programas de apoyo que pueden considerarse socialmente responsables. En el caso de empresas dedicadas a servicios en donde su elemento básico es el esparcimiento y el disfrute de ambientes naturales, la preocupación se ha enfocado hacia la necesidad de que las personas tomen conciencia de la importancia de preocuparse que los recursos no renovables del planeta sean apreciados y cuidados por la comunidad. Esto significa que en el caso de la RSE externa las empresas analizadas se han preocupado por contribuir de alguna manera a atender a las comunidades donde operan, pensando en el sector en donde operan. Aunque

en otros casos, como es el de los niños, contribuyen a atender un problema social, ante la situación de pobreza y diferenciación que se vive en México.

Conclusiones

Las acciones y prácticas que se han analizado forman parte de lo que las empresas en México llevan a cabo para expresar que son socialmente responsables. Cabe preguntarse, sin dejar de lado que hasta ahora la RSE es una acción que se realiza de manera voluntaria, por parte de las empresas, ¿son estas las acciones que las empresas deben llevar a cabo hacia sus comunidades internas y externas? O bien, dadas las características socioeconómicas del país y la enorme desigualdad social que nos caracteriza como sociedad, ¿las empresas deben participar activamente en apoyar y llevar a cabo acciones que contribuyan a disminuir esta diferenciación social? ¿Debemos entonces entre sociedad y empresa tomar bajo nuestra responsabilidad el mejorar nuestra situación económica y cubrir todas las obligaciones que el Estado debería cumplir?

La respuesta no es simple puesto que hay varios asuntos que resolver y que permitirían ir conformando respuestas negativas, positivas o condicionadas. En primer lugar, desde mi punto de vista, es necesario que nuestra sociedad sea una sociedad informada, y en el tema de la RSE somos una sociedad desinformada. Basta con entrevistar a una o varias personas en los siguientes asuntos: ¿Sabe usted qué es Responsabilidad Social Empresarial? ¿Cuántas personas de su grupo familiar inmediato o de trabajo tienen conocimiento de que existe un distintivo sobre RSE? ¿Puede mencionar al menos cinco empresas mexicanas que hayan recibido este distintivo? ¿Conoce usted las razones por las que lo recibieron? ¿Tiene usted conocimiento del *Global Compact* o Pacto Mundial como lo ha llamado México? ¿Sabía

usted que se trata de una propuesta promovida por la ONU a través de Koffi Annan? ¿Tiene usted conocimiento de cuantas empresas en México se han adherido a esta iniciativa voluntaria? Es muy probable que la mayoría de las respuestas sean negativas.

Adicionalmente, uno de los sectores económicos más desprestigiados del país son los empresarios, de hecho es un asunto sobre el que se debe poner atención y no postergar más el diseño de propuestas de solución. Por lo que en segundo lugar es necesario tener una perspectiva diferente de la empresa, para que todos seamos beneficiarios de esto. Esto implica que la propuesta de la teoría de *los stakeholders* es muy pertinente. Es fundamental concebir a las empresas como parte del tejido social, como parte integral de la sociedad. A riesgo de ser reiterativa, las empresas son organizaciones económicas y a la vez un grupo y una institución social. Dentro de sus obligaciones de creación está el generar ganancias y/o beneficios para sus accionistas o propietarios, pero no puede ser a costa de afectar de manera negativa a la sociedad, puesto que eso redundaría directamente en un impacto negativo para las empresas. Para ello es necesario actuar y percibirnos como parte del grupo o los individuos que pueden verse afectados, positiva o negativamente por estas organizaciones económicas. Esto es, debemos avanzar en el proceso de convencer a las empresas de que su grupo de interés para operar de manera armónica debe incluir al menos a los accionistas o inversionistas, a los empleados, a los clientes, a los proveedores y a la comunidad. Qué esto implica acciones cotidianas y un comportamiento ciudadano, sin duda. Este es el reto que debemos enfrentar.

Bibliografía

Agüero, Felipe, “La Responsabilidad Social Empresarial en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú,” 2002, Grupo RSE-Chile.

Carroll B. Archie, “A three-dimension conceptual model of corporate performance,” en: The Academy of Management Review, vol.4, núm.4, Oct. 1979, (pp: 497-505).

Carroll B. Archie, “Corporate Social Responsibility”, Business Society, vol. 38, núm. 3 sept. 1999, (pp: 268-295).

Evan W.M. y Edward R. Freeman, “A Stakeholder Theory of the Modern Corporation,” en: T.L. Beauchamp, Ethical, Theory and Business, Prentice Hall, 1977, (pp. 76-84).

González Seara, Luis, “La responsabilidad social de la empresa,” Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España, No. 50, 2004, (p. 16). (Revista electrónica)

Mayer, O. Donald, “Stakeholder Theory”, en: <http://www.referenceforbusiness.com/encyclopedia/sel-str//stakeholder/html>

Serna, María Guadalupe y Salgado Raquel, Guía Práctica del Pacto Mundial en México. Una forma práctica para poner en marcha los 10 principios en la gestión empresarial.

<http://www.pactomundialmexico.org.mx>

Vogel David, The Market for Virtue. The Potencial and Limits of Corporate Social Responsibility, The Brooking Institution Press, Washington, D.C. 2005.

Ward Halina, (2004), “Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: Taking Stock”, Banco Mundial.

Whitehouse Lisa, “Corporate Social Responsibility, Corporate Citizenship and the Global Compact”, Global Social Policy, Sage Publications, Thousand Oaks, CA vol. 3(3), 2005, pp. 299-318.

IX. El papel de la sociedad civil y su relación con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en el ejercicio del derecho de acceso a la información

Jimena Dada y Rogelio Flores*

Resumen

Este capítulo se concentrará en la relación que se ha construido entre el IFAI y la sociedad civil, y en las acciones derivadas de dicha relación, aunque para ello, dedicaremos una parte del texto a las causas y los orígenes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como a las principales características de su contenido. Posteriormente describiremos parte de la experiencia obtenida en el trabajo con las organizaciones de la sociedad civil, así como las tareas y estrategias de difusión y promoción del derecho de acceso a la información que han resultado de este trabajo en conjunto.

La importancia de ahondar en esta relación radica en lo siguiente: creemos que durante varias décadas se generó una brecha ente el gobierno y los ciudadanos ajenos a las esferas convencionales de negociación política, el corporativismo o las clientelas. Esta situación, a la larga, incidió en que los sectores de la sociedad que se sentían excluidos se organizaran por sí mismos en aras de buscar espacios de interlocución con el poder gubernamental, así como mecanismos de incidencia. Lo anterior permitió apuntalar hacia una cultura de la participación ciudadana, la creación de instituciones “ciudadanizadas” y una mejor relación de la sociedad con el gobierno.

Discreción y discrecionalidad

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define *discreción* con las siguientes acepciones: “Sensatez para formar juicio y tacto para hablar u obrar”; “don de expresarse con agudeza, ingenio y oportunidad”, y finalmente como “reserva, prudencia, circunspección”. Lo anterior supone, en cualquiera de los casos, características no sólo positivas, sino deseables.

El término *discrecional*, por otro lado, se encuentra definido como “que se hace libre y prodencialmente. Se dice de la potestad gubernativa en las funciones de su competencia que no están regladas”. Consideramos que el origen de esta definición se basa en las características ya mencionadas de la *discreción*. En la medida que los gobernantes actúen con sensatez, oportunidad, prudencia y basadas en el bien común, sus decisiones que no están reglamentadas por las leyes pueden ser benéficas para los gobernados. Pero también pueden no serlo. El problema —en la práctica, en la realidad— deriva de que las decisiones del gobierno dependen precisamente de individuos con virtudes o defectos.

* Las opiniones vertidas por los autores son estrictamente personales y no reflejan el punto de vista del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública sobre el tema que da título a este texto.

Uso político de la información

En nuestro país el nacimiento del Partido de Estado obedeció a la necesidad por contener las fuerzas en pugna y pactar con ellas, institucionalizando espacios de poder que derivaron en clientelas y en relaciones de conveniencia. Dicho de otra manera, la política interior del Estado mexicano se basó, en gran medida, en el uso del corporativismo y de prácticas clientelares. Lo anterior suponía beneficios para ambas partes, obtenidos por negociaciones políticas en las que no siempre mediaban los cauces establecidos en la ley (es decir, las prácticas discrecionales). Lo anterior por supuesto, en menoscabo de las instituciones.

En este contexto era preciso contener el flujo de fuerzas mediante una figura de gran liderazgo, la figura presidencial. Con lo anterior se establecía una administración pública vertical, en el mejor de los casos; pero en el peor, un ejercicio autoritario del poder.

Para la permanencia y legitimidad de un Estado con estas características resultó fundamental el uso de la discrecionalidad en sus acciones y discursos. Es decir, del uso de códigos orientados a administrar la información, considerando ésta como un bien, o mejor dicho, como un valor de uso político. La discrecionalidad, en ese sentido, representa una de las prácticas que permiten un ejercicio del poder vertical, así como un margen de maniobra ajeno a la rendición de cuentas y el escrutinio público.

De ahí la necesidad, para la clase política del Estado posrevolucionario,¹ de mantener la discrecionalidad dentro de sus prácticas. Y también de ahí la urgencia, para la ciudadanía, de su erradicación en favor de una democracia real. En la medida que la administración de la información pública se fundamentaba en normas no escritas, ni conocidas por los

ciudadanos, sobre la legitimidad de los actos de gobierno habría siempre un resabio de desconfianza.

Participación y sociedad organizada

Los ejemplos más ilustrativos al respecto, son los representados por el *movimiento estudiantil de 1968*, el desastre natural del sismo acontecido en 1985 y las elecciones presidenciales de 1988.

El primer caso ejemplifica una política caracterizada por un exacerbado presidencialismo y abuso de autoridad, donde el movimiento estudiantil no era un actor considerado como “legítimo” por el gobierno. Es decir, los estudiantes no pertenecían a la esfera de negociación política del Estado, sus corporaciones y clientelas. El segundo caso, si bien se origina por un terremoto, puso en evidencia la corrupción en esferas públicas y privadas, así como la incapacidad gubernamental ante una situación de emergencia, y una falta clara de rendición de cuentas. La capacidad de organización de los ciudadanos y las redes de solidaridad que emergieron en un contexto de necesidades colectivas, fueron más prontas y eficientes que la respuesta gubernamental. Ahora bien, con la escisión sufrida en el partido hegemónico, la opinión pública enfocó su atención en los comicios de 1988, donde la oposición política se fortaleció mediante la intervención de actores de la sociedad que generalmente pertenecían a los grupos ajenos a la participación política reconocida por el Estado.

Por ello la necesidad de que emergieran instituciones que modernizaran la concepción del Estado y su cultura política. En los tres ejemplos mencionados, la participación de la

¹ Al referirnos a Estado posrevolucionario, hablamos del México previo a las reformas constitucionales del periodo comprendido entre 1977 y 1997, y la transición del año 2000.

sociedad organizada representó el extremo opuesto de las acciones y las políticas gubernamentales. Del mismo modo, la información pública —entendiendo esta última como la información generada en y desde el ejercicio público— cobró un valor de suma importancia ya que permitiría deslindar responsabilidades de los actos de gobierno.

No pretendemos profundizar en la historia política del país, ni en la semántica de los términos anteriores. Sin embargo nos pareció importante utilizar el concepto de la discrecionalidad como punto de partida, ya que la existencia de prácticas discrecionales en el ejercicio público, hacen innegable el derecho legítimo de la ciudadanía por informarse de la toma de decisiones y acciones del gobierno.

De este supuesto partimos para dirigir nuestro análisis al tema que da título a este texto: la relación entre la sociedad civil y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) ya que ambos actores tiene un interés común: el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

La modernización del Estado mexicano

Una de las reformas que permitieron se acrecentaran y se fortalecieron las áreas de participación política en nuestro país, fue la ampliación del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que data de 1977.

Con esta reforma se reconocería el derecho a la información.² En un primer momento, esta reforma constitucional sólo se interpretó como la garantía de la libertad de expresión, así como la oportunidad de los partidos políticos por fortalecer sus canales de comunicación con la ciudadanía y la obligación del Estado por defender dicha prerrogativa. Sin embargo, también implicaba el derecho de los ciudadanos

a recibir la información generada en y desde el ejercicio público, aunque este aspecto de la reforma no tenía reglamentación alguna.

Paralelamente a la reforma constitucional, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, también de 1977, permitió una composición más plural en las cámaras de representantes, así como un fortalecimiento del sistema de partidos. Esto incidió en los proyectos legislativos que se votarían desde entonces, amén de que derivaría en condiciones de competencia más equitativas, y eventualmente, en la promulgación de un código en la materia; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) donde se establecería la creación de un instituto autónomo a los poderes de gobierno, encargado de proteger el derecho al sufragio.

Con respecto al tema de los derechos humanos, en 1989 la Secretaría de Gobernación (SEGOB) creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más adelante, por decreto presidencial, se crearía la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (CNDH) en una primera etapa, como órgano desconcentrado de la SEGOB. Posteriormente, y mediante un nuevo decreto presidencial, como un órgano constitucionalmente autónomo.

La creación de la CNDH cobró importancia por ser el primer intento por fortalecer la protección de los derechos humanos mediante un organismo independiente a los partidos políticos y los poderes de gobierno.

² **Artículo 6º constitucional.-** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con la adición de la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, este artículo pasa a ser no sólo el garante del derecho a la libre expresión, sino de la prerrogativa de ser informado.

Como mencionamos anteriormente, uno de los momentos que influirían en la modernización del Estado mexicano fueron las elecciones presidenciales de 1988. Estas se caracterizaron por una importante escisión en el partido hegemónico que pondría en la agenda nacional la posibilidad de una transición por la vía electoral. La suma del grupo que renunciara al Partido Revolucionario Institucional (PRI), con un bloque opositor constituido por algunos partidos de oposición, constituyó el llamado Frente Democrático Nacional³ que tuvo en muchos de los grupos de ciudadanos organizados alrededor de la tragedia acontecida en 1985, una importante base social.

Desde su creación en 1990, al Instituto Federal Electoral se le confirieron diversas responsabilidades, entre ellas, la siguientes: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura cívica democrática.

Aunado a las responsabilidades referidas, que por sí mismas ofrecían una mayor certidumbre en el respeto al sufragio, así como a la autonomía de los poderes de gobierno, uno de los factores que fortalecieron la percepción y confianza del IFE ante la ciudadanía fue la constitución de su órgano de dirección, colegiado: el Consejo General.

Podríamos resumir lo descrito en los párrafos anteriores con la siguiente cita: “Entre 1977 y 1997 —apunta José Woldenberg— México vivió un cambio político de enorme magnitud. Pasó de un sistema de partido hegemónico a otro multipartidista y equilibrado; de elecciones sin competencia o altamente cuestionadas a auténticas elecciones; de un mundo de la representación monocolor a otro plural. Y todo ello sucedió de una manera institucional y pacífica y con una alta participación ciudadana.

“Esa transición desde el autoritarismo a la democracia fue reconocida mayoritariamente hasta que se produjo, en el año 2000, la alternancia en el Poder Ejecutivo. No obstante, *esa alternancia fue posible porque con anterioridad se habían construido las normas, las instituciones, el sistema de partidos y la correlación de fuerzas capaz de procesarla y propiciarla, es decir, porque antes se había desmontado el régimen autoritario y se había edificado uno democrático*”.⁴

Con la creación y puesta en marcha de estas instituciones se modernizó el Estado mexicano. La democracia mexicana, entonces, estuvo en condiciones de evolucionar y retomar el tema del derecho a la información. La reglamentación del artículo 6º constitucional.

La Ley de Transparencia

Ya hemos visto que en 1977 la reforma al artículo 6º constitucional garantizó el derecho a la información. Sin embargo era necesario reglamentar la disposición, ya que esta, “se trata de un mecanismo de transferencia y redistribución del poder que encuentra su justificación en las profundas transformaciones que ha sufrido la democracia en las últimas décadas”.⁵ La preocupación por hacerlo estuvo

³ La experiencia del Frente Democrático Nacional, la suma de corrientes ideológicas cercanas a los partidos políticos de corte de izquierda y de organizaciones de la sociedad civil, sentaron las bases del partido político que eventualmente sería el Partido de la Revolución Democrática.

⁴ Woldenberg, José. *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*. Ediciones Cal y Arena, México 2006, página 11. Las cursivas son nuestras, consideramos este fragmento como uno de los argumentos más importantes al hablar de las condiciones que permitieron la promulgación de la LFTAIPG.

⁵ López-Ayllón, Sergio. *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. UNAM, México 2004, página 5.

latente desde entonces,⁶ pero comenzó a cristalizarse después de la transición política del año 2000.

El primer intento por elaborar la ley en la materia, se da en octubre del año 2000, como parte de los trabajos realizados por el equipo de transición. El entonces Presidente Electo, Vicente Fox, giró instrucciones a su equipo para que trabajaran en el documento. Meses más tarde, ya en funciones, el nuevo gobierno formó un grupo de trabajo intersecretarial para la elaboración de un proyecto de ley.⁷ Para el año siguiente, 2001, y como resultado de estos trabajos, se presentó un documento de trabajo cuya finalidad era constituir una iniciativa de ley, o bien un acuerdo presidencial en la materia.

En el ánimo de convertir esta propuesta en una iniciativa de ley se buscó contacto con el Poder Legislativo. El contacto no pudo ser más afortunado, ya que paralela a esta propuesta, el grupo parlamentario del PRD presentó una iniciativa de ley sobre el acceso a la información pública.⁸

De forma simultánea, un grupo de académicos y periodistas, reunidos en torno a un *Seminario sobre Derecho a la Información y Reforma Democrática*, celebrado en la ciudad de Oaxaca; recogieron no sólo sus conclusiones al respecto, sino también las de miembros la sociedad civil en general y de organizaciones de la sociedad civil. Cabe mencionar que a este grupo se les denominó como “Grupo Oaxaca”. Por otro lado, distintos gobiernos estatales presentaron sus propias iniciativas al respecto. Algunas incluso fueron votadas y promulgadas antes que la Ley Federal.

Como puede observarse, el tema de la transparencia y el derecho de acceso a la información se había insertado en la agenda de distintos actores de la vida política: el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo, medios

de comunicación, instituciones académicas, sociedad civil y gobiernos estatales.

Tras una serie de acuerdos y negociaciones, el proyecto original se enriqueció con las propuestas del PRD y el Grupo Oaxaca, así como de otra iniciativa del PRI.⁹ El resultado final se votó el 30 de abril de 2002, aprobándose por unanimidad y publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo año. Su entrada en vigor data del 12 de junio de 2003.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) es el ordenamiento que reglamenta y garantiza el derecho de acceso a la información pública y para ello, parte de dos principios fundamentales: universalidad y publicidad.

⁶ El Proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 6º Constitucional, elaborado por la Coordinación Social de la Presidencia de la República en 1981, y la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, presentada en el Congreso de la Unión en 1997 por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática. Para más detalle, consultar a López-Ayllón, Sergio, coord. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2004.

⁷ El grupo de trabajo se constituiría por las Secretarías de Gobernación, de la Contraloría (hoy Función Pública, y de Comunicaciones y Transportes, por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Para ahondar al respecto y conocer estos trabajos a detalle, nuevamente consideramos indispensable la fuente anterior, específicamente en el capítulo “La creación de la Ley de Acceso a la Información”, del mismo Sergio López-Ayllón.

⁸ Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión.

⁹ Ley de Datos Personales.

El principio de universalidad se refiere a que la ley protege el derecho de “toda persona”, no únicamente del “ciudadano”. En términos jurídicos, la precisión es de suma importancia, ya que la condición de “ciudadano” implica una serie de requisitos intrínsecos (nacionalidad, mayoría de edad, un modo honesto de vivir), no así el término de “persona”. Como lo señala en su artículo 40 “En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno”. Es decir, no se establecen condiciones para ejercer este derecho.

Ahora bien, el segundo principio apela a la publicidad (entendiendo ésta como la cualidad o estado de lo público) y se define con una idea muy sencilla: en la interpretación de la Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información. Al respecto hay solamente dos excepciones: la información confidencial y la reservada.

La primera excepción se refiere a los datos personales, definidos en el artículo 3 como “La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otras, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad” que obran en poder de las dependencias e instituciones del Estado y que por pertenecer al ámbito de lo privado, debe ser resguardada.

La segunda es aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas, como son las que comprometan la seguridad nacional; menoscaben la conducción de las negociaciones o relaciones internacionales; dañen la estabilidad

financiera del país; pongan en riesgo la vida de cualquier persona y causen perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes mientras no haya una resolución definitiva, entre otras. Consideramos importante señalar una característica importante de la Ley al respecto, no podrá invocarse el carácter reservado cuando se trate de violaciones graves a derechos humanos.

Para cumplir con la misión de garantizar el derecho de acceso a la información de toda persona así como la protección de sus datos personales, la Ley plantea los siguientes objetivos: Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información pública; garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; favorecer la rendición de cuentas; mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Otras características de la Ley, que vale la pena enumerar, son las siguientes: no habrá límite temporal en la petición de documentos del pasado, y el acceso a la información pública sólo será posible a documentos existentes. El periodo máximo de reserva, para las excepciones al acceso, será de 12 años.

La Ley también estableció la creación de distintas figuras institucionales para llevar a cabo los procedimientos de acceso a la información pública: la Solicitud de información, la Unidad de Enlace, el Comité de Información, el Recurso de Revisión y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

La solicitud de información representa el primer eslabón del procedimiento de acceso a la información pública. Es el requerimiento de información pública de los solicitantes, que se

presentará a la segunda figura. La Unidad de Enlace es en términos generales la ventanilla de cada dependencia o entidad, encargada de recibir las solicitudes de información y gestionarlas.

El Comité de Información es el órgano, en cada dependencia, responsable de emitir las resoluciones negativas del acceso a la información. Cuando el solicitante no este conforme con la respuesta obtenida por parte de la dependencia, podrá invocar un Recurso de Revisión.

El Recurso de Revisión es el instrumento jurídico mediante el cual el solicitante puede controvertir una negativa o una respuesta insatisfactoria, y éste será presentado ante el IFAI. El Pleno del Instituto (integrado por cinco comisionados) será quien resuelva la inconformidad del solicitante. Y finalmente, el IFAI es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal (APF); una entidad no sectorizada que funciona con autonomía operativa y de decisión con la misión de garantizar el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos ante las dependencias de la APF.

El origen ciudadano —y académico, debe decirse— de los comisionados del IFAI, así como su órgano de dirección de carácter colegiado, fortalece la idea de un ejercicio ciudadano y horizontal del poder, propio de las instituciones modernas de las que hemos hablado anteriormente y que acortan las distancias entre gobierno y ciudadanos.

Trabajo del IFAI

El IFAI es el órgano encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.¹⁰ Para llevar a cabo

sus encomiendas, tiene distintas áreas de vinculación, divididas en tipo de instituciones y tipo de público.

Hacia el interior del Gobierno Federal, existe un área responsable de la vinculación con la Administración Pública Federal (APF), y otra con los llamados Otros Sujetos Obligados (OSO). La primera representa el campo de acción donde el IFAI tiene incidencia; la segunda, aquella área donde no hay autoridad del IFAI —los poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos constitucionalmente autónomos—¹¹ pero sí obligación de acatar las disposiciones de la LFTAIPG. Así mismo otra área se encarga de instituir relaciones con gobiernos estatales y municipales, eventualmente establecidas en convenios de colaboración.

Hacia el exterior del gobierno otra área se vincula con la sociedad organizada. En este rubro se considera a la sociedad civil, las instituciones académicas y cualquier forma de organización ciudadana que desee conocer cómo ejercer su legítimo derecho de acceso a la información.

Ahora bien, para cumplir con uno de los mandatos legales de promoción y difusión de la cultura de la transparencia, el IFAI ha creado

¹⁰ Art. 33 de la LFTAIPG.

¹¹ Los denominados Otros Sujetos Obligados son los siguientes: Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Comisión Permanente, Auditoría Superior de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma Chapingo, Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como el Tribunal Superior Agrario, y recientemente, el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, así como el Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática.

diversos programas y actividades para asesorar y orientar a los *particulares*, bajo esta denominación se entiende a aquellos ciudadanos que no están vinculados con ningún tipo de organización, por decirlo de alguna manera.

Uno de los productos de mayor interés —y de mayor alcance también— para la promoción y difusión de la cultura de la transparencia, es el programa editorial de publicaciones. En este programa existe una serie denominada “Cuadernos de Transparencia”.¹² Estos cuadernos son elaborados por especialistas en la materia y buscan no solo cumplir una tarea de divulgación; además, también tienen el objetivo de sentar una línea bibliográfica en la materia. Paralelas a esta serie, se han editado diversas publicaciones, algunas dirigidas a un público más especializado.

También se estableció un centro de llamadas gratuito para orientar a las personas; y paralelamente se ofrecen asesorías por teléfono, correo electrónico, correo postal y de manera personalizada. Como parte de las tareas de contacto y vinculación con la sociedad, se han desarrollado distintos tipos de talleres y cursos de capacitación.

La diversidad de públicos en todo el país, ha hecho que el Instituto trabaje en distintas líneas para la promoción del derecho de acceso a la información

Agenda del IFAI con la sociedad civil

Como hemos señalado anteriormente, la sociedad civil jugó un papel fundamental en la aprobación de la Ley Federal y, por supuesto, lo ha hecho también, a través de las organizaciones de la sociedad civil, en la promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información.

Antes de continuar, conviene hacer una breve acotación. Al inicio de las funciones del IFAI, en las tareas de promoción y vinculación con la sociedad organizada, no era extraña una actitud de desconfianza en algunos integrantes de organizaciones civiles. Finalmente, el IFAI era percibido como parte del *mismo gobierno*. Es decir, como representante —y actuante— del ejercicio del poder que caracterizó a la APF y sus funcionarios durante las últimas décadas. Acostumbrados a la “cerrazón” del gobierno, no era creíble que de un día para otro esto cambiara y la información —ese valor de uso político— empezara a fluir del gobierno a la sociedad. No omitimos mencionar que esta desconfianza no se ha erradicado del todo.

Ahora bien, ¿qué se ha obtenido del trabajo realizado con la sociedad organizada? En primer lugar la relación se ha sentado en las bases del constante aprendizaje y el respeto, y en un segundo lugar, en la mutua colaboración. A riesgo de parecer un enunciado demagógico, o políticamente correcto, podemos afirmar que para el IFAI es de enorme importancia el apoyo obtenido del trabajo con organizaciones de la sociedad civil.

Siendo la estructura del IFAI pequeña, en comparación con el común denominador de las dependencias de la APF, el Instituto ha buscado la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil con el fin de promover el derecho de acceso a la información pública mediante las redes sociales establecidas por y entre las organizaciones, (mediante el efecto multiplicador intrínseco que ofrecen sus bases y sus actividades). Y del mismo modo, también se ha procurado fortalecer las herramientas

¹² Hasta el momento se han editado diez Cuadernos de Transparencia, estos, así como los materiales de divulgación del IFAI son de distribución gratuita. La colección de todas estas publicaciones, se encuentra en http://www.ifai.org.mx/cultura_t/publicaciones.htm.

metodológicas del Instituto mediante las experiencias compartidas en el trabajo mutuo.

Para diciembre del 2005, se había logrado capacitar a miembros de 597 organizaciones en 24 estados de la República. Ahora, a mediados del 2006, se continúa con un trabajo permanente en el mismo rubro. El programa de vinculación con la sociedad organizada es uno de los más importantes para el área de atención a la sociedad.

Tareas conjuntas

La principal tarea conjunta que se ha realizado con organizaciones de la sociedad civil es la de promover y difundir el conocimiento del derecho de acceso a la información pública. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han sido aliadas e impulsoras de la Ley Federal. En este sentido, ha sido posible trabajar conjuntamente hacia el logro de los mismos objetivos.

“El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad”¹³ es una publicación que se realizó con el objetivo de plasmar las primeras experiencias prácticas de la sociedad mexicana en el ejercicio de su derecho de acceso a la información. Participaron diversas organizaciones: Alianza Cívica; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia; Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara; Iniciativa de Acceso México y Red Ciudadana.

De igual manera, el libro “Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas”, fue resultado de la suma de trabajos expuestos en el IV Seminario de Investigación sobre el Tercer Sector en México.

Gracias a la información obtenida en los trabajos de investigación que han realizado las organizaciones, y que después se han llevado a los medios de comunicación, gran parte de la

población ha conocido los beneficios del acceso a la información pública. Algunos ejemplos sonados son el caso de desvío de recursos a favor del Grupo Provida,¹⁴ al igual que el de graves irregularidades del Fondo de Desastres Naturales, ambos fueron posibles gracias al ejercicio de este derecho.

En un principio, las tareas conjuntas consistieron en capacitar a integrantes de organizaciones civiles en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Pero mientras esto se mantiene como una de las actividades permanentes del IFAI, han aparecido tareas más complejas. Por ejemplo, hoy día existen organizaciones expertas en solicitar información que han podido “armar casos”. De un objetivo o inquietud específicos, desarrollan una estrategia que les ha permitido conseguir la documentación suficiente como para lograr su meta, que puede ser desde conocer a detalle cómo funciona el Gobierno Federal en cierta área hasta denunciar el ejercicio deficiente de recursos o el desvío de los mismos.

La especialización y diversidad de temas que ocupan a las organizaciones —al igual que el gobierno—, ha hecho cada vez más compleja la asesoría que proporciona el IFAI. Las asesorías son de tal diversidad como el propio tamaño de la APF: 240 dependencias y entidades que realizan un sinnúmero de actividades.

Durante la vida del IFAI, no se ha interrumpido la difusión directa. Los talleres, las pláticas, las reuniones y demás actividades de contacto directo con la sociedad, que siempre llevan una parte de difusión del Instituto y de sus tareas no han finalizado (cabe mencionar que al inicio de sus actividades institucionales,

¹³ IFAI, 2004.

¹⁴ Parte de esa investigación esta consignada en el libro *El Derecho de Acceso a la Información en México: un diagnóstico de la sociedad*, ya mencionado en este capítulo.

se ofrecían pláticas en donde se explicaba el derecho de acceso a la información pública, aún cuando la Ley todavía no entraba en vigor. Lo anterior consistía en llevar la buena nueva a las personas para que *estuvieran listas* para ejercer su derecho a partir del 12 de junio del 2003).

En un principio muy poca gente sabía de la existencia y utilidad tanto de la Ley Federal como del IFAI. Por ello, el trabajo de vinculación con distintos sectores o grupos de la sociedad fue, en un principio, complicado. El conocimiento del Instituto y sus funciones, así como del contenido de la LFTAIPG y su utilidad práctica para el ciudadano, ha ido en aumento paulatinamente, y esto en gran parte se debe a la relación que mantiene el IFAI con la sociedad organizada.

El entender y hacer uso del derecho de acceso a la información pública, se ha vuelto parte de los temas de profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil. Es importante ver cómo cada día se amplía la necesidad de incorporar estas herramientas a sus tareas cotidianas. Un ejemplo es el Diplomado Nacional de Profesionalización, componente de la Convocatoria para la profesionalización y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, emitida por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Este diplomado ha tenido por segundo año un espacio para capacitar a integrantes de las OSC en transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Además, cabe señalar que un importante aprendizaje del propio IFAI, ha sido gracias a la capacitación constante a los integrantes de las OSC.

La metodología de capacitación impartida por el Instituto también ha ido cambiando gradualmente, así como ampliándose. Era evidente que la utilidad personal y organizacional no era fácil de distinguir. Las personas lograban

entender el acceso a la información, pero el beneficio propio no estaba presente. Actualmente el IFAI utiliza distintas formas de capacitación, partiendo de ejemplos cercanos al público y brindando herramientas metodológicas que permiten concebir el acceso a la información como parte de un eslabón en las tareas propias de la organización y no como algo ajeno que deba incorporarse.

Tareas pendientes y nuevas estrategias

El contar con una Ley Federal que regula el acceso a la información, no garantiza que este derecho se ejerza con eficacia y con pleno apego a las disposiciones. La transparencia y el acceso a la información pública gubernamental necesitan de un cambio cultural a profundidad. Y este cambio sólo es posible con la participación ciudadana.

Nuestro país había funcionado, por muchos años, sin este tipo de mecanismos y sin una política de rendición de cuentas. Al principio de este texto analizamos las implicaciones de llevar a cabo prácticas discrecionales en el ejercicio público, lo que implica directamente que el gobernado no sea participe de lo que pasa y resulta en la toma de decisiones. Por lo tanto, la necesidad de iniciar un cambio drástico en la cultura política era indispensable, tanto en los servidores públicos, como en los ciudadanos.

Lo anterior hace necesario el mantener y fortalecer mecanismos de vinculación con temas específicos, para así incidir en la ciudadanía y que esta pueda entender la utilidad de la información para un caso que les preocupa o les afecta directamente. Dicho en otras palabras, para que el ciudadano se apropie del derecho de acceso a la información y se acostumbre a los beneficios que implica su ejercicio. Consideramos que para hacer posible este objetivo, el trabajo con la sociedad civil ha sido —y es— indispensable.

Aún existen importantes retos. Uno de ellos es lograr la descentralización del ejercicio del derecho, es decir, que las solicitudes de información no sean presentadas en su mayoría desde el Distrito Federal y el Estado de México, sino que provengan del resto del país. Junto a este reto, se encuentra también el del perfil de los solicitantes. Es fundamental que cualquier persona, sin importar a qué se dedique, entienda la utilidad de la información. Hasta el momento, los principales usuarios del derecho han sido académicos, medios de comunicación y empresarios.

El acceso a la información en el ámbito federal, estatal y municipal ha llevado a discutir la transparencia en otros grupos sociales, como lo son las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas, los sindicatos, etc. En especial hacia todos aquellos que reciben recursos federales.

Las organizaciones aprenden rápidamente y el ejercicio del derecho de acceso a la información ha ido cambiando paulatinamente. Hoy podría decirse que incluso la relación de éstas con el IFAI también ha cambiado: se ha vuelto una herramienta que les permite defender a plenitud su derecho en un contexto de exigencia establecido en la ley.

A manera de conclusión, nos parece importante señalar que no podemos considerar que nuestro país cuente ya con una plena cultura de apertura y de rendición de cuentas. Las resistencias contra la Ley Federal no han dejado de hacerse presentes, como tampoco han dejado de existir los amparos ante las resoluciones del Pleno del Instituto. Por otro lado, el derecho de acceso a la información pública no se ha insertado totalmente en la agenda de la sociedad organizada. Es precisamente por ello que la relación y el trabajo compartido entre el IFAI y las organizaciones es de gran importancia. La ampliación en el número de personas que

conozcan, ejerzan y cuiden el derecho de acceso a la información pública es fundamental para evitar un retroceso democrático, donde las tomas de decisiones y acciones del gobierno no sean accesibles para la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

Marco Legal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Bibliografía

Alianza Cívica, et al. *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2004.

López-Ayllón, Sergio. *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. UNAM, México 2004.

Monsivais, Alejandro, et al. *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2005.

Woldenberg, José, Becerra, Ricardo y Salazar, Pedro. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ediciones Cal y Arena, México 2000.

Woldenberg, José. *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*. Ediciones Cal y Arena, México 2006.

Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza
en la sociedad y el Estado mexicanos
se terminó de imprimir
en el mes de diciembre de 2006
Tiraje: 4,500 ejemplares

Edición a cargo de:
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
(IFAI)

