



FLACSO
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas
III Promoción 2008 - 2009**

Estudio comparado sobre la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas. Análisis de percepción a partir del Índice de la Sociedad Civil en países de América Latina

**Tesis que para obtener el grado de Maestra en
Políticas Públicas Comparadas Presenta:**

Lorena Cortés Vázquez

Director de Tesis: PhD. Miguel Armando López Leyva

México D.F. Julio 2011

Resumen

El reconocimiento de la sociedad civil organizada en América Latina como un conjunto de la población activa, con cierto nivel de institucionalización y diferenciada del sector gubernamental y del mercado, tiene una historia reciente. Se han realizado muchos estudios a escala local sobre la incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la esfera pública, pero pocas han intentado establecer la relación existente entre las características que guarda el régimen de gobierno de los países y la capacidad que poseen las OSC para influir en la toma de decisiones en torno a las políticas públicas.

La presente investigación se concentra en el análisis comparado de cinco países de América Latina para intentar determinar si existe una correlación entre la calidad del régimen democrático y la percepción de las OSC en torno a la posibilidad de incidir en la política pública de su país. Los países a comparar son Argentina, México, Nicaragua, Venezuela y Uruguay, y para ello se propone una tipología de regímenes que ayuda a analizar las posibles correlaciones y el uso de metodología cuantitativa y cualitativa para el análisis de los hallazgos obtenidos. Finalmente, realiza una serie de propuestas específicas con la intención de buscar mecanismos por medio de los cuales las OSC en México puedan tener un nivel mayor de incidencia.

Palabras claves: Democracia, políticas públicas, incidencia, sociedad civil, percepción

A Sergio, Belinda y Álvaro, quienes
siempre serán las estrellas que me
guían e iluminan

A Arturo, por recordarme día a día
que el amor se guarda en los detalles,
descansa en las miradas
y florece en la armonía

Agradecimientos

Al final de un camino un poco más largo de lo esperado, pero en cual aprendí mucho más de lo imaginado, es justo rendir un pequeño tributo a todas aquellas personas que han estado junto a mí -y las que han dejado de estar también- en estos años en los que se consolidó mi gusto por ser traductora de sectores, entre la sociedad civil, el gobierno y la academia. Todo esto no hubiera sido posible sin el apoyo y confianza de Jorge Villalobos, a quien estoy profundamente agradecida por permitirme crecer y desarrollarme en Cemefi. Sin duda mis compañeras y compañeros de trabajo también han sido fundamentales para mi desarrollo profesional y personal. Agradezco particularmente a Cynthia Martínez, quien lleva un rato ya corriendo mis carreras, persiguiendo mis ideas y acompañándome a llevarlas a cabo. También debo agradecer a mis compañeros implementadores del índice de sociedad civil en los países que aquí se analizan pues gracias a que me compartieron sus datos y recomendaciones fue posible contar con la materia prima para esta investigación.

Un reconocimiento a mi director, Miguel Armando López Leyva, quien en todo momento contribuyó respetuosamente con ideas claras y precisas que ayudaron a acotar esta investigación y a presentarla como algo articulado, pese a las complicaciones de tiempos y trabajos. Igualmente agradecer a mis profesores de Flacso, en especial a Eduardo Villareal y José Del Tronco, directores de la Maestría, por su apoyo e interés. También a mis lectores, quienes en poco tiempo abonaron comentarios sustantivos a este documento.

Esta tesis sufrió tantas metamorfosis como las propias, y en cada momento pude contar con el cariño y comprensión de Belinda, Sergio y Álvaro, quienes siempre encontraron palabras y gestos de aliento, esperanza y orgullo y me han dado un hogar al cual puedo regresar cada que es necesario recargar pilas. Igualmente puedo decir del clan Vázquez.

Hay compañeros entrañables que se convierten en familia y que han sabido estar conmigo en todo momento: Edgar Valle, con quien he encontrado muchos sentidos, muchas razones de ser. Juntos mantenemos la certeza de que nuestros laberintos nunca acaban. Mauricio Olivares, flaco, todo mi deseo y cariño de poder seguir acompañándonos por muchas lunas más. David Carpy y Cristina Rey, mis hermanos, quienes ojalá sientan que no importa las distancias, los tengo en mi corazón.

Otras tantas personas, como lindas sorpresas, aparecen en nuestras vidas y con risas y cariños nos hacen ver que no hay que tomarse tan en serio, porque la vida se encarga solita de ello. Miriam Acosta, Nilbia Coyote, Guadalupe Torres, Stephen Britwhistle, Itzia Goyenechea y Cristina Ruiz son sin duda excelentes ejemplos de ello.

Algunos que iniciaron conmigo este camino ya no están en él, pero siguen siendo parte de sendas y trayectos recorridos, gracias a ellos también.

Nunca he creído en el destino, más bien creo que la vida está hecha de casualidades; y la casualidad en mi vida, la más grande de todas, llegó una noche de febrero acompañada de una buena cerveza. Me parece que sólo así podía llegar a mí la casualidad más grande de todas... bienvenido Arturo y gracias por tu cariño. Tus cuidados y tu amor me ayudaron a concluir esta historia e iniciar muchas más.

Tabla de contenido

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN	1
1.1 INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN	1
1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	5
1.3 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	6
1.4 ALCANCES Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO	8
1.5 BREVE REVISIÓN DE CUATRO CONCEPTOS DE SOCIEDAD CIVIL	9
1.5.1 <i>La sociedad civil de acuerdo con Jean L. Cohen y Adrew Arato</i>	<i>11</i>
1.5.2 <i>La sociedad civil para Alberto Olvera</i>	<i>13</i>
1.5.3 <i>La Sociedad civil de acuerdo con estudios de la Universidad Johns Hopkins</i>	<i>15</i>
1.5.4 <i>La Sociedad Civil para la organización Civicus</i>	<i>16</i>
1.5.5 <i>La definición de Sociedad Civil adoptada en el presente estudio</i>	<i>17</i>
 CAPÍTULO II: MECANISMOS DE INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN POLÍTICAS PÚBLICAS.....	 21
2.1 LAS VENTANAS DE OPORTUNIDAD PARA LA INCIDENCIA DESDE GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS	25
2.1.1 <i>Los mecanismos de la Gobernanza.....</i>	<i>25</i>
2.1.2 <i>Las posibilidades de incidencia de las OSC a través de la NGP.....</i>	<i>30</i>
2.2 LOS CANALES ABIERTOS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL.....	38
2.2.1 <i>La movilización social.....</i>	<i>39</i>
2.2.2 <i>Los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana</i>	<i>41</i>
 CAPÍTULO III: TIPOLOGÍA DE REGÍMENES Y CARACTERÍSTICAS DE LAS DEMOCRACIAS EN ESTUDIO	 47
3.1 MARCO TEÓRICO: SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA	47
3.1.1 <i>Las Organizaciones de Sociedad Civil como objetos o sujetos de la democracia</i>	<i>48</i>
3.2 ÍNDICES DE DEMOCRACIA	50
3.2.1 <i>Índice de Desarrollo Democrático para América Latina (IDD-Lat Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com)</i>	<i>55</i>
3.2.1 <i>Índice de democracia de The Economist</i>	<i>58</i>
3.2.2 <i>Índice de Gobernanza “Governance matters 2009” (Banco Mundial)</i>	<i>60</i>
3.2.4 <i>Índice de democracia electoral en América Latina (IDE - PNUD).....</i>	<i>63</i>
3.3 TIPOLOGÍA DE DEMOCRACIA PARA EL PRESENTE ESTUDIO	65
 CAPÍTULO IV: ANÁLISIS COMPARADO	 72
4.1 CARACTERÍSTICAS DE LAS OSC ENCUESTADAS	73
4.1.1 <i>Distribución de OSC por campo de acción</i>	<i>73</i>
4.1.2 <i>Características de institucionalidad</i>	<i>76</i>
4.1.3 <i>Trabajo en red</i>	<i>80</i>
4.2 PERCEPCIÓN DE IMPACTO DE LAS OSC EN TEMAS SOCIALES	83
4.3 PERCEPCIÓN DE IMPACTO DE LAS OSC EN POLÍTICA PÚBLICA	87
4.4 PERCEPCIÓN DE ACTORES ESTRATÉGICOS EXTERNOS.....	92
4.4.1 <i>Distribución de los Actores Estratégicos encuestados.....</i>	<i>93</i>
4.4.2 <i>Percepción externa en torno al impacto de las OSC en la sociedad.....</i>	<i>94</i>
4.4.3 <i>Percepción externa de impacto en política pública</i>	<i>97</i>
4.4.4 <i>Percepción externa en torno al trabajo de las OSC.....</i>	<i>100</i>
4.5 ALGUNOS APUNTES SOBRE LOS RESULTADOS DE NICARAGUA	103
4.5.1 <i>La muestra de las organizaciones en Nicaragua</i>	<i>103</i>
4.5.2 <i>Desarrollo de la Sociedad Civil en Nicaragua</i>	<i>107</i>

CAPÍTULO V: PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE INCIDENCIA DE LAS OSC EN MÉXICO.....	115
5.1 CARACTERÍSTICAS DE LAS OSC EN MÉXICO	116
5.2 PROPUESTA DE POLÍTICAS	121
5.2.1 <i>Propuestas de políticas de arriba hacia abajo</i>	121
5.2.2 <i>Propuestas de políticas de abajo hacia arriba</i>	125
CONCLUSIONES.....	131
APÉNDICE I	140
APÉNDICE II	147
BIBLIOGRAFÍA.....	155

Tabla de Cuadros y Gráficos

CUADROS	
CUADRO 1. TIPOS IDEALES DE REGÍMENES.....	6
CUADRO 2. POSIBLES RESULTADOS DEL ANÁLISIS REALIZADO EN LA INVESTIGACIÓN.....	7
CUADRO 3. RESUMEN DE DEFINICIONES DE SOCIEDAD CIVIL	19
CUADRO 4. ENFOQUE TRADICIONAL Y NUEVO ENFOQUE DE LA GERENCIA PÚBLICA.....	32
CUADRO 5. COMPARACIÓN DISPOSITIVOS DE PARTICIPACIÓN Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	44
CUADRO 6. VINCULACIÓN ENTRE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	46
CUADRO 7. DIMENSIONES DEL ÍNDICE DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO PARA AMÉRICA LATINA	55
CUADRO 8. RESULTADOS DEL IDD-LAT, COMPARACIÓN HISTÓRICA PARA LOS PAÍSES EN ESTUDIO	56
CUADRO 9. RESULTADOS DEL IDD-LAT PARA LOS PAÍSES EN ESTUDIO, 2008	57
CUADRO 10. CATEGORÍAS DEL ÍNDICE DE DEMOCRACIA DE <i>THE ECONOMIST</i>	59
CUADRO 11. ÍNDICE DE DEMOCRACIA DE THE ECONOMIST PARA LOS PAÍSES EN ESTUDIO, 2008	60
CUADRO 12. INDICADORES MUNDIALES DE GOBERNANZA DEL BANCO MUNDIAL	61
CUADRO 13. RESULTADOS DE LOS INDICADORES MUNDIALES DE GOBERNANZA PARA LOS PAÍSES EN ESTUDIO	62
CUADRO 14. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL	64
CUADRO 15. ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL (IDE), 1990-2002.....	64
CUADRO 16. TIPOLOGÍA DE LOS PAÍSES EN ESTUDIO DE ACUERDO A LAS CARACTERÍSTICAS DE SUS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS	67
CUADRO 17. VINCULACIÓN DE CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA DEMOCRACIA CON MECANISMOS DE INCIDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES	69
CUADRO 18. DISTRIBUCIÓN DE OSC POR CAMPO DE ACCIÓN	74
CUADRO 19. FUENTES PRINCIPALES DE INGRESOS DE OSC	77
CUADRO 20. POLÍTICAS INTERNAS PUBLICADAS	79
CUADRO 21. ACCESO DE OSC A TECNOLOGÍA	80
CUADRO 22. IMPACTO DE SOCIEDAD CIVIL EN PRINCIPAL PROBLEMÁTICA SOCIAL	84
CUADRO 23. IMPACTO DE SOCIEDAD CIVIL EN SEGUNDA PROBLEMÁTICA SOCIAL	85
CUADRO 24. CAMPO EN EL QUE LAS OSC PERCIBEN QUE HAN TENIDO MÁS IMPACTO.....	86
CUADRO 25. IMPACTO GENERAL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN CAMPO SELECCIONADO POR LAS OSC ENCUESTADAS	86
CUADRO 26. IMPACTO DE SOCIEDAD CIVIL EN POLÍTICA PÚBLICA.....	87
CUADRO 27. INTENTO DE IMPULSO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	88

CUADRO 28. RESULTADOS DE PRIMERA POLÍTICA PÚBLICA IMPULSADA	89
CUADRO 29. RESULTADOS DE SEGUNDA POLÍTICA PÚBLICA IMPULSADA	90
CUADRO 30. RESULTADOS DE TERCERA POLÍTICA PÚBLICA IMPULSADA.....	90
CUADRO 31. LEYES RELACIONADAS CON SOCIEDAD CIVIL	91
CUADRO 32. DISTRIBUCIÓN DE ACTORES ESTRATÉGICOS EXTERNOS.....	93
CUADRO 33. PERCEPCIÓN EXTERNA DE IMPACTO EN PRINCIPAL PROBLEMA SOCIAL	96
CUADRO 34. PERCEPCIÓN EXTERNA SOBRE RESULTADOS DE IMPULSO DE PRIMERA POLÍTICA PÚBLICA POR OSC	97
CUADRO 35. PERCEPCIÓN EXTERNA SOBRE RESULTADOS DE IMPULSO DE SEGUNDA POLÍTICA PÚBLICA POR OSC	98
CUADRO 36. PERCEPCIÓN EXTERNA SOBRE CAPACIDAD DE OSC POR INCIDIR EN POLÍTICA PÚBLICA.....	98
CUADRO 37. PERCEPCIÓN EXTERNA (ACUMULADA) SOBRE CAPACIDAD DE OSC POR INCIDIR EN POLÍTICA PÚBLICA	99
CUADRO 38. PERCEPCIÓN EXTERNA SOBRE TRANSPARENCIA DE OSC.....	100
CUADRO 39. PERCEPCIÓN EXTERNA SOBRE ACTUACIÓN COLECTIVA CON OTRAS OSC.....	101
CUADRO 40. PERCEPCIÓN EXTERNA SOBRE CAPACIDAD DE RELACIONARSE CON OTRAS OSC	101
CUADRO 41. PERCEPCIÓN EXTERNA SOBRE CAPACIDAD PARA INCREMENTAR PODER CIUDADANO	102
CUADRO 42. CLASIFICACIÓN DE OSC EN NICARAGUA POR LÍNEA DE TRABAJO	104
CUADRO 43. CLASIFICACIÓN DE REDES DE OSC POR LÍNEA DE TRABAJO.....	105
CUADRO 44. RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN CON RESPECTO A LA HIPÓTESIS	134

GRÁFICAS

GRÁFICA 1. PRINCIPALES TIPOS DE OSC ENCUESTADAS.....	75
GRÁFICA 2. ESTRUCTURA FORMAL DE GOBIERNO DE OSC	76
GRÁFICA 3. PERSONAL REMUNERADO DENTRO DE LAS OSC	78
GRÁFICA 4. PERSONAL VOLUNTARIO EN OSC	79
GRÁFICA 5. MEMBRESÍA DE OSC A UNA RED	81
GRÁFICA 6. REUNIONES RECIENTES DE OSC CON PARES	81
GRÁFICA 7. PERCEPCIÓN EXTERNA SOBRE ALGUNAS TEMÁTICAS SOCIALES	94
GRÁFICA 8. INCIDENCIA EN EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	116
GRÁFICA 9. MECANISMOS UTILIZADOS POR LAS OSC PARA LA INCIDENCIA	118
GRÁFICA 10. RESPUESTA DE LAS PROPUESTAS DE POLÍTICAS HECHAS POR OSC	119

APÉNDICES

CUADROS

APÉNDICE. CUADRO 1. PRUEBA KRUSKAL WALLIS.....	142
APÉNDICE. CUADRO 2. PRUEBA DE MEDIAS	142
APÉNDICE. CUADRO 3. COMPARACIÓN POR PARES DE PAÍSES	143
APÉNDICE. CUADRO 4. EXPLICACIÓN DE VARIANZA	145
APÉNDICE. CUADRO 5 COMPARACIÓN DE DISTRIBUCIONES I	148
APÉNDICE. CUADRO 6. COMPARACIÓN DE DISTRIBUCIONES II	149
APÉNDICE. CUADRO 7. COMPARACIÓN DE DISTRIBUCIONES III	150
APÉNDICE. CUADRO 8. COMPARACIÓN DE DISTRIBUCIONES IV	151
APÉNDICE. CUADRO 9. COMPARACIÓN DE DISTRIBUCIONES V	151
APÉNDICE. CUADRO 10. COMPARACIÓN DE DISTRIBUCIONES VI.....	152
APÉNDICE. CUADRO 11. COMPARACIÓN DE DISTRIBUCIONES VII	152
APÉNDICE. CUADRO 12. COMPARACIÓN DE DISTRIBUCIONES VIII.....	153
APÉNDICE. CUADRO 13. COMPARACIÓN DE DISTRIBUCIONES IX.....	153

GRÁFICAS

APÉNDICE. GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN POR PAÍS DE LAS DIMENSIONES QUE COMPONEN LOS ÍNDICES DE DEMOCRACIA	140
--	-----

Capítulo I: Planteamiento de la Investigación

1.1 Introducción y Justificación

El reconocimiento de la sociedad civil organizada en América Latina como un conjunto de la población activa, con cierto nivel de institucionalización y diferenciada del sector gubernamental y del mercado, tiene una historia reciente. Si bien desde hace décadas las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se encuentran presentes en el contexto latinoamericano, las crisis políticas y dictaduras generaron que muchas de éstas fueron ignoradas por los gobiernos, o perseguidas y reprimidas violentamente por éstos.

Actualmente, la mayoría de los países que conforman América Latina experimenta un cierto nivel democrático. Bajo estas nuevas reglas del juego, el contexto actual de la sociedad civil en la región ha cambiado; la premisa que subyace es que la democracia posee una serie de características particulares, e inherentes a este tipo de gobierno, que afectan directamente la actividad pública de OSC. Las implicaciones de estas democracias jóvenes sobre la dinámica de la sociedad civil merecen ser estudiadas desde todos los ángulos posibles por varias razones, de las cuales sólo mencionaré algunas:

- 1) Las OSC son formas organizadas de acciones colectivas que representan la capacidad de los individuos de reunirse en torno a un fin o interés común;
- 2) Su reconocimiento por parte del Estado es un buen indicador de qué libertades esenciales –tales como libre asociación y expresión– son verdaderamente respetadas en un país; y
- 3) Son interlocutores esenciales entre el Estado y los individuos al establecer una relación directa con ellos, más allá del mecanismo del voto.

Esta investigación enfatizará un ángulo de estudio en particular, el

relacionado con la incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas implementadas en un sistema democrático.

Desde Alexis de Tocqueville y la “Democracia en América”, existen numerosos autores que argumentan que este tipo de gobierno va más allá de la competencia electoral y el voto de los ciudadanos. En este entendimiento extendido de la democracia suele estar involucrada la sociedad civil como grupos de ciudadanos que se coordinan y/o cooperan para impulsar una causa común. El conjunto de derechos y facilidades que se requieren para lograr esta coordinación-cooperación está íntimamente ligado con las democracias modernas. Por ello el estudio de la relación que guardan las condiciones y características del régimen con el funcionamiento y la estructura que guarda la sociedad civil en los países de América Latina es fundamental para reconocer el avance de la democracia en nuestros países, su nivel de consolidación, así como las perspectivas de la sociedad civil organizada con respecto al sistema de políticas que prevalece en cada país.

Muchos autores consideran que la democracia es el único régimen de gobierno asequible que protege e impulsa las garantías individuales y sociales al tiempo que desarrolla mecanismos específicos para la participación ciudadana y la sociedad civil. Robert Dahl, por ejemplo, menciona diez razones por las cuales se debe impulsar este régimen a escala mundial; entre las que se encuentran que “[g]arantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar” (Dahl, 2006:59); “[l]a democracia asegura a sus ciudadanos un mayor ámbito de libertad personal que cualquier alternativa factible a la misma” (*op.cit.*, 62) y [s]ólo un gobierno democrático puede fundamentar un grado relativamente alto de igualdad política” (*Ibid.*, 68)

Por su parte, Guillermo O’Donnell también argumenta a favor de la democracia como sistema en el cual se encaja el régimen político, y por medio de ella se garantiza la “extendida existencia de otras ciudadanías: civil, social y cultural” (*Ibid.*, 26). El autor puntualiza que la experiencia latinoamericana deja ver que el régimen democrático no garantiza la vigencia de los otros aspectos

de la ciudadanía (civil, social y cultural); sin embargo, argumenta que “[...] el régimen democrático instituye la visión de un ciudadano/agente capaz de tomar decisiones que pueden ser muy relevantes para el bien público.” (*Ibid.*, 26) La advertencia de O’Donnell hace recordar que no es suficiente el análisis de las reglas e instituciones formales de un sistema democrático para reconocer las características y expresiones de la sociedad civil.

Los argumentos que privilegian a la democracia como el tipo de gobierno más adecuado para el desarrollo de la participación ciudadana, enfatizan la capacidad de ésta para dotar un andamiaje legal e institucional que garantiza las libertades individuales y colectivas, mismas que permiten la cooperación y coordinación de los ciudadanos en Organizaciones de Sociedad Civil, que fungen como agentes partícipes de las decisiones públicas. Estos actores, a su vez, han sido muchas veces agentes de cambio para la consolidación democrática.

Para Carlos H. Acuña muchos de los estudios que han analizado el papel de las organizaciones de la sociedad civil en asuntos públicos se ha concentrado en desarrollar alguno de los siguientes cuatro argumentos:

1. Democratización, a raíz de la tercera ola de democratización en la que participaron los países de la ex Unión Soviética y Latinoamérica, esta familia de estudios argumenta que la activación de las OSC en la esfera política está estrechamente relacionada con los procesos de democratización de la “tercera ola”. Algunos observan a las OSC como variable explicativa de los procesos de democratización mientras que otros consideran que su activación es una consecuencia de la institucionalización de la democracia. Para estos autores “[...] la democratización ofrece condiciones más favorables para la movilización de los recursos de las OSC y oportunidades políticas más propicias para su intervención” (Acuña y Vacchieri, 2007). Finalmente, otros autores como Robert Putnam consideran que la participación de los ciudadanos en OSC fomenta su activación política e involucramiento en la toma de decisiones públicas.

2. Cambios en el papel regulador del Estado en actividades económicas, como consecuencia en gran medida de las crisis económicas y la pobre participación del Estado al respecto para su solución. El argumento que subyace es que los cambios generados por la privatización y la desregulación contribuyeron al desarrollo de las OSC debido, por un lado, a que tomaron a su cargo actividades que anteriormente eran llevadas a cabo por el gobierno y, por otro lado, a su inclusión en espacios de consulta cuando el Estado comenzó con la descentralización política y administrativa.
3. Extensión de las funciones administrativas del Estado, relacionados con la ampliación del concepto de lo público y la consecuente intervención del Estado al respecto. A partir de la redefinición de ciertas temáticas anteriormente consideradas privadas al ámbito público, nuevos actores sociales han emergido en el espacio público a través por ejemplo de las redes de políticas (*issue networks*). También en esta familia de argumentos se han desarrollado aquellos que enfatiza en papel de las OSC como generadores de agenda pública, tal que logran colocar una problemática en la mira gubernamental.
4. La globalización, en relación con el desarrollo de organismos y regímenes internacionales y la reducción de costos de información a escala internacional. (*Ibid.*, 25). De acuerdo con estos argumentos, la globalización ha facilitado la participación política de las OSC debido, por un lado, a su posibilidad de recibir apoyo internacional de otras OSC para fortalecer su causa; y por otro a que los regímenes y organizaciones internacionales pueden ser un recurso político para incrementar su influencia.

La presente investigación se ancla en el primer tipo de argumentos al explorar la relación entre el tipo de democracia existente en ciertos países de Latinoamérica y la incidencia de las OSC en política pública bajo la premisa que el régimen democrático desarrolla condiciones más propicias que otros regímenes para la participación pública de las OSC. Se pretende realizar una

comparación entre Argentina, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela sobre la incidencia de las OSC en la hechura de la política pública. Esto representa un reto en el estudio de las políticas puesto que implica contar con indicadores efectivos para medir el grado y la calidad de la participación y la incidencia de la sociedad civil en la toma de decisiones de un país. Ante la limitada información sobre esta temática, resulta complejo construir indicadores sistemáticos y robustos, aunque no por ello el esfuerzo debe evitarse. Así que propongo utilizar una metodología que combine el análisis cualitativo con herramientas cuantitativas, de forma tal que permita concentrarse en analizar la *percepción*¹ de las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) en torno al impacto que tienen en la política pública nacional.

1.2 Pregunta de investigación

La pregunta que intenta responder esta investigación es:

¿Cómo se relaciona el nivel de democracia con la percepción de las OSC en torno a su incidencia en las políticas públicas de Argentina, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela?

Partimos del supuesto de que los países estudiados poseen diferentes niveles de democracia y se pretende explorar si existe una correlación entre el

¹ El uso de la percepción como instrumento de medición presenta características específicas que vale la pena considerar. Al hacer una medición alrededor de percepciones u opiniones se corre el riesgo captar información que no necesariamente concordaría con instrumentos objetivamente verificables. Por ejemplo, una medición sobre la percepción de violencia en una entidad dada puede no coincidir con un índice de violencia que toma datos “duros” tales como número de muertes reportadas, número de incidentes violentos, etc. Sin embargo, cabe destacar que también hay diferencias entre una percepción informada y una percepción con desconocimiento previo sobre el tema en cuestión. Mientras en la primera existe un nivel de experiencia que puede validar la opinión del informante, en el segundo caso se trata de una percepción basada en supuestos con menor sustento empírico. Para el caso de la presente investigación se utilizaron percepciones de dos grupos de informantes con, al menos, conocimiento empírico sobre la temática a tratar: integrantes de Organizaciones de Sociedad Civil y actores externos a éstas pero estratégicos en su relación con el sector, tales como funcionarios públicos con funciones y actividades que involucran el contacto con la sociedad civil. David De Vaus (De Vaus, 2002) menciona también la complicación de las diversas acepciones o definiciones de conceptos claves dentro de la encuesta. Cuando se desea estar completamente seguro de que el indicador desarrollado concuerda con el concepto de la investigación, hay que saberlo acotar en el propio instrumento de captura, en este caso la encuesta. Cuando se desean captar los resultados en torno a los diferentes entendimientos de los encuestados, el concepto puede ser mucho más vago y cada encuestado responder acorde con su realidad vivida, entonces lo que se captura es la experiencia personal del encuestado, lo cual también puede tener un valor particular cuando se trata de un análisis de comportamientos o valores.

nivel de democracia y la percepción de las Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a su incidencia en política pública.

Por tanto, se asume como hipótesis a explorar que: a mayor nivel de democracia mayor es la percepción de las OSC en torno a su incidencia en las políticas públicas. Se desarrollará para tal efecto una tipología de democracia que debiera ser coincidente con la percepción de las OSC en torno a su mayor o menor capacidad de incidencia en la política pública de sus respectivos países.

Cuadro 1. Tipos ideales de regímenes

<i>Tipo de régimen</i>	<i>Hipótesis de percepción</i>
<i>Régimen pleno</i> <i>(Democracia completa)</i>	Percepción de incidencia alta en política pública por parte de las OSC
<i>Régimen imperfecto</i> <i>(Democracia incompleta)</i>	Percepción de incidencia media en políticas públicas por parte de las OSC
<i>Régimen híbrido</i> <i>(Combinación de rasgos democráticos con autoritarios)</i>	Percepción de incidencia baja en políticas públicas por parte de las OSC

Donde:

V.I.--> Nivel de democracia

V.D.--> Percepción de incidencia de las OSC en política pública

1.3 Método de investigación

La investigación consideró como indicador principal la percepción de los representantes de OSC. También se mostrarán percepciones de actores que no forman parte de la sociedad civil pero que son estratégicos por su relación con ella. Ambas se captarán a través de un sondeo aplicado a las OSC y otro aplicado a los Actores Estratégicos Externos de todos los países de estudio.

Con base en ello² existen las siguientes posibilidades:

Cuadro 2. Posibles resultados del análisis realizado en la investigación

<i>Coincidencia con Hipótesis</i>	<i>Resultado</i>	
3 de 3 tipos de régimen coinciden con la percepción de incidencia planteada	Hipótesis no rechazada	La percepción de las OSC es coincidente con la afirmación de la democracia como régimen garante de espacios para las OSC
2 de 3 tipos de régimen coinciden con la percepción de incidencia planteada	Hipótesis no rechazada pero requiere de reconsideración	La percepción de las OSC no es en todo caso coincidente con la afirmación de la democracia como régimen garante de espacios para las OSC
1 de 3 tipos de régimen coincide con la percepción de incidencia planteada	Hipótesis rechazada	Sólo uno de los casos de estudio presenta coincidencia con la afirmación de la democracia como régimen garante de espacios para las OSC
3 de 3 tipos de régimen no coinciden con la percepción de incidencia planteada	Hipótesis rechazada	La percepción de las OSC no es coincidente con la afirmación de la democracia como régimen garante de espacios para las OSC

La investigación pretende describir **los hallazgos de la comparación** y aventurar algunas **explicaciones de los resultados** tanto a través de las características de las OSC (temática abordada por las OSC, nivel de institucionalización, recursos) como de la relación que éstas guardan con la democracia y su particular régimen político (legislación relacionada con las OSC, temáticas mejor colocadas en la agenda pública, etc.).

² La investigación empírica se basa en la metodología para la obtención del Índice de la Sociedad Civil, desarrollado por la Organización Internacional CIVICUS. El diseño de los sondeos fue realizado por ésta como parte de las herramientas utilizadas para la construcción del Índice. Los países comparados en este documento aplicaron este índice, el cual tiene por objetivo conocer el estado de arte de la sociedad civil en cada uno de los países de estudio con capacidad de comparar los hallazgos. Aunque en este estudio en particular me concentro en el análisis de la percepción de incidencia de la sociedad civil en política pública el índice va más allá de ello, midiendo cuatro dimensiones fundamentales: compromiso cívico, nivel de institucionalización, práctica de valores y percepción de impacto. Estas cuatro dimensiones se contextualizan en la realidad de cada país a través del análisis del ambiente externo. Para mayor información se pueden consultar las siguientes direcciones electrónicas: www.civicus.org y www.iscmexico.org. El Informe de México se encuentra disponible para consulta en el Centro de Información Filantrópica (CIF) del Centro Mexicano para la Filantropía.

1.4 Alcances y limitaciones del estudio

Reconozco varias limitantes importantes en este estudio:

1. Se trata de una investigación exploratoria que si bien combina metodología cualitativa y herramientas cuantitativas, no tiene significancia estadística que permita generalizar los hallazgos en las unidades de análisis: los países en estudio; aunque sí trata de brindar líneas de exploración con respecto a la importancia de las OSC en la toma de decisiones públicas en cada uno de los países. La investigación no comprende a toda Latinoamérica por lo que tampoco puede obtener conclusiones generales con respecto a la región y sólo particulares en relación a los casos estudiados;
2. Profundizar en la lectura de las percepciones implica el uso de modelos analíticos con un corte antropológico y psicológico, los cuales no se realizarán en esta investigación. Habiendo hecho previamente la acotación respecto a las características y limitantes de tomar las percepciones como indicadores, se asume que los actores involucrados en el estudio responden de acuerdo a sus vivencias y realidades y que, en ese sentido, las respuestas obtenidas son veraces; es decir, las personas informan sobre su realidad percibida, no detectando incentivos específicos para mentir;
3. Otro supuesto fuerte es que los países estudiados cuentan con una democracia, aunque se argumentará en el segundo capítulo por qué y de qué tipo de democracia estamos hablando;
4. Aun si el estudio demuestra que efectivamente existe una diferencia entre las percepciones de los actores que se ubican en diferentes sistemas democráticos, no profundizaré en el sistema de políticas que predomina en cada país. Se trata de un estudio exploratorio y, como tal, se abstiene del desarrollo de causalidades, mantiene exclusivamente un nivel de correlación.
5. Dado que el estudio no es de tipo *cohort* y por tanto no analiza la percepción a lo largo del tiempo sino en un punto dado, se entiende que

una multiplicidad de factores –que van más allá del sistema político– influyen sobre la percepción de un momento determinado. Ejemplos de éstos pueden ser las condiciones del entorno y posibles externalidades (por ejemplo, si hay elecciones cercanas, la sociedad civil suele estar más activa y algunos actores externos -los políticos en particular- parecen más receptivos). También las condiciones al interior de las organizaciones pueden ser un factor de influencia, por ejemplo el nivel de institucionalización y grado de organización ciudadana para incidir sistemáticamente en el espacio público. Algunos de estos factores sí pretenden ser abordados en el análisis pero seguramente otros tantos se dejarán de lado.

1.5 Breve revisión de cuatro conceptos de sociedad civil

Para el desarrollo de la investigación sobre la percepción de las organizaciones de la sociedad civil en términos de su incidencia en política pública, es necesario acordar una definición sobre lo que se entenderá a lo largo de la investigación como “Sociedad Civil”. Es particularmente importante contar con una definición operativa del concepto para determinar el tipo de actores a incluir en los sondeos a las organizaciones de la sociedad civil y aquellos que serán incluidos como actores estratégicos externos.

El estudio del concepto de sociedad civil si bien remoto, no cuenta con un cuerpo teórico estructurado ni con un concepto universalmente aceptado. Uno de los primeros estudiosos que presentó un conjunto de ideas al respecto, estructuradas en forma de teoría fue Hegel. Para este autor, la sociedad civil es el estado que aleja al individuo de sus relaciones naturales o familiares y lo coloca en la esfera pública, como un ente con necesidades y en interacción con el Estado (Cohen y Arato, 2000:126)

Marx, por su lado, enfatizó las características negativas que ya Hegel comenzaba a atribuir a la sociedad civil, como una sociedad “deshumanizante” y que enfatizaba el aspecto económico y capitalista de esta dimensión. Otro

teórico socialista Gramsci, retoma el análisis pero concentrándose en “las dimensiones de las asociaciones y de las intermediaciones culturales” (*Ibid.*, 151)

En el espectro teórico liberal, Tocqueville, como ya se comentó, atribuye a la sociedad civil de Estados Unidos de América la facultad de influir en el gobierno democrático a través de la cultura del asociacionismo voluntario que se logra por medio de ella. Talcott Parsons retoma el concepto de sociedad civil y le dota un carácter más liberal. Si bien pocas veces en sus escritos menciona el término como tal, desarrolla el concepto de:

[...] comunidad societal que se diferencia de la economía, de la organización política de la sociedad y de esfera cultural... [con lo cual] pone énfasis en la integración social, la solidaridad y la comunidad que caracteriza a la tradición sociológica iniciada por Durkheim y Tönnies.” (*Ibid.*,152)

Estos 5 autores clásicos de la sociedad civil nos dejan ver que las aportaciones sobre el concepto han provenido de diversas perspectivas analíticas y filosóficas y que tanto los autores pre marxistas y marxistas, como aquellos de corte más liberal han contribuido sustancialmente a la elaboración moderna de los conceptos de sociedad civil. Sin embargo, los debates desarrollados por ellos se encuentran un tanto alejados del actual entendimiento de democracia en los Estados de la segunda década del siglo XX; si bien es evidente que sus teorías influyeron casi todos los conceptos modernos de sociedad civil.

Por ello, se profundiza en cuatro desarrollos teóricos contemporáneos sobre sociedad civil cuyos conceptos, si bien con influencia por parte de los autores clásicos, pueden rastrearse de manera más directa en nuestro actual entendimiento de democracia y su interacción con la ciudadanía organizada.

En este espacio hay una revisión de cuatro definiciones de sociedad civil: Las primeras tres, Cohen y Arato, Alberto Olvera y la Universidad Johns Hopkins, se presentan como algunas de las que en los últimos años han sido más utilizadas para las investigaciones realizadas en la región latinoamericana. Finalmente considero importante presentar la definición correspondiente a la

organización que desarrolla la metodología del Índice de la Sociedad Civil –a través de la cual se obtendrán los datos que den sustento empírico a esta investigación– que sin duda cuenta con menos sustento teórico.

El objetivo de la revisión es analizar estas distintas definiciones a la luz de la realidad latinoamericana para profundizar en la percepción de las OSC y los actores externos en función de la incidencia de las primeras en política pública. Las primeras dos son de índole teórica mientras que las desarrolladas por la Universidad Johns Hopkins y Civicus tienen como intención operacionalizar la definición para estudios específicos y contribuir a determinar los actores que deben ser incluidos como sociedad civil.

1.5.1 La sociedad civil de acuerdo con Jean L. Cohen y Andrew Arato

Por décadas ha existido debate en torno al concepto de “sociedad civil”; éste ha girado no sólo en términos de su relación y diferenciación con respecto a la sociedad en general y a otros actores públicos –como el Estado o los actores económicos que juegan en la esfera del mercado– también ha involucrado el análisis de la estructura al interior de la sociedad civil así como de sus características en relación con lo público. Los alcances y limitaciones de estos actores –Estado, mercado, sociedad civil- están estrechamente relacionados con los conceptos de los sistemas políticos y sociales que los envuelven.

En este sentido, Cohen y Arato se involucran en los conceptos de democracia que mejor reconocen y contribuyen en la conceptualización del término. De este análisis derivan que la democracia elitista es aquella en la cual se pretende dejar la normatividad de la vida pública a los representantes electos y que la sociedad civil se concentre en actividades más personales y privadas, mientras que los actores económicos se encargan del mercado. Ello implica que no hay canales directos de interacción entre gobierno y ciudadanía.

En el otro extremo se encontraría la democracia participativa, en la cual los ciudadanos participan de manera recurrente en la toma de decisiones públicas. Pese al atractivo de este modelo, los autores argumentan que en la realidad no se ha puesto en práctica un sistema que retome las principales ideas

de los teóricos participativos. Así, Cohen y Arato retoman gran parte de la estructura de los teóricos de la democracia elitista pero se encuentran en desacuerdo con el papel pasivo que ésta dota a la ciudadanía. Si bien están más a favor de una libertad positiva, tampoco consideran que la solución sea una democracia participativa extrema donde se desdibuje la división entre los sectores. Bajo esta lupa, desarrollaron un concepto más positivo de la sociedad civil, entendiéndola como

Una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación públicas (*Ibid.*, 8)

Los autores además argumentan que es importante distinguir a la sociedad civil de la “sociedad política de partidos, de organizaciones políticas y de públicos políticos” así como de “una sociedad económica compuesta de organizaciones de producción y distribución”. De acuerdo con los autores, estos actores deben eliminarse de la definición de sociedad civil porque tienen una interacción directa con el poder del Estado y con la producción económica “[...] a los cuales procuran controlar y manejar. No pueden darse el lujo de subordinar los criterios estratégicos e instrumentales a los patrones de la integración normativa y de la comunicación abierta que caracterizan a la sociedad civil” (*Ibid.*, 9).

En este sentido, los partidos políticos y las Asociaciones Políticas Nacionales no deberían considerarse parte de la sociedad civil, porque aunque surjan de ella, tienen intereses estrechamente vinculados con la actuación del Estado o gobierno. Tienen además como función articular o mediar entre la sociedad civil y el Estado, son mensajeros subjetivos entre ambas esferas dado que cuentan intereses y dinámicas propias.

Los sindicatos son otros actores controversiales. El asociacionismo forma parte del entendimiento de la sociedad civil; sin embargo, su objetivo es el fortalecimiento de un actor en la esfera económica: el trabajador; por lo que, de acuerdo con Cohen y Arato, funcionan como intermediarios entre los trabajadores y sus patrones en una mera relación económica contractual.

Bajo este entendimiento, los autores argumentan que la sociedad civil se enfrenta al Estado exclusivamente cuando estas entidades mediadoras entre las esferas políticas y económicas fracasan al representar los intereses de la sociedad o “[...] cuando las instituciones de las sociedades económica y política sirven para aislar el proceso de toma de decisiones y a quienes deciden de la influencia de las organizaciones e iniciativas sociales y de las formas de discusión pública” (*Ibid.*, 10).

La definición de Cohen y Arato no sólo dota al concepto de límites con respecto a los otros sectores, también argumenta que ciertas instituciones gestadas desde la sociedad civil, deben ser excluidas de ella si finalmente tienen como objetivo primario la influencia o interacción de otros sectores.

Existe una esfera muy privada que estos autores sí incluyen en su acepción de sociedad civil: la familiar. Cohen y Arato siguen una tradición de definiciones de sociedad civil en la que, tal como hicieron autores como Waltzer en los años 80, el componente más fuerte de la sociedad civil es el conjunto de asociaciones voluntarias –tanto adscriptivas (como la familia) como cívicas (como los movimientos sociales)- y la opinión pública (Cortina, 1994:5).

1.5.2 La sociedad civil para Alberto Olvera

Intentando aproximarse a un concepto cercano con las relaciones cívicas y a la realidad de la región en estudio, llegamos a la revisión de otro autor de la sociedad civil contemporánea, Alberto Olvera, quien toma algunas características de la definición de Cohen y Arato y aporta componentes importantes a considerar para el caso latinoamericano; aunque desiste en gran medida de establecer una definición exacta ya que defiende a toda costa el carácter heterogéneo y diverso de los integrantes de la sociedad civil. Pese a ello, en uno de sus textos se refiere al crecimiento y visibilidad pública de:

Las asociaciones de ciudadanos que, haciendo uso de recursos simbólicos y materiales, capacidades organizacionales y afinidades emotivas y morales, actúan colectivamente a favor de alguna causa y persiguen algún interés material o simbólico situándose por fuera del sistema político y sin seguir la lógica del mercado (Olvera, 2003:20)

Olvera sitúa a estas organizaciones por fuera del marco del mercado y

de la lógica del sistema político, entendiendo que existen organizaciones políticas que, a diferencia de los funcionarios públicos o representantes electos, no buscan de manera ex profeso y sistemática el poder político; sino sólo como una herramienta temporal para lograr su objetivo.

El concepto moderno de sociedad civil –y la acción colectiva que le incluye– manifiesta para Olvera dos principios centrales: la autonomía y la autolimitación. La autonomía se relaciona con la diferenciación específica y abierta frente al Estado y el mercado. Esta autonomía implica también la no asimilación por la lucha del poder político ni se subordina a la lógica y preferencias de los partidos políticos (quienes sí persiguen el poder político). También son autónomos respecto al mercado, dado que la asociación no persigue fines de lucro y más bien se concentran en regular y controlar los efectos provocados por el mercado.

La autolimitación implica que los actores de la sociedad civil no buscan ser parte, integrarse o ser por sí mismos el Estado; es decir que no buscan la revolución sino integrarse a la lógica del estado de derecho y acatar las reglas del juego implicadas en ello. (Olvera, 2003:24).

Para Olvera, es fundamental que el concepto de sociedad civil no se limite a definiciones funcionalistas y descriptivas, que “[...] ignoran normalmente las dimensiones de los derechos (o el aspecto institucional) y de los valores y principios (o el aspecto cultural) de la sociedad civil, empobreciendo la noción y creando una falsa ilusión de homogeneidad, falta de conflictividad y unidireccionalidad de la sociedad civil” (*Ibid.*, 28).

La definición de este autor se encuentra más estructurada en términos de las dimensiones compartidas entre los individuos que se asocian para un fin determinado³. Las dos características a las cuales dota el término –autonomía y autolimitación– también dan una idea de los grupos que pueden o no incluirse en la definición de acuerdo con la realidad social de cada país. Por ejemplo, bajo un régimen democrático con un sistema de partidos bien establecidos,

³ Las afinidades emotivas no tienen por qué ser necesariamente en beneficio de la sociedad en general ni debe asignársele *a priori* una connotación moral positiva.

Olvera considera que éstos se desarrollan bajo una lógica particular que suele “cerrarse relativamente a la participación ciudadana” (*Ibid.*, 30).

Como fue mencionado anteriormente, Olvera defiende la postura de no hablar de la sociedad civil como un ente homogéneo, congruente y con un sentido definido. Por el contrario, para él los enunciados que caracterizan a la sociedad civil son los siguientes:

- La sociedad civil no es un actor colectivo y homogéneo.
- La sociedad civil no porta por sí misma ningún proyecto de transformación radical ni un programa político específico.
- El concepto de sociedad civil es polémico y no define un modo específico de relación con los sistemas político y económico.
- La conexión entre la sociedad civil y los sistemas político y económico no es reducible a un modelo único.
- La sociedad civil moderna no puede concebirse sin instituciones como el mercado, el Estado, el derecho y la libertad de asociación.
- La sociedad civil tiene una composición variable en cada país de acuerdo con las condiciones históricas específicas de su formación y desarrollo. (*Loc. cit.*).

Su análisis ayuda a amalgamar la estructura teórica del concepto con la flexibilidad necesaria para la operacionalización del mismo.

1.5.3 La Sociedad civil de acuerdo con estudios de la Universidad Johns Hopkins

Finalmente, revisaré una definición utilizada en el proyecto “*The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*”, encabezada por el profesor Lester Salamon. Esta definición se incluye por provenir de un estudio aplicado en diversos países y que, como tal, ha sido puesta en práctica a través del análisis de datos empíricos, cuestión también necesaria para la definición que se aplique en este estudio. En aras de desarrollar una definición de trabajo adecuada para el proyecto mencionado, la Universidad determina que para que las OSC se contemplen en su estudio, deben tener las siguientes características:

A) *Organizadas*; es decir, tener cierto nivel de institucionalidad. Ello no implica que estén legalizadas o registradas, sino que cuenten con un nivel interno de estructura, un nivel de precisión en sus objetivos, actividades y estructura.

B) *Privadas*; es decir que se encuentren institucionalmente separadas del gobierno, lo cual no quiere decir que no pueda recibir financiamiento público o incluso que miembros del gobierno no puedan formar parte de su Consejo Directivo, sino que

no sean parte del organigrama gubernamental ni funcionarios públicos sean tomadores de decisiones exclusivos dentro de la organización. En otras palabras, que el gobierno no ejerza el monopolio de dirección.

C) *Sin fines de lucro*; que no se distribuyan sus ganancias entre los miembros de la organización y si acumula cierto nivel de utilidad, ésta sea invertida en los propios fines de la organización.

D) *Con autogobierno*; que tenga la capacidad de controlar sus propias actividades. Algunas organizaciones que son privadas y no son del gobierno aun pueden tener muy limitada su actuación por otros actores, como pueden ser las fundaciones empresariales que dependen de los recursos e intereses de la empresa que las creó. Por ello, las organizaciones deben de contar con órganos de gobierno propios y tener la posibilidad de tomar decisiones que vayan más allá de los intereses de cualquier actor ajeno a la organización.

E) *Voluntarias*; deben ser organizaciones creadas por propia voluntad, las personas involucradas no deben tener ninguna obligación a formar parte de ella y deben contar con algún tipo de participación voluntaria (Salamon, *et. al.*, N.e.:2).

El cumplimiento de estos criterios permite la construcción de bases de datos con nombres específicos de organizaciones que puedan ser involucradas en el estudio.

1.5.4 La Sociedad Civil para la organización Civicus

La organización Civicus permite que cada país utilice la definición que más se adapte a las circunstancias particulares de cada realidad para aplicar el Índice de la Sociedad Civil, también propone una definición propia:

La arena (el escenario) – fuera de la familia, el Estado y el mercado – que se crea mediante las acciones individuales y colectivas, y por organizaciones e instituciones para promover intereses comunes. (CIVICUS, 2008.)

Este concepto tiene dos características importantes: La primera es que es una definición negativa, en el sentido que se entiende a la sociedad civil por lo que “no es” o por lo que se encuentra “fuera de”. La segunda es que es muy general, por lo que incluye actores que pueden o no ser considerados sociedad civil dependiendo de las circunstancias de cada país. Estas características dificultan la operacionalización de la misma.

1.5.5 La definición de Sociedad Civil adoptada en el presente estudio

Las cuatro definiciones presentadas cuentan con características que dotarían a la investigación de una perspectiva particular. La primera definición –Cohen y Arato– cuenta con una complicación primera al incluir a la familia como parte de la sociedad civil, el estudio tendría prácticamente que realizar sondeos a las unidades domésticas y perdería la capacidad de delimitar con la claridad deseada a las organizaciones de ciudadanos que de manera voluntaria interactúan en coordinación/cooperación para lograr un fin determinado. La familia sanguínea no representa un vínculo voluntario, por ejemplo.

La definición elaborada por Alberto Olvera posee como ventaja que sí se limita a este tipo de organizaciones voluntarias y además considera que ciertos actores estratégicos pueden o no ser incluidos en el concepto dependiendo de cada realidad. Eso facilita la posibilidad de comparación entre los países puesto que mientras algunos considera que los partidos políticos no son sociedad civil , otro país considere lo contrario; ello es igualmente válida para el estudio mientras se justifique la inclusión o exclusión de estos actores. Sin embargo, es aún muy teórica para ser aplicada en un estudio empírico.

Lester Salamon, por su lado, no frasea un concepto de sociedad civil *per se*, sino que atribuye una serie de características a las organizaciones que forman parte de ésta. Sin embargo, las características atribuidas son prácticas, medibles y no tan complicadas de detectar; por lo cual vale la pena rescatarlas para el estudio empírico.

Finalmente, el concepto de la organización CIVICUS es muy abarcador y no da pie a la resolución de ciertos conflictos relacionados con actores poco delimitados, como el caso de los sindicatos y partidos políticos. Es además una definición negativa que no da pistas sobre las características intrínsecas de las organizaciones.

Bajo este panorama, decido complementar la definición desarrollada por Alberto Olvera con las características que Johns Hopkins atribuye a las Organizaciones de la Sociedad Civil para llegar a la siguiente definición:

Ciudadanos que actúan colectivamente para promover alguna causa o interés común, que se caracterizan por estar voluntariamente organizados, ser autónomos, no formar parte del gobierno o del mercado y no tener fines de lucro.

Esta definición permite determinar las organizaciones que formarán parte del universo de OSC que se considerarán en el estudio empírico y permite seleccionar actores estratégicos como parte de las OSC o fuera de éstas dependiendo del contexto a analizar. Ello facilitará la comparación entre los países de estudio y el análisis subsecuente.

Cuadro 3. Resumen de definiciones de Sociedad Civil

<i>Autor de definición</i>	<i>Sociedad civil se representa como...</i>	<i>Relación con Estado y mercado</i>	<i>Grupos involucrados</i>	<i>Grupos excluidos</i>
CIVICUS	Una arena	En contraposición, la sociedad civil es lo que No es Estado ni mercado ni familia	Todos salvo los directamente gestados en y con funciones dentro del Estado, el mercado o la familia	Funcionarios públicos, burocracia, empresarios, familia, parientes
Jean Cohen y Andrew Arato	Esfera de interacción social	En interacción con el Estado en gran medida a través de los grupos que fungen como mensajeros entre ellos	Familia, las asociaciones voluntarias, los movimientos sociales y las formas de comunicación públicas	Funcionarios públicos, burocracia, empresarios y aquellos grupos que sirven como intermediarios entre la sociedad civil y el Estado o el mercado (partidos políticos, asociaciones políticas, sindicatos, cooperativas, grupos de profesionistas)
Alberto Olvera	Una asociación de ciudadanos	De interacción con Estado y mercado aunque se encuentran por fuera de la influencia del Estado y no siguen una lógica económica	Asociaciones de carácter privado (cultural, deporte, recreación), ONG, asociaciones con interés en lo público y/o cívico, movimientos sociales.	Depende del contexto de cada sociedad. Sindicatos corporativizados, grupos de profesionistas, partidos políticos en sistemas de partidos ya institucionalizados

El siguiente capítulo dará cuenta de algunos de los mecanismos de interacción entre las autoridades gubernamentales y funcionarios públicos y las organizaciones de sociedad civil, ello visto desde una perspectiva de análisis particular, el ciclo de políticas públicas, y poniendo énfasis en ciertas tendencias en el análisis de las políticas públicas tales como la Nueva Gestión Pública.

El capítulo III desarrollará una tipología de los países en estudio con base en las características de sus regímenes de gobierno, ello utilizando como indicadores, índices internacionales que se enfocan en medir las características de las democracias. El capítulo IV se enfocará en el análisis de las encuestas realizadas en los 5 países de estudio para determinar si efectivamente existe alguna relación entre las características de sus regímenes y la percepción de las organizaciones en su incidencia en política pública. Finalmente el capítulo V hacer una propuesta de acciones a desarrollar para el fortalecimiento de la sociedad civil en un caso particular, México. En las conclusiones se resaltan los hallazgos y análisis más interesantes obtenidos a lo largo de la investigación.

Capítulo II: Mecanismos de incidencia de la sociedad civil en políticas públicas

El régimen democrático no sólo existe para garantizar la libertad de los individuos y regular sus interacciones; va más allá de un Leviatán que impide que los ciudadanos incumplan sus acuerdos y, en el peor de los casos, que se destruyan entre sí. Este sistema de gobierno también existe para potenciar al individuo y a la sociedad que rige y llevar a los ciudadanos a un plano mayor de participación y convivencia social, aspirando a una mejora en la calidad de vida de los individuos y la colectividad. Las políticas públicas en el sistema democrático debieran funcionar en concordancia con estas aspiraciones.

Harold Lasswell propone la 2a Guerra Mundial como un parteaguas en el sistema democrático y el sistema de políticas públicas por varias razones. Primero, debido al desarrollo de la “investigación de operaciones” (Parsons, 2007: 54) utilizada en las estrategias de defensa militar en un principio, pero que se extendió a planes sociales, tales como la educación y la salud. La segunda razón está vinculada con las estrategias de desarrollos económicos y empresariales, que fueron permeando cada vez más en la administración pública. Finalmente, el incremento de demanda ciudadana derivada de la falta de eficacia del sistema para resolver cuestiones sociales fundamentales.

Cada vez con mayor frecuencia se exigía a los gobiernos democrático – liberales asumir la responsabilidad de una amplia gama de problemas sociales, económicos y de otra índole. (*Loc. cit.*)

El proceso de hechura de políticas públicas comenzó entonces a virar sustancialmente para pasar de un modelo burocrático jerarquizado y con monopolio gubernamental, a un modelo de red con menos estructura y en el cual intervienen otros actores, entre ellos los grupos de la sociedad civil. Bajo esta perspectiva de red, el presente capítulo abordará de forma teórica algunos mecanismos que han sido desarrollados o cobrado visibilidad en relación con la

incidencia de las OSC en política pública, citando algunos ejemplos de la puesta en práctica de estos mecanismos en países latinoamericanos.

A partir de un enmarque particular, el ciclo de políticas públicas, describiré algunos de los mecanismos desarrollados por ambos actores – gobierno y OSC– para interactuar. El ciclo de políticas públicas tiene como objetivo ofrecer un modelo en el cual la acción gubernamental para llevar adelante una política pública se encuentra segmentada en fases.

El proceso de las políticas públicas hace referencia a un conjunto de fases o etapas interrelacionadas y entrelazadas, que se sustenta en una visión de la hechura de las políticas como un procedimiento alimentado por una racionalidad instrumental que reconoce problemas, objetivos y metas. En la práctica, estas etapas se encuentran frecuentemente empalmadas, de manera que es difícil distinguir cuando termina una e inicia la siguiente. No constituye, por tanto, un proceso lineal con cortes y límites claros y definidos entre una etapa y otra (Del Castillo y Méndez, 2009: 2).

El ciclo es un modelo, una representación simplificada de la realidad, que tiene como ventajas permitir un análisis sencillo y práctico sobre la situación de una política pública. Las fases del ciclo dependen de cada autor⁴, pero para efectos de este trabajo ubicaré siete:

Problematización. De acuerdo con Wayne Parsons, la principal característica de los problemas de políticas públicas es que su definición no es precisa. En la problematización o definición de un problema los tomadores de decisión negocian y estructuran los problemas (Parsons, *op.cit.*, 120).

Determinación de la agenda pública. La agenda pública se construye con las temáticas percibidas como “problemas” lo suficientemente relevantes como para requerir la inversión de recursos públicos (materiales, humanos, intelectuales, financieros, etc.) para su solución. “La construcción de la agenda tiene lugar como resultado de la expansión de un tema desde el grupo de atención acucioso, es decir, un público interesado e informado acerca de los asuntos públicos [...]” (*Ibid.*, 159).

⁴ Wayne Parsons presenta las etapas del ciclo de políticas públicas de acuerdo con varios autores, entre los que se encuentran H.A. Simon, H.D. Lasswell, R. Mack, R. Rose, W. Jenkins y B.W. Hogwood y L.A. Gunn (Parsons, 2007: 112)

Análisis de alternativas plausibles. Trata del análisis teórico, metodológico y práctico de las posibles soluciones al problema ya colocado en la agenda pública.

El objetivo del análisis de las políticas públicas es contextualizar los enfoques y clarificar los valores y las creencias que enmarcan determinada teoría, y así aproximarse a la evaluación del o los enfoques que ofrecen la explicación más `plausible´ de o para determinada decisión (*Ibid.*, 275).

Decisión de alternativa. Se trata del proceso por medio del cual se toma la decisión sobre qué alternativa resuelve de la mejor manera posible (considerando los recursos existentes) la problemática planteada a partir del análisis de alternativas⁵.

Diseño de política pública. Una vez decidido el camino para la solución del problema que se encuentra en la agenda pública, es necesario diseñar sus mecanismos de implementación para conocer los actores involucrados en ello, la mecánica de implementación y el objetivo verificable en su evaluación.

Implementación de política pública. “La implementación es un `proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas´. En esencia, se trata de una habilidad para `forjar eslabones´ en una cadena causal y así poner las políticas públicas en práctica.” (*Ibid*, 484). En esta etapa se ponen a prueba tanto el diseño de la política como la capacidad de los actores involucrados por llevarla a cabo. Requiere un adecuado encadenamiento de los procesos con los recursos utilizados de forma efectiva y eficiente.

Evaluación de política pública. “La evaluación implica dos aspectos interrelacionados: La evaluación de las políticas específicas y los programas que la constituyen [y] la evaluación de las personas que trabajan en las organizaciones responsables de la implementación de la política y los programas” (*Ibid.*, 561). Éstas pueden darse en distintos ámbitos de la política y

⁵ En los modelos actuales de sistemas democráticos, estas decisiones debieran depender en gran medida de la información y evidencia comprobable, aunque ciertamente siempre existe la presencia de actores políticos o públicos que pueden tener influencia sobre esta decisión, independientemente de la evidencia científica.

tienen por objeto conocer las consecuencias de las mismas. Puede ocurrir durante o al final de la implementación.

El ciclo de políticas públicas o “modelo por etapas” ha sufrido una serie de críticas, entre las que se cuentan su diseño desde una perspectiva *Top – down*, (diseñado tomando en cuenta principalmente a los actores gubernamentales de alto rango), no ser dinámico, de forma tal que permita la observación de varios fenómenos a la vez, no necesariamente observa una secuencia cronológica, no aporta ninguna explicación causal acerca del paso de las políticas públicas de una etapa a otra, no puede someterse a pruebas empíricas, etc. Los autores que defienden este modelo, entre el ya citado Parsons, reconocen que el orden de las fases se puede alterar y que, como cualquier modelo, sufre de limitaciones sustantivas para ciertos análisis; sin embargo, sigue siendo válido mientras que se reconozcan tales y no sea utilizado como una fotografía perfecta de la realidad. “[D]ado el enorme abanico de marcos y modelos disponibles como herramientas analíticas, es necesario disponer de una vertiente que contribuya a que tal complejidad adquiera una forma más manejable” (*Ibid.*, 113).

El modelo parece práctico para enmarcar una parte del análisis que sigue, dado que ayuda a delimitar los alcances de las OSC en la hechura de políticas. Sin embargo, no necesariamente es aplicable a todos los tipos de mecanismos que a continuación se describen. En el caso particular de la gobernanza, resulta complejo su empalme dado que su conceptualización se encuentra al nivel de la estructura del sistema político⁶. En cuanto al análisis de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y los mecanismos de “Abajo hacia arriba”⁷, el ciclo puede dar un buen marco de referencia sobre la incidencia de las OSC en la hechura de políticas públicas.

⁶ Como ejemplo de ello pueden verse las diversas dimensiones de gobernanza medidas por el Banco Mundial (*supra*).

⁷ Considerando en éstos aquellos propuestos o bien por funcionarios públicos con escala jerárquica baja u otros actores no integrantes de la élite en cuanto a la toma de decisiones.

2.1 Las ventanas de oportunidad para la incidencia desde gobiernos democráticos

En relación con los mecanismos aplicados por los gobiernos democráticos para integrar la participación ciudadana en general, y a las OSC en particular, en los procesos de toma de decisiones, se identifican dos desarrollos conceptuales que argumentan la apertura de ventanas de oportunidad por los Estados democráticos: la Gobernanza y la Nueva Gerencia Pública. A continuación mencionaré brevemente sus orígenes así como algunas implicaciones y ejemplos de estos desarrollos en la participación de la sociedad civil organizada.

2.1.1 Los mecanismos de la Gobernanza

El concepto de gobernanza ha cobrado fuerza en la relación entre sistema político y sociedad civil, al utilizarse como un argumento tanto descriptivo como prescriptivo para el involucramiento de este actor en la toma de decisiones públicas⁸. Estos desarrollos conceptuales, de acuerdo con Luis F. Aguilar, se derivaron de la crisis del Estado tras la demostración de ingobernabilidad de los países socialistas y la preocupación por el desenvolvimiento de las democracias bajo el sistema capitalista. Éste se afianzaba como hegemónico pero presentaba una serie de contradicciones y complicaciones que no parecían de fácil solución, tales como la inminente crisis del estado benefactor así como las crisis económicas y financieras de finales de la década de los 70 y principios de los 80 (Aguilar, 2006).

De acuerdo con Aguilar, la gobernabilidad se entendió como la dotación de capacidades con las que cuenta el gobierno para conducir el país. Pero este concepto no fue suficiente para identificar los mecanismos por medio de los cuales el Estado verdaderamente ejerce la capacidad de gobernar; por ello se desarrolló el término de gobernanza como el ejercicio de esas capacidades.

⁸ Para Luis F. Aguilar (2006), el punto detonador de estas temáticas a escala internacional fue el libro “La crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral” escrito en 1975 por M. Crozier, S. Huntington y S. Watanuki.

La gobernanza se volvió atractiva particularmente para los organismos internacionales, que encontraron en el término potencial para utilizarlo en el reconocimiento de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas y comenzaron a apoyar proyectos de Estados que tomaran en cuenta esta perspectiva. La gobernanza para el Banco Mundial, entendida como “[l]a manera en la que el poder es ejercido en el manejo de los recursos económicos y sociales de un país para lograr su desarrollo” (*The World Bank*, 1991: i)⁹, involucra la relación del gobierno con sus gobernados, particularmente a través de la interlocución de éstos en el reconocimiento de su derecho y obligación de participar en las toma de decisiones públicas.

El impulso de la gobernanza en los últimos años enfatiza que los ciudadanos organizados pueden convertirse en un actor con influencia en la toma de decisiones al interior del sistema de las políticas públicas. Aguilar argumenta que en un primer momento el concepto era básicamente descriptivo y se refería al cambio en las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

[El concepto] describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados (Aguilar, *op.cit.*, 84).

Hay un énfasis en el incremento de capacidades de actores externos al gobierno para la toma de decisiones públicas, tales como organismos no gubernamentales, empresas, sociedad civil, organismos financieros internacionales, etc. Este incremento conlleva necesariamente a una reestructuración de la noción original de administración pública, proveniente del desarrollo weberiano, en la que se concebía el monopolio del gobierno en la política pública bajo una estructura jerárquica.

Para Aguilar (*Ibid.*,90) el concepto de gobernanza¹⁰, fue más allá de la

⁹ Traducción propia.

¹⁰ Aguilar entiende por gobernanza/gobernanza lo siguiente: “El proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006: 90).

relación entre gobierno y gobernados; comenzó a tener impacto también en otras esferas de poder que no necesariamente se referían a lo político. Por ejemplo, el uso del término se extendió para describir el autogobierno de diversas esferas tales como el mercado, los comportamientos de cooperación entre organizaciones de sociedad civil y otras formas societales, la conectividad a través de las tecnologías de información, etc.

Poco a poco el concepto dejó de ser descriptivo para pasar al plano normativo. Ya no se consideraba una forma de relación entre gobernantes y gobernados sino la forma idónea y más eficaz de la relación. Ello dio pie a una serie de análisis tanto a favor como en contra de este nuevo giro:

Unos festejaban el giro conceptual y práctico porque lo entendían como la reabsorción del Estado por parte de la sociedad, con el efecto de que se incrementaba la capacidad social neta de un país o de una región para realizar sus objetivos. Otros opinaban cautelosamente que el cambio de modo e instrumental de la gobernación no era del todo plausible pues daba pie a que intereses particulares poderosos (particularmente en sociedades desorganizadas y de débiles capacidades) intervinieran en la dinámica de la vida social y doblegaran para sus intereses privativos [...] (*Ibid.*, 89).

En la práctica, la gobernanza se traduce en una red o sistema que trabaja con varios subsistemas a la vez; presupone que en la toma de decisiones públicas interviene, además del gobierno como nodo fundamental pero no exclusivo, una serie de actores que cuentan con un nivel de organización y de decisión (autogobierno), con intereses propios y no necesariamente congruentes entre sí. Bajo este panorama, no son suficientes los modelos jerárquicos de toma de decisiones y es necesaria la adopción de mecanismos de negociación y cooperación.

Günther Mainhold apuesta al análisis de los procesos de concertación nacional en América Latina como muestra de la operacionalización de la gobernanza. Mainhold argumenta que para muchos autores, la concertación resulta una fachada de consenso que no profundiza en la resolución de los problemas sociales; sin embargo, en casos concretos ha probado ser un mecanismo adecuado para “reducir tensiones sociales y hacerlas políticamente manejables a través del diálogo” (Mainhold, 1999: 386).

Para el autor, un ejemplo de estos procesos son las “transiciones negociadas” en América Latina, donde diversos actores públicos pactaron con el gobierno la transición a la democracia. Algunos de ellos son el “Pacto de Punto Fijo” en Venezuela, el “Acuerdo de la escuela naval” y la “Concertación Nacional Programática” ambos en Uruguay. Para el caso de México, el “Pacto Económico de México” o el “Acuerdo Nacional” de Ernesto Zedillo (*Ibid.*, 391). En otras tantas ocasiones, la búsqueda de consensos ha sido infructífera por relacionarse con mecanismos clientelares utilizados por los antiguos regímenes¹¹.

Mainhold argumenta que la primera transformación de la democracia en la región latinoamericana recalca la participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas; la segunda apostaba a la democracia representativa, mientras que la tercera transformación se da en el momento de la aceptación de regímenes parciales, en los cuales hay un reconocimiento de la intervención jerárquica de los funcionarios del gobierno, pero al mismo tiempo existe un sistema de negociación con otros actores, fuera del gobierno, que desarrolla mecanismos más abiertos y horizontales¹².

La intermediación como ejemplo de mecanismo de gobernanza en las transiciones hacia la democracia en América Latina ha sido cuestionada. Si bien en cada transición han estado presentes actores más allá de los gubernamentales, la importancia y beneficios que han obtenido estos grupos están dados en gran medida por su capacidad de negociación frente al gobierno y/o su capacidad de organización y movilización¹³.

¹¹ Tal es el caso de los fallidos intentos de concertación de Violeta Barrios de Chamorro en Nicaragua o con algunos sindicatos en México, Argentina y Venezuela (Mainhold, 1999: 396).

¹² Para Mainhold, cada actor suele establecer un canal acorde tanto con su constitución como con sus intereses particulares: a) Intermediación funcional: Se orienta a la negociación (*bargaining*) y dominan los actores sociales tradicionales; b) Intermediación territorial: En ella suelen intervenir los partidos políticos con base en el voto mayoritario; c) Intermediación administrativa: Orientado al cabildeo (*lobbying*) y utilizado, de acuerdo al autor, en los núcleos más cercanos del sistema político y administración pública, como los grupos “clientelares” (un ejemplo pueden ser los grupos campesinos); d) Intermediación desde la sociedad civil: en la que interviene el crisol de organizaciones y esquemas de la sociedad civil y utiliza fundamentalmente un estilo deliberativo y argumentativo.

¹³ Manuel Antonio Garretón (1997) argumenta que en América Latina se pueden observar básicamente tres tipos fundamentales de transiciones: La primera relacionada con un cambio brusco y acentuado de

Me parece que este mecanismo de gobernanza refleja algunos de los problemas inherentes a este concepto, advertidos ya por Aguilar. En una red o sistema en el cual están involucrados una serie de actores, además de los gubernamentales, no se sigue como consecuencia lógica que se llegará al resultado más efectivo ni socialmente deseable, puesto que algunos de los nodos de la red serán más fuertes y visibles que otros. Existen además fallas de comunicación o información asimétrica que puede tener consecuencias en la toma de decisiones de los actores.

La gobernanza, al ser puesta en práctica de manera cotidiana, parece un concepto asentado en terreno frágil. Pese a que su discurso suena idóneo y políticamente correcto, puede, por un lado, concentrarse en cuestiones más relacionadas con la calidad democrática (tal como el índice de gobernanza desarrollado por el Banco Mundial) pero que al final tiene poca interacción con actores ajenos al gobierno.

Por otro lado, si consideramos la concepción de Luis F. Aguilar como una red constituida por una multiplicidad de actores, la visibilidad y fuerza de los nodos de la red están en función de un conjunto de factores, tales como la relación con el nodo gubernamental, con redes internacionales y hasta con vínculos personales entre los integrantes de los nodos por situaciones de amistad, corrupción, beneficio personal, compadrazgo, etc. En países con baja calidad en mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, estos últimos casos pueden ser potencialmente nocivos para la sociedad, acercándose más a una noción de oligarquía que de democracia¹⁴.

régimen, producto de movilizaciones sociales o guerras civiles; la segunda refiere al paso de un régimen autoritario moderno a fórmulas democráticas en ausencia de un movimiento revolucionario, y el tercero refiere a la extensión o profundización democrática gradual sin que se hubiera presenciado un momento de transición determinado. Las transiciones en Centroamérica serían ejemplo de las primeras, Argentina y Uruguay serían buenos ejemplos de las segundas mientras que México y Colombia entrarían en la tercera categoría. En el primer caso, suelen participar grupos más extensos de ciudadanía y sociedad civil organizada, mientras que en los otros dos, se tratan de grupos más reconocibles y muchos de ellos forman parte de la élite política y empresarial mientras que la participación de la ciudadanía puede estar más difusa y en todo caso observable en momentos específicos de levantamientos esporádicos.

¹⁴ Al respecto, Aguilar menciona que en una sociedad débil “[...] expuesta a la precariedad, la infracción, el conflicto y la desintegración, sólo una fuerza externa e independiente del conjunto social, que concretamente suele ser un grupo con la capacidad de ordenar al conjunto social (por su fuerza, por su

Así las cosas, la gobernanza aun tiene camino por recorrer cuando se trata de contar con indicadores claros de su efectividad y de los efectos o beneficios para cada uno de los nodos de la red. Particularmente, para las OSC se ha abierto el abanico de actores con los cuales pueden o deben interactuar a fin de tener incidencia en la esfera pública. Esta interacción no es evidente y en muchas de las ocasiones resulta conflictiva, porque las OSC pueden representar intereses opuestos a los de actores políticos y económicos y no contar con la suficiente fuerza como para ser considerados en la toma de decisiones.

2.1.2 Las posibilidades de incidencia de las OSC a través de la NGP

Desde hace tres décadas, la administración pública ha experimentado cambios procedentes tanto de las críticas de sus actuaciones y deficientes resultados, como de las propias crisis económicas experimentadas desde la década de los 80 y el cambio del modelo de sustitución de importaciones por uno de libre mercado en el caso de Latinoamérica. El nacimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP) tiene lugar en Inglaterra en 1979, tras la caída de la productividad y competitividad en la industria de ese país¹⁵. En un principio la NGP se concentró en una estrategia de eficiencia (*efficiency strategy*), que con el tiempo ha virado para concretarse en actividades más detalladas (Aguilar, *op. cit.*, 159). Francisco Moyado describe estas transformaciones como:

En el ámbito interno de los gobiernos, este conjunto de transformaciones confluyen en lo que se ha dado en llamar como nueva gestión pública, concepto cuya aplicación implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional (Moyado, 2002: 1).

discurso o por sus recursos), es el factor y actor de la gobernación, que induce al entendimiento, a la cohesión y a la convivencia. Se trata de una solución hobbesiana, dada la pertinaz naturalidad más que civilidad de la sociedad” (Aguilar, 2006:95). De acuerdo con el documento “A decade of measuring the Quality of Governance” elaborado por el Banco Mundial (2006), existen en la actualidad indicadores cada vez más sólidos para la medición de este fenómeno. Este organismo ha generado un índice de medición que ya presenté en la sección anterior. El problema con este índice es que, como ya se mencionó, no deja en claro la distinción entre la medición de la democracia, la calidad democrática y la gobernanza.

¹⁵ De acuerdo con Luis F. Aguilar (2006), el responsable del inicio de este nuevo paradigma fue Sir Derek Rayner, bajo el gobierno de Margaret Thatcher.

Este paradigma se contrapone al esquema burocrático tradicional, originalmente desarrollado por Max Weber, en el que se concebía a ésta como un ente jerárquico en su toma de decisiones y con la capacidad exclusiva y monopólica de ejecutar las políticas públicas decididas desde el gobierno. Para Moyado, el cambio de paradigma es perceptible en los tres planos en los que se ha manifestado la transformación del Estado. El primer plano atiende el acercamiento entre las técnicas de gestión del sector privado y el sector público; el segundo refiere al cambio del modelo legal-funcional por un estilo de gestión que pone énfasis en los resultados. Finalmente, el tercer plano refiere a un incremento en la preocupación por la eficiencia, la calidad y la efectividad (*Ibid.*, 2).

[L]a nueva gestión pública promueve, en términos generales, la idea de un Estado más descentralizado, con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas. Defiende la participación como insumo que produce resultados significativos y asegura el éxito y la efectividad, además de reclamar mayor capacidad para el análisis estratégico, comunicaciones activas, horizontalidad y potenciación de las capacidades organizaciones, así como construcción de redes institucionales (*Loc. cit.*).

El principal impulsor de la NGP en América Latina fue el Fondo Monetario Internacional (FMI) tras las crisis económicas de la década del 80. Éste partió del supuesto de que “[...] existe una correlación positiva entre la eficacia/eficiencia económica y la descentralización organizativa y gerencial [dado que] ésta motiva y responsabiliza a sus beneficiarios, los saca de su inercia y pasividad, los vuelve emprendedores” (Aguilar, *op.cit.*,162).

El siguiente cuadro reproduce las diferencias más sustantivas de los dos paradigmas, presentadas por Del Castillo y Méndez (2009:12) y complementadas por mí:

Cuadro 4. Enfoque tradicional y nuevo enfoque de la gerencia pública

<i>Dimensión</i>	<i>Enfoque tradicional</i>	<i>Nuevo Enfoque</i>
Descentralización de procesos	Dicotomía política - administración	Articulación política – administración
Objetivos	Énfasis en el cumplimiento de tareas	Énfasis en los procesos
Metas	Cumplimiento del 100% de objetivos	Eficiencia y efectividad para fortalecer procesos de equidad.
Organización	Centralizada, burocrática, jerárquica y rígida	Descentralización, desburocratización, relaciones más horizontales, mayor flexibilidad, incorporación de mecanismos de mercado
Calidad en el servicio público	El énfasis es en el proceso, la ejecución de tareas, el cumplimiento de programas	El énfasis se da en la calidad con la que se ofrecen servicios públicos, para lo cual la profesionalización de los funcionarios públicos es central
Vinculación con el medio externo	Casi nula	Interacción con instancias no gubernamental, actores sociales
Profesionalización del servicio civil de carrera	Débil énfasis	Visión estratégica, búsqueda del personal más calificado para el puesto y énfasis en la rendición de cuentas
Control	Vía leyes, normas, reglamentos	Vía sistema de incentivos (positivos y negativos), rendición de cuentas
Seguimiento	De requisitos y cumplimiento de metas	La evaluación es central como seguimiento y monitoreo de procesos y resultados con una fuerte orientación a resultados
Cambio	Débil capacidad de innovación	Búsqueda constante de procesos innovadores, por tanto énfasis en capacidades para la innovación

Fuente: Del Castillo y Méndez, 2009

Analicemos estas características a la luz de sus implicaciones en la incidencia de las OSC en política pública:

a) *Calidad en el servicio público*

Un supuesto de la NGP es considerar al ciudadano como cliente. Se abrieron ventanillas de quejas y denuncias, y se buscó la capacitación del personal en contacto directo con los ciudadanos como mecanismos para mejorar la calidad de los servicios. La idea era transmitir una mayor permeabilidad por parte del

gobierno a las peticiones y necesidades de los ciudadanos¹⁶.

Aunque esta apertura fue tomada como una ventana de oportunidad para el ciudadano, no necesariamente implicó una mayor participación de la sociedad civil organizada en la definición de la problemática o la agenda pública. Las quejas o sugerencias pueden perderse dado que el enfoque por un lado, se concentra en el aspecto individual mucho más que en conjuntos de población organizada; por otro, si la práctica no está acompañada con otras de transparencia, seguimiento y rendición de cuentas, pierde la posibilidad de sistematizar las observaciones individuales y darles un carácter vinculante.

b) Vinculación con el medio externo

El nuevo enfoque reconoce que el gobierno no es el único actor y existen redes (*networks*) en las que están involucrados otros actores estratégicos, entre ellos la sociedad civil. En relación con su máximo interés –lograr la eficiencia–, la NGP incluso reconoce que ciertos programas o políticas públicas pueden ser implementados de manera más eficiente por actores externos al gobierno. En este sentido, tanto la iniciativa privada como las organizaciones de la sociedad civil tienen cabida en la fase de implementación.

Éste es quizás uno de los espacios en el que la sociedad civil organizada ha logrado más avances en relación con la administración pública, pues no son pocos los casos en los que las OSC han intervenido en el diseño de implementación o incluso son las responsables de la misma. Sin embargo, vale la pena advertir que fungir como vehículo para la implementación de un programa no es condición suficiente para asegurar la incidencia de las OSC en las decisiones de políticas; para ello habría que mostrar que las actividades desempeñadas por las organizaciones tuvieron cierto nivel de autonomía e impactaron o modificaron el curso planeado por la administración pública y no que las OSC fueron meramente ejecutores de una política gubernamental¹⁷.

¹⁶ Para más referencia consúltese Albert Hirschman, 1977.

¹⁷ Un ejemplo de implementación de un programa gubernamental por parte de las OSC en México son los cursos de capacitación que imparten Organizaciones de la sociedad civil para otras OSC, financiados por el Instituto de Desarrollo Social (Indesol) bajo un mecanismo de concurso. En Venezuela, otro ejemplo lo constituye el programa de “Misiones”, muchas de las misiones se llevaron a cabo gracias al

c) Descentralización de procedimientos

La descentralización y regionalización pueden ayudar a que la toma de decisiones sea más congruente con la realidad vivida en cada espacio territorial en lugar de provenir del centro. Sin embargo, en ello entra un análisis mucho más profundo sobre las implicaciones de la descentralización. Mauricio Merino ha realizado análisis concernientes a esta temática y no es tan lineal asegurar que la descentralización es naturalmente buena o aumenta considerablemente la efectividad de las políticas públicas.

En su texto “Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional”, Merino hace referencia a la debilidad de las instituciones locales. Dentro de las cinco áreas de oportunidad que enfatiza, quisiera señalar la cuarta:

Los métodos propuestos para generar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones locales tampoco se hace cargo de las dificultades planteadas por el diseño institucional. A los municipios se les aprecia como factores de estímulo para la educación cívica y la gobernabilidad democrática, pero esa visión se contradice con las dificultades que impone la oposición política dentro de sus ayuntamientos. Como consecuencia, hay evidencia para afirmar que las mejores prácticas de participación ciudadana local no se desprenden de las instituciones formales, sino de las iniciativas de innovación generadas fuera de los espacios legales establecidos para albergar la pluralidad (Merino, 2004: 15).

La descentralización y concentración de las políticas públicas a escala local podría permitir el involucramiento de las OSC en el diseño e implementación de las políticas. Sin embargo, como ya Merino apuntó, este involucramiento se ve afectado por las contradicciones al interior de los propios niveles de gobierno¹⁸.

involucramiento de las OSC quienes estaban encargadas de llevar programas gubernamentales al terreno local. Muchas de estas misiones tenían por objeto reconstituir y fortalecer el tejido de la economía social, por lo que diversas cooperativas y grupos de auto-beneficio fueron impulsados. (Juan Carlos Monedero, 2009).

¹⁸ En México, algunos buenos ejemplos de estas prácticas pueden verse en los trabajos presentados al Premio de Gobierno y Gestión Local, organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). En Brasil se han documentado importantes experiencias de participación ciudadana a escala local, tales como los Consejos Gestores “[Q]ue por disposición constitucional deben formarse en cada uno de los niveles de gobierno en los ámbitos de la educación, la salud y la atención a niños y

d) Seguimiento

El seguimiento, la orientación a resultados y la evaluación de los mismos bajo la NGP constituyen otro espacio de oportunidad para la sociedad civil, ya que pudiera contribuir a la evaluación de la política pública. Sin embargo, ello dependerá de si en realidad los programas públicos cuentan con mecanismos de participación de las OSC en ello y la calidad de su participación; nuevamente la pregunta radica en señalar hasta dónde la participación y opinión de la ciudadanía es vinculante.

Lo que podemos observar en gran parte de los países de Latinoamérica es que, similar al caso de la gobernanza ya citado, estos mecanismos siguen siendo selectivos y en muchos casos parecen tener por objeto la legitimación de las decisiones gubernamentales mucho más que la verdadera consideración de las OSC. El gobierno realiza la convocatoria, selecciona a los participantes de dichas evaluaciones y determina el alcance de su participación. Bajo ese esquema “Arriba hacia abajo”, existen pocos incentivos para que los funcionarios públicos generen mecanismos que permitan la verdadera incidencia de otros actores.

Por otro lado, la sociedad civil organizada y diversos actores, tales como la academia, ha desarrollado mecanismos de seguimiento no sólo de programas públicos, sino de políticas o actores individuales e institucionales en particular. Estos mecanismos se dan más allá y, en ocasiones, a pesar del gobierno¹⁹.

e) Servicio civil de carrera

El Servicio civil de carrera permite que en la selección de los funcionarios públicos puedan involucrarse ciudadanos que cumplen con el perfil profesional.

adolescentes...Cada una de las instancias de gobierno cuenta con un consejo gestor conformado por ciertos funcionarios con capacidad decisoria, representantes de agrupaciones de usuarios o consumidores de los servicios, los sindicatos de trabajadores del ramo y ONG especializadas en dichas políticas” (Olvera, 2009: 50).

¹⁹ Los observatorios ciudadanos pueden constituir un buen ejemplo de los mecanismos de seguimiento sobre la actuación pública. Éstos rara vez han sido impulsados por el gobierno y por tanto es difícil considerarla una ventana abierta por el gobierno, más bien un espacio reclamado por la sociedad civil. Como ejemplo, podemos mencionar el Observatorio de participación ciudadana de la Red Nicaragüense por la democracia y el desarrollo local.

Ello en teoría ayudaría, por un lado, a la profesionalización de la burocracia al elegir al mejor candidato disponible, pero también limitaría los actos de corrupción y nepotismo al minimizar el ingreso de personas controladas *a priori* por otros funcionarios o representantes públicos.

Los ciudadanos profesionales involucrados en la función pública pueden entonces tener un rol importante en la decisión de la mejor opción posible de política pública y en su diseño, sin embargo es un trabajo individualizado, donde las OSC tiene poco o nula capacidad de involucramiento, y en el que finalmente el funcionario que ingresa a la organización gubernamental tiene capacidad de incidencia limitada por sus funciones y la institución en la que labora. Ello, aunado a las complicaciones de diseñar un sistema civil de carrera con suficientes blindajes tales que verdaderamente obstruyan los mecanismos de nepotismo, sin por ello paralizar la administración pública.

f) Control

Finalmente, la NGP enfatiza la importancia de la rendición de cuentas y algunos de los mecanismos desarrollados para ello pueden involucrar a las OSC; particularmente los que contactan a empresas u organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo evaluaciones de desempeño.

Sin embargo, este mecanismo tiene dos problemas. El primero es que la participación de la empresa u OSC suele ser bajo contrato, por lo que se mantiene un conflicto de intereses. Además, en la medida en que no existen mecanismos reales de castigos a aquellos que no cumplan completamente con su función, los resultados de las evaluaciones pueden mantenerse en el terreno del discurso y ser manipuladas por los actores gubernamentales para utilizar a las OSC como medios legitimadores más que como partícipes reales de la toma de decisiones públicas.

El peligro radica en que la estrecha relación que se ve con más frecuencia entre el Estado y el sector privado y el sector del voluntariado tendrá un efecto pernicioso en la independencia de las agencias filantrópicas *qua* proveedores de servicios que compiten por los recursos (Parsons, *op.cit.*, 521).

A manera de conclusión, en este breve análisis sobre la ventana que abre la Nueva Gestión Pública para la participación ciudadana en general y la

sociedad civil organizada en particular, podemos observar que, al igual que con la gobernanza, aterrizar mecanismos que de forma institucional vinculen a las OSC y tomen en cuenta sus observaciones y consideraciones resulta complicado, y va más allá de las buenas intenciones o el discurso políticamente correcto de estas dos aproximaciones. En la mayoría de los países en América Latina existe en el discurso el reconocimiento de la importancia de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas, pero no así el marco legal y/o institucional que asegure su intervención ni el carácter vinculante de la misma. Lo más usual es depender de las preferencias del funcionario o representante electo a cargo, de los vínculos que posea con otros actores públicos y hay aun poco desarrollo institucional al respecto.

En este sentido, y como corolario a los mecanismos poco articulados y pobremente diseñados de la Nueva Gestión Pública, Alberto Olvera concluye:

Hoy en día las orientaciones de diversos movimientos civiles y el espíritu de algunas de las nuevas instituciones apuntan al ideal normativo del control social del Estado vía la lucha por los derechos. Pero sólo ahí donde se ha logrado una institucionalización con participación ciudadana en los ámbitos de decisión es posible hablar de un control social efectivo (o al menos su posibilidad), al ofrecer a los representantes simbólicos de los ciudadanos un espacio de poder con un cierto grado de autonomía en instituciones con capacidades decisorias en distintos campos de la política pública. Esta aspiración debe generalizarse y concretarse gradualmente en tantas áreas como sea posible. Sólo así estaremos avanzando en la democratización de la vida pública y construyendo un sistema de rendición de cuentas que fortalezca los derechos de la ciudadanía (Olvera, 2009: 52).

Este breve análisis muestra que bajo la NGP, las OSC pueden tener cabida en la problematización y diseño de la política pública, pero generalmente sólo a manera de consulta y sin un mecanismo de seguimiento formal a sus quejas o sugerencias. También pueden tener cierta actuación en el diseño y la implementación, pero su incidencia depende del nivel de autonomía que tenga sobre éste y su capacidad de modificar el curso de actuación originalmente trazado por el gobierno; de otra forma, sólo es una agencia de implementación.

En cuanto a la evaluación de los programas, sobre el cual pone énfasis la NGP, la incidencia de las OSC nuevamente está en función de su capacidad de autonomía frente al gobierno y la institución evaluada. En todos los casos, lo

comentado por Alberto Olvera sobre la importancia de la vinculación legal y fáctica entre las observaciones, críticas y análisis de las OSC a la política pública es determinante para considerar que los mecanismos desarrollados de “Arriba hacia abajo” son ventanas reales de oportunidad para el involucramiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

2.2 Los canales abiertos desde la Sociedad Civil

Las OSC desarrollan diversos mecanismos para hacerse visibles en la arena pública y tratar de obtener los beneficios buscados, muchos de ellos pueden estar involucrados con la hechura de las políticas públicas y, en ese sentido, es necesaria la incidencia en los espacios de toma de decisión sobre las cuestiones públicas. Sus estrategias de incidencia están en función de una multiplicidad de factores tales como la predisposición del gobierno al diálogo, el nivel de apoyo popular que logre amalgamar la demanda de la OSC, la estructura y organización al interior de ella, su nivel de profesionalización, etc.

Con o sin la estructura y libertades garantizadas por un Estado Democrático, la sociedad civil organizada ha encontrado canales de comunicación y organización para buscar la incidencia en la política pública. Desde los más tradicionales como la formación de partidos políticos, sindicatos o uniones de trabajadores, hasta las más modernas como las sociedades y redes virtuales. Para el caso particular de este análisis, me concentraré en aquellos mecanismos usualmente utilizados a lo largo de la historia reciente de los países en estudio²⁰: por un lado, la movilización social como una de las formas más usuales de protesta o demanda; por otro lado, los mecanismos que Ernesto Isunza ha englobado en tres categorías: dispositivos decisorios, dispositivos consultivos y dispositivos de control.

²⁰ Para esta sección omitiré los mecanismos de formación de partidos y sindicatos debido a que en los países en estudio o bien tienen un origen corporativista, como el caso de México, o fueron cooptados durante las dictaduras, como el caso de Argentina y Uruguay, o terminaron alejándose de la sociedad civil, como el caso Venezolano.

2.2.1. La movilización social

La movilización social implica un nivel de organización puntual y esporádica, que logra por un momento la ruptura de dilemas de acción colectiva. Puede ser de carácter organizado o espontáneo pero suele estar dirigido a la protesta, la crítica al régimen de gobierno o algunos de sus componentes y, en ciertos momentos, busca el cambio radical del *status quo* a través de la violencia.

No todas las movilizaciones guardan las mismas características; para Sydney Tarrow podemos clasificarlas en tres tipos básicos:

El primero, los enfrentamientos violentos, es el más antiguo que se conoce y el más directo. El segundo tipo, la manifestación pública organizada, representa la principal expresión convencional de la actividad de los movimientos en nuestros días. El tercero, la alteración creativa del orden, cruza la difusa frontera entre convención y confrontación. Aunque las protestas violentas, la alteración del orden y las protestas convencionales difieren en una serie de aspectos, comparten un hilo conductor común: todas son, hasta cierto punto, representaciones públicas (Tarrow, 2004: 138).

Los movimientos sociales, caracterizados por contar con un nivel de organización que no llega a una escala tan institucionalizada como las Organizaciones, han sido estudiados ampliamente²¹; su desarrollo ha sido

²¹ El estudio de los movimientos sociales a partir de la década de los sesenta se ha desarrollado bajo un nuevo paradigma: el de los “nuevos movimientos sociales”; el cual argumenta que los movimientos sociales contemporáneos cuentan con una serie de características inherentes a las últimas décadas y a los sistemas económicos y políticos imperantes en el mundo globalizado, particularmente a la consolidación del libre comercio y el capitalismo, por el ámbito económico, y la democratización, por el ámbito político. Bajo este orden mundial, emergieron actores, causas y mecanismos de movilización que no estaban presentes con anterioridad. Alberto Melucci ha desarrollado tres conceptos importantes en referencia a las razones de movilización al nivel del individuo: “[...] El *potencial de movilización* debe concebirse desde el principio como la percepción interactiva y negociada de las oportunidades y las restricciones de acción comunes a cierto número de individuos. Las *redes de reclutamiento* juegan un papel fundamental en el proceso de implicación individual. Ningún proceso de movilización comienza en el vacío y, contrariamente a lo que se formula desde la teoría de la sociedad de masas, quienes se movilizan nunca son individuos aislados y desarraigados. Las *redes de relaciones* ya presentes en la fábrica social facilita los procesos de implicación y reduce los costos de la inversión individual en la acción colectiva. [...] Los individuos interactúan, se influyen recíprocamente, negocian en el marco de estas redes y producen las estructuras de referencia cognoscitivas y motivacionales necesarias para la acción. De este modo, la motivación para la participación no puede considerarse exclusivamente como una variable individual, aun cuando opere en el nivel del individuo. La motivación está ciertamente enraizada en las diferencias psicológicas individuales y en los rasgos de la personalidad, pero se construyen y consolida en interacción. Una influencia determinante en la motivación es ejercida por la estructura de incentivos. La efectividad de los incentivos sobre la motivación individual proviene del reconocimiento de su valor; pero los criterios de

objeto de un sinnúmero de investigaciones y reflexiones que exceden el espacio que aquí concierne dado que estoy interesada en los mecanismos de acción colectiva (en este caso la movilización) más que en la institucionalización o características de esa movilización en el tiempo; baste comentar que tanto las OSC como los movimientos sociales y aun los ciudadanos sin relación previa, suelen utilizar la movilización social para manifestar públicamente su descontento social, su adherencia a alguna causa en particular, etc. Ello ha sido así tanto en gobiernos democráticos como autoritarios; sin embargo, en los primeros existe, o debería existir, una certeza de que dichas movilizaciones no serán sancionadas o perseguidas y, aun más, serán resguardadas por el derecho a la protesta y la manifestación (siempre y cuando no excedan los límites permisibles en un Estado de Derecho)²². Ello permite un espacio de manifestación que debiera concentrarse en el segundo tipo de Tarrow, dejando los tipos uno y tres para espacios no democráticos.

Enmarcando este mecanismo en el ciclo de políticas públicas, la movilización social en el contexto de democracia suele tener impacto o incidencia en las primeras fases: problematización y determinación de la agenda, pero para el involucramiento en otras fases, el trabajo suele estar en otro ámbito de acción dado que la labor de seguimiento de una política requiere de una organización continua en el tiempo, de la cual suelen carecer los movimientos sociales²³.

evaluación son siempre interactivos y se establecen mediante el intercambio activo en el seno de las redes a las que pertenecen los individuos” (Melucci, 2002: 63) *énfasis añadido*. Desde esta perspectiva, entonces, los NMS actúan como intermediarios entre sociedad civil y las instancias de poder. La agregación espontánea de individuos en torno a un objetivo no es, de acuerdo a Melucci, un NMS ya que éste debe cumplir con tres características a saber: 1) Estar basado en la solidaridad, entendida como la capacidad de reconocerse a sí mismos y reconocer a otros como parte de una agregación para lograr un fin en particular; es la “capacidad de los actores para compartir una identidad colectiva”; 2) desarrollar un conflicto, es decir, la “relación entre actores opuestos, luchando por los mismos recursos a los cuales ambos dan valor” y 3) romper los límites del sistema, es decir, ir más allá de la capacidad usual y permisible del sistema. Dentro de estas tres características, la más importante es la solidaridad (Melucci, 2002: 46).

²² Cuando los derechos y obligaciones de los ciudadanos no están del todo claros, como en los regímenes imperfectos, el establecimiento de estos límites se vuelve complejo y no es extraño el uso selectivo de la ley.

²³ En México recientemente han habido movilizaciones urbanas en contra de la inseguridad. Dichas movilizaciones se pueden comparar con el tipo 2 de Tarrow pues, pese a haber recibido críticas por parte

2.2.2 Los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana

Como se mencionó anteriormente, la movilización es un mecanismo tradicionalmente usado por la sociedad civil (organizada o espontánea) tanto en sistemas democráticos como autoritarios, pero sobretodo en los últimos suele ser reflejo del decaimiento del sistema y el cansancio social por soportar tales tipos de regímenes, tanto que puede derivar en el derrocamiento del gobierno o en revoluciones.

Sin embargo, en sistemas democráticos existen otros niveles de interacción e instancias tanto formales como informales utilizadas para dar cauce a las propuestas o demandas ciudadanas. A continuación presentaré algunos de los desarrollos teóricos referentes con dichos mecanismos.

Varios autores que han intentado sistematizar los mecanismos más comunes de interacción entre ciudadanía organizada y gobierno en la región latinoamericana. Manuel Canto Chac, por ejemplo, analiza la hechura de la política social en México y Latinoamérica a partir de la participación ciudadana (Canto, 2002:75). Para ello propone que la ciudadanía puede participar a través de los siguientes niveles:

- a) Información
- b) Consulta
- c) Decisión
- d) Delegación
- e) Asociación
- f) Control

Canto Chac alinea estos niveles con las etapas del ciclo de política pública donde los primeros dos (Información y consulta) son cualitativamente de menor trascendencia en la política pública social que el resto de los niveles.

del gobierno local, fueron respetadas por las fuerzas de seguridad y los gobernantes y acompañadas de manera pacífica. A raíz de tales movilizaciones se crearon o fortalecieron organizaciones ciudadanas que elaboraron propuestas de políticas públicas y dan seguimiento a las mismas bajo un esquema más organizado y estructurado. Muchos de los participantes en estas organizaciones fueron víctimas personalmente, o a través de sus familiares, de la inseguridad que aqueja el país.

Canto Chac considera que estos seis mecanismos de participación pueden presentarse en cualquier fase del ciclo de políticas públicas.

Por su parte, Ernesto Isunza (2009) engloba los mecanismos o dispositivos de participación ciudadana en política pública:

1. Dispositivos decisorios
2. Dispositivos consultivos
3. Dispositivos de control

Los *dispositivos decisorios* son aquellos en los que la sociedad civil puede participar directamente en la toma de decisiones públicas; por ejemplo, los consejos gestores o ciudadanizados. Éstos suelen estar amparados por el marco legal en una democracia y en muchos países se encuentran a escala local. Las OSC pueden estar involucradas en ellos, aunque también es común que se encuentren integrados por ciudadanos sin adherencia a organización²⁴.

Los *dispositivos consultivos* se refieren a aquellos por medio de los cuales la sociedad civil organizada así como los ciudadanos sin necesariamente algún nivel de organización, forman o participan en consejos consultivos, consultas populares, etc., referentes a políticas o programas públicos. Muchas veces estos mecanismos pueden ser organizados por el gobierno, pero también existen los casos en los cuales son los ciudadanos u OSC quienes impulsan o demandan la creación de los mismos.

Este tipo de dispositivos puede ser encontrado tanto a escala nacional (a nivel de las secretarías o ministerios de Estado) como a escala local. Si bien son espacios importantes y uno de los mecanismos frecuentemente impulsados tanto por el gobierno como por las OSC y los ciudadanos en general, suelen ser poco vinculantes y dispersos. Una crítica común a este tipo de mecanismos es

²⁴ Una muestra representativa de éste tipo de mecanismos, ya mencionado en el análisis de la Nueva Gestión Pública, es el caso de los Consejos Gestores en Brasil, en los que se incluyen representantes de agrupaciones de usuarios o consumidores de los servicios, los sindicatos de trabajadores del ramo y ONGs especializadas en políticas sobre educación, salud, niños y adolescentes (Olvera, 2009: 50). Otro ejemplo interesante puede ser el caso de Evalúa-DF; es un consejo básicamente integrado por académicos especialistas en políticas de desarrollo que tienen la facultad de evaluar las políticas públicas sociales del gobierno de la capital de México. Sus observaciones son vinculatorias por lo que el gobierno local tiene la obligación de tomarlas en cuenta.

que pueden terminar fungiendo como legitimadores de las decisiones gubernamentales más que como verdaderos impulsores de modificaciones en políticas públicas para el bien de la ciudadanía (Canto Chac, 2007: 93)²⁵.

Los *dispositivos de control* son activados por las OSC y la ciudadanía en general para la rendición de cuentas y el control de los funcionarios y representantes de los ciudadanos, en el entendido que en una democracia tanto los unos como los otros deberían ser los *agentes* de los ciudadanos, que fungirían como el *principal*; así, es deber y facultad de estos últimos crear mecanismos de control y contraloría social.

Estos mecanismos son algunos de los más impulsados por las OSC y han logrado un gran avance en los países latinoamericanos. Tales son los casos de los observatorios ciudadanos, que se pueden encontrar prácticamente en cualquiera de los países en estudio Su implementación ha ayudado, por un lado, a informar a la sociedad en general sobre las repercusiones de las decisiones tomadas por los funcionarios y representantes públicos. Por otro a presionar a estos últimos a través de la difusión pública de sus acciones²⁶.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) en México llevó a cabo en el 2008 un estudio sobre los mecanismos de participación ciudadana en la administración pública federal. Los mecanismos de interacción entre sociedad civil y gobierno federal se clasificaron de la siguiente manera:

²⁵ En México se creó el Consejo Consultivo de la Ley de Fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. El Consejo ha tenido varias dificultades desde su inicio, entre otras razones porque el financiamiento para su organización proviene del gobierno y en ese sentido ha recibido críticas de su imparcialidad. Los consejeros son elegidos por autoridades gubernamentales y aunque han abogado constantemente por su autonomía a la fecha no lo han logrado. Además del Consejo, existe la Comisión Técnica de la Ley, integrada por representantes de cuatro secretarías de estado. En República Dominicana se creó una figura que amalgama las dos creadas en México para dar seguimiento a la Ley 122-05 para la regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro. Se creó el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones Sin Fines de Lucro, el cual es coordinado por funcionarios públicos y miembros del sector público y las organizaciones sin fines de lucro para hacer un total de 10 integrantes. El diseño tanto de la Ley como de los instrumentos para su aplicación, son bastante similares al caso mexicano.

²⁶ La Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local creó el “Observatorio de Participación Ciudadana” que ha funcionado tanto como un instrumento de divulgación sobre la situación de la sociedad civil en el país, como una herramienta para la construcción de propuestas ciudadanas de políticas públicas concernientes con la sociedad civil. (www.redlocalnigaragua.org/observatorio). También existen ciertas iniciativas regionales para el desarrollo de este tipo de observatorios.

1. Atención ciudadana
2. Consulta ciudadana
3. Obligaciones de transparencia
4. Consejos Consultivos
5. Espacios de diálogo
6. Observación ciudadana
7. Contraloría social
8. Financiamiento a proyectos de sociedad civil
9. Procesos o subprocesos compartidos

Si compaginamos la categorización más amplia de Ernesto Isunza con los mecanismos observados por la SFP, el resultado sería el siguiente:

Cuadro 5. Comparación Dispositivos de participación y mecanismos de participación ciudadana

Dispositivos de participación ciudadana (Isunza)	Mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública Federal (SFP)
Dispositivos decisorios	Procesos o sub-procesos compartidos Financiamiento a proyectos de la sociedad civil*
Dispositivos consultivos	Atención ciudadana Consulta ciudadana Consejos consultivos Espacios de diálogo
Dispositivos de control	Obligaciones de transparencia Observación ciudadana Contraloría social

* La capacidad de los procesos o sub-procesos compartidos y el financiamiento a proyectos de la sociedad civil como dispositivos decisorios dependerá en gran medida del grado de independencia de las OSC para implementar los procesos, subprocesos o proyectos.

Siendo éstos algunos de los mecanismos más frecuentes de incidencia de las OSC y la sociedad civil en general en políticas públicas, vale la pena hacer un par de acotaciones. Todos los mecanismos están directamente relacionados con la capacidad de los actores por organizarse y por visibilizar su

causa, socializarla a la opinión pública y contar con suficiente peso en la esfera pública para que otros actores le consideren estratégico. En relación con este último punto, los medios masivos de comunicación funge un papel central como transmisor de las noticias. Por ello, los índices de democracia involucran también la libertad de prensa y de propiedad privada. En los casos en los cuales los medios están cooptados o controlados por el gobierno, la capacidad de involucrar a la opinión pública en las causas sociales se dificulta.

Finalmente, como última acotación, vale la pena retomar la importancia de que los mecanismos tengan un carácter vinculatorio. Ello incluye, por un lado, que más allá de la movilización espontánea exista un seguimiento puntual y permanente a la causa, de manera tal que no deje de estar presente en la agenda pública, o al menos que retorne a ella constantemente. También que los espacios otorgados por (o ganados al) gobierno brinden la barrera de la consulta para convertirse en gestores o decisores, de manera tal que la sociedad civil pueda verdaderamente involucrarse en las fases del ciclo de políticas públicas que involucra la toma de decisiones²⁷.

A manera de resumen de la sección, se presenta un cuadro con los mecanismos presentados (de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba) y su vinculación con el ciclo de políticas públicas. Ello para ilustrar las fases en las que hay más probabilidad de incidencia por parte de las organizaciones y, en ese sentido, determinar qué características democráticas pueden ser más o menos facilitadoras para el involucramiento de las organizaciones en la toma de decisiones públicas.

²⁷ Esta sección no pretendió ser exhaustiva con respecto a los diversos mecanismos utilizados por las OSC para tener incidencia en lo público, intentó dar cuenta de los diversos momentos en los cuales puede ser más factible su intervención así como los mecanismos más utilizados por las OSC para su interacción con el gobierno, sin embargo, hay muchas otras estrategias que pueden y han sido usadas por las OSC. Su efectividad está relacionada con una multiplicidad de factores como los tiempos políticos, la profesionalización de las organizaciones, etc. De acuerdo a la organización Alternativas y Capacidades, (Tapia *et. al.*, 2010) otra forma de enumerar las estrategias utilizadas por las OSC es: Investigar y recomendar, Cabildeo, Generación de materiales y capacitación, Alianzas y coaliciones, Simbolización y Adhesión, Movilización, Contraloría y monitoreo, Presión y responsabilizar

Cuadro 6. Vinculación entre mecanismos de participación y ciclo de políticas públicas

<i>Mecanismo</i>	<i>Posible involucramiento de las OSC</i>	<i>Fases del ciclo en las que puede incidir</i>
Nueva Gerencia Pública		
Calidad en el servicio público	De manera individual y sin organización	Problematización
Vinculación con el medio externo	Reconocimiento de las OSC y otros actores públicos	Problematización, Definición de agenda, Implementación
Descentralización de procedimientos	Espacio para las OSC a escala local	Problematización, Definición de agenda, Implementación
Seguimiento	Involucramiento de OSC como consultoras	Evaluación
Servicio Civil de Carrera y Control	De manera individual y sin organización	Análisis de alternativas de políticas, Decisión de política pública, Diseño
De participación ciudadana		
Movilización social	Conlleva un nivel de organización y es muy probable la presencia de OSC	Problematización, Definición de agenda
Información (Canto Chac)	Transmisión de información de gobierno a OSC y ciudadanía	En todo el ciclo, de acuerdo al autor
Delegación	Transmisión de decisiones y acciones del gobierno a OSC y ciudadanía	En todo el ciclo, de acuerdo al autor
Asociación	Espacio para vinculación entre OSC, ciudadanía y de éstos con terceros actores - entre ellos el gobierno-	En todo el ciclo, de acuerdo al autor
Dispositivos decisorios (Isunza) o decisión (Canto Chac)	Espacios vinculantes de participación para OSC y ciudadanía	Problematización, Definición de agenda, Análisis de alternativas de políticas, Decisión de políticas, Diseño
Dispositivos consultivos (Isunza) o de consulta (Canto Chac)	Espacios de consulta (rara vez vinculantes) para OSC y ciudadanía	Problematización, Definición de agenda, Evaluación
Dispositivos de control (Isunza) o Control (Canto Chac)	Espacio para seguimiento y control de políticas y funcionarios públicos por parte de las OSC	Evaluación

Capítulo III: Tipología de Regímenes y características de las democracias en estudio

Todo Estado democrático moderno opera en una multiplicidad de dominios políticos e interactúa con la ciudadanía a través de una amplia diversidad de agencias e instituciones. Esto significa que el ideal de “igualdad de derechos” tiene que ser interpretado, filtrado y transmitido a través de un enorme conjunto de canales que, en su mayor parte, están fundamentalmente centrados en tareas especializadas y tienen contacto directo con solo una pequeña parte del electorado total.

Laurence Whitehead

3.1 Marco Teórico: Sociedad civil y democracia

El grado y las formas de participación de la ciudadanía en la vida pública están íntimamente conectados con las características que guarda el sistema político del país. Si consideramos al Estado como un “[...] filtro que trata de regular cuán abiertos o cerrados son los diversos espacios y fronteras que median entre el ‘adentro’ y el ‘afuera’ del territorio y la población que delimita” (O’Donnell, *op.cit.*,29), entonces el régimen democrático de un Estado posee características particulares en lo que refiere a la regulación de estos espacios. De acuerdo con O’Donnell, un régimen democrático es uno en el que:

El acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades políticas, tales como las de asociación, expresión, movimiento y disponibilidad de información no monopolizada por el Estado o por agentes privados. (*Ibid.*, 30)

Un elemento fundamental del Estado democrático es su compromiso por garantizar libertades civiles, políticas, sociales y culturales. El ejercicio de estas

libertades permite, en teoría, el desarrollo pleno de la sociedad civil organizada y la posibilidad de que ésta tenga una incidencia reconocida e institucionalizada sobre las decisiones que se toman en el gobierno. Es claro que no sólo en los regímenes democráticos plenos la Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) tienen incidencia sobre las políticas públicas, sin embargo, aun en éstos, la calidad de la garantía a las libertades y la relación del gobierno con sus gobernados pueden restringir su actuación; además, los mecanismos de incidencia y los resultados de ello no son necesariamente los mismos para todos casos.

Los cinco países estudiados en este trabajo poseen al menos regímenes democráticos mínimos (democracias electorales), pero es fundamental hacer un breve análisis de las características intrínsecas de sus regímenes a fin de entender la percepción de distintos actores en torno a la incidencia de las OSC en la vida pública y en la toma de decisiones relacionadas con política pública.

Para fines de este análisis, presentaré una tipología de regímenes que permita ubicar los cinco países y establecer características relacionables con la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la incidencia en políticas públicas. Es decir, argumentaré que los diversos países en estudio guardan en sus regímenes democráticos ciertas características que hacen que tanto las OSC como los diversos actores estratégicos externos las consideren más o menos propensos a permitir la incidencia de las OSC en la política pública.

3.1.1 Las Organizaciones de Sociedad Civil como objetos o sujetos de la democracia

A partir de los procesos de democratización en diversas partes del mundo, pero particularmente en Europa Oriental y Latinoamérica, varios autores han analizado la interacción existente entre las organizaciones de sociedad civil y la democracia. De acuerdo con Marcelo Leiras (Acuña y Vacchieri, *op.cit.*, 26), los estudios que hasta ahora se han realizado al respecto pueden ser clasificados de la siguiente manera:

a) La sociedad civil como sujeto catalizador de la democracia.

De acuerdo con esta serie de estudios, la activación de la sociedad civil promueve la democratización de las sociedades al debilitar a los gobiernos autoritarios. Cohen y Arato, por ejemplo, argumentan que existen casos en los cuales la sociedad civil ha actuado como elemento fundamental en el derrocamiento de los gobiernos autoritarios y la instauración de regímenes democráticos. Ello ocurrió particularmente en los movimientos democratizadores de Polonia y Checoslovaquia.

Otros autores, como O'Donnell y Schmitter, no llegan al punto de considerar a la sociedad civil como el nodo principal de derrocamiento de un régimen autoritario, pero sí argumentan que ésta, a través de movilizaciones y alianzas con otros sectores, contribuye a debilitar los regímenes no democráticos y a mermar su capacidad para controlar la situación por medio de los mecanismos institucionalizados, incrementando sustancialmente el costo de no realizar reformas para abrir la competencia política y la participación. Por un lado, pueden existir diversos actores sociales que se unan a la corriente liberalizadora y presionen al gobierno por varios frentes; por otro lado, la movilización constante aumenta el costo de la represión. Estos casos suelen ejemplificarse con las transiciones democráticas de Europa Mediterránea y Latinoamérica.

b) La sociedad civil como consecuencia de la democracia.

También existen estudios, como los de Jenkins, Tarrow, Meyer, Minkoff y Goldstone, que presentan a las OSCs como objetos de la democracia, es decir, como resultado de un régimen democrático. Estos estudios argumentan que la democracia presenta condiciones más favorables para la movilización ciudadana al reducir los costos de la acción colectiva y permitir canales reales e institucionalizados de participación ciudadana, más allá del voto. "La institucionalización de la competencia política y la apertura de la esfera pública valorizan las capacidades de movilización, producción de información y argumentación de las OSC" (Goldstone *Apud*. Leiras, Acuña y Vacchieri, *op.cit.*, 27).

c) La sociedad civil como capital social para la democracia.

Un tercer tipo de argumentación al respecto es la impulsada por Robert Putnam (1993) en sus estudios sobre la importancia de la participación en organizaciones de la sociedad civil para fomentar actitudes democráticas, de tolerancia y pluralismo. De acuerdo con esta serie de estudios, los valores democráticos se promueven y difunden a través de la participación en colectividades independientemente de la causa o razón que éstas alberguen. En este caso, la causalidad de la participación de las organizaciones de sociedad civil en la vida política de un Estado no es tan directa como en los anteriores; el mecanismo gira más bien en torno a los valores y apropiación de una cultura democrática, lo cual resulta más complejo de rastrear y se desborda para el caso que aquí nos compete.

De estas tres líneas de argumentación, considero que la presente investigación es parte de la segunda, aquella en la que el sistema democrático tiene influencia sobre la capacidad de la sociedad civil de actuar en lo público. En mi estudio, el tipo de características que guarda el régimen democrático en cada uno de los países seleccionados es la variable explicativa de las condiciones que influyen sobre la percepción de las OSC y otros actores estratégicos en cuanto a la incidencia de las primeras en política pública. Ello no quiere decir que desestime el papel protagónico de la sociedad civil en la conformación y consolidación de regímenes democráticos; pero para objeto de esta investigación, resulta más congruente y enriquecedor asirse a una veta de estudio y hacer un análisis comparado al respecto.

3. 2 Índices de democracia

En 1957 Giovanni Sartori escribió “Democracia e definizione”, iniciando así una serie de estudios relativos a la democracia y a la función de los ciudadanos dentro de ella. Sartori se centra en la tesis unitaria de la democracia; es decir, en el debate entre considerar un cuerpo central a la teoría de la democracia o

un conjunto de teorías que no cuentan con un tronco común, y decide argumentar que existe una estructura común a los desarrollos teóricos sobre el tema y que cualquier buena teoría debe trascender y evaluar los hechos para falsear o enriquecer la teoría (Sartori, 2007:12).

En cuanto al concepto de democracia, el autor considera que la definición etimológica (*demos* = pueblo, *kratos* = poder) es insuficiente para profundizar sobre la forma de Estado y de gobierno que implica en nuestros días. Para Sartori, por ejemplo, lo que Alexis de Toqueville (en su visita a Estados Unidos en 1831) considera como democracia general se refiere en realidad a la “democracia social”, siendo ésta:

[...] el conjunto de las democracias primarias -pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas- que vertebran y alimentan la democracia en su base, en el nivel de la sociedad civil. [...] Por lo tanto aquí democracia social significa la infraestructura de micro democracias que sirven de base a la macro democracia de conjunto, a la superestructura política. (*Ibid.*,20)

Ahora bien, la conceptualización se complica cuando comenzamos a analizar la relación entre democracia y poder; más concretamente cuando indagamos sobre quién debe detentar y ejercer el poder. La titularidad del poder, dice Sartori, no resuelve en lo más mínimo la complejidad relacionada con el ejercicio del mismo; de nada sirve que el “pueblo” sea el dueño legítimo del poder si no tiene control sobre aquellos que lo ejercen.

Para profundizar la cuestión relacionada con el poder, debemos indagar en el mecanismo por excelencia de las democracias modernas (representativas y no directas): la elección. Para Sartori las elecciones son eventos discontinuos, distanciados en el tiempo y con un amplio margen de discrecionalidad derivado de la elección de quién gobierna y no el contenido de su gobierno.

El extremo opuesto, la democracia participativa no sólo es utópica, también peligrosa, dado que fácilmente alimenta fundamentalismos y actitudes extremas. El punto medio entonces resulta la democracia liberal, con sus consecuentes sistemas de limitaciones al poder, pesos y contrapesos, tal que permite libertad de acción a la sociedad civil sin fomentar el extremismo.

Otro autor contemporáneo de la democracia es Norberto Bobbio, para

quien existe una distinción entre la democracia política y la democracia social, así como entre la democracia formal y la sustantiva. En relación con la primera, el autor entiende la democracia política como aquella que es exclusiva del ciudadano, es decir de individuos dentro de la esfera pública; mientras que en la democracia social

[...] el individuo es tomado en cuenta en la multiplicidad de sus *status*...En otras palabras, en la ampliación de las formas de poder ascendente, que había ocupado hasta ahora casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política, al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones (Bobbio, 1994: 219)

Bobbio afirma que el ciudadano que vive en las democracias modernas entiende que la democracia política está supeditada a la social y en ella no basta con el sufragio universal, debe determinarse no sólo “¿quién vota? sino ¿Dónde vota?”. Relacionado con ello, Bobbio también discute sobre la democracia formal y la sustantiva, siendo la primera la forma de gobierno que se caracteriza por el voto universal y la igualdad jurídica, mientras que la democracia sustantiva se refiere a la igualdad real y cotidiana, más allá de la condición jurídica. En otras palabras, mientras se concibe a la democracia formal como la estructura de gobierno, la democracia sustantiva se concentra en las características del ejercicio de esta forma de gobierno. (*Ibid.*, 220)

Dahl, por su parte, define el gobierno democrático como aquel que

[S]e caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Los ciudadanos deben tener oportunidad de:

1. Formular sus preferencias;
2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente;
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causas del contenido o del origen de tales preferencias. (Dahl, 1993: 13)

El autor argumenta que no está interesado en demostrar si en realidad existe o ha existido un sistema con tales características; su interés de centra en el hecho de que “[h]ipotéticamente es posible concebirlo, y como tal ha llenado plena o parcialmente el ideal de muchos” (*Loc. cit.*)²⁸.

²⁸ Dahl desarrolla una lista de requisitos para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes:

Estos autores coinciden en que la definición etimológica no es suficiente para describir y analizar los regímenes modernos; también en que las democracias van más allá del sufragio universal y se requieren una serie de condiciones o libertades para su aplicación plena. Ello refuerza la necesidad de analizar las características que guardan las democracias de los países en estudio más allá de su cumplimiento como democracias electorales.

Involucrarse a profundidad en todas las teorías surgidas alrededor del concepto de democracia es materia de un estudio completo y se desviaría del objeto original del presente análisis. Sin hacer de lado las importantes contribuciones teóricas sobre el concepto, el propósito de esta investigación es trabajar con una definición sencilla de democracia que, tomando en cuenta las consideraciones de los autores anteriores, permita elaborar un índice por medio del cual se puedan comparar los diferentes regímenes de América Latina que abarca este estudio: Argentina, México, Nicaragua, Venezuela y Uruguay.

El concepto básico sobre el cual se armará la tipología debe contener las características mínimas de democracia universalmente aceptadas, pero haciendo énfasis en aquellas cuestiones fundamentales para la participación de las organizaciones de la sociedad civil, tales son los derechos de asociación, de libre expresión y aquellos asociados a las cuestiones políticas.²⁹ Por ello, concibo a la democracia como:

Un sistema de gobierno en el cual existen mecanismos públicos para la elección libre de gobernantes por parte de los ciudadanos y la garantía de derechos civiles, políticos y sociales.

Cadena Roa y López Leyva (2009) agruparon las principales

para el caso del punto 1, Formular las preferencias se requieren las siguientes garantías institucionales: 1. Libertad de asociación, 2. Libertad de expresión, 3. Libertad de voto, 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, 5. Diversidad de fuentes de información. Para el punto 2. Manifestar las preferencias, requieren además Elegibilidad para la cosa públicas y Elecciones libres e imparciales. Finalmente para el punto 3. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias, se requiere además de estos puntos instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. (Dahl, 1994: 15)

²⁹ No es que otro tipo de derechos sean menos importantes. Son igualmente fundamentales los derechos a una vida digna o a albergar cualquier credo religioso; sin embargo, para efectos del análisis que aquí nos corresponde, es fundamental poner énfasis en los derechos relacionados con las libertades de expresión y asociación, pues son aquellos que determinan las características del espacio y las reglas del juego (formales e informales) que siguen las organizaciones de la sociedad civil.

características de las democracias en seis puntos que se reproducen a continuación por considerarlos ilustrativos:

La literatura teórica comparada sobre la consolidación democrática ha considerado un gran número de variables que podemos agrupar en las siguientes seis dimensiones, a saber:

1. La legitimidad de las instituciones democráticas: [...] el sostenimiento del acuerdo básico logrado por los actores políticos: respetar la democracia y sus mecanismos como instrumento esencial para dirimir sus disputas. En este punto se puede considerar dos aspectos que ilustran este acuerdo: la efectividad de la división de poderes y la celebración regular de elecciones.
2. El respecto de la legalidad (aspecto también conocido como Estado de derecho, imperio de la ley o *rule of law*)
3. La autonomía relativa del poder civil constituido para tomar sus decisiones sin inherencia indebida de otros poderes (por ejemplo, los militares, los empresarios o cualquier otro poder fáctico o informal).
4. El grado en el que los intereses ciudadanos son representados por los partidos políticos y éstos se establecen en un sistema de partidos fuerte y estable.
5. La garantía [de todos los ciudadanos] del derecho a votar y ser votado [...], sin discriminaciones contra sectores particulares de la población.
6. La garantía de participación y expresión de la sociedad civil no solamente en los procesos electorales, sino también a través de otros canales de expresión protegidos por la ley.

Estos seis puntos involucran tanto características fundamentales y prácticamente aceptadas por el conjunto de escritos sobre la democracia -tales como elecciones libres y estado de derecho- como características relacionadas con las condiciones que afectan o determinan el comportamiento de las organizaciones de la sociedad civil particularmente en el espacio público -como la garantía de autonomía de otros actores (cuestión que además coincide con las características desarrolladas en la definición de sociedad civil adoptada para el presente estudio) y la de participación y expresión de la sociedad civil-.

A continuación presentaré algunos índices que se han construido en torno a las características y calidad de las democracias nacionales y que en gran medida retoman los puntos ya establecidos por Cadena Roa y Leyva. El objetivo es analizar la posición en la que se encuentran los cinco países estudiados con el fin de desarrollar una tipología que englobe las características que guardan sus regímenes. Ello posteriormente, nos ayudará a comprender los resultados obtenidos del análisis de la información cuantitativa y cualitativa.

3.2.1 Índice de Desarrollo Democrático para América Latina (IDD-Lat Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com)

Desde el año 2002 la Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com desarrollaron un índice para la medición de las características democráticas de 18 países en América Latina. El objetivo del índice es la medición del desempeño de las democracias en los respectivos países, con base en 31 indicadores, agrupados en cuatro dimensiones que se muestran a continuación:

Cuadro 7. Dimensiones del Índice de Desarrollo Democrático para América Latina

Dimensión	Características	Indicadores
I	Condiciones básicas de democracia	Tener aseguradas en la Constitución elecciones libres y sufragio universal.
II	Respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	Voto de adhesión política {(participación electoral -(Voto blanco +Voto Nulo)}; puntaje en el Índice de Derechos Políticos; puntaje en el Índice de Libertades Civiles; Género en el Gobierno (poder ejecutivo-poder legislativo y poder judicial); puntaje en el Índice de Condicionamiento de Libertades y Derechos por Inseguridad.
III	Calidad institucional y eficiencia política	Puntaje en el Índice de Percepción de la Corrupción; participación de los partidos políticos en el legislativo; <i>accountability</i> (legal, política y social); indicador de desestabilización y crisis de gobierno
IV	Ejercicio del poder efectivo para gobernar, que incluye dos subdimensiones:	
	Subdimensión 1: Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	Desempeño en salud (mortalidad infantil; gasto en salud como % PBI), desempleo urbano, hogares bajo línea de pobreza, desempeño en educación (matriculación secundaria, gasto público total en educación como % PBI).
	Subdimensión 2: Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	Puntaje en el Índice de Libertad Económica, PBI per cápita PPA precios, brecha de ingreso (relación de ingreso quintil menor y mayor), endeudamiento (% de deuda sobre PBI), inversión (inversión bruta fija s/PBI)

Fuente: Konrad Adenauer, 2009

El Índice de Desarrollo Democrático para América Latina IDD-Lat se presenta como un cociente que considera el peso diferencial de dos dimensiones principales: la Dimensión II y la Dimensión III. La Dimensión IV ayuda a visualizar ‘el buen funcionamiento de la democracia’, que en términos de Giovanni Sartori da cuenta de ‘la consecución de fines democráticos socialmente identificados como necesarios’ es decir, aquellos fines que dan sentido a la democracia. (www.idd-lat.org/ApMetodologico.htm, 2009)

Presento a continuación los resultados históricos y actuales de este índice en los 5 países involucrados en el presente estudio³⁰:

Cuadro 8. Resultados del IDD-Lat, comparación histórica para los países en estudio

País	IDD-LAT 2002	IDD-LAT 2003	IDD-LAT 2004	IDD-LAT 2005	IDD-LAT 2006	IDD-LAT 2007	IDD-LAT 2008
Argentina	5.25	3.9	3.92	4.34	5.33	6.12	5.73
México	6.34	6.62	6.14	5.52	5.92	5.56	6.14
Nicaragua	2.96	4.23	3.61	4.03	3.15	2.72	3.86
Uruguay	9.74	9.77	7.52	8.37	8.9	9.38	8.72
Venezuela	2.24	2.81	1.55	2.58	2.72	2.84	3.26

Fuente: Konrad Adenauer, 2009

³⁰ El IDD-Lat se construye con base en la agregación de varios indicadores que se ponderan (asignando puntajes tanto a las dimensiones como a cada uno de los indicadores seleccionados). En este punto importan dos cuestiones: a) la regla de agregación que se va a utilizar; y b) los pesos que se dan a las dimensiones que se van a agregar y a sus componentes. Regla de agregación utilizada: Multiplicativa. Los componentes de cada dimensión se ponderan entre 0 y 10, de tal forma que se cumpla que la sumatoria sea igual a 10. El mejor resultado alcanzado en la distribución de los 18 países, se considera el valor óptimo que se fija como el valor de referencia por el cual se medirán los esfuerzos de los restantes países. El IDD-Lat utiliza indicadores que expresan datos objetivos y de percepción. Los indicadores que expresan “datos objetivos” son los que se basan en estándares observables (hechos, eventos observables) que “expresan la promoción de la democracia o los obstáculos a la misma”. Los datos se obtienen de diversas fuentes de información (organismos oficiales como Ministerios, oficina del Ombudsman o Cortes Supremas); organismos internacionales (OEA, FMI, BID o CEPAL) y también periódicos de alcance nacional de los países observados. Para los indicadores que expresan “percepciones” de la población los datos provienen de encuestas de opinión (y/o de entrevistas a expertos) realizadas por instituciones de reconocimiento y prestigio internacional (como “Freedom House”, “Heritage Foundation” o “Amnistía Internacional”, entre otros). Indicadores presentados de manera “individual”: supone el valor de un solo indicador observado. Indicadores presentados de manera “combinada”: algunos indicadores se calculan como sumatorias, promedios o tasas que integran 2 o más variables; también se considera el puntaje asignado por un índice que a su vez es el resultado de haber combinado varios indicadores (ejemplos: “Puntaje de Derechos Políticos”, “Puntaje de Libertad económica”).

Cuadro 9. Resultados del IDD-Lat para los países en estudio, 2008

IDD-LAT 2008	Dimensión II	Dimensión III	Dimensión IV	
			Datos Económicos	Datos Sociales
Argentina	6.16	3.17	0.89	1.24
México	4.66	5.47	1.4	0.74
Nicaragua	4.52	4.63	-1.04	-0.39
Uruguay	8.13	7.99	0.72	0.59
Venezuela	3.01	3.4	0.51	-0.4

Fuente: Konrad Adenauer, 2009

De acuerdo con el análisis realizado por el estudio de la Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com, el desempeño de Argentina con respecto a los derechos políticos y libertades civiles (Dimensión II) ha mejorado notablemente en el tiempo. Sin embargo, la dimensión III (calidad institucional y eficiencia democrática) y la sub-dimensión social sufrieron retrocesos este año con respecto a su trayectoria previa.

México se encuentra entre los países con un nivel democrático medio. En general, ha incrementado sus indicadores pero aun permanece bajo en la Dimensión II que, para nuestro estudio, resulta fundamental. Tampoco en el desempeño económico y social México ha alcanzado los mejores parámetros. Nicaragua se encuentra dentro de los países con bajo desarrollo democrático. La mayor parte de los indicadores que constituyen la dimensión III han aumentado con respecto al 2007 pero siguen muy por abajo de la media regional. La democracia uruguaya es una de las más consolidadas en la región desde hace varios años. Dentro de los países en estudio es, sin duda, aquel que presenta un nivel mayor de desarrollo democrático en este índice y está clasificada como una democracia con nivel alto. Pese a ello, sufrió algunos retrocesos con respecto al 2007 en las dimensiones II y III.

Finalmente, bajo este índice, Venezuela cuenta con un nivel bajo de desarrollo democrático. Pese a que su posición ha mejorado con respecto a otros años debido a la mejora de los indicadores que conforman la dimensión

IV, las dimensiones II y III siguen estando muy por debajo del promedio regional. La dimensión II en particular—derechos políticos y libertades civiles—obtuvo un puntaje menor que el del año 2007.

3.2.1 Índice de democracia de *The Economist*

La revista *The Economist* desarrolla desde el año 2006 un índice de democracia que utiliza 60 indicadores agrupados en las 5 dimensiones. Sus principales fuentes de información son *World Value Survey*, *European and Latin Barometer*, así como encuestas al interior de los países y asesoría de expertos. Considera cuatro tipologías devenidas de los resultados de las 5 dimensiones para 167 países: democracias plenas; democracias imperfectas; regímenes híbridos; regímenes autoritarios³¹. Las cinco dimensiones con sus indicadores más representativos son:

³¹ Algunas de las preguntas son respondidas a través de encuestas de opinión llevadas a cabo en los respectivos países. No obstante, en el caso de los países de régimen político cerrado en mayor o menor medida, dentro de los cuales no pueden llevarse a cabo encuestas independientes que arrojen resultados concluyentes, se usan resultados previamente obtenidos para países de sistema de gobierno similar, además de algunas evaluaciones por parte de expertos. No se especifica quienes representan a tales expertos.

Cuadro 10. Categorías del Índice de democracia de *The Economist*

Categoría	Principales indicadores (valores: 1, 0.5, 0)
<p>I. Proceso electoral y pluralismo (<i>electoral process and pluralism</i>)</p>	<p>Elecciones nacionales libres para jefe de Estado y Legislaturas; sin condiciones restrictivas para la presentación de candidatos; elecciones justas; con pocas irregularidades en el proceso de votación; elecciones municipales libres y justas; sufragio universal para todos los adultos; voto ciudadano libre de amenazas por parte del Estado u otros actores; marco legal igualitario para las campañas; proceso de financiamiento de partidos políticos transparente; mecanismos claros para el traspaso del poder político; libertad de los ciudadanos para formar partidos políticos; posibilidad real de los partidos en la oposición por ganar las elecciones; apertura para todo ciudadano a ser funcionario público; libertad ciudadana para formar organizaciones de la sociedad civil, libres de la interferencia del Estado, etc.</p>
<p>II. Funcionamiento del gobierno (<i>functioning of government</i>)</p>	<p>Representantes electos determinan las políticas gubernamentales; el poder Legislativo tiene supremacía a los otros dos poderes; sistema eficiente de pesos y contrapesos; el gobierno tiene la capacidad de disminuir la influencia de los cuerpos militares y/o policíacos; no hay grupos de poder específicos que ejerzan un poder político significativo y paralelo a las instituciones democráticas; hay suficientes mecanismos de rendición de cuentas; la autoridad gubernamental llega al total del territorio; el funcionamiento del gobierno es transparente y con suficiente acceso público; la corrupción no es un problema significativo, etc.</p>
<p>III. Participación Política (<i>political participation</i>)</p>	<p>Participación de votantes en las elecciones nacionales; grupos étnicos, religiosos y otras minorías con suficiente autonomía y voz en los procesos políticos; extensión de participación política; porcentaje de población participe en demostraciones legales; extensión del interés en cuestiones políticas; etc.</p>
<p>IV. Cultura política (<i>democratic political culture</i>)</p>	<p>Nivel de consenso y cohesión social para la estabilidad democrática; deseo de liderazgo militar; importancia del liderazgo de expertos en la toma de decisiones públicas; percepción de democracia y orden público; percepción de democracia y desempeño económico; percepción de que la democracia es la mejor forma de gobierno, etc.</p>
<p>V. Libertades civiles (<i>civil liberties</i>)</p>	<p>Libertad en los medios de comunicación; libertad de expresión y protesta; amplia cobertura por parte de los medios de comunicación; libertad ciudadana para formar organizaciones profesionales y sindicatos; trato igualitario para los ciudadanos; gozo de seguridad básica; protección a la propiedad privada; equidad de género; protección de los derechos humanos; el nivel de discriminación no es significativo, etc.</p>

Fuente: *The Economist*, 2009

A continuación presento las posiciones de los países en estudios:

Cuadro 11. Índice de Democracia de *The Economist* para los países en estudio, 2008

<i>País</i>	<i>Lugar</i>	<i>Resultado global</i>	<i>I Proceso electoral y pluralismo</i>	<i>II Funcionamiento del gobierno</i>	<i>III Participación Política</i>	<i>IV Cultura Política</i>	<i>V Libertades civiles</i>
Argentina	56	6.63	8.75	5	5.56	5.63	8.24
México	55	6.78	7.92	7.14	5	5	8.82
Nicaragua	78	6.07	9.17	4.36	3.89	5	7.34
Uruguay	23	8.08	10	8.21	5	7.5	9.7
Venezuela	95	5.34	6.58	4.29	5.56	4.34	5.88

Fuente: *The Economist*, 2008

De acuerdo con el índice, Uruguay se encuentra en la zona de Democracias Completas, en la cual sólo se encuentran un país más de Latinoamérica: Costa Rica. México y Argentina fueron clasificados como democracias imperfectas y el primero se encuentra justo una posición arriba del segundo. Nicaragua y Venezuela se encuentran entre los regímenes híbridos. Vale la pena destacar que el ordenamiento que otorga este índice coincide con el presentado por la Fundación Konrad Adenauer, salvo que en este caso México se encuentra por arriba de Argentina en lo que se refiere a libertades civiles, mientras que en el primer índice presentado, los lugares estaban invertidos. Ello coloca a Uruguay en una posición superior y lejana a Argentina y a éste más cercano a México.

3.2.2 Índice de Gobernanza “Governance matters 2009” (Banco Mundial)

El Banco Mundial desarrolló una serie de indicadores para medir el desarrollo de la gobernanza a escala mundial. Pese a que la presente sección se enfoca en índices relacionados con democracia, decido presentarlo pues los indicadores desarrollados resultan bastante compatibles tanto con los seis puntos presentados al inicio de esta sección como con los indicadores

observados en otros índices. Los “Indicadores mundiales de gobernanza”, (*Worldwide Governance Indicators*) (Kaufman *et. al.*, 2009) integrados por Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastuzzi para el Banco Mundial, capturan seis dimensiones fundamentales desde 1996:

Cuadro 12. Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial

<i>Indicadores agregados</i>	<i>Descripción</i>
Libertad de expresión y rendición de cuentas (<i>Voice and accountability</i>)	Refiere a la posibilidad de la participación de los ciudadanos en la selección de sus gobiernos, así como la libertad de expresión, de asociación y medios de comunicación libres
Estabilidad política y ausencia de violencia (<i>Political stability and absence of violence</i>)	Percepción sobre la posibilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos. Incluye violencia doméstica y terrorismo
Efectividad del gobierno (<i>Government effectiveness</i>)	La calidad de los servicios públicos, de los servicios civiles y el grado de su independencia de presión política, la calidad de la formulación e implementación de políticas y la credibilidad de que el gobierno está comprometido con tales políticas
Calidad regulatoria (<i>Regulatory quality</i>)	La habilidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado
Respeto a la legalidad (<i>Rule of law</i>)	El nivel en el que los agentes tienen confianza y respetan las reglas de la sociedad; en particular la calidad de la validez de los contratos, la calidad de la policía y las cortes así como la posibilidad de crimen y violencia
Control de corrupción (<i>control of corruption</i>)	El nivel en el que el control público es usado para fines o ganancias privadas. Incluye las formas de corrupción, así como el control del Estado por élites o intereses privados

Fuente: World Bank, 2009

Cada uno de los seis indicadores agregados contiene una serie de indicadores individuales que fueron agregados mediante el método *unobserved components model*. El peso dado a cada indicador se dio considerando la precisión de la fuente de información.³² Los resultados de los indicadores agregados en los cinco países de estudio son:

³² El modelo “unobserved components” también genera márgenes de error para las estimaciones de gobernanza de cada país, con un margen de error estandarizado al 10% (World Bank, 2006).

Cuadro 13. Resultados de los Indicadores Mundiales de Gobernanza para los países en estudio

Libertad de expresión y rendición de cuentas (posición entre 0 y 100)										
País / año	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
ARGENTINA	57	58	57	58	59	57	54	58	55	60
MEXICO	50	50	51	56	58	55	56	55	47	44
NICARAGUA	45	46	44	41	48	49	45	44	52	54
URUGUAY	81	77	77	74	77	77	78	78	75	77
VENEZUELA	30	31	34	29	30	34	33	46	50	52

Estabilidad política y no violencia (posición entre 0 y 100)										
País / año	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
ARGENTINA	42	51	48	44	37	37	17	48	50	49
MEXICO	24	27	30	39	46	45	47	42	27	19
NICARAGUA	31	37	32	40	39	39	44	43	25	23
URUGUAY	75	76	67	64	60	63	67	76	65	70
VENEZUELA	12	13	15	13	13	13	13	30	30	21

Efectividad del gobierno (posición entre 0 y 100)										
País / año	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
ARGENTINA	49	52	56	50	52	53	41	61	62	71
MEXICO	61	59	60	58	61	62	65	64	64	60
NICARAGUA	16	17	18	25	28	26	24	30	39	17
URUGUAY	69	70	69	70	67	69	71	72	73	50
VENEZUELA	17	18	23	23	17	18	16	26	36	19

Calidad Regulatoria (posición entre 0 y 100)										
País / Año	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
ARGENTINA	28	22	24	25	23	23	15	62	71	79
MEXICO	65	64	62	62	66	64	66	64	65	73
NICARAGUA	40	37	35	41	43	41	38	45	51	36
URUGUAY	55	57	60	61	63	63	67	77	79	81
VENEZUELA	5	5	10	12	13	14	30	34	44	36

Respeto de la legalidad (posición entre 0 y 100)										
País / año	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
ARGENTINA	32	40	40	37	28	30	19	52	57	58
MEXICO	30	36	42	40	42	44	45	42	37	37
NICARAGUA	21	22	24	32	22	32	27	20	25	40
URUGUAY	66	63	61	61	62	65	66	67	67	69
VENEZUELA	3	3	5	10	10	10	14	28	26	30

Control de corrupción (posición entre 0 y 100)										
País / año	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
ARGENTINA	40	42	44	44	44	43	31	47	54	51
MEXICO	50	48	46	44	46	53	50	45	36	44
NICARAGUA	21	23	28	35	43	41	36	20	24	49
URUGUAY	84	82	80	80	77	80	79	76	81	70
VENEZUELA	9	10	15	15	15	10	9	30	20	23

Fuente: World Bank, 2009

En estos indicadores podemos observar que Uruguay y Venezuela continúan en las posiciones extremas; donde Uruguay se ubica en los puntajes más altos de gobernabilidad con respecto a los 5 países en estudio, mientras que Venezuela se ubica en la posición más baja de los 5. En general Nicaragua se ubica en la penúltima posición de no ser en los indicadores “Estabilidad política y no violencia” en la cual se encuentra por arriba de México y en “Calidad Regulatoria” en la que se encuentra por arriba de Argentina. En todo caso siempre se ubica en la posición 3 o 4.

México y Argentina mantienen la tendencia observada en los demás índices, puesto que en algunos elementos México se encuentra por arriba de Argentina (efectividad del gobierno, calidad regulatoria, control de la corrupción), mientras que en otros indicadores es Argentina el país que se coloca por arriba (libertad de expresión y rendición de cuentas, estabilidad política y no violencia, respeto a la legalidad).

3.2.4 Índice de democracia electoral en América Latina (IDE - PNUD)

En el año 2004 el Programa de las Naciones Unidas elaboró el “Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” (PNUD, 2004). Éste da cuenta de la situación democrática de los países de la región a través del análisis de indicadores que comprenden desde cuestiones electorales hasta rendición de cuentas, políticas sociales y libertades cívicas. Si bien el Informe declara que no considera la creación de índices, el mejor método para asir una realidad compleja, desarrolló el Índice de democracia electoral (IDE) para los países en estudio,³³

El IDE capta información sobre algunos de los componentes más básicos y necesarios del régimen democrático. Violaciones, aun parciales, de cualquiera de estos derechos ciudadanos políticos apuntan a restricciones muy

³³ El documento declara lo siguiente con respecto a la elaboración del IDE. “En la construcción de un índice hay dos aspectos metodológicos clave: la selección del nivel de agregación y la regla de agregación. En cuanto al primer aspecto, se consideró la posibilidad de reducir diversas mediciones a una medición única [...]. En cuanto al segundo aspecto, es necesario establecer la regla de agregación, lo que requiere una teoría que especifique el vínculo o la relación entre los componentes que conforman el índice. (PNUD, 2004)

importantes del régimen democrático. Pero es necesario recalcar que el IDE es una medida relativamente minimalista de la democracia (PNUD, 2004: 75).

El IDE involucra los siguientes elementos:

Cuadro 14. Elementos constitutivos del Índice de Democracia Electoral

<i>Elementos</i>	<i>Preguntas Guía</i>
Derecho al voto	¿Tienen todos los adultos en un país el derecho al voto?
Elecciones limpias	¿Se desenvuelve el proceso electoral sin irregularidades que constriñan la expresión autónoma de las preferencias de los votantes por candidatos y alteren el conteo fidedigno de los votos emitidos?
Elecciones libres	¿Es ofrecido al electorado un rango de alternativas que no son constreñidas por restricciones legales o de hecho?
Cargos públicos electos	¿Son las elecciones el medio de acceso a los principales cargos públicos de un país, esto es, el Ejecutivo y Legislativo nacional, y asumen sus cargos públicos y permanecen en sus cargos durante los plazos estipulados por la ley los que ganan las elecciones?

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004

Presento a continuación los resultados de este índice para los países involucrados en el estudio:

Cuadro 15. Índice de Democracia Electoral (IDE), 1990-2002

País	Año													
	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	90-02
Argentina	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0.92	1	0.99
México	0.42	0.42	0.5	0.5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0.8
Nicaragua	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0.92	0.92	0.99
Uruguay	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Venezuela	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0.67	0.97

Fuente: IDE (PNUD, 2004) Nota: el IDE es una escala de 0.00 a 1.00, en el cual 0.00 indica un régimen no democrático y cualquier número mayor a 0.00 un grado de democracia, siendo los puntajes más altos indicativos de un mayor grado de democracia. La fórmula el IDE es: sufragio x elecciones limpias x elecciones libres x cargos públicos electos.

Este índice es bastante más limitado que los anteriores debido a que se concentra en variables relacionadas con la cuestión electoral. Además, no se encuentra actualizado. Estas razones me hacen tomar la decisión de no tomarlo

en cuanto para la tipología de regímenes que deseo construir. Sin embargo, vale la pena destacar que de cualquier forma el posicionamiento de los países partícipes en esta investigación no es sustancialmente diferente a los índices anteriores. La democracia más consolidada en los últimos años es Uruguay, seguido por Argentina. En el caso de México y Nicaragua sucede un fenómeno interesante, puesto que si bien a través de la agregación de los años presentados el segundo cuenta con mejor puntuación, aparece con un puntaje menor que México en los últimos años. Venezuela, por su parte, se mantiene como el país con menor puntuación de los cinco estudiados debido al comportamiento del último año registrado (2002).

3.3 Tipología de democracia para el presente estudio

Cuatro fueron los índices o conjunto de indicadores presentados en la sección anterior. El último de ellos –el IDE– resulta muy limitado para las características que deseamos considerar en los regímenes de los cinco países en estudio, mientras que los primeros tres comparten algunos indicadores fundamentales, tales como el aseguramiento de elecciones libres y la garantía de libertades civiles, sociales y políticas. En conjunto, entre estos tres índices logran retomar cada uno de los puntos fundamentales mencionados por Cadena Roa y López Leyva para considerar en nivel democrático de los países, salvo porque ninguno de ellos logra captar el grado en el que los intereses ciudadanos son representados por los partidos políticos y éstos se establecen en un sistema de partidos fuerte y estable.

Los tres índices considerados tienen amplias coincidencias con respecto al nivel de desarrollo democrático de los países en estudio. En primer lugar se encontraría Uruguay, con un régimen democrático estable, consolidado y con respeto hacia las libertades civiles, sociales y políticas. Con un nivel menor de desarrollo y capacidad democrática se encuentran Argentina y México, quienes además muestran cercanía en las posiciones en las que se ubican.

Finalmente, en una tercera posición se encuentran Nicaragua y

Venezuela, siendo éste el que se ubicó en el último lugar de cada uno de los índices (incluyendo el IDE).

Los resultados también son coincidentes con los del Índice de Sociedad Civil en términos de lo favorable o negativo que resulta el ambiente externo (medido en contexto sociopolítico, socioeconómico y sociocultural) para el desarrollo de la sociedad civil en cada uno de los países. Uruguay se ubicó con el mejor entorno (72.8%), seguido de Argentina y México (64.4% y 63.9% respectivamente) y finalmente Venezuela y Nicaragua (54.5% y 52.7% respectivamente). En este caso Venezuela se observa por arriba de Nicaragua, explicando esta posición por haber obtenido mayor puntaje en el ambiente socioeconómico, el cual no fue considerado en los índices de democracia.

Esta información es lo suficientemente consistente como para elaborar una sencilla tipología que resuma el nivel democrático de cada uno de los países en cuestión³⁴:

³⁴ Existe un debate real sobre las diferencias entre la consolidación democrática y la calidad democrática. Munck y Verkuilen (2002) argumentan que la consolidación alude a la duración y/o resistencia del régimen, mientras que la calidad democrática involucra indicadores relacionados con la actuación cotidiana del régimen. En el caso de esta investigación, la tipología propuesta con base en los índices e indicadores encontrados se acerca mucho más al segundo tipo de análisis, el de la calidad democrática que al primero (aunque, en la medida de las posibilidades, presenté el desarrollo cronológico de los datos.) Sin duda el índice de gobernanza del Banco Mundial apunta a ello. Miguel Armando López Leyva desarrolla algunas cuestiones irresueltas relacionadas con los indicadores de la calidad democrática. Por ejemplo, la exclusión de la deliberación en las mediciones de calidad; la idea de que las condiciones socioeconómicas determinan a la democracia o, más interesante para nuestro objeto de estudio, la correspondencia directa entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas públicas. Sin embargo, por limitantes de tiempo y espacio, he decidido no ahondar en la cercanía de los índices e indicadores aquí presentados con la noción de calidad democrática, dado que la mía es una hipótesis exploratoria de correlación y no de causalidad: mi principal objetivo es determinar ciertas características o cualidades democráticas y estructurar una tipología con base en ello.

Cuadro 16. Tipología de los países en estudio de acuerdo a las características de sus regímenes democráticos

<i>Tipo de democracia</i>	<i>Características Principales</i>	<i>Países</i>
Régimen pleno	Régimen estable, elecciones institucionalizadas, sufragio universal y respeto al voto, posibilidad real de alternancia en el poder, garantía de libertades civiles, sociales, políticas y culturales; respeto a agrupaciones civiles, religiosas, respeto a la libre empresa y la propiedad privada; respecto a la legalidad, control de corrupción, aseguramiento de nivel mínimo de seguridad ciudadana.	Uruguay
Régimen imperfecto	Régimen estable, elecciones institucionalizadas, sufragio universal y respeto al voto, posibilidad real de alternancia en el poder, fallas en la garantía de las libertades civiles, sociales, políticas y culturales; respecto a cualquier tipo de agrupación; respeto a la libre empresa y propiedad privada, fallas en el respeto a la legalidad, el control de la corrupción y de grupos ajenos a los representantes electos; fallas en seguridad de los ciudadanos.	Argentina y México
Régimen híbrido	Regímenes inestables, con posibilidades reales de golpes de Estado, elecciones institucionalizadas, sufragio universal, fallas en la posibilidad real de alternancia en el poder, baja o nula garantía hacia las libertades civiles, sociales, políticas y culturales; sub-óptimo en el respeto a cualquier tipo de agrupación; fallas en el respeto a la libre empresa y propiedad privada; fallas en el respeto a la legalidad, el control de la corrupción y de grupos ajenos a los representantes electos; fallas en la seguridad de los ciudadanos.	Nicaragua y Venezuela

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de los índices consultados

La tipología presentada también está sustentada estadísticamente a partir de la realización de diversas pruebas que utilizan las dimensiones de cada uno de los índices para corroborar que la agrupación planteada de los países es adecuada.³⁵ (Ver Anexo I)

En la sección empírica, capítulo IV, se explorará si las percepciones de los actores involucrados en cada país están relacionadas con el nivel de democracia que presentan.³⁶ Si ese es el caso, observaremos una coincidencia

³⁵ El anexo también muestra la evidente multicolinealidad de las dimensiones analizadas y presenta aquellas que explican en mayor medida la variabilidad de la información.

³⁶ Es importante observar las diferencias entre las Democracias imperfectas y las híbridas, en particular lo que respecta a las garantías individuales y sociales así como el respeto a las manifestaciones sociales. Las primeras muestran fallas en la garantía de tales libertades pero sí tiene respeto hacia las manifestaciones sociales; mientras tanto la democracia híbrida presenta baja o nula garantía hacia las libertades civiles y

en las percepciones tanto de las OSC como de actores estratégicos externos sobre la incidencia de las primeras en políticas públicas para los casos de Nicaragua y Venezuela, donde la percepción de incidencia sería la más baja dentro de los países en estudio, particularmente en el caso venezolano. Otra coincidencia de percepciones debería ser visible entre Argentina y México, donde debiera ser mayor que en los dos casos antes señalados pero menor que en Uruguay, donde la percepción de incidencia debiera ser la más alta entre los países en estudio dado que es el país con mejor nivel democrático y por tanto ofrece, en teoría, mayores garantías y oportunidades a la sociedad civil para que éstas tengan un impacto e incidencia en las políticas públicas.

A lo largo de esta sección se ha enfatizado la hipótesis de la importante correlación entre la garantía de las libertades civiles, políticas y sociales y la capacidad de las OSC por incidir en política pública. Es bajo esta hipótesis que la investigación dota de una importancia particular a las variables de los índices que capturaban estas garantías o la falta de las mismas. Sin embargo, estas libertades son condición necesaria, mas no suficiente, para la participación de las organizaciones ciudadanas en la política pública. Una democracia en el sentido más amplio del término presupone una serie de instancias y mecanismos institucionales de participación ciudadana que van más allá del voto. En este sentido, la democracia no sólo debe considerarse como el sistema que resguarda las libertades sino como el que, además, desarrolla mecanismos para que éstas sean puestas en vigor.

El siguiente cuadro vincula las características de cada régimen con la posibilidad de desarrollar los diversos mecanismos (de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba) de interacción entre OSC y gobierno presentados en el capítulo anterior.

sociales y no tiene respeto hacia las manifestaciones sociales. Las primeras, además, tienen menor posibilidad de sufrir golpes de Estado y tienen un marco de legalidad y respecto hacia la propiedad privada, a diferencia de las últimas

Cuadro 17. Vinculación de características principales de la democracia con mecanismos de incidencia de las Organizaciones

Característica	Descripción	Mecanismo	Tipo de Régimen		
			Pleno	Incomplet	Hibrido
1. Respeto a elecciones libres y	Permite a los ciudadanos, de manera individual, decidir a sus representantes para la toma de decisiones públicas				
	Conlleva a un reconocimiento de los actores externos y, particularmente a través de las libertades políticas, permite una posible vinculación con ellos	Vinculación con el medio externo			
2. Garantía de libertades civiles, sociales, políticas y culturales	Garantiza el derecho a manifestarse libremente	Movilización social			
	Reconoce el derecho a exigir y contar con información sobre las decisiones de políticas y la situación del gobierno	Información			
	Garantiza el derecho a asociarse para la realización conjunta de actividades mientras éstas permanezcan en el marco de la legalidad	Asociación			
	Conlleva al reconocimiento de otros actores públicos y políticos y permite la posible vinculación con ellos	Vinculación con el medio externo			
3. Respeto a agrupaciones civiles, religiosas, etc.	Permite la libre movilización de ciudadanos interesados en participar en cuestiones públicas a través de estas	Movilización social			
	Garantiza la asociación de ciudadanos interesados en participar a través de estas agrupaciones	Asociación			
	Reconoce y da la posibilidad de generar mecanismos a través de los cuales la organizaciones sean consultadas para ciertas decisiones sobre políticas públicas	Dispositivos consultivos			
	Abre ventanas de oportunidad para que las Organizaciones participen en mecanismos de control y rendición de cuentas sobre las decisiones públicas y la actuación de los funcionarios públicos	Dispositivos de Control			
	Genera mecanismos para el respeto de las leyes y las normas, considerando sistemas de incentivos	Control			
4. Respeto a la legalidad	Políticas para el seguimiento de los programas públicos con el fin de asegurar su legalidad en la implementación.	Seguimiento			
	Permite la evaluación de los proyectos				
	Respeto a la movilización para demandar legalidad en las decisiones públicas	Movilización social			
5. Control de la corrupción	Acompañado del respeto a los derechos humanos y a las agrupaciones, abre una ventana para la participación de OSC en mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social	Dispositivos de Control			
	Genera mecanismos para el respeto de las leyes y las normas, considerando sistemas de incentivos	Control			
	Permite la evaluación de los proyectos	Seguimiento			
	Acompañado del respeto a los derechos humanos y a las agrupaciones, abre una ventana para la participación de OSC en mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social	Dispositivos de Control			

Fuente: elaboración propia, nota: las flechas indican si son mecanismos de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba.

El cuadro presenta algunas de las características detectadas como fundamentales para la interacción entre OSC y gobierno. La primera característica, cumplida por los tres tipos de regímenes es el contar con

elecciones libres y secretas. Posteriormente se menciona la garantía a los derechos humanos, sociales, políticos y culturales como un piso necesario para el reconocimiento y la interacción respetuosa entre las partes. El régimen híbrido presenta dificultades para asegurar estos derechos todo el tiempo, e incluso los regímenes incompletos pueden en ocasiones incumplir a éstos. El reconocimiento de otros actores, tales como las OSC, en la arena pública es fundamental para desarrollar mecanismos de acción entre los sectores. El régimen híbrido también tiene complicaciones en cumplir esta característica pues suele reconocer sólo a aquellos actores que legitimizan su actuación y minimizar (incluso llegan a perseguir) actores críticos al régimen.

El respeto a la legalidad, si está acompañado por el reconocimiento a organizaciones y asociaciones, puede ayudar al desarrollo de mecanismos de arriba hacia abajo que fomenten la participación de las OSC en el control y seguimiento a las políticas públicas, por ejemplo para la participación en actividades de rendición de cuentas. Por su parte, las OSC también tienen más posibilidades de desarrollar dispositivos consultivos y de control. Si bien los regímenes incompletos pueden tener algunos de estos mecanismos desarrollados, también tiene serias fallas para mantener la legitimidad, con lo cual se espera que estos mecanismos estén menos institucionalizados que en los regímenes completos.

Similar a respeto a la legalidad se encuentra el control de la corrupción, más institucionalizado y resuelto en el caso de los regímenes completos que en los incompletos, y con muchas fallas en los regímenes híbridos. También en este caso, si existe un previo reconocimiento de otros actores públicos, las OSC pueden ser llamadas a participar en la observación, seguimiento y consulta del tema, además de respetar su libertad por desarrollar mecanismos de abajo hacia arriba, tales como contralorías sociales y observatorios.

Se puede apreciar a través del cuadro que muchas de las características democráticas dan la posibilidad de las manifestaciones sociales; sin embargo, como ya he comentado previamente, éstas no son necesariamente el mejor mecanismos cuando se trata de sostener demandas y peticiones a lo largo del

tiempo. Vemos también que sólo la combinación de ciertas características abren ventanas de oportunidad para procesos más institucionalizados de interacción, sean de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba.

Con ello en mente, damos paso al siguiente capítulo, el cual presenta los resultados obtenidos a partir de la encuesta aplicada en los cinco países de estudios para conocer la percepción de las OSC con respecto a su incidencia en política pública y se analizarán los resultados a la luz de la tipología de régimen.

Capítulo IV: Análisis comparado

A lo largo de este análisis se ha establecido la variabilidad de la Variable Independiente (grado de democracia) a través de la construcción de una tipología de los gobiernos estudiados con base en índices internacionales. De igual manera, han sido mencionado algunos de los mecanismos más usuales de incidencia en política pública utilizados por las Organizaciones de Sociedad Civil. En el presente capítulo se analizarán las respuestas de las OSC encuestadas en relación a su percepción de impacto en asuntos públicos y particularmente en lo concerniente a las políticas públicas de sus respectivos países.

Como se comentó con anterioridad, si bien el análisis realizado utiliza herramientas cuantitativas y estadísticas, el tamaño de las muestras y la imprecisión sobre su proporción con respecto al universo de OSC en cada país (dada la falta de censos o directorios de este tipo de organizaciones en los respectivos países) imposibilita la factibilidad de generar un modelo riguroso en el sentido de generalizar resultados y de comprobar fehacientemente la hipótesis desarrollada. Sin embargo, el análisis que a continuación se ofrece pretende dar luz sobre la factibilidad de no rechazar la hipótesis de una relación entre nivel democrático y percepción de incidencia en política pública.

En la primera parte de este capítulo presentamos algunas características de las OSC encuestadas, tales como causas que albergan, nivel de institucionalización, ingresos y vinculación con otras OSC; variables que pudieran llegar a ser explicativas sobre sus percepciones en torno a temáticas sociales y su incidencia en política pública. Posteriormente se presentan algunas comparaciones generales con respecto a la percepción de impacto de las OSC en los temas sociales más sustantivos para cada país. La tercera sección muestra comparaciones más específicas relacionadas con los reactivos de percepción de incidencia en política pública. La cuarta sección presenta

algunos resultados sobre la percepción que los actores estratégicos externos (gobierno, academia, medios de comunicación, empresas) tienen sobre el impacto general de la sociedad civil en la situación social y las políticas públicas del país respectivo. Finalmente, la quinta sección presenta algunas consideraciones generales sobre el caso que ha representado un mayor reto interpretativo: Nicaragua.

4.1 Características de las OSC encuestadas

Las encuestas que dan soporte al análisis cuantitativo presentado fueron implementadas en cada país por una o dos organizaciones de la sociedad civil, las cuales tuvieron que enfrentarse a complicaciones inherentes al estudio de la sociedad civil en países en vías de desarrollo, como es la falta de censos de organizaciones además de las evidentes complicaciones conceptuales para determinar el marco muestral. Considerando estas limitantes, vale la pena profundizar en algunas de las características de las OSC encuestadas para considerar si los marcos muestrales pueden, en cierta manera, explicar algunas de las percepciones analizadas.

4.1.1 Distribución de OSC por campo de acción

La distribución de las OSC encuestadas en cada país de acuerdo a su campo de acción es la siguiente:

Cuadro 18. Distribución de OSC por campo de acción

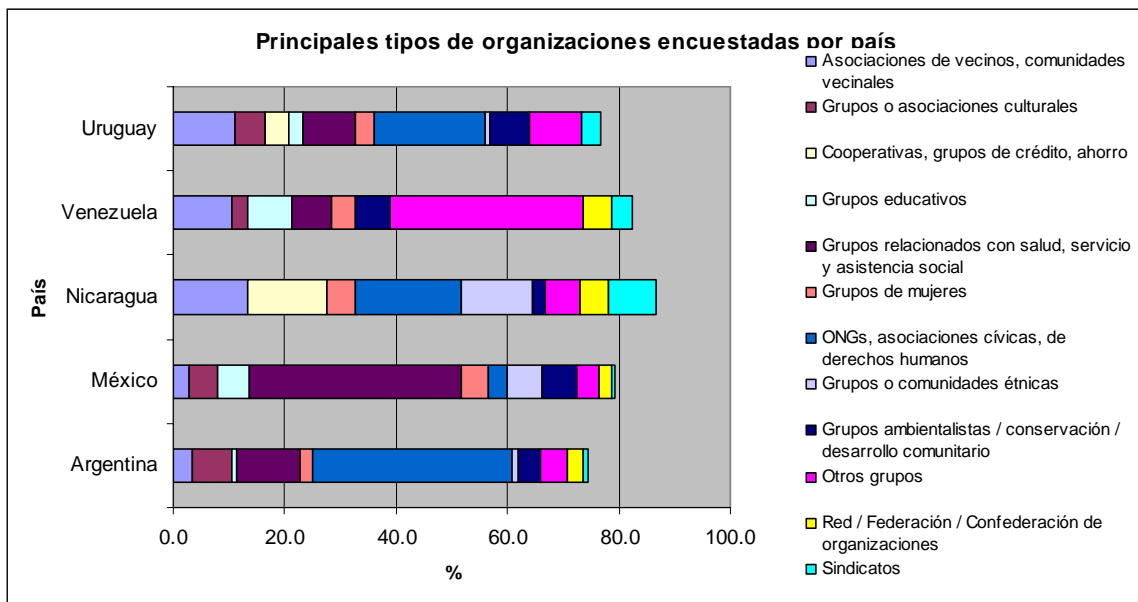
Clasificación de organizaciones encuestadas por causa					
Tipo de organización	Argentina	México	Nicaragua	Venezuela	Uruguay
Campesinos, granjeros, pescadores, ganaderos	4.2	4.3	0.0	0.0	2.6
Asociaciones de comercio, negocios	1.4	0.9	0.0	3.5	1.7
Asociaciones de profesionistas	0.5	0.9	0.0	0.9	0.9
Sindicatos	0.9	0.6	8.5	3.5	3.4
Asociaciones de vecinos, comunidades vecinales	3.3	2.9	13.5	10.6	11.2
Grupos religiosos, espirituales	2.8	2.0	0.0	0.9	3.4
Grupos o movimientos políticos	0.9	0.9	0.0	3.5	0.9
Grupos o asociaciones culturales	7.1	5.2	0.0	2.7	5.2
Grupos de entierro	0.5	0.6	0.0	0.0	0.0
Cooperativas, grupos de crédito, ahorro	0.0	0.0	14.2	0.0	4.3
Grupos educativos	0.9	5.7	0.0	8.0	2.6
Grupos relacionados con salud, servicio y asistencia social	11.3	37.8	0.0	7.1	9.5
Asociaciones de deportes	2.8	0.9	0.0	4.4	1.7
Grupos de jóvenes	0.9	4.0	9.9	3.5	2.6
Grupos de mujeres	2.4	4.9	5.0	4.4	3.4
ONGs, asociaciones cívicas, de derechos humanos	35.8	3.4	19.1	0.0	19.8
Grupos o comunidades étnicas	0.9	6.3	12.8	0.0	0.9
Grupos ambientalistas / conservación / desarrollo comunitario	4.2	6.3	2.1	6.2	6.9
Organizaciones de pasatiempos	0.0	1.1	0.0	0.0	0.0
Otros grupos	4.7	4.0	6.4	34.5	9.5
Centro de estudios / de investigación	3.8	4.0	3.5	0.9	3.4
Biblioteca popular	4.2	0.0	0.0	0.0	6.0
Comedor Comunitario	1.9	0.6	0.0	0.0	0.0
Cooperadora hospitalaria	0.5	0.3	0.0	0.0	0.0
Red / Federación / Confederación de organizaciones	2.8	2.3	5.0	5.3	0.0
Fundación Empresaria	0.9	0.3	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta a Organizaciones de Sociedad Civil, ISC³⁷

³⁷ A menos que se indique lo contrario, la siguiente sección reflejará los resultados obtenidos a partir de la

La distribución de las organizaciones muestra la importancia de las causas cívicas y relacionadas con los derechos humanos en los países que han vivido dictaduras o conflictos civiles prolongados (Argentina, Uruguay, Nicaragua), y la importancia de la asistencia social en México. Las organizaciones encuestadas en el caso nicaragüense sólo están distribuidas en 11 de las 26 categorías y es el país con mayor representación de cooperativas o grupos de ahorro, sindicatos y asociaciones de vecinos (ello es explicable históricamente a raíz del impulso de este tipo de asociaciones durante los gobiernos sandinistas); además, las categorías en las que se encuentran son de corte más político pues en gran medida están destinadas a la búsqueda de interacción pública (las OSC en Venezuela se distribuyen en 16 categorías, en Uruguay en 20 mientras que la muestra en Argentina y México se distribuye en 24 categorías respectivamente). Dentro de las 26 categorías aquí utilizadas, 12 agrupan más del 75% de cada muestra en los respectivos países

Gráfica 1. Principales tipos de OSC encuestadas



La gráfica muestra la relativa concentración de las OSC en las causas

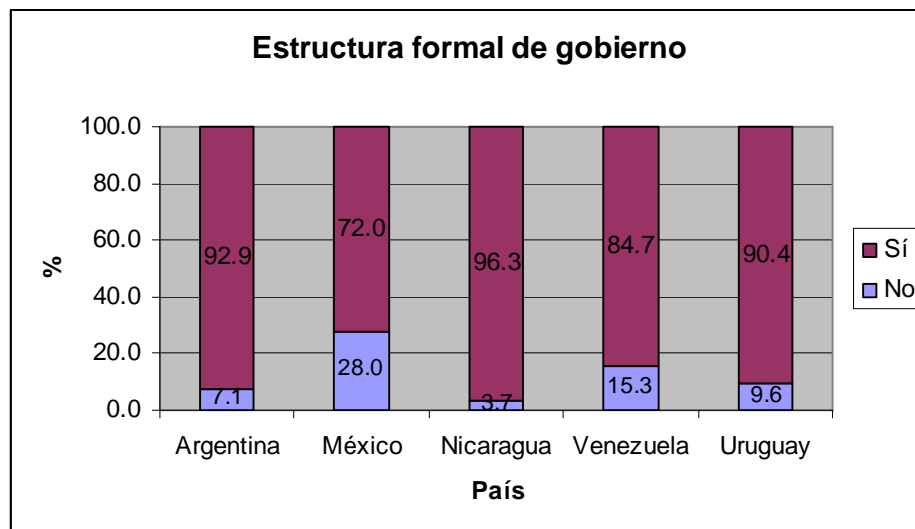
Encuesta a Organizaciones de la Sociedad Civil, levantadas por las organizaciones implementadoras en cada uno de los países en estudio.

cívicas y de derechos humanos en el caso de Uruguay, Nicaragua y Argentina, así como la importancia de las causas de salud y asistencia social, especialmente para México, aunque sin representación de este tipo de organizaciones para la muestra nicaragüense. También la mayor concentración de los datos en el caso de este último país debido a la concentración de OSC en pocas categorías. La interpretación para Venezuela resulta más compleja pues la mayoría de los datos se concentran en “otro tipo de causas”, con lo cual se difumina el análisis para este país.³⁸

4.1.2 Características de institucionalidad

Habiendo observado la distribución de las OSC encuestadas de acuerdo a su campo de acción, vale la pena hacer un breve análisis sobre sus características internas. La siguiente gráfica presenta el porcentaje de OSC por país que cuentan o no con una estructura formal de gobierno; es decir, que tienen un órgano independiente del equipo operativo, que toma las decisiones sobre el rumbo y las estrategias a seguir por la organización.

Gráfica 2. Estructura formal de gobierno de OSC



³⁸ La tipología fue desarrollada por Civicus y complementada por los equipos implementadores de los países latinoamericanos.

De acuerdo con esta información, hay un menor porcentaje de OSC en México que cuentan con estructuras formales de gobierno respecto a los otros países. Las que aparecen más formalizadas en ese sentido son las OSC de Nicaragua, seguidas por Argentina y Uruguay.

La diversificación o concentración de las fuentes de ingreso de las OSC en los respectivos países también pueden dar una idea de la estructura del sector. Se les preguntó a las organizaciones encuestadas de qué fuente obtenían sus ingresos y qué porcentaje representaba cada fuente y se establecieron tres categorías para la medición de porcentajes, 1 – 20%, 21 – 50%, 51% y más. Las fuentes consideradas fueron:

- Gobierno
- Donaciones de Fundaciones / otras OSC
- Donaciones Individuales
- Ingresos por prestación de servicios
- Cuotas por membresías
- Donaciones de corporaciones o empresas
- Otras fuentes

Se presenta a continuación la distribución de las principales fuentes de ingreso por país; es decir, cuando más del 20% de las OSC por país declararon que esa fuente constituía más del 20% de sus ingresos

Cuadro 19. Fuentes principales de ingresos de OSC

Fuentes que representan más del 20% de los ingresos de las OSC por país							
País / Fuente	Gobierno	Donaciones de fundaciones / otras OSC	Donantes individuales	Prestación de servicios	Membresías	Empresas	Otras Fuentes
Argentina							
México							
Nicaragua							
Venezuela							
Uruguay							

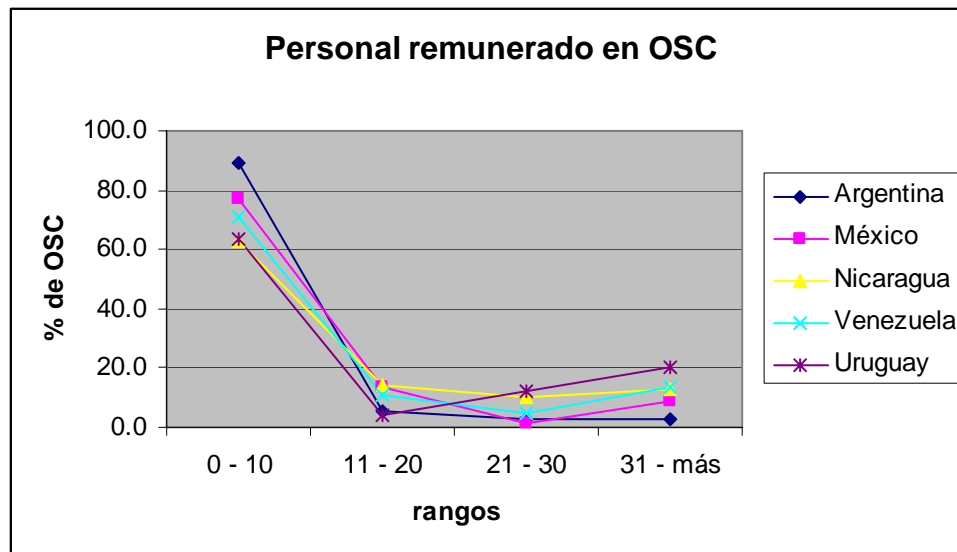
Argentina y México coinciden en las principales fuentes de ingreso; Nicaragua es el único país en el cual el gobierno no representó una fuente

principal (sólo el 8% declaró que más del 20% de sus ingresos proviene del gobierno).

Los países con más diversificación fueron Venezuela y Uruguay, mientras que el país menos diversificado es Nicaragua, donde el 51% de las OSC declararon obtener más del 20% de sus recursos a través de las donaciones de otras fundaciones y OSC. Para ser más precisos, el 47% declaró que más de la mitad de sus ingresos provenían de esta fuente exclusivamente. Ello es explicable por el apoyo de la cooperación internacional hacia las OSC de ese país, cuestión que será tratada al final de este capítulo.

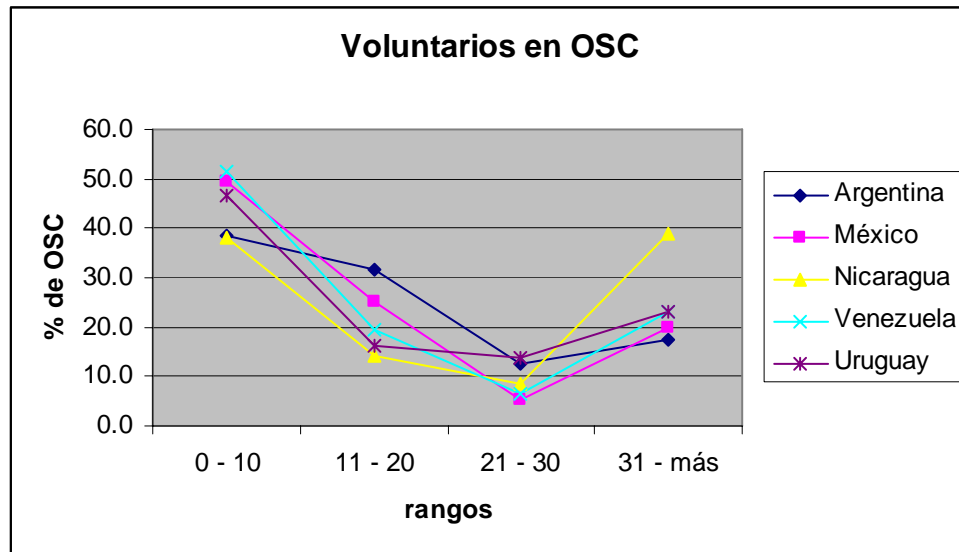
En cuanto a la composición de recursos humanos de las OSC, observamos en general bastantes similitudes entre los países en estudio.

Gráfica 3. Personal remunerado dentro de las OSC



La distribución del personal remunerado en las OSC encuestadas es homogénea en todos los países. La mayoría de las OSC declaran tener entre 0 y 10 personas remuneradas; hay más OSC en Uruguay que cuentan con más de 20 personas contratadas. Argentina es el país que presenta menor proporción de OSC con personal contratado.

Gráfica 4. Personal voluntario en OSC



En relación con personal voluntario, también se observa una tendencia bastante homogénea aunque Nicaragua presenta la mayor concentración de OSC con más de 30 voluntarios trabajando al interior de la organización.

La transparencia y rendición de cuentas del gobierno es una de las exigencias generales de las Organizaciones de sociedad civil en prácticamente todos los países; sin embargo, no todas las OSC cuentan con acceso público a sus políticas internas.

Cuadro 20. Políticas internas publicadas

	Políticas publicadas		
	Código de conducta	Laborales	Medio Ambiente
Argentina	35.6	20.6	13.1
México	71.2	58.0	50.4
Nicaragua	77.9	77.0	69.5
Venezuela	42.7	33.3	29.0
Uruguay	31.0	27.6	40.5

Curiosamente, Uruguay y Argentina presentan los niveles más bajos de

políticas internas publicadas mientras que las OSC de Nicaragua presentan mayor nivel de publicación, seguido por México. Muchas veces la publicación de estas políticas están relacionadas con las fuentes de ingreso de las OSC; si los principales recursos provienen de gobierno o de fundaciones nacionales o internacionales, hay más posibilidad de una mayor exigencia por hacer públicas estas políticas. Ello podría explicar el comportamiento de las OSC en Nicaragua pero el caso mexicano y argentino debieran acercarse más y no lo hacen³⁹.

En relación con los recursos materiales de las organizaciones, el acceso tecnológico es similar en los países en estudio.

Cuadro 21. Acceso de OSC a tecnología

	Acceso regular a tecnología			
	Teléfono	Fax	Computadora	Internet
Argentina	79.6	43.9	83.0	78.0
México	86.5	62.5	86.8	79.1
Nicaragua	74.5	46.8	78.0	59.6
Venezuela	82.0	62.0	89.3	84.7
Uruguay	84.5	66.4	85.3	76.7

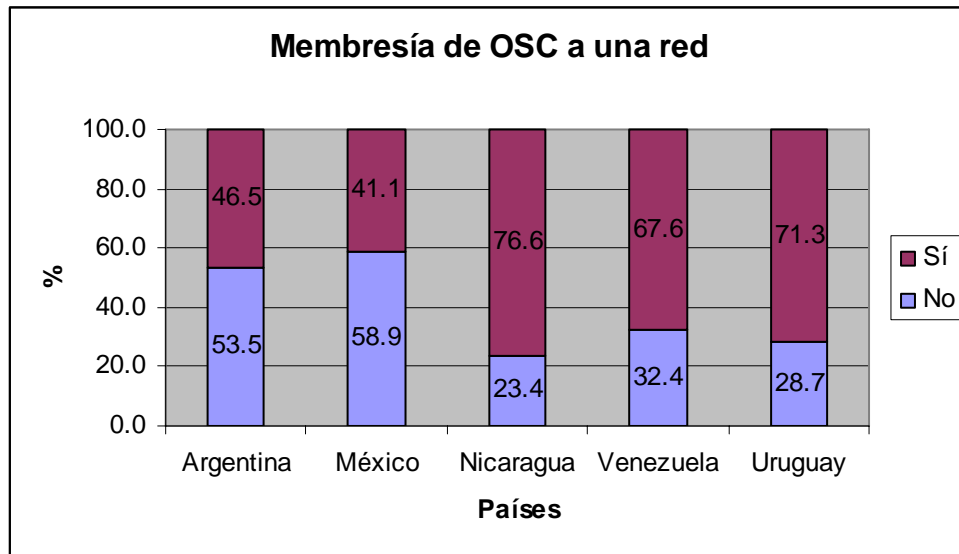
Parece existir un ligero rezago tecnológico en el caso Nicaragüense. Este rezago es particularmente visible en cuanto al acceso regular a Internet. Las organizaciones venezolanas tienen más acceso a internet que el resto de los países.

4.1.3 Trabajo en red

La pertenencia a una red de organizaciones puede dar cuenta sobre la capacidad de las OSC de trabajar en conjunto con otras para lograr un interés común. En ese sentido, presento dos indicadores del trabajo en red.

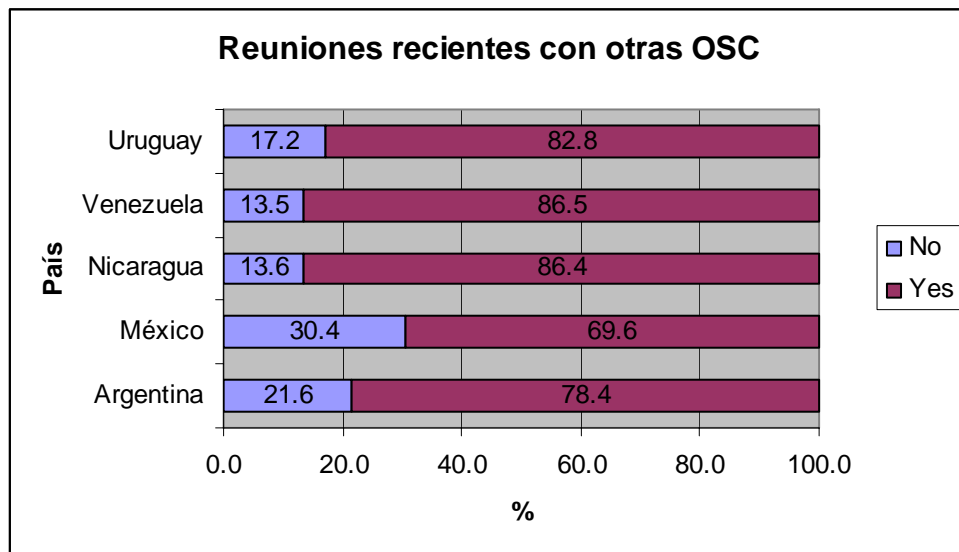
³⁹ Quizás el marco legal de ambos países es distinto cuando se trata de rendir cuentas al gobierno sobre el dinero invertido en la Sociedad Civil.

Gráfica 5. Membresía de OSC a una red



Las OSC en Nicaragua presentan la mayor proporción de pertenencia a una red de organizaciones; el 77% de las organizaciones encuestadas declara su pertenencia a una red. El país con menor percepción de pertenencia es México, seguido por Argentina.

Gráfica 6. Reuniones recientes de OSC con pares



Al preguntar sobre reuniones recientes con otras organizaciones, las

nicaragüenses parecen tener una alta actividad de intercambio con otras organizaciones, en similitud con Venezuela. Consistentemente con la gráfica anterior, las OSC en México declaran menor nivel de interacción con sus pares, seguido de las argentinas.

Este breve análisis sobre la estructura de las OSC en cada país deja ver cierta similitud entre los países, tales como los recursos materiales y humanos, además de una cercanía entre Argentina y México con respecto a sus principales fuentes de ingreso. En los países con historia de dictadura o guerrilla, la lucha por los derechos humanos es una de las principales causas y que México es un caso particular al concentrar gran parte de las OSC en causas relacionadas con el asistencialismo.

Algunos de los resultados obtenidos no son necesariamente consistentes en una primera lectura; por ejemplo, mientras que México presenta el menor grado de una estructura formal de gobierno, es uno de los países que declara mayor porcentaje de políticas internas a la luz pública. Estas características están muy relacionadas con los marcos legales y fiscales de las OSC y con sus mecanismos para obtener financiamiento, como ya comentamos que puede ser el caso de Nicaragua.

También ilustró que la muestra de OSC en Nicaragua parece más homogénea que en el resto de los países; Presenta menos diversidad de causas que el resto de los casos; gran parte de sus ingresos provienen de donaciones de fundaciones u otras OSC y tienen muy baja participación del gobierno; muestran un ligero rezago tecnológico y parecen tener mucho mayor trabajo en red que el resto de los países. Estas características reafirman la particularidad del caso nicaragüense, ya percibido en la primera sección de este capítulo. Lo que no deja en claro es si esta particularidad se debe a la metodología para el diseño muestral, o si verdaderamente es un reflejo del estado de la sociedad civil en Nicaragua en relación con la incidencia en política pública. Al final del capítulo se abordará esta situación.

4.2 Percepción de impacto de las OSC en temas sociales

De manera general, para que la hipótesis planteada en la investigación no sea rechazada, deberíamos observar que la percepción de incidencia es mayor para el caso de las OSC uruguayas, menor para las argentinas y mexicanas (con similitud entre ellas), y aun menor para los casos de Nicaragua y Venezuela (nuevamente, con cierta similitud entre ellas). A partir de tablas de contingencia, desarrolladas para mostrar la agregación de los datos de los países en estudio con las variables de interés, se corren dos pruebas estadísticas no paramétricas de diferencia de medias –Mann-Whitney-Wilcoxon (M-W-W) y Kolmogorov-Smirnov (K-S)–, con la finalidad de analizar, en caso de haber distribuciones de medias similares, si éstas coinciden con la tipología de democracias planteada.

En otras palabras, deberíamos observar que la distribución de los datos de Uruguay es diferente a la del resto de los países, dado que se encuentra como único país dentro de la tipología de democracia completa. Que México y Argentina comparten cierta distribución en los resultados, ya que se encuentran dentro de una misma tipología (democracia incompleta). Y, finalmente, una distribución similar entre Nicaragua y Venezuela. Para ello se realizan las siguientes comparaciones:

1. Uruguay – Argentina
2. Argentina – México
3. México – Nicaragua
4. Nicaragua – Venezuela
5. Venezuela – Nicaragua

De encontrarse resultados complejos de interpretar se desarrollaron las comparaciones entre países consideradas necesarias.

En cada país, el equipo implementador encuestó a OSC sobre su percepción en torno al impacto de su trabajo sobre la principal problemática social de cada país, obteniendo los siguientes resultados:

Cuadro 22. Impacto de sociedad civil en principal problemática social

Sociedad Civil / impacto	En su país ¿Cuál es el impacto de la sociedad civil sobre la principal problemática social?								Total
	No tiene impacto		Impacto muy limitado		Cierto impacto tangible		Alto impacto		
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Argentina	40	20.7	89	46.1	34	17.6	30	15.5	193
México	18	5.3	74	21.6	141	41.2	109	31.9	342
Nicaragua	10	7.4	38	28.1	36	26.7	51	37.8	135
Venezuela	22	20.8	46	43.4	16	15.1	22	20.8	106
Uruguay	3	2.6	16	13.9	56	48.7	40	34.8	115
Total	93	10.4	263	29.5	283	31.8	252	28.3	891

La tabla de contingencia muestra que Venezuela tiene el porcentaje más alto de respuesta “No tienen impacto”, mientras que Nicaragua el porcentaje más alto de respuesta “Alto impacto” seguido por Uruguay. Argentina concentra la mayor parte de su respuesta en “Impacto muy limitado”, mientras que México lo concentra en “Cierto impacto tangible”. El caso que más resalta es el nicaragüense por su alta percepción de impacto; vale la pena recordar que la pregunta habla en general sobre la principal problemática social, sin que ello implique necesariamente la incidencia en política pública.

Se corrieron pruebas para determinar la diferencia de distribuciones en este reactivo. La primera fue sobre los 5 países cuya hipótesis estadística nula es que no existen diferencias entre ellos. Se hicieron dos pruebas para ver si existían diferencias en el conjunto: la prueba Kruskal-Wallis y la prueba de la mediana. Ambas demostraron que país a país la distribución es distinta. Realicé las dos pruebas no paramétricas ya mencionadas para pares de países a fin de determinar la diferencia o similitud de los mismos.⁴⁰

La única comparación que tuvo como resultado el rechazo de la hipótesis nula fue México – Nicaragua. Si bien estos países fueron clasificados en tipos de calidad democrática distinta, se encontraban más cercanos que otros países. La baja percepción de impacto de las OSC venezolanas parece consistente con la tipología planteada.

En cuanto a la percepción de impacto sobre la segunda problemática social, el resultado es el siguiente:

⁴⁰ Para todas las preguntas se corren las comparaciones entre los siguientes países: Uruguay-Argentina, Argentina-México, México-Nicaragua, Nicaragua-Venezuela, Venezuela-Uruguay, ello considerando el orden obtenido en la tipología de calidad democrática desarrollada en el capítulo anterior. Sólo en caso de una observación de distribución muy disímil se corren más pruebas entre países. En ambas pruebas, la zona de rechazo de la hipótesis estadística nula se presenta cuando el α estimada es menor o igual a 0.05

Cuadro 23. Impacto de sociedad civil en segunda problemática social

País/ Impacto 2a problemática	En su país ¿Cuál es el impacto de la sociedad civil sobre la segunda problemática social?								Total
	No tiene impacto		Impacto muy limitado		Cierto impacto tangible		Alto impacto		
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Argentina	18	9.3	78	40.2	58	29.9	40	20.6	194
México	24	7.0	78	22.8	78	22.8	162	47.4	342
Nicaragua	9	6.6	29	21.3	52	38.2	46	33.8	136
Venezuela	7	6.9	45	44.1	36	35.3	14	13.7	102
Uruguay	5	4.5	25	22.7	46	41.8	34	30.9	110
Total	63	7.1	255	28.8	270	30.5	296	33.5	884

La tabla de contingencia revela que Argentina es el país que acumula mayor percepción de un impacto nulo con respecto a la segunda problemática social. Venezuela acumula la mayor percepción en el impacto muy limitado y es el país que acumula el menor porcentaje de respuesta cuando se trata de catalogar el impacto de las OSC como “Alto”. Por su parte, Uruguay es el país que acumula menor percepción en la categoría “No tiene impacto”, mientras que concentra gran parte de las respuestas de las OSC en la categoría “Cierto impacto tangible”. En este caso, México resultó el país que declaró mayor nivel de alto impacto, siendo la inseguridad la catalogada como segunda problemática social cuando recientemente ha habido una gran movilización social en torno a ello.

Nuevamente llama la atención el caso nicaragüense puesto que la percepción de impacto sigue concentrándose en los rangos altos. Al realizar las dos pruebas para pares de países, ningún país contó con una distribución similar de resultados.

Cuadro 24. Campo en el que las OSC perciben que han tenido más impacto

Campo/País		Argentina	México	Nicaragua	Venezuela	Uruguay	Total	
¿En qué campo ha tenido su organización más impacto?	Apoyo a los pobres y marginados	Número	39	65	20	11	26	161
		%	20.2	19.0	14.2	11.3	25.0	18.4
	Educación	Número	51	52	25	32	20	180
		%	28.3	15.2	17.7	33.0	19.2	20.5
	Vivienda	Número	4	14	11	4	7	40
		%	2.1	4.1	7.8	4.1	6.7	4.6
	Salud	Número	14	48	9	10	8	89
		%	7.3	14.0	6.4	10.3	7.7	10.1
	Desarrollo social	Número	35	65	9	20	25	154
		%	18.1	19.0	6.4	20.6	24.0	17.6
	Apoyo Humanitario	Número	7	18	5	1	3	34
		%	3.6	5.3	3.5	1.0	2.9	3.9
	Alimentación	Número	4	54	2	1	0	61
		%	2.1	15.8	1.4	1.0	0.0	7.0
	Empleo	Número	10	8	4	2	6	30
		%	5.2	2.3	2.8	2.1	5.8	3.4
	Otro	Número	29	18	56	16	9	128
		%	15.0	5.3	39.7	16.5	8.7	14.6
Total		193	342	141	97	104	877	
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

El cuadro muestra la distribución temática de la percepción de impacto de las OSC de acuerdo al campo de acción. Existe una tendencia de las OSC a concentrar su percepción de impacto en las temáticas de apoyo a pobres y marginados, educación y desarrollo social.⁴¹

En cuanto al impacto de la sociedad civil en general en los principales campos seleccionados arriba, se presenta la percepción de las OSC encuestadas.

Cuadro 25. Impacto general de la sociedad civil en campo seleccionado por las OSC encuestadas

País/ Impacto por campo	¿Cómo evaluaría el impacto de la sociedad civil en el campo seleccionado?								
	No tiene impacto		Impacto muy limitado		Cierto impacto tangible		Alto impacto		Total
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Argentina	4	2.1	78	40.8	78	40.8	31	16.2	191
Mexico	7	2.1	143	42.8	90	26.9	94	28.1	334
Nicaragua	1	0.7	37	27.2	40	29.4	58	42.6	136
Venezuela	0	0.0	29	32.6	34	38.2	26	29.2	89
Uruguay	2	1.8	33	29.5	40	35.7	35	31.3	112
Total	14	1.6	320	37.1	282	32.7	244	28.3	862

La mayoría de las OSC encuestadas en los países de estudio consideran que el impacto de la sociedad civil en las temáticas que ellos mismos

⁴¹ Las categorías fueron desarrolladas por la organización Civicus. Si bien resultan muy generales y no tienen la capacidad de identificar con más precisión el campo de actuación de las OSC, posteriormente se presentará una tipología más desarrollada de las causas que abanderan las organizaciones encuestadas.

seleccionaron como aquella en la que en particular han tenido más impacto, resulta muy limitado o con cierto nivel de impacto. Argentina es el país que acumula menor percepción de alto impacto y, junto con México, acumulan los porcentajes más altos en el rango “No tiene impacto”, aunque en general el porcentaje de OSC que declararon esto es bastante bajo, concentrándose las respuestas en los rangos “Impacto muy limitado” y “Cierto impacto tangible”. Nicaragua se presenta como el país que más observaciones acumula en la percepción de alto impacto, seguido de Uruguay. Observamos entonces que se mantiene la tendencia de las preguntas anteriores en términos de la percepción de las OSC nicaragüenses. Ningún país mostró una distribución estadística similar para esta pregunta.

4.3 Percepción de impacto de las OSC en política pública

Esta sección profundizará en la percepción de las organizaciones encuestadas en torno a su impacto en la política pública de sus respectivos países. Algunas de las preguntas se concentraron en la percepción sobre la actuación de la sociedad civil en general mientras que otras se focalizaron en su propia actuación.

En cuanto al tipo de impacto que tiene la sociedad civil en general en la política pública de su país, los resultados son los siguientes:

Cuadro 26. Impacto de Sociedad Civil en política pública

Sociedad Civil / Impacto general	En general, ¿Qué tipo de impacto ha tenido la sociedad civil en su conjunto en la política pública de su país?								
	No tiene impacto		Impacto muy limitado		Cierto impacto tangible		Alto impacto		Total
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Argentina	30	14.5	103	49.8	56	27.1	18	8.7	207
México	48	14.3	191	56.8	52	15.5	45	13.4	336
Nicaragua	6	4.7	56	43.4	36	27.9	31	24.0	129
Venezuela	12	10.8	59	53.2	31	27.9	9	8.1	111
Uruguay	12	10.8	43	38.7	39	35.1	17	15.3	111
Total	108	12.1	452	50.6	214	23.9	120	13.4	894

Las respuestas de Argentina y México resultan muy similares, como lo esperado. Nicaragua vuelve a presentar resultados controversiales con

respecto a su posición en la tipología de democracias, mientras que Uruguay y Venezuela mantienen una distancia considerable entre ellos. Observamos que Uruguay y Nicaragua presentan mayor percepción de impacto, mientras que Venezuela se concentra en la percepción de impacto muy limitado aunque es mayor que la de México y Argentina, cuestión que contrasta con nuestra tipología. En las pruebas estadísticas se observa que la distribución es igual para el caso de Argentina, México y Venezuela.

Se preguntó a los encuestados si en los últimos 2 años la organización que representan había intentado impulsar una política pública en específico. Los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 27. Intento de impulso de política pública

¿Ha intentado su organización impulsar alguna política pública en los últimos 2 años?					
País	No		Sí		Total
	Número	%	Número	%	
Argentina	65	0.32	136	0.68	201
México	200	0.58	146	0.42	346
Nicaragua	31	0.23	104	0.77	135
Venezuela	43	0.38	70	0.62	113
Uruguay	46	0.40	68	0.60	114
Total	385	0.42	524	0.58	909

México es el país que presenta menos impulso de políticas públicas por parte de las OSC encuestadas, mientras que Nicaragua representa un porcentaje sustantivamente mayor al resto de los países. Para el caso de México el resultado pudiera ser explicable al menos por dos razones: el histórico que nos lleva a recordar el auge de las organizaciones de sociedad civil de corte asistencialista y poco contestatarias⁴², y quizás el actual desánimo de la sociedad en general por involucrarse en cuestiones políticas y la poca confianza hacia instituciones gubernamentales.

⁴² Aproximadamente el 50% de las organizaciones de sociedad civil se clasifican como de asistencia o salud (Cemefi, 2009:17)

En el caso de Nicaragua, también existen al menos dos explicaciones plausibles: la primera es que la muestra de OSC obtenida en Nicaragua tuvo una tendencia a capturar una sociedad más politizada, en la que las OSC buscan constantemente el impulso de políticas públicas. Más allá de ello, hay que considerar que en realidad, la sociedad civil nicaragüense ha sido muy política y ha participado activamente en la vida pública del país desde la revolución sandinista. Estas cuestiones se desarrollarán con más detalle en la conclusión del capítulo.

En cuanto a los resultados de las propuestas de políticas impulsadas por las OSC, se preguntó el resultado sobre la primera segunda y tercera política, en caso de que hayan propuesto más de una política:

Cuadro 28. Resultados de primera política pública impulsada

Resultado de política impulsada	¿Cuál fue el resultado de la primera política impulsada por su OSC?								
	No hubo resultado, la propuesta ni siquiera se discutió		La propuesta fue rechazada		La propuesta se encuentra en discusión		La propuesta fue aprobada		Total
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Argentina	36	26.9	9	6.7	40	29.9	49	36.6	134
México	38	26.6	14	9.8	49	34.3	42	29.4	143
Nicaragua	3	3.1	4	4.1	57	58.2	34	34.7	98
Venezuela	23	35.9	9	14.1	18	28.1	14	21.9	64
Uruguay	3	4.4	4	5.9	32	47.1	29	42.6	68
Total	103	18.6	40	7.2	196	35.4	168	30.3	554

Uruguay es el país con más propuestas aprobadas mientras que Venezuela presenta el menor porcentaje en esta opción; ello es coincidente con nuestra hipótesis. La distribución de respuestas entre Argentina y México es más diversa que los otros tres países y a través de las pruebas se corrobora que ésta es estadísticamente idéntica, dando fuerza a la hipótesis presentada. Nicaragua presenta resultados interesantes pues concentra casi el 60% de sus respuestas en la opción “La propuesta se encuentra en discusión”, lo que lleva a pensar que pese al activismo de sus OSC los resultados pueden no ser tan fructíferos.

Para las OSC que mencionaron haber impulsado más de una política pública el resultado es el siguiente:

Cuadro 29. Resultados de segunda política pública impulsada

Resultado de política impulsada	¿Cuál fue el resultado de la segunda política impulsada por su OSC?								
	No hubo resultado, la propuesta ni siquiera se discutió		La propuesta fue rechazada		La propuesta se encuentra en discusión		La propuesta fue aprobada		Total
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Argentina	21	20.0	10	9.5	41	39.0	33	31.4	105
México	15	23.4	9	14.1	26	40.6	14	21.9	64
Nicaragua	2	2.4	0	0.0	45	54.9	35	42.7	82
Venezuela	16	33.3	8	16.7	15	31.3	9	18.8	48
Uruguay	2	4.7	1	2.3	19	44.2	21	48.8	43
Total	56	13.6	28	6.8	146	35.4	112	27.1	413

Se mantiene la tendencia de Uruguay como el país con más propuestas aprobadas y Venezuela como el país con menos nivel de aprobación. Igualmente observamos una mayor distribución en los casos de Argentina y México y coincidencia entre éstas, que se corroboró nuevamente con las pruebas estadísticas. En este caso, Nicaragua aparece como el segundo país con propuestas aprobadas aunque el 55% de los casos se concentra en la opción “La propuesta se encuentra en discusión”.

Pocas organizaciones que declararon haber impulsado más de dos políticas; para aquellas, los resultados fueron:

Cuadro 30. Resultados de tercera política pública impulsada

Resultado de política impulsada	¿Cuál fue el resultado de la tercera política impulsada por su OSC?								
	No hubo resultado, la propuesta ni siquiera se discutió		La propuesta fue rechazada		La propuesta se encuentra en discusión		La propuesta fue aprobada		Total
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Argentina	20	24.7	6	7.4	32	39.5	23	28.4	81
México	7	25.0	3	10.7	9	32.1	9	32.1	28
Nicaragua	1	1.5	3	4.5	38	56.7	25	37.3	67
Venezuela	8	29.6	2	7.4	11	40.7	6	22.2	27
Uruguay	1	4.0	1	4.0	13	52.0	10	40.0	25
Total	37	16.2	15	6.6	103	45.2	73	32.0	228

Las OSC de Venezuela vuelven a concentrarse en propuestas sin resultados y en discusión y presenta la menor proporción de respuestas en la opción “La propuesta fue aprobada”. Uruguay vuelve a presentar la mayor proporción de propuestas aprobadas. Estadísticamente, se mantuvo la tendencia de distribuciones idénticas entre Argentina y México. Nicaragua mantiene su tendencia de propuestas en discusión.

Al preguntar a las OSC sobre los marcos legales y fiscales de sus respectivos países en torno a la sociedad civil, las percepciones fueron las siguientes:

Cuadro 31. Leyes relacionadas con Sociedad Civil

Regulación / Sociedad Civil	¿Cómo considera las leyes y regulaciones de su país relacionadas con la Sociedad Civil?								Total
	Muy restrictiva		Bastante restrictiva		Moderadamente facilitadora		Muy facilitadora		
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Argentina	19	9.9	80	41.9	84	44.0	8	4.2	191
México	45	13.7	154	47.0	108	32.9	21	6.4	328
Nicaragua	29	22.3	39	30.0	43	33.1	19	14.6	130
Venezuela	32	29.6	48	44.4	25	23.1	3	2.8	108
Uruguay	8	7.8	37	35.9	54	52.4	4	3.9	103
Total	133	15.5	358	41.6	314	36.5	55	6.4	860

Venezuela aparece como el país con un marco legal más restrictivo, seguido de Nicaragua. Uruguay es el país con menor proporción de respuesta ante un marco legal muy restrictivo. Argentina y México concentran sus respuestas en las opciones “Bastante restrictivas” y “Moderadamente facilitadoras”. En realidad, lo mismo se puede observar en el caso uruguayo.

Son pocas las respuestas en torno a un marco facilitador, curiosamente provenientes de Nicaragua y Venezuela, cuando también son estos países los que concentran las respuestas de leyes “Altamente restrictivas”. En este caso las pruebas no paramétricas realizadas no presentaron distribuciones estadísticamente idénticas.

Los resultados muestran que, en general, hay una congruencia entre el nivel democrático y la percepción de las organizaciones de sociedad civil en torno a su capacidad de incidir en política pública; ello se puede observar particularmente en la percepción sobre los resultados de las políticas impulsadas en los últimos dos años por las OSC encuestadas.

Uruguay representa el país con mayor concentración de propuestas de políticas públicas impulsadas por OSC y aprobadas por el interlocutor gubernamental. En contraparte, Venezuela presenta la mayor proporción de propuestas sin resultados (donde el gobierno ni siquiera tomó en cuenta la propuesta) o propuestas rechazadas por los actores gubernamentales. México y

Argentina presentaron, en principio, una distribución estadísticamente igual en la percepción de sus OSC encuestadas (consistente con la hipótesis elaborada), concentrándose fuertemente en dos opciones: “No hubo resultados” y “La propuesta se encuentra en discusión”, respuestas suficientemente consistentes con las características del régimen incompleto, en el sentido de existir ciertos canales de diálogo entre sociedad civil y gobierno pero con poca capacidad de que éstos se conviertan en acciones concretas, como serían las propuestas aprobadas.

Finalmente, como se advirtió a lo largo de la interpretación de los datos, los resultados de Nicaragua no son consistentes con la hipótesis planteada en el sentido de no observar una distribución de datos similar a Venezuela y presentar percepciones por arriba de lo esperado, pese a considerar que el marco legal es restrictivo para su trabajo y tomando en cuenta la precaria democracia indicada por los índices analizados en esta investigación.

La siguiente sección se enfocará en la percepción de actores externos a la sociedad civil de cada país pero en relación con ellos. Incluye, por ejemplo, funcionarios públicos en contacto con sociedad civil, representantes de la academia y del sector privado lucrativo.

4.4 Percepción de actores estratégicos externos

Bajo la misma metodología del índice de la sociedad civil, se llevaron a cabo encuestas a actores estratégicos externos -aquellos que no pertenecen a organizaciones de sociedad civil pero que están constantemente en contacto con éstas-. Ejemplos de ellos son los funcionarios públicos que por el perfil de sus cargos están en permanente interacción con las OSC, o académicos cuyos ejes analíticos incluyen a la sociedad civil.

Se trata de un ejercicio de corte cualitativo pues el tamaño aproximado de las muestras fue de 50 actores. Por lo mismo, en este caso no se llevarán a cabo pruebas estadísticas y el análisis se limitará a tablas de contingencia, siempre tomando en cuenta que el ejercicio no tiene validez estadística y por tanto no se puede aseverar que los resultados obtenidos sean representativos

de la población de actores estratégicos externos. La intención es simplemente presentar la percepción de otros actores relacionados con la temática aquí analizada.

4.4.1 Distribución de los Actores Estratégicos encuestados

El concepto de sociedad civil con el que cada país trabajó permeó la decisión de cada equipo implementador en torno a los actores estratégicos considerados para el estudio. A continuación se presenta la distribución de los mismos de acuerdo con las categorías principales:

Cuadro 32. Distribución de actores estratégicos externos

Actor Estratégico / País	País										Total	
	Argentina		México		Nicaragua		Venezuela		Uruguay			
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Poder Ejecutivo	24	32.9	10	21.3	5	16.1	4	9.3	5	16.1	48	21.3
Poder Legislativo	2	2.7	1	2.1	0	NA	0	NA	3	9.7	6	2.7
Poder Judicial	0	NA	0	NA	2	6.5	0	NA	0	NA	2	0.9
Sector Privado	14	19.2	8	17.0	0	NA	11	25.6	3	9.7	36	16.0
Medios de Comunicación	5	6.8	6	12.8	3	9.7	2	4.7	6	19.4	22	9.8
Academia	16	21.9	13	27.7	6	19.4	18	41.9	6	19.4	59	26.2
Org. Internacionales	0	NA	7	14.9	3	9.7	3	7.0	3	9.7	16	7.1
Organismos Donantes	0	NA	0	NA	2	6.5	4	9.3	0	NA	6	2.7
Otros	12	16.4	2	4.3	10	32.3	1	2.3	5	16.1	30	13.3
Total	73	100.0	47	100.0	31	100.0	43	100.0	31	100.0	225	100.0

Fuente: Encuesta de Actores Estratégicos Externos del Índice de la Sociedad Civil (Civicus 2009 – 2010)⁴³

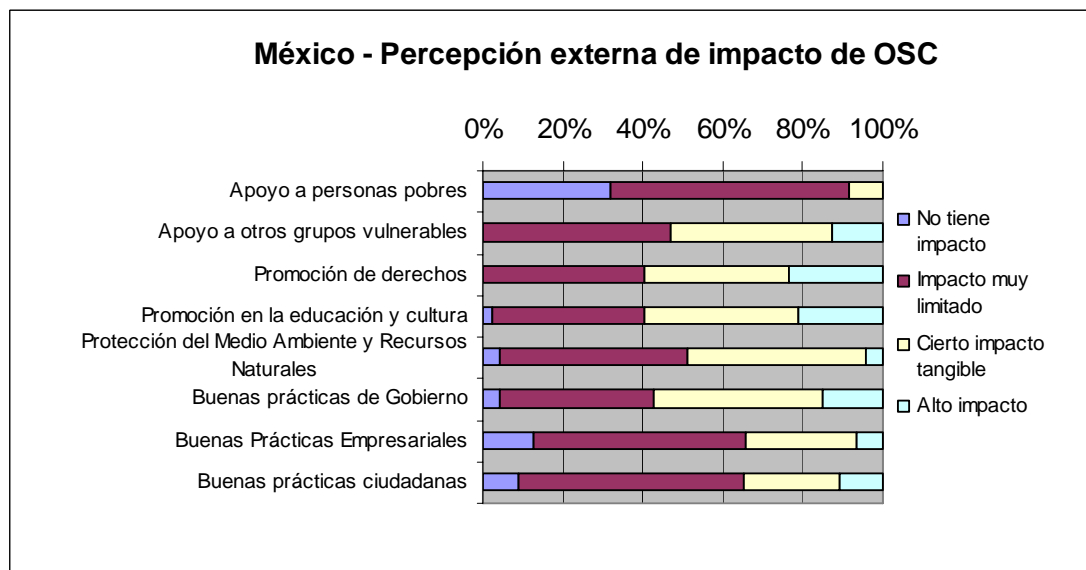
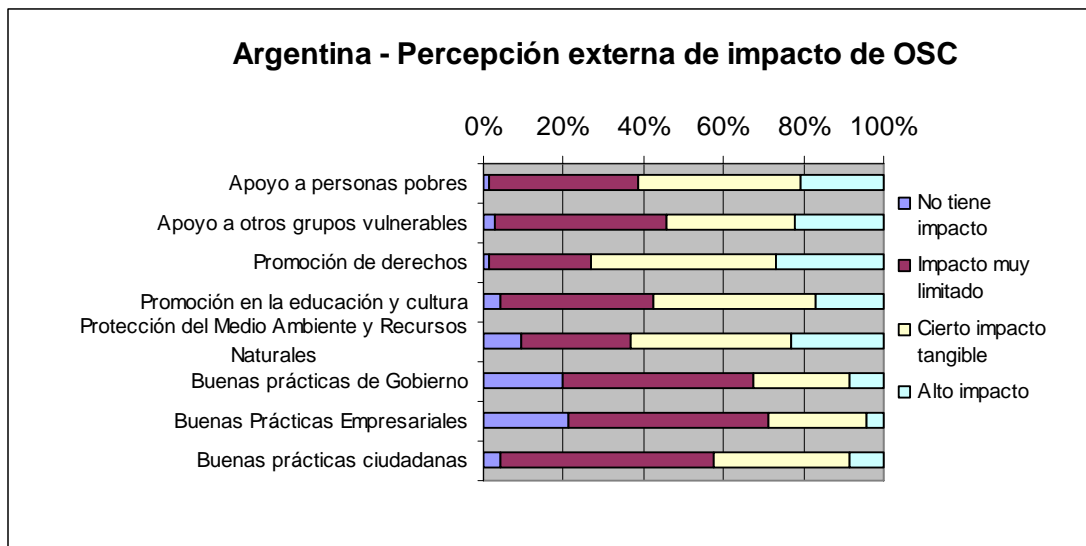
En la mayoría de los países, el gobierno y la academia resultan actores estratégicos. Salvo por el caso de Venezuela, donde los informantes del gobierno representaron solamente el 9% de la muestra. En conjunto, los entrevistados de los diversos poderes de gobierno representan poco más del 22% de la muestra de los 5 países, siendo mayor para el caso de Argentina (35.6%).

⁴³ A menos que se indique lo contrario, esta sección utilizará los datos obtenidos a partir del sondeo a Actores Estratégicos Externos, levantado por las organizaciones implementadoras en cada país de estudio.

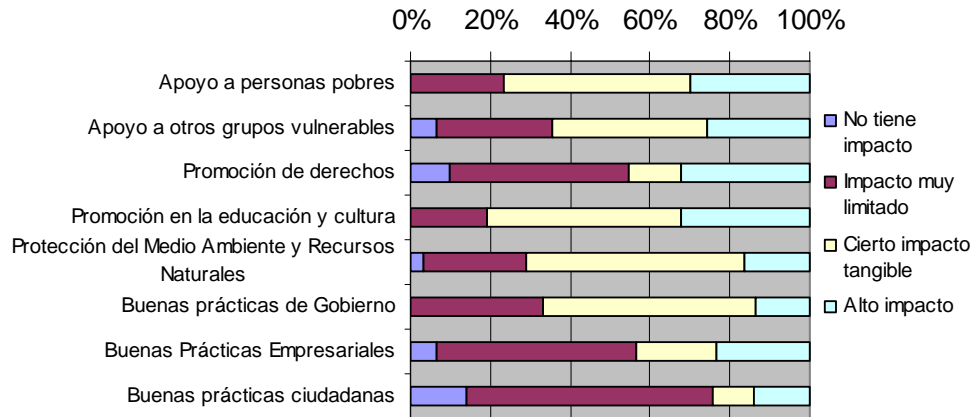
4.4.2 Percepción externa en torno al impacto de las OSC en la sociedad

Se presentan a continuación algunos resultados en torno a la percepción de los actores externos con respecto al impacto general de las OSC en algunos temas específicos y en el fortalecimiento de la ciudadanía en general:

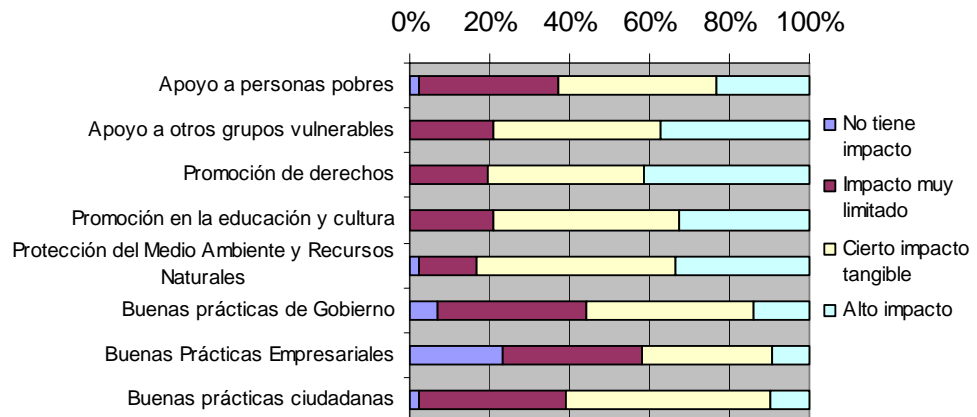
Gráfica 7. Percepción externa sobre algunas temáticas sociales

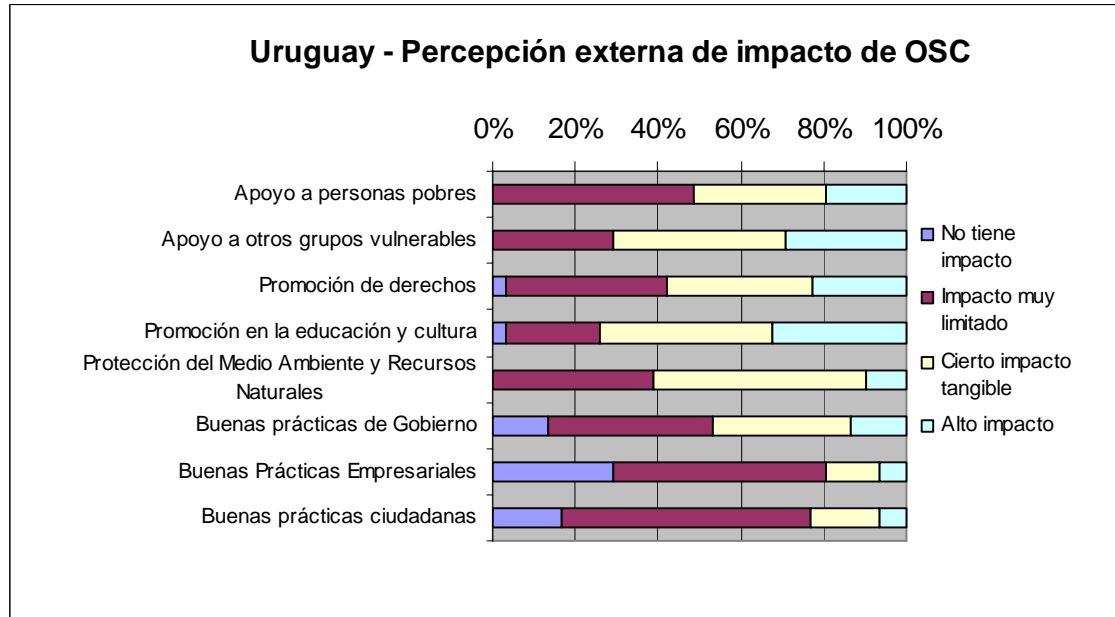


Nicaragua - Percepción externa de impacto de OSC



Venezuela - Percepción externa de impacto de OSC





Las gráficas muestran que en general los actores externos comparten la percepción de que las OSC tienen un impacto limitado o cierto impacto tangible en las temáticas arriba expuestas. Sin embargo, vale la pena enfatizar que los actores de Argentina y México declararon en general una percepción baja mientras que es más alta en el caso de Nicaragua y Venezuela.

En cuanto a la percepción en torno al impacto de la sociedad civil organizada respecto al principal problema social, los resultados son los siguientes:

Cuadro 33. Percepción externa de impacto en principal problema social

Externos / Impacto social	En su país, ¿Cuál es el impacto de la sociedad civil con respecto al principal problema social?									
	No tiene impacto		Impacto muy limitado		Cierta impacto tangible		Alto impacto		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Argentina	10	14.5	31	44.9	18	26.1	10	14.5	69	100
Mexico	4	8.7	21	45.7	14	30.4	7	15.2	46	100
Nicaragua	3	9.7	13	41.9	7	22.6	8	25.8	31	100
Venezuela	0	0.0	17	42.5	18	45.0	5	12.5	40	100
Uruguay	4	13.3	9	30.0	12	40.0	5	16.7	30	100
Total	21	9.7	91	42.1	69	31.9	35	16.2	216	100

Los actores de Argentina, México y Nicaragua concentran sus percepciones en la opción “Impacto Limitado”, mientras que Venezuela y Uruguay –los extremos de nuestra tipología de democracia– concentran sus percepciones en la opción “Cierto Impacto Tangible”. El país que presenta mayor concentración en “Alto Impacto” es Nicaragua⁴⁴. Estos resultados parecen contraintuitivos de acuerdo con nuestra hipótesis, aunque vale la pena recordar que no se trata de forma concreta del impacto en política pública sino de cuestiones sociales más generales. A continuación se presentan algunos resultados específicos en torno a la percepción de impacto en política pública.

4.4.3 Percepción externa de impacto en política pública

Se preguntó a los actores externos su percepción en torno a los resultados obtenidos por parte de las OSC al impulsar alguna política pública, los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 34. Percepción externa sobre resultados de impulso de primera política pública por OSC

Externos / Impacto en política pública	¿Qué resultado ha tenido el impulso de las OSC a una política pública?									
	Sin resultado		La propuesta fue rechazada		La propuesta se encuentra en discusión		La propuesta fue aprobada		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Argentina	4	6.0	4	6.0	25	37.3	34	50.7	67	100
México	1	2.3	4	9.1	27	61.4	12	27.3	44	100
Nicaragua	1	3.6	7	25.0	11	39.3	9	32.1	28	100
Venezuela	1	2.6	12	30.8	19	48.7	7	17.9	39	100
Uruguay	0	0.0	1	3.7	10	37.0	16	59.3	27	100
Total	7	3.4	28	13.7	92	44.9	78	38.0	205	100

Uruguay concentra el mayor porcentaje en propuestas aprobadas, seguido de Argentina, mientras que Venezuela concentra el mayor porcentaje de propuestas rechazadas. En términos generales, los resultados se concentran en “La propuesta se encuentra en discusión”, incluyendo a Nicaragua.

⁴⁴ Vale la pena destacar que los actores estratégicos externos en el caso de Nicaragua coincidieron con la percepción de las OSC pus también dotan a éstas de un impacto importante en cuestiones sociales.

Al preguntar por una segunda propuesta de política impulsada por las OSC, los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 35. Percepción externa sobre resultados de impulso de segunda política pública por OSC

Externos / Impacto en política pública	¿Qué resultado ha tenido el impulso de las OSC a una segunda política pública?									
	Sin resultado		La propuesta fue rechazada		La propuesta se encuentra en discusión		La propuesta fue aprobada		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Argentina	4	6.1	6	9.1	34	51.5	22	33.3	66	100
Mexico	5	12.8	4	10.3	15	38.5	15	38.5	39	100
Nicaragua	3	13.0	3	13.0	7	30.4	10	43.5	23	100
Venezuela	5	13.5	7	18.9	19	51.4	6	16.2	37	100
Uruguay	0	0.0	0	0.0	8	47.1	9	52.9	17	100
Total	17	9.3	20	11.0	83	45.6	62	34.1	182	100

Uruguay concentra una mayor percepción en propuestas aprobadas, mientras que Venezuela en propuestas sin resultado o rechazadas. Nuevamente vemos una fuerte concentración en la percepción de que las propuestas se encuentran en discusión.

Se pidió a los actores externos que calificaran en una escala de 0 al 10 (donde 0 es el valor menor y 10 el mayor), el impacto general de las OSC en materia de política pública, obteniendo los siguientes resultados:

Cuadro 36. Percepción externa sobre capacidad de OSC por incidir en política pública

Capacidad de OSC para incidir en política pública					
Escala	Argentina	Mexico	Nicaragua	Venezuela	Uruguay
0 (nula capacidad)	2.9	0.0	0.0	2.4	0.0
1	8.7	2.1	0.0	7.1	10.3
2	5.8	4.3	16.1	9.5	0.0
3	10.1	14.9	0.0	9.5	10.3
4	13.0	19.1	6.5	21.4	3.4
5	20.3	8.5	9.7	16.7	24.1
6	18.8	23.4	9.7	11.9	17.2
7	13.0	14.9	41.9	11.9	24.1
8	7.2	10.6	0.0	9.5	10.3
9	0.0	2.1	16.1	0.0	0.0
10 (Total capacidad)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

A partir de estos resultados se puede observar que Argentina y México presentan una distribución similar, Nicaragua mantiene la tendencia de un alto impacto y Venezuela –en concordancia con la hipótesis- es el país que acumula un mayor porcentaje en una calificación baja (4 de 10). Los resultados de Uruguay también se encuentran distribuidos aunque con tendencia a concentrarse en valores altos (5 y arriba de 5). Para facilitar la lectura, se establecieron tres rangos con respecto a la escala:

Cuadro 37. Percepción externa (acumulada) sobre capacidad de OSC por incidir en política pública

Escala acumulada	Argentina	Mexico	Nicaragua	Venezuela	Uruguay
0 - 3	27.5	21.3	16.1	28.6	20.7
4 - 6	52.2	51.1	25.8	50.0	44.8
7 - 10	20.3	27.7	58.1	21.4	34.5

De acuerdo a ello, Argentina y México mantienen la tendencia de distribuciones similares. Nicaragua acumula una percepción mayor en las calificaciones más altas, seguido por Uruguay, y los resultados obtenidos para Venezuela se asemejan más a los de Argentina y México.

Si bien son pocos los reactivos para configurar una idea clara sobre la percepción de los actores externos a la sociedad civil en torno al impacto de ésta en política pública, y las muestras no son estadísticamente representativas, parece existir una congruencia general con respecto a las percepciones de las OSC. Se mantiene la cercanía de distribución y resultados entre Argentina y México, en general los actores estratégicos de Uruguay perciben un mediano a alto impacto de la sociedad civil en políticas públicas, resulta más bajo en el caso Venezolano. Los actores externos en Nicaragua mantienen percepciones altas, continuando con el reto interpretativo ya observado en las primeras secciones de este capítulo.

4.4.4 Percepción externa en torno al trabajo de las OSC

Con el objetivo de dar un marco sencillo de referencia sobre los actores estratégicos con respecto a la sociedad civil organizada, se realizaron algunos cruces de información al respecto. Nuevamente utilizando una escala del 0 al 10, se solicitó a los actores externos que calificaran la actuación de las OSC en ciertos aspectos. Presento aquí aquellos que considero interesantes para redondear los resultados obtenidos con respecto a la incidencia de este sector en política pública.

Cuadro 38. Percepción externa sobre transparencia de OSC

Transparencia en uso de fondos					
Escala	Argentina	Mexico	Nicaragua	Venezuela	Uruguay
0 (nula transparencia)	2.9	0.0	0.0	0.0	0.0
1	0.0	2.2	0.0	0.0	7.4
2	1.5	2.2	9.7	0.0	3.7
3	7.4	15.2	0.0	5.0	3.7
4	5.9	19.6	0.0	2.5	7.4
5	7.4	13.0	19.4	7.5	18.5
6	23.5	15.2	12.9	10.0	25.9
7	22.1	13.0	38.7	20.0	14.8
8	17.6	6.5	0.0	20.0	18.5
9	7.4	8.7	19.4	27.5	0.0
10 (Total transparencia)	4.4	4.3	0.0	7.5	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

En cuanto a la percepción de la transparencia en el uso de los fondos de las OSC, observamos una alta concentración en el segmento del 4 – 9, así que en general hay una buena percepción al respecto, aunque pocos actores consideran que hay transparencia total.

Cuadro 39. Percepción externa sobre actuación colectiva con otras OSC

Capacidad de actuar colectivamente entre las propias OSC					
Escala	Argentina	Mexico	Nicaragua	Venezuela	Uruguay
0 (nula capacidad)	1.4	0.0	0.0	0.0	3.4
1	5.7	0.0	0.0	2.4	0.0
2	1.4	8.5	3.2	2.4	3.4
3	20.0	14.9	0.0	7.1	20.7
4	20.0	14.9	6.5	16.7	10.3
5	12.9	14.9	3.2	11.9	13.8
6	21.4	19.1	19.4	19.0	31.0
7	10.0	17.0	48.4	28.6	6.9
8	5.7	8.5	0.0	9.5	10.3
9	1.4	0.0	19.4	2.4	0.0
10 (Total capacidad)	0.0	2.1	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Sobre la capacidad de las OSC por actuar colectivamente, los resultados parecen consistentes con los presentados en la sección de percepción de las OSC referente a su trabajo en redes. Argentina y México concentran su percepción en las escalas más bajas mientras que Nicaragua es el país que concentra mayor porcentaje en escalas más altas. Uruguay y Venezuela, por su parte, concentran su percepción en las calificaciones medias (entre 4 y 7).

Cuadro 40. Percepción externa sobre capacidad de relacionarse con otras OSC

Capacidad de relacionarse con otros actores por encima de diferencias políticas					
Escala	Argentina	Mexico	Nicaragua	Venezuela	Uruguay
0 (nula capacidad)	1.5	0.0	0.0	0.0	3.7
1	7.4	2.1	0.0	0.0	0.0
2	5.9	2.1	12.9	4.9	0.0
3	17.6	12.8	0.0	17.1	11.1
4	13.2	17.0	3.2	14.6	7.4
5	20.6	8.5	16.1	14.6	25.9
6	20.6	25.5	9.7	17.1	14.8
7	4.4	21.3	45.2	14.6	11.1
8	5.9	6.4	0.0	12.2	18.5
9	1.5	2.1	12.9	4.9	7.4
10 (Total capacidad)	1.5	2.1	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Al preguntar sobre la capacidad de las OSC por trabajar con otros actores, más allá de las cuestiones políticas, la mayor parte de los países concentran su percepción entre los rangos 3 – 6. Es nuevamente Nicaragua el que concentra una percepción mayor en una escala más alta (7 de 10).

Finalmente, en torno a la capacidad de las OSC de dar más peso a la ciudadanía en general, los resultados son los siguientes:

Cuadro 41. Percepción externa sobre capacidad para incrementar poder ciudadano

Capacidad de OSC para incrementar influencia y poder de los ciudadanos					
Escala	Argentina	Mexico	Nicaragua	Venezuela	Uruguay
0 (nula capacidad)	1.5	2.1	0.0	0.0	3.3
1	8.8	0.0	0.0	0.0	0.0
2	2.9	6.4	9.7	4.8	13.3
3	14.7	6.4	0.0	9.5	13.3
4	11.8	10.6	6.5	16.7	6.7
5	22.1	34.0	12.9	16.7	20.0
6	20.6	19.1	16.1	23.8	13.3
7	13.2	19.1	38.7	19.0	23.3
8	2.9	2.1	0.0	4.8	6.7
9	0.0	0.0	16.1	2.4	0.0
10 (Total capacidad)	1.5	0.0	0.0	2.4	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

La distribución de los resultados en esta pregunta parece en general más homogénea en todos los países pues se concentran en los rangos medios (4 – 7) aunque nuevamente percibimos una concentración en escalas más altas para el caso de Nicaragua.

El análisis de actores estratégicos permitió matizar las percepciones de las OSC encuestadas pues mostró la percepción de otros actores, también cercanos a la sociedad civil, pero que observan el fenómeno desde su propia perspectiva. Es particularmente importante que gran parte de estos actores están constituidos por funcionarios públicos, quienes constituyen la otra cara de la moneda en lo que refiere a formulación de la política pública. Resultó interesante corroborar que la distribución de las respuestas de estos actores en

lo referente al impacto de las OSC en política pública no es extremadamente distinta del percibido por las OSC; Uruguay y Venezuela permanecen en los extremos. México y Argentina cercanos en distribución y en medio del conjunto de países y la percepción de estos actores, con respecto a la capacidad de las OSC de Nicaragua por influir en la política pública, se mantiene alta, a diferencia de los resultados esperados de acuerdo a la hipótesis planteada.

Ello, junto con el resto de los resultados obtenidos, corrobora la importancia de intentar explicaciones sobre los resultados de este país. La siguiente sección da cuenta, de manera somera, de algunas explicaciones plausibles a estos resultados.

4.5 Algunos apuntes sobre los resultados de Nicaragua

Como se observó a lo largo de este capítulo, en general podemos afirmar que existe cierta congruencia entre la tipología de democracia desarrollada a partir de la calidad del régimen y la percepción de las OSC y los actores estratégicos en torno a su impacto en política pública. Ello parece cierto en todos los casos excepto para el de Nicaragua en donde, pese a ubicarse en un nivel democrático bajo y considerarse para este estudio dentro del grupo de regímenes híbridos, los resultados no resulta necesariamente consistente con ello. En su momento se mencionaron dos posibles explicaciones: una relacionada con un problema de la representatividad de la muestra, es decir que ésta no necesariamente refleja la realidad del país; y otra relacionada con características históricas particulares del país. En esta sección se abordará de manera muy somera ambas posibilidades para, en su caso, enfocar la problemática interpretativa que pudiese dar lugar a investigaciones posteriores.

4.5.1 La muestra de las organizaciones en Nicaragua

Al igual que el resto de los países en estudio, no existe en Nicaragua un censo exacto del número de organizaciones sin fines de lucro presentes en el país y, como se observó en la clasificación de las organizaciones encuestadas de acuerdo con la causa que albergan, en el caso nicaragüense la distribución de

las actividades parece menor que en otros países. En esta sección se darán algunas líneas generales sobre la composición del sector en Nicaragua para, en su caso, descartar o enfatizar un problema de la muestra.

Cuadro 42. Clasificación de OSC en Nicaragua por línea de trabajo

Línea de trabajo	Menciones recibidas	Porcentaje
Incidencia política	196	82.4
Mujer / Género	145	60.9
Desarrollo local	130	54.6
Educación	130	54.6
Turismo	130	54.6
Servicios sociales	119	50
Salud	118	49.6
Derechos humanos	117	49.2
Extensión comunitaria	114	47.9
Promoción social	112	47.1
Medio ambiente	110	46.2
Consultoría/asesoramiento	108	45.4
Desarrollo rural	107	45
Juventud	103	43.3
Incidencia y cabildeo	98	41.2
Políticas públicas	95	39.9
Difusión / Comunicación	94	39.5
Capacitación	86	36.1
Programas de educación	85	35.7
Infancia	81	34
Promoción	78	32.8
Derechos civiles	75	31.5
Crédito / microcrédito	70	29.4
Microempresas	64	26.9
Cultura / Recreación	61	25.6
Forestación	57	23.9
Vivienda	52	21.8
Nutrición	49	20.6
Tecnologías apropiadas	48	20.2

Fuente: IDC, 2006⁴⁵

Al hacer el análisis sobre el porcentaje de OSC encuestadas a través del ISC y que respondían haber impulsado una política pública, llamó la atención la alta proporción de OSC nicaragüenses que respondieron afirmativamente. Si bien la muestra utilizada para este análisis es pequeña, una investigación

⁴⁵ La pregunta es multivariada, por lo que el porcentaje representa el total de la muestra que hizo mención de cada una de las causas con respecto a las que no mencionaron la causa. Por ejemplo, para el caso de la Incidencia Política, el 82.4% de las OSC la mencionaron mientras que el 17.6% de la muestra no lo mencionó.

realizada en el año 2006 en Nicaragua, con una muestra mayor, arrojó resultados similares, como se puede observar en el cuadro anterior.

En cuanto a las redes entrevistadas, el porcentaje de mención con respecto a su objetivo principal dio los siguientes resultados:

Cuadro 43. Clasificación de redes de OSC por línea de trabajo

Línea de trabajo	Menciones recibidas
Incidencia	60%
Servicios de información	47%
Capacitación, entrenamiento	47%
Defensa de derechos / Advocacy	40%
Representación	34%

Fuente: ICD, 2006

Estos resultados muestran que, al parecer, efectivamente hay una concentración de actividades de las OSC de Nicaragua en torno a temas públicos y la mayor parte tanto de las OSC como de las redes perciben que una de sus actividades principales es la incidencia en asuntos públicos.

En cuestión de la especificación temática, independientemente de la incidencia como actividad fundamental, también hay una congruencia entre la proporción de temáticas declaradas por las OSC encuestadas con el desarrollo histórico de este sector en Nicaragua. Existen tipos de organizaciones que definitivamente han tenido mayor impacto a lo largo de los años, tal es el caso de los sindicatos y cooperativas, las cuales fueron fuertemente impulsados durante la gestación del movimiento sandinista y la consolidación del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) como organismos legitimadores de su actuación. Incluso durante la década de los 90, cuando el Frente perdió el poder ante la Unión Nacional Opositora (UNO), con Violeta Chamorro, estas organizaciones fungieron como catalizadores para reorganizar fuerzas al interior de la sociedad y la escena pública.

Las organizaciones feministas y estudiantiles comenzaron a desarrollar un frente importante en contra del régimen de Anastasio Somoza Debayle en los setenta y tuvieron un papel fundamental para la consolidación del FSLN en

el poder. Cuando los sandinistas pierden la presidencia, las organizaciones feministas mantuvieron un fuerte posicionamiento público, muchas veces abiertamente allegado al grupo político que le dio origen. En la actualidad, por el contrario, muchas de ellas han tenido enfrentamientos abiertos con el gobierno de Daniel Ortega, quien ha hecho declaratorias e incluso iniciado procesos penales en contra de organizaciones tales como el Movimiento Autónomo de Mujeres y la Red Contra la Violencia hacia las Mujeres⁴⁶.

Otra categoría que llamaba la atención en el análisis de la distribución de las OSC nicaragüenses fue la presencia de redes. Nuevamente, el mapeo de las OSC en Nicaragua muestra que, efectivamente, las organizaciones parecen estar fuertemente organizadas en redes y que éstas no necesariamente son temáticas, pueden ser coyunturales o multi-causales. Resulta un mecanismo de colaboración común entre las OSC del país quizás aprendido durante la paulatina unión de la sociedad civil en contra del régimen de Somoza. A través de las 238 organizaciones entrevistadas en el citado mapeo de las OSC, fueron mencionadas más de 400 redes; el 82% de las OSC respondió que pertenece a una red y poco más del 70% pertenece a más de una red.

Así, el cruce de información de la muestra utilizada para la implementación del Índice de Sociedad Civil en Nicaragua con otros estudios – particularmente el Mapeo y caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Nicaragua (ICD, 2006) – deja ver que la muestra sí es concordante con las características del sector en el país y que, en ese sentido, la explicación sobre su alta percepción de incidencia pese al bajo nivel democrático de su régimen, debe buscarse en otras razones. Por ello la siguiente sección hará un breve recuento de las condiciones históricas más importantes vividas por las OSC de este país, así como las características del marco institucional en el cual se desenvuelven en la actualidad, con el fin de dar ciertas pistas sobre los resultados obtenidos a lo largo de esta investigación.

⁴⁶ <http://cemujer.wordpress.com/noticias/page/2/>, consultado el 12 de diciembre, 2010

4.5.2 Desarrollo de la Sociedad Civil en Nicaragua

Como ya se mencionó, el movimiento sandinista generado para derrocar a Somoza tuvo fuertes raíces ciudadanas, que fueron potencializadas durante el gobierno del FSLN. El Frente desarrolló una estructura corporativista fuerte en la cual sindicatos, cooperativas y demás asociaciones, más bien de corte gremial, eran incluidas como parte de la maquinaria del sistema para llevar a cabo los objetivos del movimiento. Al tiempo, se gestaron leyes que pretendían controlar movimientos de estructura más ciudadana por miedo a que éstos se relacionaran con organizaciones internacionales contrarrevolucionarias. En este sentido, en 1979 se abrió un registro obligatorio en el Ministerio de Justicia para las organizaciones sin fines de lucro, el cual pasó en 1988 al Ministerio del Interior. “Según las estimaciones realizadas, el triunfo de la revolución sandinista hizo que de poco más de un centenar de organizaciones sindicales en el período inmediatamente anterior, se pasara durante la década de los años 80 a 5.736 sindicatos organizados en varias centrales” (*Loc. cit.*). También se registraron varios partidos políticos y organizaciones religiosas no católicas para contrarrestar la fuerza de la Iglesia Católica.

Más allá de las organizaciones de corte corporativistas, hubo un bajo registro de otro tipo de organizaciones, pero sí fue un periodo de intensa movilización a través de la estructura de los movimientos sociales. Durante la década de los 80 también se desarrolló un proceso de demanda de autonomía por parte de las comunidades étnicas ubicadas en la costa atlántica del país. En un principio éstas se encontraban alineadas con el sandinismo; sin embargo, durante toda la década tuvieron enfrentamientos abiertos con el gobierno para buscar la autonomía de sus regiones, mismo que fue apoyado por los Estados Unidos de Norteamérica que se oponía a las políticas del gobierno sandinista. Tras años de lucha, finalmente en 1987 el gobierno decidió reconocer el carácter autónomo de dichas comunidades, consolidadas en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) y la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN).

[...] Uno de los mecanismos de interacción Estado – sociedad más notorios

fueron los cabildos territoriales y sectoriales que se realizaron posteriormente a las elecciones de 1984 con la intención de promover la participación directa de la ciudadanía en la elaboración de la Constitución Política promulgada en 1987, la cual sigue vigente con algunas reformas realizadas en períodos de gobiernos sucesivos. Para este proceso también se realizó un proceso de consulta con partidos políticos, organizaciones populares y gremiales (Largaespada, 2008: 37)

Inicia la década de los 90 con la pérdida de poder por parte del FSLN. La nueva alineación en el gobierno produjo cambios también en su relación con la sociedad civil; uno de los primeros indicadores de ello fue el aumento sustantivo de organizaciones registradas en el padrón gubernamental. En 1992 se aprobó la Ley N° 147, creada para regular a las organizaciones sin fines de lucro:

La Ley N° 147 establece que la personalidad jurídica de las asociaciones civiles sin fines de lucro será otorgada y cancelada por decreto de la Asamblea Nacional. La ley regula también el proceso de inscripción y registro de la personalidad y los mecanismos de fiscalización y control. Le corresponden esas funciones al Departamento de Registro y Control de Asociaciones del Ministerio de Gobernación (*Ibid.*, 100).

El proceso de inscripción al padrón generado por esta ley cobró especial importancia durante la década de los 90, coincidiendo con la efervescencia de las OSC. El mismo documento (*op. cit.*, IDC, 2006) cita algunas de las razones desarrolladas por diversos estudios para explicar esta efervescencia, entre ellas se destaca: 1) la necesidad de las organizaciones cercanas al FSLN de diversificar estrategias para continuar teniendo protagonismo en la esfera pública tras su derrota en las elecciones nacionales; 2) los incentivos generados por las agencias internacionales para el registro de las OSC con la finalidad de canalizarles directamente sus recursos, 3) la búsqueda de mayor control del Estado hacia las OSC.

La Ley ha sido duramente criticada por no contar con un marco conceptual suficientemente desarrollado y sujetar una serie de actores diversos bajo la misma estructura; sin embargo, hay un reconocimiento general de que la mayor parte de las OSC se encuentran inscritas a su padrón, si bien algunas han decidido no hacerlo por convicciones políticas o miedo a represalias.

A partir de la pérdida del poder político del FSLN, se observan dos fenómenos encontrados. Por un lado, el incremento del poder de la iglesia católica y su reposicionamiento como actor estratégico en la vida política y social del país. Por otro lado, la creciente autonomización de los movimientos feministas del sandinismo, con nuevas demandas y una marcada contraposición a la doctrina católica. A la fecha el movimiento feminista, estructurado en varias redes de OSC, sigue siendo un actor protagónico de la sociedad civil en el país y ahora enfrenta además la política restrictiva del gobierno nacional.

Tempranamente, en enero de 1992, el Encuentro Nacional de Mujeres Nicaragüenses “Unidas en la Diversidad” derivó en la constitución de cinco nuevos espacios de articulación: la Red de Mujeres contra la Violencia, la Red de Mujeres por la Salud María Cavallieri, la Asociación de Mujeres Profesionales por la Democracia en el Desarrollo, la Red de Mujeres por la Educación, y la Red de Mujeres por los Derechos Sexuales y Reproductivos. Otro hito importante lo constituyó la formación de la Coalición Nacional de Mujeres, integrada por representantes de los partidos políticos durante el proceso electoral de 1996, agrupamiento que elaboró una Agenda Mínima con reivindicaciones básicas de las mujeres y la exigencia de una mayor participación en la vida nacional (*Ibid.*, 92).

Si bien el movimiento feminista es representativo de este periodo, en general se pudo observar la paulatina autonomía de las diversas OSC con respecto a los partidos políticos. De acuerdo con un estudio de Sofía Montenegro (*Apud*, IDC) desde principios de la década de los 90 y hasta 1997, la movilización y los enfrentamientos entre OSC y gobierno fueron frecuentes y fuertes.

Para finales de la década, el FSLN cambia de estrategia y busca la negociación con otras fuerzas políticas, particularmente con el Partido Liberal Constitucionalista, quien se encontraba a la cabeza del ejecutivo. Este pacto trajo consigo reformas constitucionales para debilitar las atribuciones del ejecutivo y crear un sistema bipartidista. Se inició además un fuerte hostigamiento hacia las OSC y restricciones fiscales bajo el pretexto de que no cumplían con la Ley No. 147.

El paso del Huracán Mitch en 1998 dio un nuevo impulso a las demandas de las OSC que, habiendo aprendido de experiencias anteriores sobre el

manejo del gobierno en desastres naturales, trabajaron en conjunto para fiscalizar el uso de los recursos públicos, creando la Coordinadora Civil, que tenía como uno de sus principales objetivos dar seguimiento al financiamiento proveniente de la cooperación internacional. Pero también buscó desacelerar la implementación de las políticas de liberalización económica. Pese a los esfuerzos, la coordinadora no tuvo la capacidad de incidir en esta temática.

Sin embargo, el peso de la cooperación internacional y las constantes demandas de las OSC permitieron que para finales de la década de los 90 e inicios de la primera década del siglo XXI, se lograra la apertura de numerosos espacios de diálogo e incidencia de las OSC a escala nacional, pero particularmente a escala local. Ejemplo de ello son la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), la Ley de Participación Ciudadana, la Ley de Municipios, la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, el Plan Nacional de Educación, la Ley General de Salud, la Estrategia Reforzada para el Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza (ERCERP), el Programa de Apoyo al Seguimiento y Evaluación a la ERCERP (PASE). Leyes en las cuales se institucionaliza la participación de las OSC para la toma de ciertas decisiones, la cual va más allá del ámbito de la consulta pues en muchas ocasiones las acciones derivadas de éstas deben ser aprobadas por los organismos de participación constituidos por las OSC. (*Ibid.*, 96).

La apertura de estos espacios ha sido francamente diferenciada a escala nacional y local. Mientras que en el primer ámbito los espacios han sido más bien de carácter consultivo y con poca capacidad de incidencia, no ha ocurrido lo mismo a escala local, en donde las OSC han logrado una participación activa y que buena parte de sus propuestas sean tomadas en cuenta e integradas en políticas públicas, particularmente en los temas de Educación y Salud.

El ámbito subnacional se divide en departamental, municipal, y regional para el caso de las regiones autónomas de la Costa Atlántica. A nivel departamental existen los Consejos de Desarrollo Departamental (CDD) los cuales por definición tienen un carácter consultivo y participativo, sirven para asegurar una efectiva coordinación, seguimiento y evaluación de planes y proyectos de inversión dirigidos al desarrollo territorial (Artículo 47. Ley de Participación

Ciudadana). Hasta el año 2006 existían comités de desarrollo departamental en la mayoría de los departamentos y en las dos regiones autónomas de la Costa Atlántica en donde se crearon los Comités de Desarrollo Regional. (Largaespada, *Op. cit.*, 43)

En los últimos años, el gobierno de Daniel Ortega, ha identificado cierto tipo de organizaciones como conflictivas para el régimen, tal es el caso de muchas organizaciones feministas y de derechos humanos.; ello en gran medida por escándalo en el que se vio envuelto el presidente cuando su hijastra, Zoilamérica Narváez, le denunció en 1998 por abuso sexual, cuando Ortega era diputado y se amparó en su fuero. Narváez recibió apoyo por parte de grupos feministas y defensores de derechos humanos (Terra Colombia, septiembre 26, 2008; www.terra.com.co, consultado el 28 de diciembre, 20101).

Esta situación ha generado una percepción compleja de la situación de la sociedad civil nicaragüense frente al Estado. Por un lado, el andamiaje legal e institucional ha contribuido a contar con espacios de diálogo e interacción entre los sectores, ello ha sido particularmente importante en ciertas temáticas, como la salud a escala nacional⁴⁷ y en muchas otras temáticas a escala local. En lo que va de la década las OSC han logrado importantes cambios en política pública a escala local. Además se observa que cuentan con un alto grado de experiencia en ello y que el tema de la incidencia en política pública es reconocido por las OSC como prioritario, tal como se pudo ver en las estadísticas anteriormente presentadas.

Por otro lado, las OSC argumentan que el propio presidente y los partidos políticos a escala nacional no respetan los acuerdos con las OSC y que se ha utilizado la Ley No. 147 como un mecanismo de control a las actividades de las mismas. La mayoría de las OSC actúan colectivamente, lo cual les ayuda a fortalecer sus demandas y en general la población del país tiene confianza hacia las OSC. Éstas, además, cuentan con apoyo y financiamiento externo, lo cual probablemente las empodere frente a otros actores estratégicos.

⁴⁷ El Ministerio de Salud es la entidad gubernamental con más convenios firmados con OSC. De las OSC muestreadas en el estudio del IDC el 14% del total tiene firmado convenio con este Ministerio.

A manera de conclusión, existen ciertas hipótesis que pueden dar luz sobre los resultados observados para el caso de Nicaragua, donde la percepción de las OSC en torno a su incidencia en política pública fue más alta de lo esperado de acuerdo a la calificación democrática del régimen:

- 1) Cuentan con un marco legal e institucional que en gran medida les otorga espacios de interacción con los actores gubernamentales (si bien la principal ley que les enmarca ha sido sujeta de duras críticas fundamentalmente por haberse utilizado como un instrumento restrictivo).
- 2) A lo largo de los últimos 8 años lograron una incidencia efectiva, particularmente a escala local, y es hasta el inicio del gobierno de Daniel Ortega que ello se ha visto disminuido sobre todo a escala nacional.
- 3) Las OSC en Nicaragua cuentan con trayectoria y experiencia en política pública y la consideran uno de sus principales objetivos, por lo que es factible que cuenten con estrategias que hayan resultado exitosas para lograr la incidencia.
- 4) En general, las OSC cuentan con autonomía financiera por parte del Estado y son apoyadas a través de la Cooperación Internacional y es probable que muchas de estas instituciones les brinden un soporte que las ayude a empoderarse frente a otros actores.

Pese a estas circunstancias es evidente que hay organizaciones que están siendo sujetas a presiones y violaciones a sus derechos a partir de las políticas de persecución del actual gobierno, muchas de ellas con una larga trayectoria de impacto en la sociedad, como las feministas y de derechos humanos. El hecho de que la mayor parte de las organizaciones formen parte de redes puede generar que a corto o mediano plazo, cada vez más organizaciones sientan las repercusiones de estos conflictos. Lo cierto es que la situación de las OSC en Nicaragua es compleja y puede tornarse crítica en breve si el hostigamiento del gobierno nacional se mantiene. Si bien parece ser una sociedad movilizadora y sensibilizada a participar en acciones colectivas, la

interacción gubernamental pudiera llegar a ser un factor que desincentive la continua participación ciudadana y que el involucramiento en OSC se perciba cada vez más como una práctica riesgosa. En ese sentido, aunque la percepción actual de incidencia en política pública se mantiene alta, ello tendría que corroborarse con la actual capacidad de las OSC de oponerse al régimen de Ortega y pese a ello lograr cambios legislativos o en políticas públicas.

A lo largo de este capítulo se desarrollaron herramientas cuantitativas que dieran cierto sustento a la hipótesis planteada en la tesis. Si bien desde un inicio se presentaron las limitantes de estas herramientas, particularmente porque se trata de un análisis de percepción y porque no se puede asegurar que las muestras de OSC sean representativas, el fin de este ejercicio era esbozar un análisis que dé pie a posteriores investigaciones en torno a la importancia de la participación de las OSC en la hechura de políticas públicas de los países en Latinoamérica.

Este análisis dejó ver que al parecer sí existe una consistencia particularmente en lo que refiere a la percepción de los países ubicados en los extremos de la tipología; es decir que en la mayoría de los reactivos analizados las OSC de Uruguay sí perciben una alta incidencia en política pública mientras que sus contrapartes en Venezuela perciben una baja incidencia. Los resultados no son necesariamente igual de homogéneos para el caso de México y Argentina, sin embargo, entre ambos países existe consistencias en las distribuciones de sus respuestas. Entonces, puede pensarse en comportamientos y condiciones similares para este par de países, categorizados en una misma tipología de acuerdo a las características presentadas en el análisis de sus regímenes.

Finalmente, desde un inicio se identificó a Nicaragua como un reto interpretativo debido a que, pese a que la calidad democrática presentada en los índices utilizados en el capítulo tres fue bastante baja, la percepción de las organizaciones no era necesariamente concordante con ello.

Para enfrentar este reto se analizaron dos posibles explicaciones: la primera es que la muestra de OSC no reflejara verdaderamente la situación de

las OSC en el país y la segunda que la sociedad civil organizada sí cuentan con un nivel alto de incidencia pese a la calificación de su régimen. Tras descartar la primera explicación con base en análisis tanto de la propia encuesta como de otros estudios realizados, profundizamos en las razones históricas y políticas que podrían ayudar a explicar esta situación y se presentaron algunas posibles explicaciones a ello, sin el afán de que fueran exhaustivas pero sí que alentaran un análisis más detallado sobre las condiciones de la sociedad civil en este país y, sobretodo, alertaran sobre los riesgos que las OSC están enfrentando en este país debido a la política del actual gobierno.

Más allá de la demostración de la hipótesis presentada, el análisis también tenía como objetivo dar cuenta de la situación particular en la que se encuentra México con respecto a otros países, con la finalidad de mostrar la aun precaria participación de la sociedad civil organizada en nuestro país. El siguiente y último capítulo profundizará en la percepción de incidencia de las OSC en México a partir de preguntas que se hicieron específicamente para el caso y que, por lo mismo, no son capaces de ser comparadas con los demás países en estudio. Posteriormente presentaremos algunas propuestas de políticas que pueden ayudar a consolidar la actuación de las OSC en México.

Capítulo V: Propuestas de políticas para el fortalecimiento de incidencia de las OSC en México

El capítulo anterior presentó el análisis de la percepción de OSC y actores estratégicos externos con respecto a la incidencia de las organizaciones en políticas públicas. Para los casos extremos –Venezuela como ejemplo de un régimen híbrido y Uruguay como representante de una democracia consolidada– quedó más clara la percepción de incidencia; sin embargo para los casos de Nicaragua, México y Argentina los resultados no fueron tan contundentes, particularmente en el caso nicaragüense, para el cual se llevó a cabo un análisis específico. En el caso de México y Argentina –ambos catalogados como democracias incompletas– en casi todas las ocasiones se mantuvieron entre los casos extremos y presentaron similitudes entre ellos.

Existe, sin embargo, un fenómeno interesante con respecto a la situación de las OSC en México. Pese a que los resultados muestran, en similitud con Argentina, que parece haber ciertas ventanas de oportunidad para la interacción entre OSC y gobierno, y que en muchas ocasiones las propuestas de las OSC son escuchadas e incluso aprobadas, resultó ser el país con menor percepción en la participación de OSC en formulación de propuestas de políticas. Vale la pena cuestionarse por qué si parece que existe al menos un piso para la incidencia de las organizaciones aun son pocas las organizaciones en México que realizan propuestas al respecto. Ello dará paso a proponer ciertas políticas y circunstancias que contribuyan a revertir esta situación.

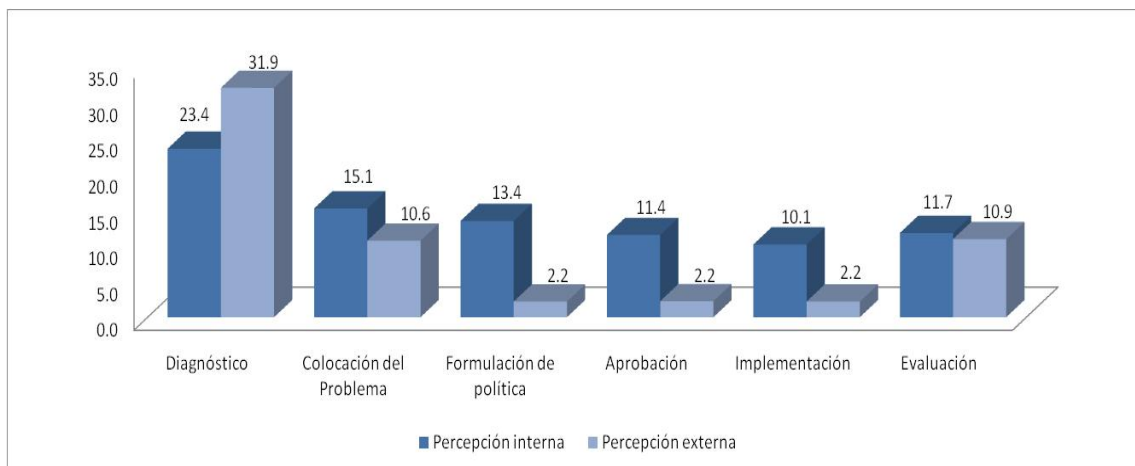
Este último capítulo profundizará en el análisis de percepción realizada a partir de algunas preguntas que sólo fueron integradas en el cuestionario para las OSC y actores estratégicos de México. Finalmente, se presentarán propuestas que buscan fomentar la participación de OSC en la política pública del país.

5.1 Características de las OSC en México

A través de la encuesta a OSC y actores externos, fue posible captar un mayor nivel de detalle de la sociedad civil mexicana con respecto a su relación con el gobierno y su percepción de incidencia en política pública. En cuanto a la participación de las OSC en la política pública del país, cerca del 60% de las OSC encuestadas respondieron no haber tratado de incidir en política pública alguna, lo cual refleja el carácter privado que muchas de ellas han sostenido debido, probablemente, a que siguen atendiendo cuestiones de carácter asistencial y de caridad mucho más que temáticas de carácter político que buscan la incidencia en políticas públicas.

Con respecto a la percepción, tanto de las OSC como de los actores estratégicos externos, en torno al momento en que las organizaciones poseen más capacidad para la incidencia, el resultado es el siguiente:

Gráfica 8. Incidencia en el ciclo de políticas públicas



Fuente: Encuesta a OSC y Actores externos del Índice de Sociedad Civil

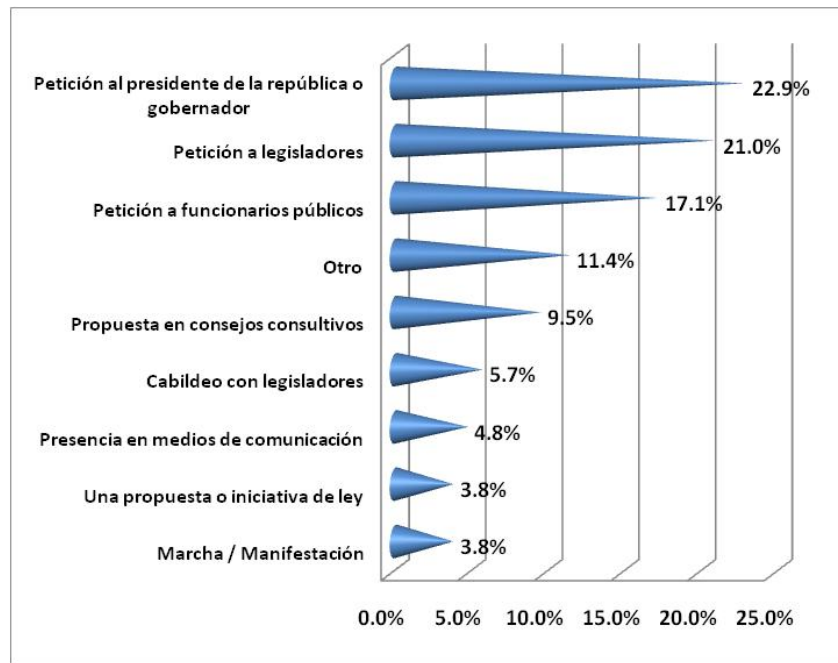
La percepción interna refleja la respuesta de las OSC en torno a su incidencia en las diversas etapas del ciclo de políticas públicas, mientras que la externa se refiere a la impresión que los actores estratégicos externos tienen con respecto a la participación activa de las OSC en las fases del ciclo. Es posible observar que las OSC tienen una percepción de incidencia un poco

mayor en todo el ciclo con respecto a la de los actores estratégicos, quienes básicamente ubica la incidencia de las OSC en la fase del diagnóstico, colocación del problema y evaluación de la política. Las OSC también concentran su percepción de mayor incidencia durante las dos primeras fases del ciclo, si bien consideran que tienen algún nivel de incidencia durante la formulación y evaluación de la política.

Este resultado es congruente con la existencia de una democracia incompleta en la cual existen ciertos espacios para la interacción entre actores pero no necesariamente se han abierto todos los canales de participación, ya sea por falta de mecanismos o interés por parte de la administración pública o bien por la poca capacidad organizativa de la sociedad civil. Sea como fuere, las fases en las que ahora se concentra la percepción de incidencia coinciden con un régimen que sigue planeando sus políticas de arriba hacia abajo y que abre la participación a la consulta, vuelve a cerrar el proceso en el diseño y formulación para volver a abrir cuando se trata de legitimar el proceso por medio de la evaluación.

Ahora bien, para que se logre una participación activa por parte de la sociedad civil ésta debe estar preparada para intervenir y conocer los mecanismos oportunos para el acercamiento con gobierno, lo cual no necesariamente se cumple dada la diversidad de orígenes de las OSC y la brecha existente entre aquellas que han mantenido un esquema cerrado a la participación pública, desarrollado durante la etapa del régimen corporativista del PRI (Partido de la Revolución Institucional), y aquellas otras que se crearon en gran medida como reacción a ello. La siguiente gráfica da cuenta de los mecanismos de incidencia que las OSC suelen utilizar.

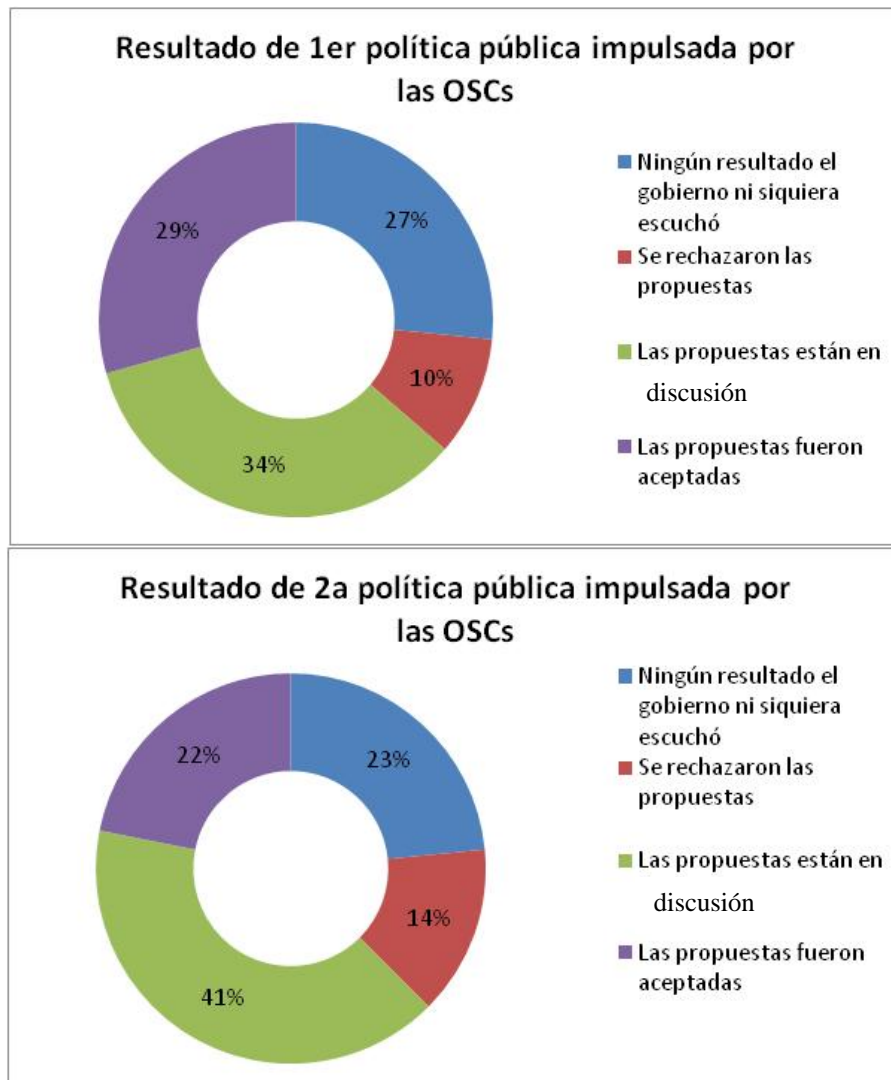
Gráfica 9. Mecanismos utilizados por las OSC para la incidencia



Fuente: Encuesta a OSC del Índice de Sociedad Civil

La mayor parte de las organizaciones realizan una petición directa al representante del poder ejecutivo, siendo el segundo mecanismo más utilizado la petición a los legisladores y en tercer lugar a los funcionarios públicos. Son pocas las propuestas a través de los Consejos Consultivos, la presencia en medios de comunicación o la elaboración de una iniciativa de ley. Ello deja ver que los mecanismos utilizados por las organizaciones son precarios y poco institucionalizados, siguen limitados a la actuación personal de los representantes de las OSC con los de gobierno, lo cual complica el establecimiento de reglas del juego que además puedan ser iterados, independientemente de la persona que represente tanto a la OSC como el de los poderes de gobierno.

Gráfica 10. Respuesta de las propuestas de políticas hechas por OSC



Fuente: Encuesta a OSC del Índice de Sociedad Civil (Civicus, 2009 – 2010)

Los resultados en relación con las políticas públicas impulsadas por las OSC dejan ver un clima de cierta incertidumbre; existe un porcentaje alto de propuestas rechazadas o que ni siquiera fueron tomadas en cuenta, similar al porcentaje de propuestas que se encuentran en discusión. El porcentaje de las aceptadas, si bien es bajo, no es despreciable.

Considerando este panorama, es claro que la baja participación y calidad de participación de las OSC mexicanas en política pública es un fenómeno

multicausal dentro del cual podemos identificar: 1. Los efectos de la cooptación de organizaciones ciudadanas por medio del corporativismo y el clientelismo, que dio pie a una serie de mecanismos de interacción perversos entre ciudadanos organizados y autoridades, minimizando la posibilidad de una relación autónoma entre las partes; 2. La concentración de OSC mexicanas en causas de asistencia y caridad que requerían poco involucramiento –y por consiguiente, poco enfrentamiento- con el gobierno, limitándose a actuaciones privadas y muy de la mano de actividades religiosas; 3. Escasa experiencia por parte de las OSC para la propuesta y exigencia de derechos, políticas y acciones que les fortalecieran como actores relevantes dentro de la arena pública.

Así las cosas, existe una combinación de ventanas escasas y poco institucionalizadas por parte del gobierno y una profesionalización y experiencia mínima por parte de la mayoría de las OSC en México que no se gestan bajo un ambiente revolucionario o dictatorial como fue en otros países de la región, sino de represión velada y libertad relativa, la suficiente para crear organizaciones que miran a lo público bajo una mirada de actuaciones privadas. Si bien cada día son más las organizaciones que desde su creación incorporan la noción de un trabajo público, y con ello la necesidad de la interacción con otros actores dentro de esta arena, incluyendo al gobierno, aun son escasas en comparación con aquellas que sostienen el modelo tradicional de sociedad civil y que van virando lentamente hacia el enfoque público.

Bajo este panorama, existen acciones puntuales a realizar para fortalecer la interacción de las OSC con el gobierno y para que las primeras sean capaces de participar en la toma de decisiones públicas. La siguiente sección presenta una propuesta enfocada a abordar la baja cantidad y calidad de la participación en políticas públicas de la sociedad civil organizada en México.

5.2 Propuesta de políticas

La sección presentará propuestas de políticas o acciones a seguir para el incremento en cantidad y calidad de incidencia pública de las organizaciones de la sociedad civil en México, tanto desde la perspectiva de arriba hacia abajo como desde las posibles acciones a instrumentar por parte de las organizaciones para modificar las relaciones hasta ahora guardadas con la administración pública federal⁴⁸.

5.2.1 Propuestas de políticas de arriba hacia abajo

a) Modificaciones a la Política de fomento

Las Organizaciones sin fines de lucro se rigen fundamentalmente por tres leyes: La Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de Sociedad Civil (febrero, 2004), la Ley de Impuestos sobre la Renta (Título III) y el Código Civil Federal. Adicionalmente, como cualquier entidad moral que emplee personas, están sujetas a la Ley Federal del Trabajo.

La Ley de Fomento crea tres entidades importantes: La Comisión de Fomento, El Consejo Técnico Consultivo y el Registro Nacional de OSC (el cual otorga la Clave Única de Registro o CLUNI). El primero se encuentra integrado por cuatro secretarías: La Secretaría de Desarrollo Social, representada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social o Indesol, cuya titular preside la Comisión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores; tiene por objetivo generar la política de fomento a las actividades de las OSC. El Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento está integrado por 9 representantes de OSC, 4 representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural, 2 representantes del poder legislativo (uno por cada cámara) y un secretario ejecutivo. Su objetivo es generar propuestas y dar consejos a la Comisión para el fomento de las OSC y es presidido por un representante de la Secretaría de

⁴⁸ Las propuestas de políticas a escala local sin duda representan un ámbito sustantivo y necesario de ser tomado en cuenta; sin embargo, dado que la unidad de análisis en esta investigación ha sido el país, nos concentraremos en propuestas a escala federal, sin minimizar los importantes efectos que este tipo de propuestas pudieran tener en el ámbito local.

Gobernación. Finalmente, el Registro Nacional tiene por objetivo crear un padrón de organizaciones de sociedad civil sujetas a recibir apoyo de dependencias públicas y es operado por funcionarios de Indesol.

Una de las facultades de la Comisión es involucrar a las demás dependencias federales para la creación de una política de fomento a las OSC. Hasta ahora, sus actividades principales han sido de comunicación y transparencia. Se encarga de sistematizar la información de los apoyos otorgados por parte de las dependencias para generar el “Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil” y tratar de llegar a acuerdos de trabajo con el Consejo Técnico Consultivo, el cual, hasta ahora sigue debatiendo en torno a la institucionalización del Consejo y los roles de los consejeros, sin lograr fijarse como un actor estratégico para la consulta de políticas públicas relacionadas con la sociedad civil.

Hasta ahora no se ha logrado establecer una política que, por un lado, facilite el trabajo de las dependencias federales cuando se trata de apoyar a OSC y, por otro, redunde en acciones que verdaderamente fomenten y fortalezcan a las OSC que tienen una correcta interacción con la administración pública y castigue o disminuya la posibilidad de interacción de aquellas que no han hecho un uso adecuado de los recursos materiales o económicos otorgados por el Gobierno Federal. Es decir, no existe un mecanismo que permita diferenciar a las OSC con intenciones positivas y ánimos de contribuir al desarrollo de la sociedad de aquellas que mantienen prácticas corporativistas o que hacen un mal uso de los recursos públicos, ello genera una selección adversa que desincentiva la participación de OSC con potencial de generar una buena interacción con dependencias federales y mantiene los incentivos para la participación pública de las que hacen un uso inadecuado de su relación con el gobierno.

En ese sentido, se propone la generación de un programa de intercambio de información entre las dependencias sobre la OSC que han participado con

propuestas de políticas claras y asequibles y han hecho buen uso de los recursos gubernamentales. El programa también pudiera considerar el intercambio de buenas prácticas en cuanto a los mecanismos de interacción con OSC y proponer esquemas de trabajo conjunto, que incluyan la medición de impacto de las contribuciones hechas por las OSC.

El desarrollo de un programa de esta naturaleza contribuiría a la participación de OSC en políticas públicas en dos sentidos: desarrollando incentivos positivos para la participación seria de OSC en política pública al generar un mecanismo de reconocimiento y un sistema de información para los tomadores de decisiones en torno a la seriedad y compromiso de trabajo de las OSC. Al tiempo, desincentivando la participación de OSC en actos de corrupción o que vayan en contra de los objetivos de la interacción pública al contar con mecanismos de señalización en torno a las mismas.

Cuadro 43. Propuesta de sistema de monitoreo

Fases de la política	Participación por parte de funcionarios públicos	Participación por parte de OSC
Diagnóstico	Comisión de Fomento	Redes de organizaciones, Consejo Técnico Consultivo
Colocación del problema en la agenda	Comisión de Fomento	Redes de organizaciones, Consejo Técnico Consultivo
Formulación de política	Comisión de Fomento	
Aprobación	Cámara de Diputados (Comisión de Participación Ciudadana) y Senadores	
Implementación	Indesol, Gobernación	
Evaluación	Instituto Federal de Acceso a la Información, Secretaría de la Función Pública	Consejo Técnico Consultivo

b) Sistema de Consejos de OSC en las diversas secretarías y dependencias

Algunas dependencias federales cuentan desde hace varios años con Consejos Consultivos en los cuales OSC participan periódicamente en reuniones para

opinar sobre ciertas políticas públicas; sin embargo, no todas están obligadas a contar con una figura de esta índole. En otros casos, aunque existen, no son convocados periódicamente o con la institucionalización necesaria para que pueda considerarse un órgano efectivo de consulta y propuestas de políticas. Tampoco existe una articulación entre los Consejos, tal que permita vislumbrar una política integral de participación de OSC en política pública a través de propuestas transversales.

Se propone generar un sistema de Consejos en todas las dependencias federales cuyos ámbitos de acción se encuentren relacionados con las 16 actividades reconocidas en la Ley de fomento. A su vez, los respectivos consejos se comunicarán con el Consejo Técnico Consultivo para expresarles sus inquietudes y propuestas con respecto a políticas de carácter más general.

A través de este sistema se pueden establecer criterios para la selección y mantenimiento de las OSC dentro de los consejos y se les brinde capacitación para la elaboración de propuestas efectivas de políticas públicas. La Comisión de fomento tendría a su cargo la operacionalización de dicho sistema así como su coordinación con las diferentes entidades participantes en él, mientras que el Consejo Técnico Consultivo, la articulación entre los Consejos y la colocación en la agenda pública de los temas más relevantes para las OSC.

Ello permitiría una capacitación gradual de las OSC en la hechura de las políticas públicas para elaborar contribuciones de calidad que sobrepasen la fase de problematización y posicionamiento en la agenda pública.

Cuadro 44. Propuesta para creación de Sistema de Consejos Consultivos

Fases de la política	Participación por parte de funcionarios públicos	Participación por parte de OSC
Diagnóstico	Comisión de Fomento	Redes de organizaciones, Consejo Técnico Consultivo
Colocación del problema en la agenda	Comisión de Fomento	Redes de organizaciones, Consejo Técnico Consultivo
Formulación de política	Comisión de Fomento	Consejo Técnico Consultivo
Aprobación	Cámara de Diputados (Comisión de Participación Ciudadana) y Senadores	
Implementación	Comisión de Fomento, Secretarías y Dependencias involucradas con las temáticas	Consejo Técnico Consultivo
Evaluación	Instituto Federal de Acceso a la Información, Secretaría de la Función Pública	Consejo Técnico Consultivo

5.2.2 Propuestas de políticas de abajo hacia arriba

Al inicio del capítulo se presentaron algunos resultados en torno a los mecanismos de interacción que suelen utilizar las OSC en México cuando buscan la incidencia en política pública. Éstos se siguen concentrando en la búsqueda de los representantes o funcionarios públicos mucho más que en el acercamiento sistemático e institucional por medio de propuestas de políticas o generación y modificaciones de ley.

Con la finalidad de incrementar la capacidad y calidad de incidencia de las organizaciones en México, se proponen dos acciones desde la sociedad civil que puedan modificar la actual interacción precaria entre OSC y gobierno federal.

- a) Compartir el conocimiento y experiencias de OSC que han tenido impactos importantes en política pública

Si bien existe una alta proporción de OSC en México con poca participación en la esfera pública, también es importante reconocer que en las últimas décadas

ha incrementado exponencialmente las organizaciones que tienen como uno de sus objetivos la incidencia pública. Algunas de éstas, que cuentan con un modelo semejante a los *think tanks* de EEUU, han logrado importantes impactos en política pública, basando sus propuestas en análisis y evidencias. Son organizaciones con fuerte experiencia en el uso y sistematización de la información pública así como en su vinculación con medios de comunicación.

Otro grupo importante de OSC con incidencia pública, sobre a todo a escala local, son las denominadas Fundaciones Comunitarias. Se tratan de organizaciones que trabajan a escala regional básicamente como intermediarias entre OSC que operan con beneficiarios directos y funcionarios públicos, donantes internacionales, etc. Algunas de las fundaciones comunitarias más fuertes en el país han sido constituidas por empresarios locales que aportan apoyo financiero y de vinculación con otros actores estratégicos. Si bien no cuentan con una profesionalización tan estricta como las OSC anteriores en materia de incidencia, sí poseen mucha experiencia en cuanto a su interacción con otros sectores.

Un acercamiento entre dichos grupos para elaborar una estrategia conjunta para compartir sus experiencias y prácticas exitosas con OSC interesadas en incrementar su capacidad de incidencia, contribuiría, por un lado, a la profesionalización de las OSC en esta materia. Por otro, a la generación de redes de políticas; a través de las cuales puede también incrementar la incidencia de las organizaciones, particularmente en las fases del ciclo en las que hemos demostrado que hay aun escasa participación de la sociedad civil.

- b) Incrementar la visibilidad de las acciones desarrolladas por las OSC para posicionarse mejor en la arena pública

El nivel de confianza de la población en general hacia las OSC en México es poco mayor al 60% (Cemefi, ICPCD, 2011); si bien es sustantivamente más alto en relación con otras instituciones –particularmente las gubernamentales– hay todavía un porcentaje alto de la población que no tiene confianza hacia estas organizaciones. Mucha de esta desconfianza se debe a la falta de información

sobre las acciones de las OSC y los beneficios sociales y económicos que conlleva su trabajo⁴⁹. La donación de tiempo y/o dinero a Organizaciones de la sociedad civil en México es en general bajo en comparación con otros países. Mientras que en Estados Unidos las donaciones de individuos constituyen el 70% de sus ingresos, en México este aporte difícilmente llega al 20% (The Center of Philanthropy at Indiana University, 2010)

El incremento de la visibilidad de las acciones de las OSC es fundamental para el posicionamiento de éstas como actores fuertes e importantes dentro de la arena pública. Para ello es necesaria la profesionalización de las organizaciones para el desarrollo de estrategias diferenciadas de acercamiento con públicos de interés. También es fundamental la generación de indicadores de impacto social, económico y político, así como alianzas estratégicas con el sector empresarial y los medios de comunicación para darse a conocer. Nuevamente, son las organizaciones de segundo y tercer piso –tales como las comunitarias y las llamadas redes de redes, quienes pueden ayudar al desarrollo de estos indicadores y a transmitir el conocimiento para su elaboración y aplicación en todo tipo de instituciones.

En las últimas décadas, la Sociedad Civil en México ha incrementado su actuación en el espacio público y su interacción con otros actores, como el gobierno y las empresas; sin embargo, sus condiciones son aun precarias y en muchas ocasiones no es claro su horizonte para posicionarse como un actor estratégico en la toma de decisiones públicas. Ello se debe, por un lado, a la falta de una política de fomento de sus actividades que se entienda como complementaria a la política social y que logre una comunicación y cooperación intersectorial para hacer políticas congruentes y de impacto. También existe una falta de conocimiento y capacitación de buena parte de las organizaciones para interactuar con otros actores públicos bajo el esquema de un régimen democrático que –tal como se vio en la sección dedicada al análisis de la

⁴⁹ Existen aun pocos indicadores que midan a escala nacional la contribución del sector. Uno de los más importantes es la Cuenta Satélite de Instituciones sin fines de Lucro (ISFL) elaborada por el INEGI, en la que se puede apreciar que las ISFL de apoyo a terceros, lo que aquí hemos denominado OSC, contribuyen con el 0.98% del PIB. (INEGI, 2011).

democracia en los países estudiados en este trabajo– aun presenta deficiencias sustantivas en ámbitos tales como el control de la corrupción, la rendición de cuentas y esquemas de participación para la ciudadanía organizada en la toma de decisiones públicas.

Podemos observar, entonces, que la percepción de incidencia de las OSC en políticas públicas parece ser acorde con las características inherentes al tipo de democracia bajo la cual se clasificó México. La cuestión no es menor pues en gran medida involucra percepciones tanto de funcionarios públicos y representantes del gobierno como de los integrantes de la sociedad civil en torno a la función de las mismas, su importancia en el desarrollo del país y los mecanismos por medio de los cuales se pueden llegar a desarrollar políticas públicas que tomen en cuenta su experiencia y conocimiento. Ello, aunado a los incentivos generados por los tiempos políticos y las instituciones de gobierno, imposibilita premiar a buenos representantes o castigar a los malos e incentiva una alta movilidad de funcionarios públicos. Ello constituye un panorama complejo que amerita la búsqueda de soluciones muy puntuales y propuestas concretas de políticas que logren fortalecer a la sociedad civil y generen espacios institucionales de interacción e incidencia entre los diversos actores.

El avance en estos cuatro puntos ayudará a la consolidación de las organizaciones de sociedad civil en México y contribuirá a su posicionamiento como un actor estratégico y fundamental en la toma de decisiones públicas, no sólo por el importante conjunto de población que representan, sino por los incentivos que generan para identificar a las OSC confiables, consistentes, que proponen y brindan soluciones efectivas a los problemas del país. También porque busca el acercamiento entre la propia sociedad civil para su profesionalización, crecimiento y generación de alianzas con otros sectores.

La posibilidad de llevar a cabo estas propuestas depende de varias cuestiones. Para las dos planteadas de arriba hacia abajo requiere un trabajo de cabildeo interno al interior de la Comisión de Fomento para que al menos tres de las cuatro Secretarías que la conforman acepten la generación de los sistemas propuestos y posteriormente el cabildeo con el poder legislativo. En

cuanto a lo primero, las propuestas tienen la ventaja de no modificar el balance de poder al interior de la Comisión, particularmente no interviene con el trabajo de la SHCP, quien siempre se ha mantenido como la entidad más recalcitrante a los cambios. El principal riesgo consiste en los cortos plazos políticos, dada la cercanía de las elecciones federales para el líder del ejecutivo. Por otro lado, algunos funcionarios de la Comisión desean blindar sus respectivas dependencias ante el posible cambio de partido, por lo que pueden encontrarse más receptivos a propuestas prácticas y que se puedan implementar en un periodo de tiempo corto.

Para el Consejo Técnico Consultivo el reto es mayor pues debe aprender a auto-constreñirse, particularmente en lo que refiere a la actuación de los consejeros anteriores (que hasta ahora han tenido la facultad tácita de intervenir en las decisiones del mismo aunque su periodo de funciones haya concluido). También deben aprender a dar cabida a nuevos actores y disminuir la rotación de los consejeros, pues siguen representando a las mismas organizaciones, lo cual es negativo al menos en dos aspectos: los cotos de poder parecen consolidarse en lugar de abolirse, generando el riesgo del anquilosamiento de esta figura y la pérdida de legitimidad como representante de los intereses de la sociedad civil. De hecho, estos riesgos son ya una realidad.

Debe, por otro lado, asumir su rol de consejeros y limitar su interacción con la Comisión de fomento y la Comisión de participación ciudadana de la Cámara de Diputados, a un rol más conciliador, que no pasivo, donde ambas comisiones les vean más como aliados y generadores de propuestas tangibles. Actualmente el Consejo está en procesos de cambios de consejeros; de utilizar el momento oportunamente, la reconfiguración de éste es posible y con ello se abre una ventana de oportunidad para su consolidación como actor público relevante.

Finalmente, la probabilidad de éxito de las propuestas también dependerá de un diseño de política adecuado y que considere desde el inicio mecanismos para medición de impacto y estandarización de la información que por parte de las distintas dependencias requerirán los sistemas propuestos.

Para ello es fundamental contar con OSC especialistas en el análisis y elaboración de políticas públicas y una adecuada sistematización de prácticas exitosas tanto de sistemas para compartir información como de sincronización de consejos de OSC.

En esta tarea son relevantes las organizaciones con experiencia en la formulación de propuestas de políticas y el sector académico, que pueda ayudar a retroalimentarlas. Por ello, no sólo para estas propuestas sino para el posicionamiento de las OSC como actores estratégicos y con capacidad para elaborar propuestas de políticas, se propone acercar a OSC con experiencia en la materia con otras organizaciones que ya cuentan con un buen nivel de consolidación y han cubierto las necesidades básicas de sustentabilidad pero aun no desarrollan mecanismos adecuados y suficientemente profesionales para la interacción efectiva particularmente con el gobierno.

Conclusiones

La presente investigación buscó determinar una posible correlación entre el tipo de democracia y la percepción de las Organizaciones de sociedad civil en términos de su incidencia en política pública. Ello bajo la lógica que mientras más completa una democracia en su capacidad de garantizar los derechos humanos, minimizar la corrupción y permitir el involucramiento de más actores que los gubernamentales para la toma de decisiones, existe un mejor campo de desarrollo para que las OSC intervengan en la hechura de políticas públicas por vías legítimas y que ello tengan un impacto real en el país. Para ello se realizó un estudio comparado entre cinco países de América Latina: Argentina, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela.

El primer capítulo establece la pregunta e hipótesis de trabajo –a mayor nivel de democracia mayor es la percepción de las OSC en torno a su incidencia en las políticas públicas–; determina también la metodología e instrumentos de análisis así como las limitaciones y alcances de estudio. Propone el desarrollo de una tipología de democracias que permita analizar a los países de estudio a la luz de su correlación entre las características de su régimen y la percepción de las OSC en términos de incidencia en políticas públicas. El segundo capítulo trató las formas más usuales de interacción entre sociedad civil y gobierno, las estrategias gubernamentales para incluir actores externos al gobierno y los mecanismos más comunes de la sociedad civil para incidir en política pública.

Tomando en cuenta índices de democracia internacionales, en el tercer capítulo se desarrolló una tipología de regímenes: pleno, imperfecto o híbrido. El primero se refiere a un régimen que garantiza casi por completo los derechos humanos, protege el asociacionismo, los derechos de propiedad y tiene bajos niveles de corrupción; de los países en estudio, sólo Uruguay cumplió con las

características inherentes a este tipo de democracias. Las democracias o regímenes imperfectos han logrado grandes avances en términos de derechos humanos pero no logran garantizarlos al 100%; lo mismo ocurre con la garantía de la propiedad privada, aun tiene conflictos en términos de corrupción, Estado de derecho, seguridad de los ciudadanos; en este tipo de régimen fueron clasificados Argentina y México. Finalmente, los regímenes híbridos son aquellos que combinan ciertas características de las democracias –como sufragio universal, libre y secreto– con características de regímenes autoritarios, tales como cooptación en medios de comunicación, baja capacidad para garantizar los derechos humanos y de propiedad a todos los grupos de población; en este grupo fueron clasificadas Nicaragua y Venezuela.

Posteriormente, se presentó un análisis sobre los resultados de la encuesta aplicada a Organizaciones de Sociedad Civil en los cinco países estudiados. A través de cuadros de contingencia se presentaron resultados comparados sobre la percepción de las propias organizaciones con respecto al impacto de su trabajo en las temáticas sociales más representativas de los respectivos países, enfatizando los resultados relacionados con la percepción en torno a su incidencia en política pública. Si bien las preguntas al respecto no necesariamente profundizaron en las razones de la percepción o especificaron los mecanismos de incidencia utilizados por las OSC, dan un panorama general sobre las percepciones de los actores involucrados.

Pese a las limitantes del instrumento, fue posible observar que los tipos ideales extremos (regímenes plenos, por un lado, e híbridos por otro) cuentan con dos representantes, Uruguay y Venezuela, que sí observan la congruencia planteada en la hipótesis entre el tipo de régimen democrático y la percepción de incidencia de las OSC en política pública. En prácticamente todos los cruces hechos, las OSC de Uruguay reportaron una percepción mayor de impacto en política pública que el resto de los países, mientras observamos a Venezuela en el nivel más bajo. En el caso de México y Argentina, las pruebas estadísticas corroboraron cierta cercanía en los casos con respecto a la percepción de las OSC y los resultados presentados en los cuadros. También se observó que, en

general, ambos países presentaron una distribución de resultados que los ubicaba entre los obtenidos por Uruguay y Venezuela, corroborando en ese sentido que, si bien la percepción de las organizaciones no es tan alta como en un país con régimen pleno, sí es mayor que Venezuela, representante de un país de régimen híbrido. Nicaragua constituyó un reto interpretativo pues, pese a que los índices internacionales utilizados lo catalogaron como un país con características que hicieron colocarlo como un régimen híbrido, las percepciones resultaron más altas de lo esperado, por lo cual fue necesario hacer un análisis más detallado sobre esta situación.

Antes de realizarlo, se llevaron a cabo algunos cruces que pudieran demostrar si estos resultados no se debían al tipo de régimen sino a características propias de las OSC en los respectivos países; sin embargo, en términos generales, fue posible observar homogeneidad en la institucionalización de las OSC. Presentan, por ejemplo, niveles similares de personal remunerado y voluntario, un uso parecido de recursos tales como el acceso tecnológico, etc. Fue incluso posible observar que, salvo el caso nicaragüense, las OSC guardan una proporción similar de fuentes de financiamiento, ello fue particularmente cierto para el caso de Argentina y México. En el caso de Nicaragua llamó la atención la escasa dependencia económica hacia el gobierno en contraste con la fuerte aportación realizada por la cooperación internacional. También se hizo, para los cinco países, un breve análisis sobre la percepción de actores que, si bien son externos a las OSC, resultan estratégicos en su interacción con el ámbito público. Este sondeo dejó ver que la percepción general es que la incidencia de las OSC en política pública sigue siendo baja.

A partir de estos hallazgos, podemos retomar el cuadro presentado en el primer capítulo con respecto a la posibilidad de no rechazar la hipótesis planteada, con los siguientes resultados:

Cuadro 44. Resultado de la Investigación con respecto a la hipótesis

<i>Coincidencia con Hipótesis</i>	<i>Resultado</i>		
3 de 3 tipos de democracia coinciden con la percepción de incidencia planteada	Hipótesis rechazada	no	La percepción de las OSC es coincidente con la afirmación de la democracia como régimen garante de espacios para las OSC
2 de 3 tipos de democracia coinciden con la percepción de incidencia planteada	Hipótesis rechazada pero requiere de reconsideración	no	La percepción de las OSC no es en todo caso coincidente con la afirmación de la democracia como régimen garante de espacios para las OSC
1 de 3 tipos de régimen coincide con la percepción de incidencia planteada	Hipótesis rechazada		La percepción de las OSC no es coincidente con la afirmación de la democracia como régimen garante de espacios para las OSC
3 de 3 tipos de democracia no coinciden con la percepción de incidencia planteada	Hipótesis rechazada		La percepción de las OSC no es coincidente con la afirmación de la democracia como régimen garante de espacios para las OSC

Dados los resultados, es posible decir que hay argumentos para no rechazar la hipótesis planteada pues de 5 casos, 4 presentan resultados congruentes con ella. Uruguay, el país representante del tipo “régimen pleno”, presentó congruencia en sus resultados, al igual que los países representantes del “régimen imperfecto”, Argentina y México, los cuales, además observaron cercanía en sus resultados. Sin embargo, de los dos países que se clasificaron como híbridos –Venezuela y Nicaragua– sólo el primero presentó congruencia con la propuesta aquí hecha sobre la percepción de las OSC, pero Nicaragua presentó resultados incluso mayores a los de Argentina y México, pese a que en los índices de democracia fue sistemáticamente calificado con bajos resultados. Tampoco observó cercanía de distribución con Venezuela.

Esta situación llevó a profundizar en el caso nicaragüense para intentar descifrar las razones de la percepción de las OSC. Resultó interesante descubrir que, en gran medida, el marco legal –particularmente a escala local– ha desarrollado figuras de participación ciudadana y de la sociedad civil

organizada muy estructural y, al parecer, exitosa. Sin embargo, a escala nacional las condiciones no han sido necesariamente las mismas. Particularmente el actual titular del Ejecutivo ha emprendido una persecución sistemática contra algunas de las organizaciones con mayor fuerza en el país, como ese el caso de las organizaciones feministas y de derechos humanos. Esta persecución ha sido muy notoria los últimos dos años, lo cual puede explicar que muchas de las organizaciones entrevistadas aun tengan una alta percepción sobre su capacidad de incidencia en las políticas públicas.

Nicaragua es, sin duda, un caso digno de mayor estudio pues coloca un tema fundamental en el análisis: la influencia de la escala institucional local en la actuación de la sociedad civil organizada y en su percepción de incidencia en política pública. En todos los países estudiados existen mucha investigación a escala local que refieren estas condiciones, otros tantos que se enfocan a nivel nacional, pero quizás sean pocos aquellos que logran compaginar ambos mundos para analizar qué dimensión es más importante, cuál afecta más la cotidianidad de las organizaciones y hasta dónde la incompatibilidad de ambas realidades puede provocar tensiones que resulten difíciles de resolver tanto para las propias organizaciones como para el gobierno. Se materializa a través de estas tensiones la complejidad de contar con un federalismo o dimensiones de toma de decisiones que no observan un comportamiento burocrático tradicional – jerarquizado y que muchas veces pueden enfrentarse incluso a la presencia de gobiernos con partidos y posturas políticas diferentes. Ello, además, será cada vez más usual de encontrar en los países en estudio dada la creciente competencia electoral y el involucramiento de la ciudadanía en la vida política.

Si bien hubo hallazgos comunes entre los países en estudio, los marcos legales e institucionales bajo los cuales cada sociedad civil se desenvuelve es específico de cada realidad, por ello resulta complejo intentar hacer propuestas de políticas que pudieran ser aplicables a todos los países. Así, en el último capítulo se presentan propuestas de políticas para fortalecer a la sociedad civil en México. Previo a ello se presentaron hallazgos particulares de la

investigación en torno al desarrollo de la sociedad civil en nuestro país. Cómo se observó en éstos, la relación entre ambos sectores sigue siendo poco institucionalizada. Ello, aunado a los constantes cambios de funcionarios públicos, dificulta el trabajo de incidencia de las organizaciones en política pública.

Existe un desconocimiento mutuo sobre las características y funciones de ambos sectores, la mayor parte de las organizaciones no han buscado la incidencia en política pública. Los mecanismos utilizados por aquellas que sí, se reducen fuertemente a peticiones directas con los representantes del poder ejecutivo (sea federal o estatal). Por su parte, la mayoría de los actores estratégicos externos a la sociedad civil aun tienen una visión limitada de las actividades de las organizaciones y siguen considerando que éstas se enfocan sustantivamente a trabajos de asistencia social; siendo que, si bien es cierto que el país guarda una historia de asistencialismo fuerte, la diversificación de actividades de las organizaciones es cada vez mayor, así como su incursión en diversas causas cívicas y sociales.

Las propuestas de políticas presentadas en el último capítulo buscan tanto el fortalecimiento institucional como en la interacción de este sector con el gubernamental y otros actores estratégicos. Dos de las propuestas están pensadas para ser desarrolladas básicamente por funcionarios públicos, se tratan de políticas de arriba hacia abajo e implican fundamentalmente la creación de sistemas para compartir información, sistematizar y mejorar la comunicación tanto entre las dependencias federales como entre éstas y las Organizaciones de Sociedad Civil. Pretenden generar mecanismos de incidencia que fortalezcan la participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas relativas a sus ámbitos de actuación y también otorgue elementos a los funcionarios públicos para analizar sus opciones de colaboración con las organizaciones.

La realización de estas propuestas depende en gran medida de una apropiada justificación de la necesidad de las mismas y la implicación sobre las

OSC (problematización y definición de agenda). Para lo cual es importante la labor de las OSC promotoras (OSC de segundo y tercer piso, junto con *think tanks*) y la participación de los funcionarios públicos más sensibilizados en el tema (Indesol y SER fundamentalmente). Requiere también un esfuerzo de cabildeo con el poder legislativo, particularmente la Comisión de Participación de fomento de la Cámara de Diputados, quienes tienen la atribución de colocar estas temáticas en la agenda legislativa.

De esta manera, se intentaron concretar puntos que ayudaran a fortalecer a la sociedad civil en el país. Sin embargo, si la hipótesis planteada a lo largo de esta investigación es correcta, resulta fundamental fortalecer las características aun débiles dentro de los regímenes democráticos de cuatro de los cinco países en estudio, México incluido. En la medida en que las libertades de expresión, los derechos humanos y el derecho de propiedad sean garantizados, al tiempo de una disminución en los índices de corrupción e inseguridad, es más factible que las organizaciones puedan contar con condiciones adecuadas para ejercer un trabajo de incidencia mayor y participar de manera menos conflictiva en la toma de decisiones sobre políticas públicas.

Sin embargo, estas cuestiones están ligadas a una multiplicidad de factores que, si bien no es el caso analizar aquí, tampoco lo es minimizarlas al considerar que algunas modificaciones concretas a los marcos legales e institucionales de las OSC serán suficientes para mejorar tanto su percepción como su capacidad real de incidencia pública. La democracia, en ese sentido, puede fungir como un catalizador o facilitador del trabajo de incidencia sistemática de las organizaciones en las políticas públicas pero, tal como el caso de Nicaragua deja ver, la presencia o ausencia de este tipo de régimen no es el único mecanismo explicativo de la percepción de incidencia de las OSC. El nivel de politización de éstas, su ámbito de acción y cuestiones tan coyunturales como la personalidad del representante del poder Ejecutivo, pueden también influir sustantivamente en la capacidad e interés de las organizaciones por influir en las políticas.

Las circunstancias de México son complejas dado el fuerte contexto de inseguridad y corrupción debido, en gran medida, al poder que ejerce el narcotráfico en casi cualquier esfera pública y económica. Argentina, por su parte, ha tenido grandes retos en materia de control de la corrupción de funcionarios públicos y crisis económicas. Nicaragua cuenta con un andamiaje legal interesante en materia de la capacidad de la sociedad civil para involucrarse localmente en la toma de decisiones públicas, pero el manejo del poder de los partidos y grupos políticos particularmente a escala nacional, dificultan la situación de las organizaciones, generando una dislocación entre las expectativas de incidencia en temáticas o regiones particulares con respecto a la política nacional. Finalmente, las OSC de Venezuela enfrentan la complicación de lidiar con una figura presidencial que ha absorbido en gran medida las facultades de los otros poderes y que provoca una fuerte polarización de la sociedad en el país.

Si bien ciertos cambios -como los propuestos en el último capítulo para el caso de México- pudiera ayudar a mejorar las circunstancias de las OSC en el país y darles peso como un actor relevante frente a la toma de decisiones relacionadas con política pública, es probable que si el régimen democrático continua endeble la labor de las OSC en la política pública seguirá siendo limitada. Muchos ejemplos muestran que ante regímenes fallidos o antidemocráticos, hay incentivos para la acción colectiva y la organización en torno a causas comunes; sin embargo, ¿qué ocurre cuando los regímenes no se encuentran en circunstancias tan críticas como para que una buena proporción de los ciudadanos decidan asumir los costos de organizarse, pero tampoco ofrece suficientes salidas institucionales ni garantía absolutas para el desarrollo de la propia sociedad civil?

Es posible que las circunstancias bajo las cuales opera la sociedad civil en los países que se encuentran en los tipos de regímenes imperfectos e híbridos no se modifiquen sustantivamente por un tiempo, al menos que se presenten cambios más drásticos en el régimen político. Así las cosas, y como Nicaragua dejó ver, vale la pena buscar espacios de incidencia tanto en el

ámbito nacional como en local e identificar, mediante un correcto análisis de cada situación, cual es en todo caso, el espacio más pertinente (en términos legales, apertura de actores estratégicos, capacidad de diálogo) para buscar modificaciones que beneficien a la sociedad civil organizada.

A lo largo de esta investigación se desarrolló la idea de que un régimen democrático consolidado brinda más espacios y libertades para que las OSC participen en la arena pública y como indicador se utilizó la percepción de las Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a su incidencia en política pública. Los resultados mostraron congruencia en esta idea pero también la necesidad del involucramiento de las OSC con las reglas del juego existentes para lograr cada vez más espacios de influencia y constituirse como actores estratégicos en la toma de decisiones públicas.

En la medida en que las OSC de los respectivos países estudiados logren profesionalizar su acercamiento con el gobierno y generen mecanismos de interacción más institucionalizados, habrá una posibilidad de crecer en conjunto para fortalecerse como sector y contribuir al desarrollo de los respectivos países estudiados. El análisis comparado permite poner en perspectiva las diversas realidades nacionales, así como aprender de las buenas prácticas y las situaciones de riesgo en la que ha vivido la sociedad civil de Argentina, México, Nicaragua, Venezuela y Uruguay. Se espera que esta investigación contribuya a abrir vetas de estudio comparado y a la reflexión en torno a la posible generación de estrategias conjuntas para fortalecer a la sociedad civil de Latinoamérica.

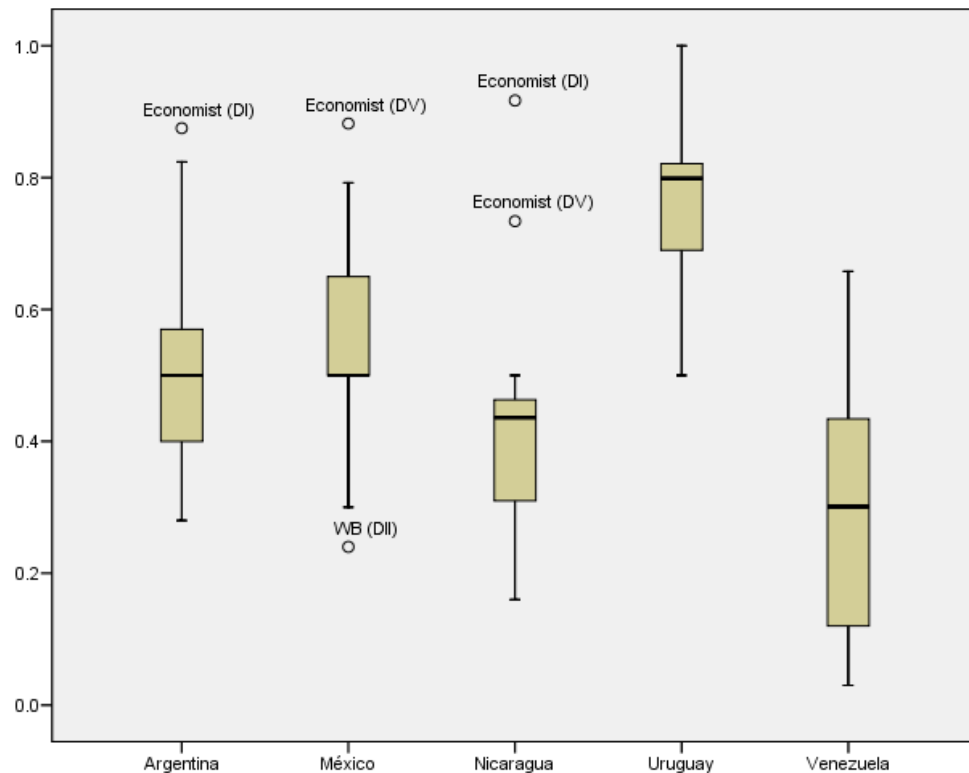
Apéndice I

Pruebas de Distribución y Multicolinealidad de los índices de Democracia analizados para la elaboración de la tipología de democracias utilizadas a lo largo de la tesis

I. Distribución de los datos y valores atípicos

Se tomaron las dimensiones que componen cada uno de los índices utilizados para analizar su distribución por país, encontrándose los siguientes resultados:

Apéndice. Gráfico 1. Distribución por país de las dimensiones que componen los índices de democracia



Los *boxplot* o gráfico de caja muestran la distribución de los datos y determinan si existen o no observaciones atípicas u *outliers* y valores extremos.

Ello se trabajó con las dimensiones desglosadas de los 3 índices (13 en total, 2 de Konrad, 5 de *The Economist* y 6 de *World Bank*) todos ellos respectivamente normalizados. El primer 25% de los datos se encuentran distribuidos en el primer segmento de línea; la caja representa el 50% de las observaciones, 25% respectivamente y divididos por la media. El último segmento de línea concentra el restante 25% de los datos.

Se puede observar que los valores normalizados para el caso de Argentina se ubican entre el 28 y el 88%. El 50% de los datos –más cercanos a la media– se concentran entre el 40% y el 58%. Podemos observar que el valor correspondiente a la Dimensión I del índice del Economista es una observación atípica en el caso Argentino. En cuanto a las diversas dimensiones en México, observamos que se encuentran distribuidas entre el 24% y el 88%. El 50% de los datos –más cercanos a la media– se concentran entre el 52 y 67% aproximadamente. Existen dos observaciones atípicas. Una por abajo del primer 25% de los datos (Dimensión II del *World Bank*) y otra por arriba del último 25% de los datos (Dimensión V del *The Economist*).

Los valores de las respectivas dimensiones en Nicaragua se ubican entre el 16 y el 92%. La mitad de los datos –más cercanos a la media– se concentran entre el 30 y 31 45% aproximadamente. Presenta dos observaciones atípicas y por arriba del último segmento de datos: Dimensión V y I del *The Economist*). Para Uruguay, las dimensiones se distribuyen entre el 50 y 100%. No cuenta con observaciones atípicas. Finalmente, para el caso de Venezuela, las dimensiones normalizadas se ubican entre el 3% y el 66%. Tampoco presenta valores atípicos ni extremos.

Gráficamente se observa correspondencia con la tipología presentada pues la distribución de las respectivas dimensiones en Uruguay no tiene correspondencia con ningún otro país. En el caso de México y Argentina, sus índices se ubican en intervalos de variación similares, ello también se observa en el caso de Nicaragua y Uruguay.

II. Diferencia estadística de los datos

Se corrieron pruebas para determinar esta observación. La primera fue sobre los 5 países cuya hipótesis estadística nula es que no existen diferencias entre ellos. Se hicieron dos pruebas para ver existían diferencias en el conjunto. La prueba Kruskal-Wallis, estima si la distribución es parecida (Xi cuadrada 25.779 con significancia de 0.000) y la prueba de la mediana, que estima si la tendencia central es parecida (Xi cuadrada 18.927 con significancia de 0.001).

Apéndice. Cuadro 1. Prueba Kruskal Wallis

Ranks			
	Pais	N	Mean Rank
Indices	Argentina	13	33.15
	México	13	36.42
	Nicaragua	13	24.65
	Uruguay	13	52.92
	Venezuela	13	17.85
	Total	65	

Test Statistics^{a,b}

	Indices
Chi-Square	25.779
df	4
Asymp. Sig.	.000

a. Kruskal Wallis Test

b. Grouping Variable: Pais

Apéndice. Cuadro 2. Prueba de Medias

		Frecuencias				
		Pais				
		Argentina	México	Nicaragua	Uruguay	Venezuela
Indices	> Median	6	6	2	12	3
	<= Median	7	7	11	1	10

Test Statistics^b

	Indices
N	65
Median	.5000
Chi-Square	18.927 ^a
df	4
Asymp. Sig.	.001

a. 0 cells (.0%) have expected frequencies less than 5. The minimum expected cell frequency is 5.8.

b. Grouping Variable: Pais

Ambas pruebas demuestran entonces que la hipótesis estadística nula se descarta y que sí existe distribución diferente de los índices a lo largo de los países. País a país la distribución es distinta.

III. Diferencias o similitudes estadísticas por pares de países

Realizamos pruebas en particular para pares de países determinar la diferencia o similitud de los países. Se realizaron también dos pruebas, que fueron Mann-Whitney-Wilcoxon y Kolmogorov-Smirnov, en las cuales se reportan z (normal estandarizada) y a (significancia de dos colas). Se resumen a continuación los resultados:

Apéndice. Cuadro 3. Comparación por pares de países

Comparación entre países	M-W-W	K-S
Argentina - México	Z = -0.540; a = 0.589	Z = 0.588; a = 0.879
México - Uruguay	Z = -2.908; a = 0.004	Z = 1.569; a = 0.015
Nicaragua - Venezuela	Z = -1.462; a = 0.144	Z = 0.784; a = 0.570
México - Nicaragua	Z = -2.136; a = 0.033	Z = 1.569; a = 0.015
Uruguay Venezuela	Z = -4.026; a = 0.000	Z = 2.157; a = 0.000

En ambas pruebas, la zona de rechazo de la hipótesis estadística nula se presenta cuando a estimada es menor o igual a 0.05

- En el primer caso, con α mayor a 0.05, la hipótesis nula no se rechaza, por lo cual Argentina y México tienen una distribución estadísticamente igual
- En el segundo caso, con α menor que 0.05 la hipótesis nula se rechaza, por lo que México y Uruguay presentan distribuciones estadísticamente disímiles
- En el caso de la comparación entre Nicaragua y Venezuela, las α son sustancialmente mayores que 0.05 por lo que no se rechaza la hipótesis estadística nula.
- De la comparación entre México y Nicaragua se obtienen α menores que 0.05, por lo que se rechaza la hipótesis estadística nula y las distribuciones son estadísticamente diferentes
- Finalmente, en la comparación entre Uruguay y Venezuela, las α son 0, por lo que se rechaza la hipótesis estadística nula.

Estas pruebas ayudan a corroborar la tipología presentada, dado que corrobora que el comportamiento de los índices de democracia estudiados son similares en los casos de Argentina y México, de igual manera son similares en los casos de Nicaragua y Venezuela, mientras que Uruguay es diferente de estos grupos y los grupos son diferentes entre ellos.

IV Multicolinealidad

Dado que los tres índices miden el mismo fenómeno, la posibilidad de multicolinealidad es muy alta. Si bien en este momento ello no afecta la tipología presentada, dado que no se pretende explicar los factores determinantes para las puntuaciones obtenidas en cada índice, vale la pena correr ciertas pruebas para analizar la posibilidad de determinar las dimensiones que explican mayormente la variabilidad de los resultados, ello con la finalidad de reducir la cantidad de variables explicativas y, eventualmente, utilizar éstas en futuras explicaciones de los resultados finales.

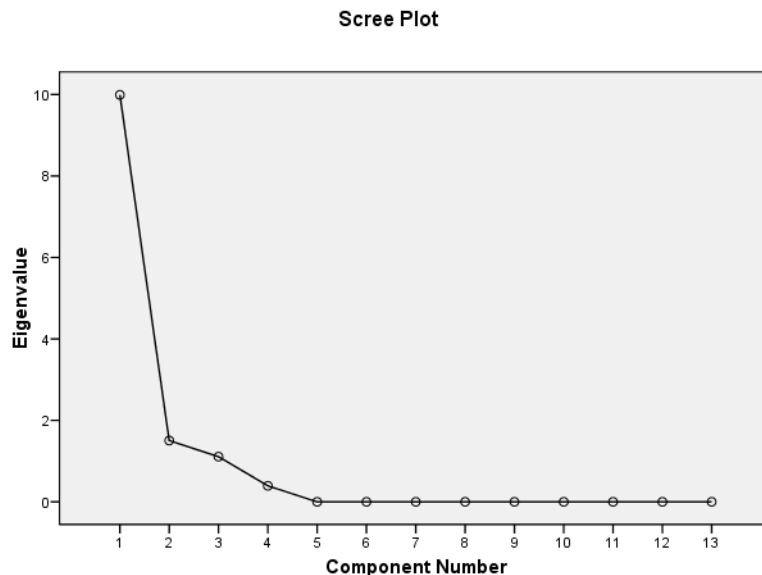
Apéndice. Cuadro 4. Explicación de Varianza

Total Variance Explained

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	9.992	76.860	76.860	9.992	76.860	76.860	6.197	47.667	47.667
2	1.505	11.576	88.437	1.505	11.576	88.437	4.874	37.494	85.161
3	1.109	8.535	96.971	1.109	8.535	96.971	1.535	11.810	96.971
4	.394	3.029	100.000						
5	5.22E-016	4.01E-015	100.000						
6	3.04E-016	2.34E-015	100.000						
7	8.09E-017	6.23E-016	100.000						
8	5.09E-017	3.91E-016	100.000						
9	-1.4E-017	-1.06E-016	100.000						
10	-7.8E-017	-6.01E-016	100.000						
11	-1.1E-016	-8.40E-016	100.000						
12	-2.4E-016	-1.86E-015	100.000						
13	-4.8E-016	-3.69E-015	100.000						

Extraction Method: Principal Component Analysis.

En el análisis de componentes principales se observó que efectivamente existe colinealidad entre las variables y ayuda a detectar que existen tres dimensiones (aquellas que muestran valores mayores a 1) que explican en 96.97% de la variabilidad, mientras que el resto de los componentes presenta una alta multicolinealidad con estas tres dimensiones.



Component Matrix^a

	Component		
	1	2	3
Konrad (I)	.945	.069	-.304
Konrad (II)	.862	-.179	.200
Economist (I)	.823	-.435	-.322
Economist (II)	.887	.186	.381
Economist (III)	-.092	.991	-.096
Economist (IV)	.945	.055	-.297
Economist (V)	.956	.022	.186
WB (I)	.982	.039	-.181
WB (II)	.925	-.019	-.375
WB (III)	.862	.386	.282
WB (IV)	.746	-.293	.571
WB (V)	.995	.019	-.097
WB (VI)	.984	.149	.090

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 3 components extracted.

La dimensión que explica el 76.86% de la variabilidad (relacionada con el primer componente obtenido a partir del análisis de Componentes Principales) es la WB(V). La dimensión *The Economist* III (relacionada con el segundo componente) explica 11.58% de la variabilidad. Finalmente, la dimensión WB(IV) (relacionada con el tercer componente) explica el 8.54% de la variabilidad, representando en conjunto un total de 96.97%.

Apéndice II

Prueba para determinar coincidencia entre los 5 países de estudio en relación a su percepción sobre el impacto de la sociedad civil sobre la primera problemática social de cada uno de los países.

H₀= En los países con más nivel democrático, la percepción de incidencia de las OSC en política pública es mayor que en países con menor nivel democrático

En ese sentido, debería de observarse que la percepción de incidencia en Uruguay es mayor que en el resto de los países, seguidos de México y Argentina, posteriormente se ubicaría Nicaragua y finalmente Venezuela.

Herramientas de análisis: Encuesta a Organizaciones de la Sociedad

1. Se corrieron pruebas para determinar esta observación. La primera fue sobre los 5 países cuya hipótesis estadística nula es que no diferencias entre ellos. Se hicieron dos pruebas para ver existían diferencias en el conjunto. La prueba Kruskal-Wallis, estima si la distribución es parecida, (Xi cuadrada 25.779 con significancia de 0.000) y la prueba de la mediana, que estima si la tendencia central es parecida (Xi cuadrada 18.927 con significancia de 0.001). Ambas pruebas demuestran entonces que la hipótesis estadística nula se descarta y que sí existe distribución diferente de los índices a lo largo de los países. País a país la distribución es distinta.
2. Realizamos pruebas en particular para pares de países determinar la diferencia o similitud de los países. Se realizaron también dos pruebas,

que fueron Mann-Whitney-Wilcoxon y Kolmogorov-Smirnov, en las cuales se reportan z (normal estandarizada) y a (significancia de dos colas).

I. Prueba para determinar coincidencia entre los 5 países de estudio en relación a su percepción sobre el impacto de la sociedad civil sobre la principal problemática social de cada uno de los países.

Se corrieron pruebas para determinar esta observación. La primera fue sobre los 5 países cuya hipótesis estadística nula es que no existen diferencias entre ellos. La prueba Kruskal-Wallis, estima si la distribución es parecida, (Xi cuadrada 107.146 con significancia de 0.000) y la prueba de la mediana, que estima si la tendencia central es parecida (Xi cuadrada 28.97 con significancia de 0.000). Ambas pruebas demuestran que la hipótesis estadística nula se descarta y que país a país la distribución es distinta.

Realizamos pruebas en particular para pares de países determinar la diferencia o similitud de los países. Se realizaron también dos pruebas, que fueron Mann-Whitney-Wilcoxon (M-W-W) y Kolmogorov-Smirnov (K-S), en las cuales se reportan z (normal estandarizada) y a (significancia de dos colas).⁵⁰

Apéndice. Cuadro 5 Comparación de distribuciones I

<i>Comparación de distribuciones entre pares de países</i>	<i>M-W-W</i>	<i>K-S</i>
Uruguay - Argentina	$Z = -7.733; a = 0.000$	$Z = 4.271; a = 0.000$
Argentina - México	$Z = -8.266; a = 0.000$	$Z = 4.436; a = 0.000$
México - Nicaragua	$Z = -0.305; a = 0.760$	$Z = 0.852; a = 0.463$
Nicaragua - Venezuela	$Z = -4.365; a = 0.000$	$Z = 2.203; a = 0.000$
Venezuela - Uruguay	$Z = -5.959; a = 0.000$	$Z = 3.537; a = 0.000$

⁵⁰ Para todas las preguntas se corren las comparaciones entre los siguientes países: Uruguay-Argentina, Argentina-México, México-Nicaragua, Nicaragua-Venezuela, Venezuela-Uruguay. Ello considerando el orden obtenido en la tipología de calidad democrática desarrollada en el capítulo anterior. Sólo en caso de una observación de distribución muy disímil se corren más pruebas entre países.

En ambas pruebas, la zona de rechazo de la hipótesis estadística nula se presenta cuando el α estimada es menor o igual a 0.05. La única comparación que tuvo como resultado el rechazo de la hipótesis nula fue México – Nicaragua, donde en la primera prueba excede el valor de 0.5 y en la segunda se encuentra muy cercana. Ello implica que las observaciones de Nicaragua y Argentina no corresponden necesariamente con la tipología desarrollada, pues, con independencia de distribuciones, deberíamos observar a las OSC en Nicaragua con menor percepción de impacto y las OSC en Argentina con una mayor percepción.

Con respecto al análisis de distribuciones, el rechazo de distribuciones diferentes entre México y Nicaragua no es necesariamente relevante dado que, si bien en tipos de calidad democrática distinta, se encontraban más cercanos que otros países. Sí es relevante subrayar que la baja percepción de impacto de las OSC venezolanas es consistente con la tipología planteada.

II. Prueba para determinar coincidencia entre los 5 países de estudio en relación a su percepción sobre el impacto de la sociedad civil sobre la segunda problemática social de cada país.

Realizamos las pruebas Mann-Whitney-Wilcoxon y Kolmogorov-Smirnov, en las cuales se reportan z (normal estandarizada) y α (significancia de dos colas). para pares de países a fin de determinar la diferencia o similitud de los países,

Apéndice. Cuadro 6. Comparación de distribuciones II

<i>Comparación entre países</i>	<i>M-W-W</i>	<i>K-S</i>
Uruguay - Argentina	Z = -3.517; α = 0.000	Z = 1.861; α = 0.002
Argentina - México	Z = -5.750; α = 0.000	Z = 2.976; α = 0.000
México - Nicaragua	Z = -1.546; α = 0.122	Z = 1.336; α = 0.056
Nicaragua - Venezuela	Z = -3.926; α = 0.000	Z = 1.759; α = 0.004
Venezuela - Uruguay	Z = -3.779; α = 0.000	Z = 1.725; α = 0.005

En ambas pruebas, la zona de rechazo de la hipótesis estadística nula se presenta cuando la α estimada es menor o igual a 0.05. De la comparación entre México y Nicaragua se obtiene una α mayor o casi igual a 0.05, por lo que no se rechaza la hipótesis estadística nula y las distribuciones son estadísticamente similares.

III. Prueba para determinar coincidencia entre los 5 países de estudio en relación al impacto de la sociedad civil sobre el campo seleccionado por cada OSC

Realizamos dos pruebas en particular para pares de países determinar la diferencia o similitud de los países, Mann-Whitney-Wilcoxon y Kolmogorov-Smirnov, en las cuales se reportan z (normal estandarizada) y α (significancia de dos colas).

Apéndice. Cuadro 7. Comparación de distribuciones III

<i>Comparación entre países</i>	<i>M-W-W</i>	<i>K-S</i>
Uruguay - Argentina	$Z = -3.026; \alpha = 0.002$	$Z = 1.412; \alpha = 0.037$
Argentina - México	$Z = -1.054; \alpha = 0.292$	$Z = 1.313; \alpha = 0.064$
México - Nicaragua	$Z = -3.687; \alpha = 0.000$	$Z = 1.668; \alpha = 0.008$
Nicaragua - Venezuela	$Z = -1.629; \alpha = 0.103$	$Z = 0.985; \alpha = 0.286$
Venezuela - Uruguay	$Z = -3.779; \alpha = 0.000$	$Z = 1.725; \alpha = 0.005$

Argentina y México presentan en una de las pruebas coincidencia en la distribución, mientras que Nicaragua y Venezuela presentan coincidencia en ambas pruebas.

IV Prueba para determinar coincidencia entre los 5 países de estudio en relación al impacto de la OSC encuestada en el tema que seleccionaron anteriormente

Apéndice. Cuadro 8. Comparación de distribuciones IV

<i>Comparación entre países</i>	<i>M-W-W</i>	<i>K-S</i>
Uruguay - Argentina	Z = -3.501; a = 0.000	Z = 1.573; a = 0.014
Argentina - México	Z = -0.932; a = 0.352	Z = 1.297; a = 0.069
México - Nicaragua	Z = -4.675; a = 0.000	Z = 2.782; a = 0.008
Nicaragua - Venezuela	Z = -2.920; a = 0.003	Z = 1.134; a = 0.153
Venezuela - Uruguay	Z = -1.300; a = 0.193	Z = 0.454; a = 0.986

Se observa coincidencia entre Argentina y México y Venezuela con Uruguay

V Prueba para determinar coincidencia entre los 5 países de estudio en relación al impacto general de la sociedad civil en la política pública del país

Apéndice. Cuadro 9. Comparación de distribuciones V

<i>Comparación entre países</i>	<i>M-W-W</i>	<i>K-S</i>
Uruguay - Argentina	Z = -2.521; a = 0.012	Z = 1.250; a = 0.088
Argentina - México	Z = -0.747; a = 0.455	Z = 0.779; a = 0.579
México - Nicaragua	Z = -4.857; a = 0.000	Z = 2.227; a = 0.000
Nicaragua - Venezuela	Z = -3.244; a = 0.001	Z = 1.230; a = 0.097
Venezuela - Uruguay	Z = -1.973; a = 0.048	Z = 1.074; a = 0.199
Venezuela - Argentina	Z = -0.380; a = 0.704	Z = 0.313; a = 1

En el primer caso, con a mayor o prácticamente igual a 0.5, la hipótesis nula no se rechaza, por lo cual Argentina y México tienen una distribución estadísticamente igual.

En la comparación entre Uruguay y Venezuela, las α son mayores o prácticamente iguales a 0.05, por lo que no se rechaza la hipótesis estadística nula. Dados los complejos resultados, se hizo también la comparación entre Argentina y Venezuela, obteniendo para las dos pruebas valores mayores a 0.5, por lo que la hipótesis nula no se rechaza y se asume que las distribuciones son estadísticamente iguales.

VI Prueba para determinar coincidencia entre los 5 países de estudio en relación al resultado de impulsar una política pública

Apéndice. Cuadro 10. Comparación de distribuciones VI

<i>Comparación entre países</i>	<i>M-W-W</i>	<i>K-S</i>
Uruguay - Argentina	Z = -7.421; α = 0.000	Z = 3.215; α = 0.000
Argentina - México	Z = -0.858; α = 0.391	Z = 0.599; α = 0.866
México - Nicaragua	Z = -3.490; α = 0.000	Z = 2.228; α = 0.000
Nicaragua - Venezuela	Z = -4.714; α = 0.000	Z = 2.667; α = 0.000
Venezuela - Uruguay	Z = 7.555; α = 0.000	Z = 2.835; α = 0.000

La única comparación coincidente resultó Argentina con México, con una correlación bastante fuerte como se puede apreciar

VI Prueba para determinar coincidencia entre los 5 países de estudio en relación al resultado de impulsar una segunda política pública

Apéndice. Cuadro 11. Comparación de distribuciones VII

<i>Comparación entre países</i>	<i>M-W-W</i>	<i>K-S</i>
Uruguay - Argentina	Z = -9.642; α = 0.000	Z = 4.604; α = 0.000
Argentina - México	Z = -1.330; α = 0.183	Z = 0.602; α = 0.861
México - Nicaragua	Z = -4.508; α = 0.000	Z = 2.108; α = 0.000
Nicaragua - Venezuela	Z = -5.139; α = 0.000	Z = 2.617; α = 0.000
Venezuela - Uruguay	Z = -8.589; α = 0.000	Z = 3.620; α = 0.000

Nuevamente el único resultado con distribución similar resultó Argentina y México

VII Prueba para determinar coincidencia entre los 5 países de estudio en relación al resultado de impulsar una tercera política pública

Apéndice. Cuadro 12. Comparación de distribuciones VIII

<i>Comparación entre países</i>	<i>M-W-W</i>	<i>K-S</i>
Uruguay - Argentina	Z = -10.619; a = 0.000	Z = 5.395; a = 0.000
Argentina - México	Z = -0.062; a = 0.951	Z = 0.171; a = 1.000
México - Nicaragua	Z = -2.053; a = 0.040	Z = 1.322; a = 0.061
Nicaragua - Venezuela	Z = -2.909; a = 0.004	Z = 1.363; a = 0.049
Venezuela - Uruguay	Z = -8.056; a = 0.000	Z = 3.660; a = 0.000

Nuevamente Argentina y México presentan coincidencia en ambas pruebas aunque vemos coincidencia en una prueba entre México y Nicaragua y cerca también la distribución entre Nicaragua y Venezuela

VII Prueba para determinar coincidencia entre los 5 países de estudio en relación a la regulación y leyes para la sociedad civil

Apéndice. Cuadro 13. Comparación de distribuciones IX

<i>Comparación entre países</i>	<i>M-W-W</i>	<i>K-S</i>
Uruguay - Argentina	Z = -1.236; a = 0.216	Z = 0.666; a = 0.767
Argentina - México	Z = -1.742; a = 0.081	Z = 0.971; a = 0.302
México - Nicaragua	Z = -0.834; a = 0.404	Z = 0.829; a = 0.498
Nicaragua - Venezuela	Z = -3.229; a = 0.001	Z = 1.672; a = 0.007
Venezuela - Uruguay	Z = -4.964; a = 0.000	Z = 2.206; a = 0.000

Podemos observar nuevamente la coincidencia de distribuciones entre Argentina y México, aunque igualmente observamos una distribución similar entre México y Nicaragua.

De las 9 pruebas realizadas, en 7 no podemos rechazar la hipótesis de que las distribuciones de México y Argentina sean similares; ello ayuda a considerar que la hipótesis planteada en la investigación no sea rechazada. En tres casos la hipótesis nula no se rechaza en la comparación entre México y Nicaragua y sólo una prueba mostró coincidencia de distribución entre Nicaragua y Venezuela, pese a esperar más coincidencia de distribución dada la tipología de regímenes empleada. En general observamos que la distribución de Uruguay es independiente y no coincidente con otros países, salvo en el caso del impacto de las OSC en el tema seleccionado por ellas, en la cual muestra una coincidencia de distribución con Venezuela, aunque esta pregunta no se refería directamente al impacto en política pública sino al impacto de la organización en general.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña Carlos H. Y Ariana Vacchieri (comps.) (2007), *La incidencia política de la Sociedad Civil*, Iniciativas y Siglo Veintiuno, Buenos Aires.
- Aguilar Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Alianza ONG (2008), *Ley 122-05 para la regulación y fomento de las Asociaciones sin fines de lucro en República Dominicana*, Alianza ONG, República Dominicana.
- Bobbio Norberto (1994), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cadena Roa, Jorge (Coord.) (2004) *Las Organizaciones Civiles Mexicanas hoy*, México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Cadena y López Leyva (2009), “La consolidación de la democracia en México: avances y desafíos (2000 – 2006””, *mimeo*.
- Calvillo Velasco, Miriam y Alejandro Favela Gavia, “Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México”, en Cadena Roa, Jorge (coord.) (2004): *Las Organizaciones Civiles Mexicanas hoy*, México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Canto Chac, Manuel (1998) *Las organizaciones civiles en la transición*, México, D.F.: Red de Centros y Organismos Ecuménicos de Latinoamérica y el Caribe.
- , “La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas” en Méndez, J.L. (coord.) (1998): *Organizaciones Civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, D.F.: MAP.
- *et. al.(coord.)* (2002), *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*, MCD, México.
- , “La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político-ideológico” en Cadena Roa, Jorge (coord.) (2004): *Las Organizaciones Civiles Mexicanas hoy*, Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- , “El Consejo Técnico Consultivo entre el Experimento y la Frustración”, en Segob (2007) *Avances y Desafíos de la relación Sociedad Civil y Gobierno; a tres años de la creación del Consejo Consultivo de la Ley de Fomento a*

las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, Segob, México.

-----, (2008), "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas" en *Política y Cultura*, otoño 2008, núm. 30, México.

Cemefi e ICPCD (2011), *Una fotografía de la Sociedad Civil en México: Informe Analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil 2010*, México.

CIVICUS (2008), *Manual del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil*, Sudáfrica.

Cohen Jean and Andrew Arato (2000), *Sociedad civil y Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México

Dahl Robert (2006), *La Democracia, una guía para los ciudadanos*, Taurus, México.

----- (1993), *La Poliarquía, Participación y oposición*, Rei México, México.

De Sousa Santos Boaventura (2001), "Los nuevos movimientos sociales" en *Debates*, septiembre 2001.

De Tocqueville Alexis (2000), *Democracy in America*, Chicago University Press, Chicago, Estados Unidos de Norteamérica.

De Vaus David (2002), *Surveys in social Research*, Allen and Unwin, Australia.

Del Castillo Gloria, Irma Méndez (2009), "Introducción a la Teoría de las Políticas Públicas (2ª parte)", *Mimeo, Documento guía de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas III Promoción (2008 – 2009)*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, México.

Favela Gavia, Diana. "La regulación jurídica de las organizaciones civiles en México: en busca de la participación democrática", en Cadena Roa, Jorge (Coord.) (2004): *Las Organizaciones Civiles Mexicanas hoy*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México.

Garretón Manuel Antonio (1997), "Revisando las transiciones democráticas en América Latina" en *Nueva Sociedad*, No.148, Caracas, Venezuela.

González, Francisco E. (2010): *Countries at the Crossroads: México*, EUA: Freedom House, [DE, 20 de mayo 2010: <http://www.freedomhouse.org/uploads/ccr/country-7876-9.pdf>]

- (2008): *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas: Resultados Preliminares*, Secretaría de Gobernación, [DE, 20 de mayo de 2010: <http://www.encup.gob.mx/index.php?page=cuarta-encup-resultados>] México.
- Hausmann, R., Tyson L.D. y Zahidi, S. (2009) *Global Gender Gap Report 2009*, EUA: World Economic Forum, [DE, 20 de mayo 2010: <https://members.weforum.org/pdf/gendergap/report2009.pdf>]
- (2001): *Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas: Resultados Preliminares*, México: Secretaría de Gobernación, Consultado en: [DE, 23 de febrero 2010: <http://encup.gob.mx/index.php?page=primera-encup>]
- Icaza, Rosalba, (2001): *Sociedad Civil y Políticas de Regionalización en México: Gobernación, Poder y Activismo Transfronterizo en la Globalización*, Aldea Mundo, Mayo, México.
- Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) (2006), *Mapeo y caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Nicaragua, Informe Final*, Nicaragua.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2009), *Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a Favor de Organizaciones de la Sociedad Civil correspondiente a 2008*, México.
- (2010), *Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a Favor de Organizaciones de la Sociedad Civil correspondiente a 2009*, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011), *Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México 2008*, Inegi, México.
- Isunza Ernesto (2009) “Importancia e institucionalización de la participación ciudadana en la administración pública”, Presentación en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.
- James Manor, Mark Robinson and Gordon White (1999): *Civil Society and Governance: a Concept Paper*, [DE, 22 de febrero, 2010: [http:// www. ids.ac.uk/ids/civsoc/index.html](http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/index.html)].
- Kaufmann Daniel, *et. al.*, (2009), *Governance matters VIII: Governance Indicators from 1996 – 2008*, World Bank, Policy Research, Washington D.C., Estados Unidos de Norteamérica.

Konrad Adenauer - Polilat (2009), *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina – IDD-Lat*, December 28th 2009 in <http://www.idd-lat.org/IDD2008.htm>.

Largaespada Angie y Gisela Zaremberg (2008), *Las organizaciones civiles como instancias de intermediación entre el Estado y la ciudadanía*, Flacso Sede Académica de México, México.

Leiras Marcelo, “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional” en Acuña Carlos H. Y Ariana Vacchieri (comps.) (2007), *La incidencia política de la Sociedad Civil*, Iniciativas y Siglo Veintiuno, Buenos Aires, Argentina.

Ley del Impuesto sobre la Renta, Diario Oficial de la Federación, publicada el 1 de enero de 2002, última reforma publicada DOF 7 de diciembre de 2009, México.

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, Diario Oficial de la Federación, publicada el 9 de febrero de 2004, México

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, publicada el 11 de junio de 2002, México.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, publicada el 20 de marzo del 2006, México.

Linz Juan (1978), *The breakdown of democratic regimes: Crisis, breakdown and reequilibration*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.

López Leyva Miguel Armando (mimeo), “Movimientos sociales y políticas. La influencia de los movimientos en la proceso decisional de las políticas”, México.

Maihold Günther (1999), “Procesos de concentración nacional y gobernabilidad democrática” en *Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, P. Hengstenberg, K. Kohut y G. Maihold y Friederich Ebert Stiftung - Nueva Sociedad, Venezuela.

Melucci Alberto (2002), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, El Colegio de México, México.

Merino Mauricio (2004), “Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional”, Documento de Trabajo No. 145, DAP-CIDE, México D.F., México

Morón Guillermo (1998), *Breve historia contemporánea de Venezuela*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Moyado-Estrada Francisco (2002), “Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector pública” en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal.
- O’Donnell Guillermo (2008), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, United Nations Program for Development, Mexico.
- Olvera Alberto (2009), “La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana” *Cuadernos sobre la Rendición de Cuentas* No.2, Secretaría de la Función Pública, México.
- , coord. (2003), *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica – Universidad Veracruzana, México.
- , “Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil”, en Cadena Roa, Jorge (coord.) (2004): *Las Organizaciones Civiles Mexicanas hoy*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México.
- , (2001): “Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto”, en *Cuadernos de la Sociedad Civil*. México: Universidad Veracruzana, México.
- , (1997): “Civil Society and Political Transition in Mexico”, en *Constellations*, vol. 4, no. 1, pp. 105-123 [DE, 24 de febrero de 2010: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8675.00041/abstract>].
- Parsons Wayne (2007), *Políticas Públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso – Mino y Dávila Editores, Argentina.
- Pérez-Díaz, V. (1997): *La esfera pública y la sociedad civil*, Taurus, Madrid, España.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, Argentina.
- Putnam Robert (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University, Estados Unidos de Norteamérica.
- Rodríguez, Francisco R. (Coord.) (2009): *Índice de Desarrollo Humano 2009 - Superando Barreras: Movilidad y Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica.

Salamon Lester, *et. al.* (2003), *Global Civil Society: An Overview*, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project – Johns Hopkins University, Baltimore, Estados Unidos de Norteamérica.

Sartori Giovanni (2007), *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México.

Secretaría de Gobernación (2008), *Marco Legal Estatal en materia de fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, Segob, México.

----- (2007), *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno, a tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la sociedad civil*, Segob, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010), “Anexo de Finanzas Públicas” Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, 3er trimestre del 2010, México.

-----, Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Acciones y Resultados al Cuarto Trimestre de 2008, Comunicado de Prensa .003/2009, 30 de enero de 2009, México.

Secretaría de la Función Pública (2008), *Participación Ciudadana... ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal*, Comisión Intersecretarial para la transparencia, septiembre 2008, México.

Serra Luis (2008), *La Sociedad Civil en Nicaragua*, Universidad Centroamericana, Nicaragua.

----- (2007), *Observatorio de la Participación Ciudadana, Informe 2007*, Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, Nicaragua.

Stocker Ferry (1998), *Governance as theory: five propositions*, Blackwell Publishers, Estados Unidos de Norteamérica.

Tapia Mónica *et. al.* (2010), *Manual de Incidencia en políticas Públicas*, Alternativas y Capacidades A.C., México.

Tarrow Sidney (2004), *El Poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Editorial, México.

The Center of Philanthropy at Indiana University (2010), *Giving USA 2010 The Annual Report on Philanthropy for the Year 2009 - Executive Summary*, Giving USA Foundation, Estados Unidos de Norteamérica.

The Economist (2008), The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008, December 28th 2009 in
<http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>.

The World Bank (1991), *Managing Development: the governance dimension*, The World Bank, Washington D.C., Estados Unidos de Norteamérica.

----- (2006), *A decade of measuring the Quality of Governance*, The World Bank, Washington D.C., Estados Unidos de Norteamérica.

United Nations Program for Development (2004), *Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, UNDP – Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires.

----- (2009): *Corruption Perception Index 2009*, Berlin: Transparency International, [DE, 23 de febrero de 2010:
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009]