RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

122

Volumen XLV, Nº 2
(mayo-agosto 2010)

Las relaciones entre la Administración Pública y la Sociedad Civil

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

ISSN: 0482-5209 www.inap.org.mx
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5, Carretera Federal México-Toluca No. 2151, Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D.F., México
Tel. 5081-2614, e-mail: rap@inap.org.mx

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

122

Volumen XLV, Nº 2
(mayo-agosto 2010)

Las relaciones entre la Administración Pública y la Sociedad Civil

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

El INAP y el Consejo Editorial de la RAP agradecen al "Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector" de El Colegio Mexiquense, y a su director el Dr. Alejandro Natal, el apoyo brindado para la integración de este número. Los trabajos publicados fueron presentados originalmente durante el "Segundo Simposium de Investigación sobre Organizaciones de la Sociedad Civil" en abril de 2008.

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Delegación, Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono (55) 50 81 26 14
http://www.inap.org.mx
inap.rap@gmail.com

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad del autor. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Para reproducir los materiales publicados en la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA se requiere la autorización expresa y por escrito de la Dirección.

CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Manuel Quijano Torres
Vicepresidente

José G. Vallarta Plata
Vicepresidente para los IAPs

CONSEJEROS

María de Jesús Alejandro Quiroz
Francisco Casanova Álvarez
Miguel Ángel Dávila Mendoza
Héctor González Reza
Amalfi Martínez Mekler
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Alejandro Romero Gudiño
Ricardo Uvalle Berrones

Eduardo Topete Pabello
Secretario

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

Fundadores

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época
Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Consejo Editorial

Ismael Aguilar Barajas
ITESM, Campus Monterrey

Jorge Márquez
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Carlos F. Matute González
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

José María Ramos
El Colegio de la Frontera Norte

Héctor Raúl Solís
Universidad de Guadalajara

Vicente Ugalde Saldaña
El Colegio de México

Ernesto Velasco Sánchez
Cívicus, S.C.

Rodolfo Vergara Blanco
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Director
José Sosa

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

122

Volumen XLV, No. 2
(mayo-agosto 2010)

Las relaciones entre la Administración Pública y la Sociedad Civil

ÍNDICE

Presentación 13
José R. Castelazo

Opinión

Democracia y Sociedad Civil en México 17
José Fernández Santillán

Análisis

La perspectiva del empoderamiento: el evangelio de las Organizaciones de la Sociedad Civil 27
Alejandro Natal

Creación de capacidades para las organizaciones de la Sociedad Civil en México: debates, tendencias y propuestas para avanzar 57
Mónica Tapia Álvarez y Patricia Carrillo Collard

La rendición de cuentas de las organizaciones civiles mexicanas 97
Alberto Hernández Baqueiro

El programa de estudios de la Sociedad Civil en México 143
Alejandro Natal Martínez y Carlos Chávez Becker

Reseñas

Jorge Mora Alfaro, El sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local 167
Armando Hernández

Maurizio Fioravanti, Constitución de la antigüedad a nuestros días 171
Carlos F. Matute González

The relationship between Public Administration and Civil Society

CONTENTS

Presentation 179
José R. Castelazo

Essays

Democracy and Civil Society in Mexico 181
José Fernández Santillán

Analysis

The empowerment perspective: the Gospel of Civil Society Organizations 191
Alejandro Natal Martínez

Capacity building for civil society organizations in Mexico: debates, trends and proposals for moving forward 217
Mónica Tapia Álvarez and Patricia Carrillo Collard

Accountability in Mexican civil organizations 255
Alberto Hernández Baqueiro

The agenda on Civil Society studies in Mexico 295
Alejandro Natal Martínez and Carlos Chávez Becker

Reviews

Jorge Mora Alfaro, The winding way to decentralization and the necessary strengthening of local government 319
Armando Hernández

Maurizio Fioravanti, Constitution from antiquity to our times 323
Carlos F. Matute González

Resúmenes / Abstracts 329

Instrucciones para los colaboradores 335

Instructions for collaborators 339

Revista de Administración Pública

INAP

Presentación

Las relaciones entre la Administración Pública y la Sociedad Civil han sido un tema que ha atraído permanentemente la atención de líderes políticos, de intelectuales, de académicos y, obviamente, de los propios actores sociales. Aun cuando las ciencias administrativas de nuestro tiempo, dominadas por la perspectiva weberiana y su análisis exhaustivo de las burocracias públicas y de las élites políticas y tecnocráticas, otorgaron un lugar relevante a las interacciones entre ciudadanos y gobernantes, no fue sino hasta hace un par de décadas cuando la totalidad de los protagonistas del proceso de gobernar reconocimos la centralidad de lo social en la confección e implementación de las políticas públicas y en la conformación de los equilibrios que toda comunidad política requiere.

Esta mutación fue particularmente intensa en el caso mexicano, en el que nuestra transición a la democracia *sui géneris* involucró una participación social heterogénea, con múltiples rutas y con estrategias muy diversas. A la consabida irrupción de las organizaciones civiles en la escena pública, característica de una buena parte de los regímenes latinoamericanos y de otras latitudes, se añadieron formas tradicionales de participación ciudadana que no fueron abandonadas, así como la revaloración de los mecanismos de la así llamada participación institucionalizada desde y hacia las instancias de gobierno.

De esta manera, la vigorosa reconfiguración de las relaciones entre Sociedad Política y Sociedad Civil de México −por usar la tradicional dicotomía gramsciana− tuvo y mantiene aún hoy en día diversos escenarios y mecanismos de articulación. Por tanto, no debe resultar una tarea simple describir los efectos de la democratización en los niveles de participación de la población en las funciones gubernamentales.

Como si lo anterior no fuera suficiente para definir la complejidad del fenómeno que estoy describiendo, se deben agregar además las mutaciones habidas en los años más recientes, que son un efecto inevitable de la mayor convivencia de carácter democrático y participativo que hoy condiciona la labor de los aparatos gubernamentales. Me refiero a procesos tan importantes y significativos como los que tuvieron lugar al amparo de las estrategias de mejora de la calidad de la gestión pública y que pusieron al ciudadano al frente de muchas de las decisiones más trascendentes de los gobiernos.

Ejemplos de lo anterior fueron las estrategias que impulsaron la definición del ciudadano como cliente, la adopción de instrumentos como las normas ISO, las cartas compromiso y los estándares de calidad en el servicio. Todas estas acciones, no obstante su enorme capacidad transformadora, no alteraron la esencia misma de la participación ciudadana en el gobierno. Más bien sirvieron para ampliar sus cauces y para reconocer que resultaba necesario que algunas cuestiones, en otro momento definidas como estrictamente gubernamentales, fueran abordadas desde una perspectiva más social y más popular.

En esta línea de reflexión se inscriben los trabajos que conforman el número 122 de la Revista de Administración Pública que el lector tiene en sus manos. Gracias a la generosa colaboración del Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector (PIETS) de El Colegio Mexiquense, se ha conformado una colección de ensayos que ofrece una discusión por demás rica y abierta sobre los principales desafíos que encaran las organizaciones civiles a la hora de participar activamente en los asuntos públicos. Los trabajos incluidos fueron originalmente presentados durante el "Segundo Simposium de Investigación sobre Organizaciones de la Sociedad Civil" celebrado en abril de 2008.

Destacan, en especial, las discusiones en torno a la relación entre Democracia y Sociedad Civil en la era de la nueva Gobernanza, así como la transparencia y la rendición de cuentas desde y hacia las organizaciones civiles, en momentos en los que una proporción cada vez mayor de los recursos presupuestales son ejecutados por estructuras y empleados que no forman parte de las instituciones gubernamentales, sino de las propias comunidades beneficiarias de las políticas y los programas.

De la revisión de estos textos seguramente emergerán nuevas discusiones teóricas y prácticas que asentarán viejos dilemas y

producirán líneas novedosas de reflexión e investigación. Con ello se dará continuidad a la tradición analítica que el INAP ha mantenido a lo largo de sus 55 años de vida, y en la que el estudio de las relaciones entre la Administración Pública y la Sociedad Civil ha tenido siempre un lugar destacado.

José R. Castelazo
Presidente

Revista de Administración Pública

INAP

Democracia y Sociedad Civil en México

José Fernández Santillán*

Presentación

Parto de una idea en la que quizá todos podremos estar de acuerdo: hoy después de por lo menos cuatro acontecimientos centrales en la historia contemporánea, la constante es la incertidumbre. Esos cuatro acontecimientos son: la caída del Muro de Berlín de la que estamos conmemorando el veintiunavo aniversario; la caída de las torres gemelas de Nueva York en 2001; la caída de Wall Street en septiembre de 2008 que provocó una crisis de naturaleza y alcances nunca antes vistos, y el ascenso de Barak Obama a la Presidencia de los Estados Unidos.

Se trata de hechos que pusieron en entredicho viejas certidumbres como la presencia de la bipolaridad en la posguerra, la seguridad internacional, la estabilidad económica global junto con la pretendida efectividad del modelo basado en el libre mercado y la continuidad del bloque político que gobernó de manera conservadora a los Estados Unidos con los Bush a la cabeza. Pues bien, todas esas certezas desaparecieron en un lapso muy corto de tiempo y no hay, por ahora, otro conjunto de certezas que las sustituya.

Cada nación está sorteando la incertidumbre a su manera al tiempo que está tratando de reforzar las alianzas internacionales. En el caso de México a estos graves problemas de naturaleza externa se

* Filósofo político, doctorado en la Universidad de Turín, Italia. Tiene numerosas publicaciones. Discípulo de Norberto Bobbio, de quien ha traducido seis libros. Actualmente es Profesor de tiempo completo y titular de la cátedra de investigación Ciudadanía y Sociedad Civil en el Departamento de Estudios Globales de la Escuela de Humanidades del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México.

añaden otros de orden interno. Para abordar un tema como el que me he propuesto desarrollar en esta sede es necesario mencionar que la "democracia" y la "sociedad civil" son términos de más o menos reciente creación en la política mexicana.

Por extraño que parezca, durante décadas, esos conceptos fueron prácticamente inoperantes o, en el mejor de los casos, relegados a segundo plano en la política nacional. En lugar de la democracia, durante el régimen de la revolución, se privilegió la ideología que sustentaba al Estado autoritario misma que descansó en tres pilares fundamentales, la institución presidencial, el partido oficial y la élite en el poder. En vez de sociedad civil lo que existió fue una férrea estructura corporativa que vinculó a los sectores sociales organizados en grandes confederaciones (obrera, campesina y popular) controlados desde el vértice de la pirámide.

Esas estructuras le dieron estabilidad política y paz social al país durante muchos años; sin embargo esos puntales del viejo sistema poco a poco experimentaron un proceso de desgaste en virtud de que la política y la sociedad civil en México se abrieron al pluralismo y a la democratización. Hoy nadie está en posibilidades de ejercer un dominio hegemónico sobre el conjunto social del país.

Ahora bien, debemos decir que la lucha contra el autoritarismo tomó la forma de reivindicación electoral. El país, efectivamente, tiene una larga tradición de fraudes electorales y era necesario quitarle el control de los comicios al gobierno. Nuevas corrientes políticas entraron en la escena pública reconocidas legalmente para llevar a cabo una competencia por el poder más equitativa y transparente.

No obstante, junto con el proceso de democratización se dio un proceso de ingobernabilidad consistente en el sustancial incremento de la conflictividad política y social. Cierto, el antiguo orden autoritario quedó atrás, sin embargo, México no ha logrado consolidar un nuevo orden democrático en tanto que la sociedad mexicana está sumida en un desorden creciente producto de la violencia delincuencial y una desigualdad abismal entre los altos estratos y la masa empobrecida.

1. Presidencialismo, corporativismo y familia revolucionaria

Hagamos un poco de historia: La Constitución de 1917 aún vigente fue redactada en Querétaro por los carrancistas que explícitamente

excluyeron a quienes hubiesen tomado las armas en su contra como, precisamente, las fuerzas militares e intelectuales de Pancho Villa y Emiliano Zapata. La historia oficial ha querido ocultar el hecho de que el proyecto constitucional de Carranza fue distinto e incluso contrario al de Madero. Debemos recordar que en el discurso inaugural del Congreso Constituyente pronunciado el 1 de diciembre de 1916, Carranza señaló explícitamente que esa Constitución no tomaría en cuenta a la democracia, sino que establecería un gobierno fuerte, es decir, presidencialista al que después la izquierda del constitucionalismo agregó los derechos sociales en los artículos 3°, 27° y 123°.

La revolución carrancista ya tenía una Constitución, pero aún había que institucionalizarla y ponerla en marcha. Lo primero que se hizo fue terminar de pacificar a México y erigir el Estado nacional, el cual, por cierto, fue muy similar al que Thomas Hobbes tuvo en mente cuando escribió *El Leviatán*. El primer paso fue crear el Partido de la Revolución para aglutinar a los caciques regionales. Esa fue obra de Plutarco Elías Calles, quien el 4 de marzo de 1929 fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR). El siguiente paso fue organizar a la base social por sectores (campesino, obrero y militar) en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Esto sucedió en 1938, es decir, durante el sexenio de Lázaro Cárdenas.

Es curioso y no carente de significado que el Partido Acción Nacional que actualmente gobierna al país, se fundara un año después de ese acontecimiento, es decir, en 1939 para contrarrestar la política nacionalista, estatista y popular del sistema revolucionario. Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) se eliminó al sector militar del PRM, se separaron el sector campesino y el obrero que inicialmente estuvieron juntos y se añadió el sector popular. En 1946 se creó el Partido Revolucionario Institucional año en la que, coincidentemente, llegó al poder el primer presidente civil, Miguel Alemán (1946-1952) superando, de esta manera, uno de los grandes problemas políticos de América Latina, o sea, el militarismo.

Paralelamente, se formó una estructura informal de poder en el vértice: inmediatamente abajo del Presidente de la República, una élite que incluyó a los secretarios de Estado más importantes, a los líderes corporativos del PRI, a algunos de los dirigentes empresariales y a los expresidentes de la República. Esa elite fue conocida como “la familia revolucionaria”. En el seno de la familia revolucionaria se acordó la formación del programa de nacionalizaciones, la expansión

de la economía pública, además de que se idearon las llamadas "reformas sociales" para hacer factible la justicia social en México.

Dentro de ese mismo grupo se resolvió cada seis años el problema de continuidad más importante para el sistema político mexicano como fue "la sucesión presidencial". De esa manera el PRI conservó el poder desde que se constituyó en 1929 hasta 2000 cuando Vicente Fox del PAN ganó la Presidencia de la República.

El establecimiento del régimen de la revolución trajo consigo el fortalecimiento de la economía nacional, dentro de la cual el Estado obtuvo un poder ilimitado de intervención. Sólo así parecía posible lograr la justicia distributiva, la reforma agraria y la industrialización. Eso es lo que explica el notable incremento de la administración pública, especialmente del sector paraestatal, a partir de 1935. El Leviatán mexicano funcionó aparentemente a la perfección desde mediados de los años treinta hasta por lo menos a principios de los ochenta. Hay que reconocer, entre otras cosas, que encaminó al país por una senda de civilidad. Eso no quiere decir que su accionar hubiese sido completamente terso.

La corrupción fue el aceite que lubricó el engranaje de la compleja maquinaria política y social. Las múltiples instituciones creadas sufrieron burocratismo e ineficiencia. Hubo un creciente déficit fiscal; el crecimiento económico se financió a partir de un gasto público inflacionario. El trato entre los gobernantes y los grupos populares fue presa del paternalismo. En fin, se establecieron amplias redes clientelares de confección patrimonialista.

2. La transición a la democracia y sus bemoles

Pese al orden autoritario imperante, en el período mencionado se registraron movimientos sociales de oposición al régimen de la revolución como el movimiento ferrocarrilero de 1958 y el movimiento estudiantil de 1968.

Durante décadas hubo tres pequeños partidos: el ya mencionado Partido de Acción Nacional (PAN), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) que desempeñaron, en el mejor de los casos, una función de comparsa que le servía al PRI para mostrarse al mundo como un partido que, aparentemente, respetaba la democracia. Los primeros pasos hacia la apertura democrática se dieron después del sexenio de Gustavo

Díaz Ordaz (1964-1970), o sea, luego de la masacre del 2 de octubre de 1968 en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco.

En 1977 durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982) se dio un cambio importante con la "reforma política" que permitió la inclusión de organizaciones que hasta entonces habían sido marginadas de la competencia institucional como el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y uno de derecha (el Partido Demócrata Mexicano).

Otro avance se registró en 1986, es decir, durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), cuando hubo una reforma a la legislación electoral que permitió la formación de coaliciones de partidos. Ello dio pie a la creación, en 1988, del Frente Democrático Nacional (FDN), una gran coalición de organizaciones de centro izquierda, que apoyó la candidatura del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República y que reclamó la victoria para sí frente al candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari. Como se sabe, Salinas de Gortari, finalmente, fue declarado Presidente de la República.

En 1997 el PRI perdió su antiguo dominio mayoritario sobre el Congreso de la Unión. De allí en adelante, para llevar a cabo reformas a la Constitución, el PRI tuvo que establecer una alianza con el PAN en 1989. Sólo así pudieron aprobarse las reformas neoliberales propuestas por Salinas de Gortari. En este ambiente hubo, ciertamente, una nueva pluralidad en la composición de las élites políticas acompañada, paradójicamente, de una transformación tecnocrática del grupo gobernante.

Los neoliberales mexicanos tomaron el poder para llevar a cabo una serie de cambios estructurales fundados en la supremacía del mercado y el adelgazamiento del Estado. Por esa razón, criticaron al Estado benefactor creado por el régimen de la revolución aludiendo, sobre todo, su fracaso económico. Para ellos ese fue un experimento demasiado costoso que descansó en la expansión de la economía pública. El remedio, por tanto, consistió en reducir el papel económico del Estado y dejar que los particulares retomaran los sectores que el poder público no supo o no pudo administrar.

3. La irrupción de la sociedad civil

En este ambiente contradictorio apareció centralmente el concepto "sociedad civil" en la escena pública mexicana. Dos hechos incidieron, a mi parecer, en este acontecimiento: en primer lugar, en el plano nacional, los terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985 que dejaron al descubierto la incapacidad y corrupción en el gobierno. Ante la inmovilidad de las autoridades públicas para ayudar a la gente en desgracia, los ciudadanos se organizaron espontáneamente para hacerle frente a la adversidad.

En el plano internacional la ya mencionada caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989. Acontecimiento que ha quedado como símbolo del derrumbe del comunismo en los países del Este europeo, es decir, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Alemania del Este, las repúblicas bálticas y, posteriormente, Rumania. El factor decisivo de ese movimiento de liberación fue la 'sociedad civil', referida así –textualmente– según el vocablo anglosajón *Civil Society*. El levantamiento popular se produjo después de un largo trabajo clandestino contra el régimen totalitario.

4. Antinomias de la sociedad civil

En México la autonomización de lo social frente a la esfera estatal se dio por varios motivos. En primer lugar porque el proceso de desarrollo económico produjo una clase media urbana y rural que ya no pudo ser abarcada por las redes del corporativismo; en segundo lugar porque esas mismas clases medias tuvieron acceso a una educación universitaria laica, ilustrada y crítica que suministró personal calificado a las instituciones públicas y a las empresas privadas.

Frente a un Estado que perdió su carácter leviatánico pero que conserva su naturaleza patrimonialista y una economía conformada por grandes, incluso abismales deficiencias, la sociedad civil mexicana con su fisonomía plural y heterogénea es un elemento central de la vida contemporánea del país.

En el dilatado y contradictorio espectro de la sociedad mexicana debemos mencionar lo que podríamos denominar sociedad incivil o anticivil. Para el caso mexicano esa sociedad incivil está conformada por agrupaciones que llevan a cabo una oposición militante y en algunos casos violenta para defender sus intereses y demandas.

Se trata de expresiones que actúan al margen de las formas convencionales, pacíficas, de participación.

Estos *contrapúblicos* están proliferando al calor del debilitamiento de las instituciones públicas. Un hecho significativo en este renglón, fueron los acontecimientos en San Salvador Atenco entre diciembre de 2001 y febrero de 2002, cuando los ejidatarios de esa localidad se opusieron violentamente al decreto de expropiación para construir un aeropuerto internacional en esa demarcación.

Oaxaca es otro caso digno de análisis. Los maestros de la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) estallaron la huelga el 23 de mayo en busca de la re-zonificación para mejorar los salarios de sus agremiados. Vinieron meses completos de violencia inaudita tanto de parte de los grupos reunidos alrededor de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) como de parte del gobierno local.

Observada desde una perspectiva más general, debemos decir que la sociedad mexicana también se encuentra asediada por dos problemas de enorme relevancia: de una parte, el narcotráfico; por otra, la emigración masiva hacia los Estados Unidos. El narcotráfico ha proliferado, a mi manera de ver, por dos motivos fundamentales. En primer lugar, por el debilitamiento del Estado que ha llegado a tales niveles que ni siquiera lograr cumplir con la más elemental de sus responsabilidades que es la de garantizar el imperio de la ley. El narcotráfico ha adquirido tal capacidad de fuego que ha puesto en jaque a las autoridades federales y locales: controla *de facto* ciertas porciones del territorio nacional, sean éstas urbanas o rurales.

En segundo lugar, el poder económico del narcotráfico en un ambiente político cargado de corrupción, se convierte al mismo tiempo en un mecanismo perfecto para sobornar a los empleados y funcionarios públicos de todos los niveles y así llevar a cabo sus actividades ilícitas. Por eso se habla ya, corrientemente, de “narcopolítica”. Como dijo Samuel González, experto en estos temas, no hay grandes delitos en México sin grandes complicidades de las altas esferas del poder. Para conocer la fisonomía del narcotráfico en México conviene señalar que más del 80% de los llamados “capos de la droga” son de Sinaloa. La explicación de este hecho, por demás curioso, radica en que en ese estado se permitió el cultivo de amapolas y la producción de heroína y cocaína para suministrar durante la Segunda Guerra Mundial estas sustancias como medicamentos a los soldados norteamericanos.

Cuando la guerra terminó los productores sinaloenses siguieron dependiendo de la droga para poder sobrevivir. Empezaron a introducirla ilegalmente a los Estados Unidos por tres puntos fronterizos, Tijuana (costa del Pacífico), Ciudad Juárez (Centro) y Matamoros (Golfo de México). Este es el origen de los cuatro cárteles más poderosos de la droga: el cártel de Sinaloa, encabezado por el "Chapo" Guzmán; el de Tijuana, controlado por la familia Arellano Félix; el de Ciudad Juárez en manos de los herederos de Amado Carrillo "el señor de los cielos", y el de Matamoros, en poder de Osiel Cárdenas. Se comprenderá, fácilmente, que frente a una economía nacional estancada, el atractivo social de engancharse con el narcotráfico es muy alto.

Respecto de la emigración masiva hacia los Estados Unidos es preciso destacar que alrededor de 500 mil mexicanos cruzan anualmente la frontera norte. Ciertamente, el problema no es nuevo: una estimación más o menos atendible señala que en los Estados Unidos hay 20 millones de personas de origen mexicano sea de primera o de segunda generación. Esta emigración al extranjero es otro de los desafíos que están afectando profundamente el tejido social en México. La mayoría de las familias tienen uno o más parientes que viven del otro lado de la frontera. Prácticamente, ningún estado de la República está exento de esta expulsión de fuerza de trabajo.

Por lo tanto, las remesas que los mexicanos mandan desde los Estados Unidos se han convertido en un sostén fundamental de la economía nacional. La emigración es una válvula de escape de la población que no puede ser absorbida por la actual línea económica y, por contradictorio que pueda sonar, es un puntal que suple las deficiencias del modelo de desarrollo que ya hubiese derivado en un conflicto social de enormes proporciones de no haber sido porque somos vecinos de la economía más fuerte del mundo. Permítanme señalar que comúnmente se habla de que la economía mexicana está sostenida por cuatro billetes verdes: el narcotráfico, las remesas, el petróleo y el turismo. Si el petróleo, las remesas y el turismo están viniendo a la baja, es obvio que el narcotráfico tenderá a ser la fuerza económicamente determinante en esta coyuntura.

5. Democracia civil

Evidentemente México tiene graves problemas. Por principio de cuentas el gobierno no logra cumplir con las responsabilidades que

la ley les señala, fundamentalmente, sostener el orden público. Tampoco se ha podido establecer una política económica que genere riqueza y corrija las profundas desigualdades sociales. Luego entonces, una tarea impostergable es reestablecer la capacidad del Estado para sostener la unidad política de la nación y para emprender el desarrollo económico bajo nuevas pautas.

El Presidente Felipe Calderón está metido en serios aprietos: aparte del problema de la delincuencia organizada y del reto de la crisis económica en acto existe otra dificultad: su margen de maniobra no es muy amplio: está teniendo que vérselas con grupos empresariales muy poderosos que quieren imponer su propia ley en el manejo de los asuntos públicos. Por si fuera poco, la presencia de esta oligarquía se ha reforzado a lo largo de los años en los que se ha aplicado el modelo neoliberal en México. Como dice Danilo Zolo, la formación de este tipo de oligarquías en los últimos tiempos, en virtud de la puesta en práctica de la doctrina del libre mercado, ha dado lugar a un verdadero y propio "cuello de botella evolutivo".

Calderón sabe que el modelo neoliberal con el que él, personalmente, coincide, ya no da para más a nivel nacional, mucho menos internacional. Esta es otra dificultad: acoplarse con la nueva administración estadounidense. Simple y sencillamente Obama ha marcado otras prioridades diferentes de las que tiene Calderón en materia de política interna y también respecto de la manera de concebir las relaciones internacionales. Joseph Schumpeter tenía razón cuando decía que la democracia no es ausencia de elites, sino al contrario, la presencia de muchas elites en competencia entre sí. El problema no es que haya muchos liderazgos, sino que el poder tienda a concentrarse tan sólo en un puñado de individuos.

Ciertamente los problemas son muchos. Aquí hemos destacado sólo algunos de ellos; los que nos parecen más importantes: la persistencia de esa oligarquía críptica, la existencia de desigualdades abismales, la aparición de una crisis económica de dimensiones globales, la proliferación de la violencia delictiva, la presencia de movimientos sociales anárquicos, la permanencia de una cultura patrimonialista. Hay que plantear una gobernabilidad asequible. Convengamos en que la columna vertebral de la verdadera transición a la democracia, como lo muestra la victoria de Obama en los Estados Unidos, es la formación de una nueva coalición de fuerzas políticas, económicas y sociales con capacidades de agregación.

Revista de Administración Pública

INAP

La perspectiva del empoderamiento: el evangelio de las Organizaciones de la Sociedad Civil*

Alejandro Natal**

Introducción

Hoy en día en México, así como en otros países, hay un importante discurso acerca del empoderamiento. Hay mucha discusión acerca de su importancia como mecanismo a través del cual las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) pueden transferir conocimientos a los beneficiarios para evitar dependencia, construir capacidades y fomentar la auto-dependencia. Hay un consenso general que hace énfasis en que la *perspectiva de empoderamiento,* como uno de los desarrollos teóricos de la implementación de proyectos, es la forma correcta de hacerlo. Está orientada a ocuparse de cuestiones como la pobreza y los problemas de exclusión; basándose en la idea de que los necesitados precisan adquirir las capacidades y las habilidades para ejercer el poder de una mejor manera y proveerse a sí mismos.

Aunque originalmente fue usado como una bandera en contra de la opresión del gobierno, actualmente el concepto es usado extensamente incluso por servidores públicos, quienes hablan sobre *empoderar a los pobres,* o de *construir capacidades para el empoderamiento,* y así sucesivamente. Esto no sólo significa que el concepto ha trascendido las fronteras del sector de las OSC, sino

* Un borrador anterior de este documento fue publicado como un documento de trabajo (50 mimeos) para un Seminario de discusión y comentarios, con el título "La perspectiva de empoderamiento: la religión de las OSC" en la serie de Documentos de Discusión del Tercer Sector en El Colegio Mexiquense. Este documento fue entonces presentado a discusión en el *Segundo Simposio de Investigación sobre Organizaciones de la Sociedad Civil* en abril de 2008. Estoy agradecido con mi colega Raúl Acosta del ITESO quien leyó una versión anterior de este documento y me concedió sus valiosos comentarios.

** Alejandro Natal es profesor en El Colegio Mexiquense y Director del Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector.

que también puede indicar que ha habido algunas historias de éxito del lado de las OSC que el gobierno quiere imitar. Lo anterior puede ser una consecuencia que, el ambiente más democrático que México y otros países de Latinoamérica viven, ha acabado con algunos temores gubernamentales y resistencia hacia el *empoderamiento* de los necesitados. Por otra parte, actualmente los donantes condicionan su financiamiento; ya sea que vaya a las OSC o que apoye programas gubernamentales contra la pobreza; a la inclusión de mecanismos de empoderamiento dentro de los proyectos.

A pesar de todo lo que se ha hablado, los crecientes recursos que se canalizan a apoyar este tema y los reportes que exaltan los beneficios del empoderamiento; para ser sinceros se ha realizado muy poca investigación seria, este es el caso de México. Hay escasos estudios que pueden evaluar correctamente si las OSC están empoderando a las personas o no lo están haciendo, y la mayor parte de la información que se encuentra son auto-evaluaciones de las OSC que contienen, por lo general, poca reflexión crítica. De la misma manera se le ha prestado poca atención a los problemas ideológicos del concepto del empoderamiento e incluso menos atención se le ha dado a los problemas que pudiera generar en el campo en cuanto a la ejecución del proyecto.

Por las razones enunciadas anteriormente, tengo la intención de adoptar en este capítulo una perspectiva más crítica de la que se puede encontrar en otras partes de México. Para construir mi argumento he dividido mi artículo en las siguientes secciones; la primera, analiza la *perspectiva de empoderamiento,* como he decidido llamarla aquí. En esta sección voy a discutir de manera crítica el contexto conceptual y las raíces de la perspectiva, el enfoque de la participación de las personas y su desarrollo. En la segunda sección, presento algunos antecedentes que hicieron que la perspectiva del empoderamiento se apropiara de la implementación de los proyectos en México. En la tercera parte analizo algunos de los problemas asociados con el concepto y planteo algunas críticas acerca de su implementación. Finalizo esta sección con una propuesta para una revisión importante de la perspectiva en México.

1. La Perspectiva del Empoderamiento

La Perspectiva de Empoderamiento (PE) no puede entenderse si no se analizan tanto su contexto como sus raíces. En su contexto está la introducción al enfoque de participación a la implementación del desarrollo y la búsqueda de nuevas soluciones para combatir la pobreza. En sus raíces se encuentran los trabajos de algunos

teóricos alternativos como Paulo Freire, quien durante los años 60 y 70 informó significativamente el análisis acerca del papel de las OSC en el Tercer Mundo. Estos dos aspectos serán discutidos en la siguiente sección.

1.1 El contexto

Para los años 60, tanto académicos como profesionales, empezaron a señalar que las estrategias para combatir la pobreza no sólo habían sido ineficaces en gran medida sino que el número de pobres estaba a la alza y deteniendo el desarrollo de muchas naciones. A principios de los años 70 la evidencia forzó a los donantes y agencias internacionales, así como al presidente del Banco Internacional, Robert McNamara a reconocer los hechos.[1] Muy pronto, estudiosos, activistas de las OSC e incluso agencias internacionales hicieron énfasis en la necesidad de un cambio teórico, ya que el consenso general era que las fallas eran consecuencia de los enfoques teóricos que se habían adoptado.

Hasta ese momento, dos enfoques diferentes habían dirigido las intervenciones, uno enfatizaba que la pobreza era la consecuencia de las limitaciones estructurales que abrumaban a los pobres; mientras que el otro lo entendía como un problema de oferta y demanda. Ambos presentaban serias limitaciones en cuanto a resultados. Estrategias estructurales diseñadas para transformar, desde dentro, a los pobres a través de educación en nuevas técnicas y valores habían fallado por un sinnúmero de razones. Estas razones incluían que los trabajadores de la comunidad habían sido absorbidos por élites locales, una falta de apoyo financiero por parte del gobierno hacia las comunidades[2] y la interrupción de sistemas tradicionales y el fracaso de los nuevos al no funcionar adecuadamente.[3]

Los liberales y sus estrategias orientadas al suministro que pretendían ayudar a los pobres desde afuera, por ejemplo: mejorar el acceso a los mercados y técnicas como la Revolución Verde[4] o

1 Robert McNamara, Discurso en la Conferencia Anual, Banco Mundial. Nairobi, 1973.
2 K. Westergard (1985). Véase también a Jorge Alonso (1980).
3 A. Natal (2002), "Participación ciudadana y administración del desarrollo. Análisis histórico de la participación en el contexto de la ayuda internacional". Zinacantepec, El Colegio Mexiquense (Cuadernos de Discusión del Tercer Sector No. 20), 46 p.
4 La Revolución Verde se basaba en la hipótesis del "agricultor pobre pero eficiente" que enfatizaba el suministro de insumos, incluyendo semillas mejoradas, créditos y mejores incentivos. Éstos se proporcionaban a través de paquetes diseñados para los agricultores que les permitían acceder a semillas y fertilizantes baratos y subvencionados.

Targeted-Group,[5] fueron acusados de ser incapaces de resolver problemas estructurales como la distribución injusta de la tierra, acceso a capital, contratos débiles y pocos incentivos, entre otros que eran inadecuados para producir un cambio económico real a pesar de los beneficios obtenidos.[6] Uno de los problemas sobre el que los académicos y los profesionales coincidían era que en ambas estrategias se carecía de la participación de los pobres en proyectos que los afectasen directamente.

Basados en esto, la comunidad de desarrollo comenzó a recalcar que los nuevos enfoques debían concentrarse más en *el pueblo.* USAID en 1966 y la Fundación Inter-Americana (IAF) en 1969 buscaban proyectos que aseguraran "máxima *participación* en la tarea del desarrollo económico". Así lo hizo también el Banco Mundial en 1973;[7] y el Foro del Tercer Mundo declaró en Karachi (1975) que las estrategias para combatir la pobreza deberían concentrarse en la satisfacción de las necesidades básicas y en la participación significativa de los beneficiarios.[8]

Estas ideas pronto empezaron a tener una influencia importante en la implementación de políticas de todas las OSC, agencias y gobiernos. A principios de los años 70, McNamara declaró que la participación de los beneficiarios sería un tema central en las prioridades del Banco[9] y presentó sus Programas de Desarrollo Rural Regional;[10]

5 Para finales de los años 60 y principios de los 70, el Banco Mundial adoptó una estrategia de desarrollo para aliviar la pobreza rural que ya no se concentraba en la comunidad como un todo, sino en grupos específicos. Introduciendo innovaciones en agricultura a pequeños grupos de agricultores. No obstante, estos grupos sólo incluían a los pobres que ya tenían acceso a activos productivos, así que muchos eran excluidos y/o inhibidos por limitaciones estructurales y los programas no tuvieron los resultados que se esperaban.

6 V. Shiva, V., The Violence of the Green Revolution, London and New Yersey, Zeed Books, 1991.

7 Robert McNamara, *loc. cit.*

8 K. Westergard, *op. cit.*

9 El discurso de McNamara fue importante para promocionar el enfoque en sus comienzos (ver McNamara, R. Discurso en la Conferencia Anual Banco Mundial. Nairobi, 1973), después de eso dentro del Banco quienes trabajaban con proyectos urbanos y políticas de operación comisionaron un proyecto que explorara el papel de los participantes en la implementación de los proyectos del Banco. Ver L. Salmen, Escuchar al Pueblo, Evaluación de Observadores Participantes de Proyectos de Desarrollo, 1987, Oxford; Oxford University Press). Sin embargo, estas ideas fueron incorporadas de manera seria en los proyectos de administración del Banco hasta principios de los años 90 y adoptados formalmente en 1994.

10 Los proyectos del Banco Mundial y USAID que se conocen como Desarrollo Regional Rural (RRD) son prototipos de los proyectos IRD. Se enfocan en la flexibilidad del proyecto y coordinación caso por caso, implementación en áreas geográficas pequeñas y enfatizan una planeación e implementación descentralizada.

mientras tanto el gobierno de Pakistán inició el programa "Comilla" que incluía la participación de los beneficiarios en los proyectos. La participación de los beneficiarios pronto hizo una diferencia en estos programas que también subrayaban la importancia de la autodeterminación social y la independencia cultural.

En 1976 el Enfoque de Necesidades Básicas (BNA), hizo de la participación una estrategia clave para aliviar la pobreza cuando se presentó en la Conferencia Mundial de Empleo organizada por la Organización Internacional del Trabajo. Esto puntualizó la necesidad de hacer una prioridad las necesidades básicas de la gente y la importancia de incluir el *Vox populi* en la implementación de los proyectos; así se garantizaría que las necesidades a atender fueran aquellas que la población reconociera como propias. Las necesidades básicas fueron inicialmente entendidas como comida, agua potable, salud, ropa, educación y vivienda; más adelante otras "necesidades no materiales" como autodeterminación, seguridad e identidad cultural fueron incluidas. La estrategia que se usó para identificar estas necesidades se concentró mayormente en la participación comunitaria y el involucramiento activo de los beneficiarios directos de los proyectos. Así, la intervención en el desarrollo del BNA nació y llegó a ser tan influyente en la planeación de las políticas que se adoptó más adelante como una herramienta de implementación de proyectos por la mayoría de las agencias de desarrollo.

Dos variantes diferentes emergieron con el BNA, que pueden ser descritos como "radicales" y "liberales".[11] Para los radicales la participación de las personas autóctonas, especialmente aquellas pobres y sin poder, fue la clave a través de la cual pudieron aprender a dirigir su propio desarrollo. Vieron la posibilidad de acción política a través de la consolidación de organizaciones de base, este mecanismo le permitiría a los pobres reconocer, y lo más importante, atacar las causas de la pobreza: falta de reformas de la tierra, desempleo y una distribución desigual de los activos. La acción política fue vista como una "precondición" para atacar la pobreza rural y el punto de partida para la autonomía. Este enfoque fue seguido por algunas OSC radicales, las cuales generalmente trabajaban en un nivel base.

11 B. Wisner (1988), se refiere a estas dos variantes de diferente manera. Él se refiere al punto de vista liberal como *débil* y a los radicales como *fuertes*. Ver B. Wisner, (1988). Poder y Necesidad en África: necesidades humanas básicas y políticas de desarrollo, Londres, Earthscan.

Por otra parte, los *liberales* veían a la participación como la manera de darle a la gente una voz en el proceso de toma de decisiones, pero dejaban de lado cualquier tema relacionado con la redistribución de la riqueza. Estaban más interesados en incrementar el costo y la efectividad a largo plazo de los proyectos a través de financiamiento local y labor voluntaria. Este enfoque fue seguido mayormente por el Banco Mundial y otras agencias.

Estas dos posturas también no estaban de acuerdo en el nivel de control que ejercían los participantes sobre los proyectos y el papel de la capacitación o educación que se les había de dar. Ambos veían en la relación educación-participación un "ciclo de aprendizaje" donde cuanta más gente participara más aprenderían sobre la marcha y estarían más dispuestos y mejor equipados para participar más adelante. No obstante, no estaban de acuerdo en qué propósito debería tener la educación en el proceso de participación. Los liberales la veían como una manera de "obtener habilidades", particularmente aquellas útiles en el mercado laboral; mientras que los radicales la veían como una herramienta muy importante para un "aumento de la conciencia" y como una actividad participativa en sí misma a través de la cual los pobres rurales pudieran controlar su realidad. Estas diferencias están, de alguna manera, todavía con nosotros.

1.1.1 Tratando de alcanzar el empoderamiento: El auge del enfoque participativo

A finales de los años 70 hubo una amplia adopción del enfoque participativo con un ímpetu increíble. Westergard muestra cómo dicho ímpetu se derivó de diversos factores, tales como, cambios en la teoría, un incremento de la demanda de servicios, la necesidad de rendición de cuentas, reformas al sector público y la creación de capital político.[12]

Nuevos desarrollos en el pensamiento social, político y económico redujeron las diferencias entre "la izquierda" y "la derecha"; académicos de ambas tendencias empezaron a coincidir que la participación de los beneficiarios se necesitaba para incrementar el bienestar social y mejorar la democracia. La izquierda creía que haría a la gente más autosuficiente al ser una herramienta para

12 K. Westergard (1985), Participación Popular, Gobierno Local y Desarrollo Rural, el Caso de Bengal del Oeste, India. *Art. cit*.

la liberación, para el cambio de las instituciones políticas. Para la derecha era la mejor manera de obtener información relevante de los beneficiarios y así desarrollar proyectos más eficientes, impulsar la economía del mercado local, fomentar el espíritu empresarial y producir un cambio cultural. Así, a pesar de las diferencias, las dos perspectivas comprendieron que la participación luchaba contra la pobreza y sus causas, mejoraba la mala calidad de vida y podía traer beneficios psicológicos a los participantes.[13]

Asimismo, los países del Tercer Mundo le dieron la bienvenida a la idea de participación. Ellos estaban tratando de hacer frente al modelo del Estado de bienestar, pero enfrentaban una población con una demanda creciente por la prestación de servicios públicos básicos. Además, a medida que más grupos de la población adquirieron voz y capacidad de cabildeo,[14] la demanda de mejores servicios se convirtió en un tema político. Por otra parte, mientras que los recursos disponibles para la prestación de servicios se estaban reduciendo, la población estaba creciendo rápidamente.

El enfoque participativo, entonces llegó a verse como un mecanismo para incrementar los recursos a través del uso de labor voluntario y contribuciones de materiales locales. También se veía como una manera de superar el problema de gravar a los pobres y representaba una alternativa innovadora para incorporar a las comunidades marginadas, aisladas del sistema político y económico. Además, también prometía ser una solución apropiada para los problemas creados por políticas de ajuste estructural. Como resultado, se convirtió en un mecanismo indispensable para la implementación de políticas.[15]

El apoyo a la participación también creció como consecuencia de la insatisfacción de los donantes con los resultados de la ayuda al desarrollo, con la esperanza de que esto incrementara la responsabilidad de los gobiernos. La ayuda había estado creciendo desde principios de los años 60, pero para los años 70 estaba claro que los problemas como falta de transparencia, centralización

13 S. Hatch (1973), Hacia la participación en Servicios Locales. Londres, Fabian tract 419, Fabian Society.

14 Esta influencia se incrementó debido a factores como el crecimiento de los medios internacionales acerca de temas relacionados con la pobreza y el desempeño del gobierno, el enfoque de los nuevos donantes al desarrollo y crecimiento de la democracia en muchos países del Tercer Mundo.

15 E. Dudley (1993), El Aldeano Crítico, más allá de la participación comunitaria. Londres, Routledge; p. 8.

excesiva y alienación de proyectos, les impedía tener los resultados deseados. La participación era vista como la mejor manera de darle a la gente la oportunidad de expresar sus opiniones y hacer escuchar su voz sin tener que temer por las consecuencias. La participación también les permite detectar los problemas a tiempo para resolverlos, descentralizar la toma de decisiones y así mejorar la rendición de cuentas y el éxito de los proyectos.[16]

El auge en la participación también fue estimulado por la necesidad de una reforma del sector público que inició en los países del Tercer Mundo a principios de los años 80. La participación fue vista como la manera de maximizar la eficiencia de implementación de proyectos ya que las agencias creían que las personas podían desarrollar mejor algunas funciones que las agencias de implementación.[17] Asimismo, reconocían la necesidad del conocimiento local y que las personas conocían mejor sus prioridades y cómo obtenerlas. Esperaban que esto generara un sentimiento de "propiedad" acerca de estos proyectos y convenciera a los residentes de participar en la provisión de servicios y mantenimiento.[18] Se asumió, de la misma manera, que esto haría que la gente tomara conciencia de sus propias necesidades y capacidades, además de aumentar su autosuficiencia. Los teóricos radicales por lo tanto, vieron la participación como una estrategia no impuesta.[19]

En un determinado momento, se vio a la participación también como un mecanismo para incrementar la eficiencia y la rendición de cuentas en el sector público, cuya ineficiencia era atribuida al hecho de que en realidad no le interesaba saber qué era lo que los beneficiarios querían realmente; por lo tanto, no respondía a realidades locales, esto llevó al rechazo o subutilización de servicios.[20] Asumieron que dándole "voz" al pueblo forzaría a las burocracias a darse cuenta de las necesidades de los pobres, reducir su alienación, cambiar sus actitudes y hacerlos más eficientes.[21]

16 D. Gow. and J. Frankenhoff (1994), " Gobierno Local y Participación", trabajo presentado en el Taller de Desarrollo Participativo del Banco Mundial Mayo 17-20,1994, Washington, D.C.

17 R.J. Skinner (1983), "Organización Comunitaria: su alcance y organización" en R.J. Skinner and M.J. Rodell (eds.), Pueblo, Pobreza y Vivienda, problemas de auto-ayuda en vivienda en el Tercer Mundo, Londres y Nueva York, Methuen, pp.125-150.

18 *Íbid*.

19 Reining y Lenkerd, 1980.

20 S. Burkey (1993), El pueblo primero, Una guía de desarrollo rural participativa y autodependiente, Londres y Nueva Jersey, Zed Books, p. xvi.

21 L. Salmen (1987), Escucha al pueblo. Evaluación de Observador Participante en Proyectos de Desarrollo, Oxford, Oxford University Press.

Finalmente, como la participación fue reconocida por grupos de distintas posiciones ideológicas fue adoptada para proyectos por partidarios de todos colores políticos. También fue una ganga para los políticos ya que sugería que el pueblo y el gobierno podían trabajar "mano a mano", simultáneamente incrementando el control político al apropiarse del liderazgo de la comunidad, fomentar las relaciones de patrocinio con empresarios locales sociales y apoyando proyectos específicos que pudieran incrementar el capital político de los políticos.[22]

Por lo anterior, a finales de los años 80 el concepto de participación se había convertido obligatorio en el desarrollo de la administración para mitigar la pobreza. A partir de entonces continuó ganando terreno en prácticas de desarrollo y se convirtió en pieza central de las políticas de desarrollo. Por ejemplo, a principios de los años 90, el Banco Mundial fundó el Grupo de aprendizaje sobre Desarrollo Participativo, al cual se unieron más tarde SIDA y GTZ. Pero no fue hasta 1996 cuando se convirtió en un tótem al publicar el BM su Libro de Consulta acerca de la Participación; el cual lo reforzó como parte de un "proceso activo" en el cual "grupos de clientes" lograban tener una influencia y control compartido sobre las decisiones que toman.[23] Subsecuentemente, el Banco ha insistido tanto en la participación beneficiaria que incluso ha retirado financiaciones cuando los gobiernos se rehúsan a involucrar al pueblo.[24]

Todos estos acontecimientos en torno al concepto de participación sirvieron como la base de un futuro concepto poderoso: el empoderamiento.

1.2 Las raíces

Las raíces de la perspectiva del empoderamiento pueden encontrarse en un amplio rango de enfoques nuevos y más radicales que empezaron a aparecer en el mundo en los años 60.

La visión católica del desarrollo, las estrategias "alternativas" de desarrollo no impositivas que enfatizaban la necesidad de preservar la cultura local[25], y otras que pretendían movilizar nuevas fuerzas

22 K. Westergard (1985), *op. cit*.
23 A Banerjee, *et. al.* (1994), "Participación Forestal". Documento presentado en el Taller de Desarrollo Participativo del Banco Mundial, Mayo 17-20, 1994, Washington, D.C.
24 Uno de estos casos es el del Proyecto Hidroeléctrico de México donde el Banco Mundial se rehusó a financiarlo por falta de participación. Ver World Bank (1996), World Bank's Sourcebook on Participation. Washington, World Bank.
25 Reining y Lenkerd (1980).

políticas para producir cambios institucionales y recapturar la "comunidad perdida" y finalmente alcanzar la "transferencia del poder y una mayor democracia".

En Latinoamérica existían diversos enfoques alternativos en esta década. Estos incluían la Teología de la Liberación, la cual era promovida por el sector más radical de la Iglesia Católica Latinoamericana; el movimiento "Hombre Nuevo" promovido por Torres en Colombia y el *Che* Guevara en Cuba.[26] Está también la visión de Baran y Sweezy[27]. En términos de las de las prácticas y metodologías para los proyectos de las OSC había *"investigación participativa y militante*" y *"planeación centrada en la gente"*. Por último, y no por ello menos importante, en el mundo académico había ideas muy influyentes de la Escuela de Dependencia[28]. Todos estos enfoques tenían en común la construcción de un instrumento para combatir de dependencia y el colonialismo.[29]

Además de todas estas importantes influencias, fue, sin lugar a dudas, el trabajo destacado de Paulo Freire en "educación popular" lo que le dio un empujón al desarrollo del empoderamiento, especialmente en Latinoamérica. Para Freire, la educación de los pobres resultaba en un proceso de *conscientisação* o 'despertar', que se entiende como un proceso a través del cual se alcanza una "conciencia crítica". Esta toma de conciencia está ligada generalmente a la educación y participación en actividades populares[30], a través de la cual las personas se vuelven capaces de analizar su realidad y adquieren conciencia.[31]

26 X. Moya (2002), Ganando Espacios: Las Metodologías Participativas en México, [S.p.i.]

27 Paul Baran and Paul Sweezy, Reflexiones sobre la Revolución Cubana, Teorías y Pensadores. Colección Documentos, Tomado de Merayo Editor, Buenos Aires; Fidel Castro, O. Dorticos y R. Roa (1978), Así se derrotó al Imperialismo, Preparando la Defensa, Siglo Veintiuno Editores, México; y Regis Debray (1975), La guerrilla del Che, México, Siglo Veintiuno Editores.

28 Hunt, Diane, Teorías Económicas del Desarrollo, Un Análisis de Paradigmas Competitivos, Londres, Harvester Wheatsheaf.

29 A. Lowenthal (1987), La Convivencia Imperfecta, Los Estados Unidos y América Latina. México, Nueva Imagen/Editorial Patria.

30 C. Torres (1982), "Enfoques en Educación de Adultos: apuntes para una clasificación", en Lectura y Vida, Revista Latinoamericana de Lectura, Ed. Ario, No. 3., Drop. Colombia, 1982; y C. Muñoz (1979), "Hacia una redefinición del papel de la educación en el cambio social", en Revista Latinoamericana de Estudios Educacionales, Vol. IV, No. 2, México, pp. 131-150.

31 J. Barreiro (1982), Educación Popular y proceso de Concientización. México, Siglo XXI Editores.

Los demás autores tomaron las ideas de Freire para construir una metodología de acción social que pudiera hacer que las personas tuvieran un mejor entendimiento de sus problemas y el poder de resolverlos y luchar colectivamente para liberarse de la opresión. A través de estas construcciones, la idea de usar este *'despertar'* para fortalecer la acción política, se hizo un acercamiento a las alternativas radicales del BNA, evolucionando hacia el concepto del empoderamiento.

Probablemente, el enfoque del Empoderamiento surgió después de la Conferencia Mundial de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (WCARRD) en 1979 que enfatizó la conexión existente entre la transferencia del poder y la participación. El empoderamiento se entendió ahí como el involucramiento activo de aquellos que habían sido previamente excluidos del uso y control de los recursos; particularmente a través de la educación para acción socio-política.

Para el enfoque del empoderamiento, después del despertar, se espera que el pueblo genere cambios en el balance del poder que les darían mayor poder de negociación. Los defensores del empoderamiento ven esto último como un aspecto más importante que el proyecto mismo, ya que para ellos incluso aunque el proyecto fracase, podría haber contribuido a la experiencia de aprendizaje de la comunidad. La participación como empoderamiento se ve como un proceso tan poderoso que se entreteje en el enfoque de vida de las personas y produce "cambios en sus actitudes personales hacia el colectivo", cambiando su actitud individualista "a través del desarrollo de un entendimiento colectivo de su fuerza política como grupo". Se entiende al empoderamiento como un *fin* en sí mismo, un objetivo de desarrollo.[32]

Para la segunda mitad de los años 80, Robert Chambers, ayudándose de Freire[33], le dio un empuje a las ideas acerca del empoderamiento. Desarrolló una serie de metodologías para la intervención rural, como la Evaluación Rápida Rural (RRA) y Evaluación Participativa Rural (PRA) que se concentran en la participación del pueblo para

32 U. Lele (1975), El diseño del desarrollo rural: Lecciones de África. Baltimore, John Hopkins University Press.

33 R. Chambers (1985), "Atajos y Métodos de Participación para obtener información social para proyectos", en M. Crnea (ed.), El Pueblo Primero, Variables Sociológicas en Desarrollo Rural, Washington D.C., El Banco Mundial.

identificar sus problemas y sus raíces para la acción.[34] A través del fomento de estas metodologías, Chambers se convirtió en una figura líder en el desarrollo de la acción; sus libros, clínicas y talleres se han convertido en una necesidad para las agencias, profesionales y oficiales de desarrollo a través del mundo; además de ser extremadamente influyentes en la planeación de las políticas.

En la actualidad, la mayor parte de las OCS siguen las metodologías de Chambers, así como varios gobiernos de países del Tercer Mundo[35] están de acuerdo con sus ideas, al menos en sus discursos del diseño e implementación de programas para aliviar la pobreza. Chambers también ha formado e influenciado a muchos otros autores que trabajan en participación. Estos académicos han desarrollado muchas investigaciones con estudiosos y profesionales del Sur y otras partes, donde se han convertido en personas muy influyentes. Sus puntos de vista representan una corriente principal que hemos llamado "ortodoxia de la participación".[36]

Esta ortodoxia ha sido especialmente influyente en estudios de desarrollo y administración y ha permeado prácticamente toda la acción de desarrollo a lo largo de los años 80 y principios de los 90.

2. El enfoque del empoderamiento en México

Los antecedentes del enfoque del empoderamiento en México pueden ser rastreados a los años 60, cuando una serie de ideas y eventos ocurrieron en el medio político y económico. Predominantemente, fue el movimiento estudiantil de la contracultura en la Universidad Nacional en 1968 el que influenció la acción de las OSC produciendo visiones alternativas acerca de las causas de la pobreza y la exclusión. Este movimiento social fue una influencia significativa para los planeadores de políticas de la siguiente década, ya

34 R. Gordon, J. Conaway, J. McCraken, y J. Pretty (1987), Modelos de Entrenamiento para Análisis de Agrosistemas y Evaluación Rural Rápida. Londres, IIED.

35 Esto no significa que las ideas de Chambers sólo son influyentes en el Tercer Mundo. Él ha influenciado a planeadores y oficiales de políticas en el Primer Mundo, especialmente en trabajo social y políticas orientadas a grupos marginales. Ver Novoa, Castro-Alemeida and Azevedo (1992), Formacao para o Desenvolvimento, Lisboa, Fim de Seculo; Marco Marchoni (1989), Planificación Social y Organización de la Comunidad Alternativas Avanzadas a la Crisis. Madrid, Editorial Popular; F. Rodríguez, and Stephen Store (1993), Cacao Local e Mudanca Social em Portugal. Lisboa.

36 B. Cooke y U. Kothari (eds.) (2001), Participación, ¿La nueva tiranía?, Londres, Zed Books.

que muchos de ellos participaron en el movimiento.[37] Esto podría explicar porque algunos de los primeros desarrollos que le abrieron paso al enfoque del empoderamiento vinieron de las esferas gubernamentales que se dedicaban al desarrollo social.

En el Taller de Investigación Social de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, desde mediados de los años 70, Pozas comenzó a desarrollar una metodología para la investigación-acción participativa para trabajar con grupos indígenas (ver Pozas, 1989:15). A este trabajo le siguió uno de metodología similar desarrollada por Anton de Shutter para la educación de adultos en Michoacán y en 1989 fue adoptado por el Instituto Nacional Indigenista.[38] El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) también desarrolló una metodología para el aprendizaje participativo llamado metodología INEA/FAO[39], esta última influenció a muchas otras en distintos campos.

Asimismo, otras agencias adoptaron el enfoque participativo, por ejemplo COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) desarrolló también una metodología para un proyecto de intervención que produjo un análisis particularmente rico y útil de las causas y soluciones alternativas a la pobreza rural en México.[40] Todas estas metodologías situaron el enfoque participativo como la guía práctica para la intervención de la pobreza en el país, al hacerlo abrieron paso a un enfoque de empoderamiento *light.*

El enfoque de empoderamiento también fue impulsado desde abajo. Dentro del mundo de las OSC el primer paso fue dado por *Fondo Educativo,* una iglesia OSC fuertemente influenciada por la Teología de la Liberación y el trabajo de Freire. De manera similar, las *Comunidades Eclesiales de Base* o CEB que eran células participantes de la Iglesia Católica desarrollaron lo que llamaron

37 A. Natal y Tonatiuh González (2001), La Participación de la Sociedad Civil en Programas de Integración Comercial, El caso del ALCA en México. Zinacantepec, El Colegio Mexiquense (Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector No. 12).

38 Mejor conocido por sus siglas INI, *Instituto Nacional Indigenista,* ahora CNDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas).

39 Moya, Xavier, *loc. cit*.

40 COPLAMAR (1982), Necesidades Esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al año 2000. México, Siglo XXI; COPLAMAR (1983), Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas para el año 2000. México Siglo XXI; Enrique Provencio (1990), Estudio de la Pobreza Rural, en Investigación Económica, No. 194 (octubre-diciembre 1990), pp. 331-360.

"Autodiagnósticos de Agricultores", una influyente herramienta analítica parecida a lo que después se conocería como Evaluación Participativa Rural (PARA). Promovieron formas alternativas de acción colectiva de aquellas propuestas por el Estado. El WRI (Instituto de Recursos Mundiales) también promovió su versión de PARA influenciando otras OCS como GEA, ERA, EDUCE y CESE.

Por lo tanto, en los 80, la ANEPA (Asociación Nacional para el Estudio de los Problemas Agrarios y Solidaridad con los Campesinos y las Comunidades Indígenas), una organización independiente, el Grupo de Estudio Ambientalista (GEA) y otras OCS desarrollaron metodologías basadas en el enfoque participativo[41] que ya tenían componentes de lo que más tarde se conocería como empoderamiento.

La academia también impulsó el crecimiento del enfoque de empoderamiento y comenzó a trabajar con ideas relacionadas al enfoque desde los años 70. Algunos de los primeros fueron el profesor Torantzo en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y más tarde en la Universidad Iberoamericana (UI) y CIESAS; Poza, quien durante los años 80 manejó un taller de investigación social en la UNAM. Este último influyó grandemente la comunidad académica.

También usando las ideas de Freire, un libro notable fue publicado en los años 80 por Alonso. Este libro fundamental fue el resultado de una serie de colaboraciones entre miembros de una ONG relacionada con la Iglesia, *Fomento Educativo*[42] y el Maestro en Antropología de la *Universidad Iberoamericana*. El valor de su trabajo reside no sólo en que fue uno de los primeros escritos sobre Antropología Urbana en Latinoamérica, sino que fue el primero en reconocer a las organizaciones sociales como formas de asociación independientes de partidos políticos y el Estado. Este trabajo implica de forma tácita que los ciudadanos pueden involucrarse en asuntos públicos sin estar necesariamente involucrados en la política,[43] es más, enfatizaba el papel que los grupos sociales organizados tenían en la lucha contra

41 Moya, Xavier, *loc. cit.*

42 *Fomento Educativo* era en estos años una nueva forma de acción de la Orden de los Jesuitas que después de cerrar el elitista *Colegio Patria,* buscaron la manera de trabajar más cercanamente con los pobres. Aunque era un brazo de la Orden, *Fomento Educativo* se orientó a fomentar la educación en grupos no pobres. Su metodología fue probablemente una de las primeras en adoptar las ideas de Freire en México.

43 Es importante subrayar que los autores no hacen estas declaraciones propiamente. Estas son reflexiones que en el presente, uno puede leer a lo largo del libro.

la pobreza y la opresión (particularmente del Estado), acentuando la capacidad de los ciudadanos para proveerse por sí mismos.

Más adelante, a finales de los años 80, académicos de la Universidad de Yucatán comenzaron a trabajar con una versión de PARA (Evaluación Participativa Rural).

3. Revisión crítica del enfoque de empoderamiento

Aunque no podría reconocer más la importancia de darles a los pobres "acceso a la toma de decisiones y al poder"[44], aún creo que esto tiene que hacerse de manera que los pobres se puedan beneficiar más de ello. No obstante, aquí después de argumentar que hasta ahora el enfoque del empoderamiento le presta más atención a otros aspectos centrales de la implementación de proyectos y ha sido ideológicamente llevada al extremo por algunos autores y profesionales quienes no han visto tres problemas importantes: una discusión completa del concepto y sus implicaciones; la relación del empoderamiento con el éxito de los proyectos y con el proceso de aprendizaje. Ahora nos enfocamos a estos problemas.

3.1 Concepto de empoderamiento

Algunos autores[45] entienden por empoderamiento un proceso que impulse a las personas a tomar la iniciativa, ejercen su autonomía al hacerlo, obtienen poder político para ejercer presión a cambio de beneficios económicos. Ellos lo relacionan con la creación de capacidades en los pobres que les permite luchar contra la opresión. Sin embargo, a causa de sus orígenes, algunos autores tienden a colocar al empoderamiento en el mismo cajón que la participación, así como confundir ambas definiciones. Para algunos, la participación sólo es auténtica cuando es central a las actividades del proyecto y donde el análisis empleado por el proyecto la ve como esencial para el empoderamiento de las personas locales. De la misma manera, para otros "…participación *popular*…debe ser *ampliamente* entendida como el involucramiento activo del *pueblo* en la creación e implementación de soluciones en *todos* los niveles y *formas* de actividades políticas y socio-económicas…".[46] Más recientemente,

44 PNUD (1993), Informe de Desarrollo Humano 1993. Nueva York, Oxford University Press.
45 Chambers (1995).
46 K. Westergard (1985), *op. cit.*

la participación implica "…la movilización, concientización y organización del pueblo para asegurar la justicia social y más equidad para todos…"[47]

Por otra parte, el empoderamiento de alguna manera se ha convertido en sinónimo de otros procesos poco investigados. Por lo tanto, términos igualmente imprecisos como "autoayuda", "auto-dependencia", "desarrollo de capacidades", "transformación", "creación de control local", "creación de activos sociales" y "autonomía", se han convertido referentes adicionales al concepto; incrementando su ambigüedad.

De manera similar, diferentes escuelas y profesionales usan el concepto para describir situaciones muy diferentes usando la misma etiqueta. Estas situaciones son muchas veces radicalmente diferentes en cómo se implementa, sus tipos y su calidad. Ya que estas diferencias rara vez se hacen evidentes, las comparaciones se hacen generalmente de una manera muy descuidada. Por ejemplo, usamos empoderamiento para describir una situación en donde los pobres rurales se habían organizado para auto-producir un servicio en una comunidad rural; de la misma manera se usa para describir el involucramiento político de ciudadanos en un barrio urbano; o para un proceso a largo plazo de desarrollo que involucra a un comité que trabaja conjuntamente con el gobierno local o una OSC.[48]

La vaguedad de su significado, por increíble que parezca, rara vez se discute y se comenta aún menos su relación con su herencia ideológica e implicaciones en implementaciones de proyectos. Esta manera tan borrosa de explicar las cosas nos deja con un ideal abstracto que muchas veces se usa como un concepto hecho a la medida para toda situación; lo cual esconde las escisiones negativas y hace que los resultados sean difíciles de evaluar.

3.2 Éxito de los proyectos y empoderamiento

Si bien es cierto que algunos donantes han exagerado la importancia del éxito de los proyectos y han ignorado la necesidad de cambiar los

47 *Íbid.*

48 Turbyne, por ejemplo, describe un caso en Guatemala donde organizaciones con ideologías políticas totalmente diferentes usan el discurso de participación y empoderamiento y significa por una parte empoderamiento para luchar contra el sistema y por otro, involucramiento en proyectos neo-liberales (ver Turbyne, 1984). Michener ha detectado lo mismo en un estudio muy interesante de los programas de educación "Save the Children Fund" en Burkina Fasso (ver Michener, 1998).

patrones de distribución que han permitido a las élites beneficiarse más que los pobres de los programas de desarrollo; la ortodoxia del empoderamiento ha ido demasiado lejos en esa dirección. Para muchos de ellos incluso si el proyecto fracasa, no lo consideran así ya que produjo una experiencia en las personas que contribuyeron a su empoderamiento. Por lo tanto, ellos enfatizan la importancia del empoderamiento y lo colocan como el aspecto principal de la participación social.

No obstante, este énfasis excesivo en el papel del empoderamiento y la fijación que tienen autores y profesionales con los problemas políticos y estructurales de desarrollo los ha llevado a descuidar temas importantes para la implementación de proyectos como: problemas de organización, incentivos y motivación, sostenibilidad y los beneficios a largo plazo de redistribución[49], entre otros que son cruciales para el éxito de un proyecto.

Yo creo que si el involucrarse en una experiencia colectiva va a ser significativa para los individuos, debe producir, al menos, alguno de los resultados que se esperaban cuando se reunieron por primera vez a trabajar en el tema. Por lo tanto, empresas colectivas necesitan producir resultados que generen mayores rendimientos para la mayoría de los participantes que aquellos que hubieran obtenido sin haber estado en estas empresas. Sólo si los participantes obtienen beneficios concretos, los individuos van a estar dispuestos a seguir participando y por lo tanto hacer frente a los costos de aprendizaje y arriesgar e invertir en el proceso. El éxito del proyecto es, por consiguiente, esencial para un empoderamiento a largo plazo.

3.3 El empoderamiento como un proceso de aprendizaje

Otra implicación problemática de ver al empoderamiento como *el* objetivo de empresas colectivas tiene que ver con su relación con el proceso de aprendizaje. La mayor parte de los teóricos radicales sostienen que las personas sólo pueden aprender a participar si se involucran en actividades colectivas, es decir “aprender haciendo”. Esto les permitirá organizarse para defender sus derechos y ser más asertivos.[50] Si el proyecto fracasa, ellos creen que la

49 Dichter, Thomas, Desmitificando la Participación Popular: Mecanismos institucionales para la participación popular” en Bhatnagar B. y Williams A. (1992), *Participatory Development and the World Bank*, Documento No. 183, Banco Mundial, Washington 1992, pp. 89-95.

50 Rahman (1993).

gente aprenderá de sus errores y mejorará su desempeño futuro, entonces participar en cualquier proyecto específico debe verse como un proceso a largo plazo de "despertar, organizar y aprender pacientemente a ajustarse a las dinámicas de las actividades de grupos democráticos". Si comprendemos al empoderamiento bajo esta luz, parece ser una experiencia que dura toda la vida y que involucra varios intentos que presuponen más aprendizaje, más experiencia y una mejor participación. Estas afirmaciones traen a la mesa algunas cuestiones problemáticas. En primer lugar, se espera que las personas aprendan varias habilidades complejas, en las cuales según Burkey se incluyen:

> "expresarse en público, analizar y verificar información, hacer decisiones y resolver conflictos… criticar constructivamente a sus compañeros, *adquirir y usar el poder,* mantener los canales de comunicación, llevar cuentas y usar el dinero sabiamente, y evitar problemas comunes como: favoritismo, nepotismo, chismes, manipulación y liderazgo autocrático".[51]

En este párrafo, Burkey brillantemente enlista las habilidades que los individuos necesitan para participar en empresas colectivas y asume que éstas pueden ser fácilmente adquiridas. Sin embargo, nosotros creemos que incluso para individuos con una situación económica relativamente estable y que ya cuentan con algunas de estas habilidades, sería difícil ponerlos a decidir cuestiones simples de manera colectiva; como el orden de los carros en un desfile o el logo de un partido político. Uno puede entonces imaginar que para un grupo de vecinos diversos, que posiblemente compiten y viven diariamente serios problemas de supervivencia, miedo y conflictos de intereses; tomaría algo de tiempo aprender estas habilidades. Además, los conflictos se hacen mayores cuando las cuestiones involucradas son aquellas relacionadas con escoger la religión de las escuelas, el uso o no de medicina tradicional o la necesidad de dividir el terreno de alguien para construir un camino a la comunidad contigua, sólo por citar algunos ejemplos. Esperar que los pobres resuelvan estos problemas, no es sólo esperar milagros (que sí ocurren pero no muy frecuentemente), sino esperar resultados que sociedades en situaciones más sencillas no han podido obtener.[52]

51 Burkey (1993), p. 52, énfasis nuestro.

52 Además, Finsterbush y Van Wicklin (1987) muestran que es más fácil aprender habilidades para las personas en sociedad más afluentes que para los más pobres. "The Contribution of Beneficiary Participation to Development Project Effectiveness", en Public Administration and Development. Vol. 7, No. 1, pp. 1- 23.

En segundo lugar, este enfoque da a entender que los individuos nunca se van a cansar de participar, ¡incluso si la promesa es que se empoderarán! Aunque coincidimos con Burkey en que "los pobres tienen *paciencia* para aprender", también creemos que como los pobres tienen que enfrentarse diariamente con una lucha por sobrevivir y como son individuos inteligentes y racionales; no van a jugar un juego sin fin, de ensayo y error, sin perder la paciencia y van a optar por no hacerlo. Sin embargo, incluso si suponemos que en realidad puedan arreglárselas para aprender las habilidades necesarias, tener la paciencia necesaria, el tiempo y el compromiso, estar listos para poner de lado sus necesidades personales y problemas para trabajar por el bien común; aun cuando muchos de ellos seguirían existiendo.

Entonces tenemos, en tercer lugar, que para aprender a participar las comunidades deben tener la capacidad para evaluar sus propios procesos de cooperación. Si uno es capaz de aprender de sus errores, entonces uno tiene la capacidad de identificar las fallas y sus causas lo cual es un elemento clave para el empoderamiento. No obstante, para muchos individuos y comunidades necesitadas este no siempre es el caso. No se está diciendo que los pobres rurales sean tontos o incapaces de analizar y aprender de su realidad, en otros lugares se ha argumentado lo contrario. Mi punto de vista es que muchas veces no tienen la información que necesitan para identificar sus errores, ni el poder de corregirlos. Además, las personas pueden no ser capaces de transformar una institución tradicional aunque sepan que es la causa de los problemas.

En cuarto lugar, tenemos que asumir que aquellos individuos en comunidades que si tienen alguna información relevante que se necesita para desarrollar un proyecto, van a estar dispuestos a compartirla para producir un "aprendizaje colectivo". En otras palabras, esto es asumir que los individuos no usarán la información estratégicamente.

Es más, como quinto punto, asumiendo que el empoderamiento pueda lograrse de esta manera significa tener un enfoque evolutivo al desarrollo de la capacidad de organización. Esto es, creer que las maneras más eficientes de comunicación, organización colectiva y administración democrática de los recursos expulsarán a los demás al final del día. Empero, la historia del desarrollo rural nos demuestra que esto rara vez ocurre.

Otro punto con el que el enfoque de empoderamiento parece estar de acuerdo es que las comunidades nunca pueden aprender lecciones equivocadas; por ejemplo ser menos democráticos o producir resultados que los empobrezcan en vez de desarrollarlos. Aunque se acepta que esto ha ocurrido en otro tipo de sociedades y organizaciones como estados[53], y empresas, la ortodoxia del empoderamiento parece creer que esto no puede suceder en comunidades.

Finalmente, el enfoque de empoderamiento no se ocupa con el problema que llamamos fenomenología, por ejemplo la influencia que el profesional encargado de empoderar a las personas puede llegar a tener sobre ellas. No obstante, este ha sido un punto enfatizado por autores, mostrando que hay posibilidades de que los diagnósticos acerca de "cuáles son las necesidades y problemas de la gente" sean en realidad "lo que *los académicos o los profesionales creen* que la gente necesita o quiere". En otras palabras, una simple reflexión teórica puede generar preguntas acerca del grado en que el estilo Freire "*concientisaçaõ*" de los pobres puede depender de cómo se construye la realidad y se le presenta a las personas; surge la cuestión de si el despertar puede significar adoctrinamiento y no educación. Incluso autores que siguen a Freire han reconocido que las personas tienen una cierta *resistencia a ser despertados*.

Estos argumentos anteriores no pretenden sugerir que la participación no puede producir experiencias de aprendizaje importantes, o que las personas no pueden aprender de ella y llegar a ser empoderados. Nosotros más bien queremos invitar a la reflexión; la visión romántica que se tiene del empoderamiento como una experiencia inducida que siempre acaba en un final feliz estilo Hollywood. En vez de eso, yo creo que los pobres sólo estarán dispuestos a participar y seguir haciéndolo en experiencias de aprender-haciendo; sólo si creen que no se van a enfrentar a repetidos fracasos. El aprendizaje es por lo tanto una función del éxito del proyecto ya que solamente esto les dará la autoconfianza, la energía, los recursos y capacidades

53 Lo relevante para nuestro punto de vista es el colapso generalizado de las economías africanas desde los años 70 y el fracaso de la mayoría de los programas de ayuda. De la misma manera, muchos autores han notado que Argentina se fue "en la dirección equivocada" y se "subdesarrolló", dando marcha atrás a su crecimiento en la primera parte de este siglo. Estos casos muestran que podemos aprender en la dirección equivocada. Para un análisis más profundo ver D. North, (1996), "The New Institutional Economics and Third World Development", en J. Harris, J. Hunter and C. Lewis, The New Institutional Economics and Third World Development, London and New York, Routledge.

necesarias para modificar o retar a las instituciones que los oprimen. Por lo tanto, como Eliot dice: “empoderamiento sin producción es tan fútil como producción sin empoderamiento”.

3.4 Otros problemas con el enfoque

Los otros problemas del enfoque se relacionan con el hecho de que muchos autores y profesionales tratan al empoderamiento como la panacea para todos los problemas sociales. No obstante, algunos académicos han comenzado a darse cuenta de los problemas causados por el exagerado optimismo hacia el papel del empoderamiento.

Por ejemplo, un problema es que el enfoque del empoderamiento se basa en la idea de que los pobres pueden ser *liberados* de sus actitudes egocéntricas.[54] Muchos profesionales de las OSC parecen creer que la promoción de la solidaridad es la clave para el empoderamiento colectivo y se concentran demasiado en esto. Sin embargo, en comparación se hace menos acerca de las razones estructurales que en realidad causan conflictos de intereses y se conoce aún menos acerca de las dinámicas de formación de voz dentro de las comunidades. Es por eso que cuando las decisiones colectivas se toman, el enfoque puede sólo servir para legitimar decisiones y es probable que los grupos más tradicionalistas o ingeniosos dentro de la comunidad puedan imponer sus intereses por encima de los colectivos.

Otro problema es que el diagnóstico de las condiciones locales puede no hacer clara la naturaleza y el nivel de los problemas, muchos de los cuales pueden no resolverse al empoderar a las personas. Otra dificultad es que el enfoque de empoderamiento puede solamente ser usado como una solución populista a problemas más complicados y extensos de democracia, corrupción y gobierno; o –aún peor– ser utilizado por gobiernos y OSC para obtener el financiamiento de los donantes.

Hay quienes han afirmado que el enfoque ha ayudado en ocasiones a perpetuar las relaciones desiguales entre agencias y residentes;

54 Por ejemplo, Chambers establece que las actitudes personales tales como ‘ego, ambición, motivación primera de la familia y la ilusión de la impotencia’ pueden cambiarse ya que la participación ‘en ocasiones ha traído cambios personales para aquellos que la facilitan’ (Chambers, 1995: 212-234).

con un discurso de empoderamiento que solo sirve para facilitar la implementación de proyectos en vez de buscar genuinamente incrementar la toma de decisiones de los pobres.[55]

Por otra parte, uno de los problemas que enfrenta el enfoque de empoderamiento es que por haberse concentrado en proyectos basados en la idea de que "lo pequeño es hermoso" y la falta de creación de redes; no han mejorado extensamente el bienestar de los pobres. Esto ha reducido su capacidad de contribuir significativamente a luchar contra la pobreza en países como México, al menos al nivel que se necesita.

Además, una de las mayores limitaciones del enfoque es la fijación que se tiene con cuestiones ideológicas. Para muchos el empoderamiento tiene más que ver con luchar contra el sistema que con solucionar las necesidades inmediatas de las personas. Todo esto ha hecho del empoderamiento más una campaña política o aún peor, una sombrilla para los proyectos populistas manejados por personas que buscan un beneficio sin trabajar y reconocimiento político en vez de una herramienta útil para la promoción de un desarrollo local, social y económico.

Finalmente, como el enfoque ha crecido sin ser cuestionado, el papel del empoderamiento ha sido dado por sentado como un objetivo universal como la democracia, por lo tanto no necesita ser justificado en términos de otros objetivos. Esta falta de reflexión crítica ha dado como resultado un enfoque que es más bien como una religión de las OSC hasta el punto que proponer cualquier cosa nueva es considerado fascista. Entonces, la falta de debate ha desembocado en su estancamiento y ha hecho que sea imposible analizar muchos de los resultados contradictorios reportados en el campo.

Las consecuencias de estas críticas es que después de varias décadas de la implementación del enfoque del empoderamiento, éste no ha producido los resultados que sus propios defensores esperaban. Es por eso que considero que se necesita una revisión importante, al menos en México, para separar la niebla de la retórica de los resultados; dicha revisión requiere ser crítica.

55 Skinner, R.J. (1983), "Community Organization: its scope and organization", en R.J. Skinner and M.J. Rodell (eds.), People, poverty and Shelter: problems of the self-help housing in the Third World. London and New York, Methuen, pp.125-50.

3.5 Caminos para la revisión del enfoque del empoderamiento

Una revisión del enfoque requiere no perder de vista la necesidad de fortalecer las capacidades políticas de los pobres para ayudarlos a proteger mejor sus intereses. Y de manera personal no podría estar más a favor de esto. No obstante, el enfoque necesita ser revisado para que en realidad obtenga mejores resultados para la población que intenta servir. Desde nuestro punto de vista, diversos aspectos necesitan ser discutidos, más allá de enfoques radicales o liberales. Estas cuestiones pueden ser:

Primero necesitamos una definición propia. Un aspecto central implica entender mejor qué es lo que en realidad significa empoderamiento. Si partimos de las raíces del empoderamiento, podríamos tratar de encontrar algunos fundamentos teóricos dentro de los estudios de participación. Algunos de ellos son particularmente útiles para esto. Por ejemplo, existen tres tipos de participación: la puramente instrumental, la político-instrumental y la socio-política. La primera ocurre cuando las personas conscientemente adoptan una actitud *clientelista* para explotar los programas de los donantes. La segunda, cuando las comunidades existentes se unen a programas solamente para obtener recursos políticos y materiales adicionales. La tercera participación, la socio-política, implica una redefinición de los componentes básicos de la acción social y crea las condiciones para el desarrollo y la transformación social. Los autores creen que solamente este tipo de participación empodera a los individuos y les permite un ejercicio de voz e influenciar a la sociedad en general.

Sobre esta línea de pensamiento acerca del tercer tipo de participación, se ha propuesto un enfoque de empoderamiento que se preocupa por el desarrollo de las capacidades políticas de la comunidad. Desde una perspectiva diferente, también se ha presentado un desarrollo teórico particularmente rico en el cual la participación social se entiende como una cuestión relacionada con la construcción de la ciudadanía. Para ellos, los individuos solamente pueden ser empoderados cuando entienden sus derechos y responsabilidades como ciudadanos y cuando se ponen en marcha mecanismos a través de los cuales pueden ejercer plenamente su ciudadanía.

Otra perspectiva que necesita considerarse es la que se basa en el mecanismo desarrollado por la democracia representativa. Se asume un enfoque más fundamentado que puede usarse para empoderar

comunidades, regiones o naciones. Para él, los individuos sólo pueden ser realmente empoderados cuando el empoderamiento está relacionado a los mecanismos de rendición de cuentas existentes. Precisamente es a través de ésta que los individuos pueden demandar mejor sus derechos y tener más control en la provisión de los servicios que quieren. Su perspectiva abre posibilidades nuevas y extensas para el empoderamiento en México y en otros lugares.

Finalmente, el análisis institucional debería discutirse ya que es la clave para entender la complejidad del empoderamiento. Algunos de los problemas que presenta el empoderamiento de los individuos en el campo tienen que ver con que estos tienen que operar dentro de los límites puestos por la distribución desigual de los activos, un ambiente riesgoso en el cual los actores compiten por recursos y tienen conflictos de intereses. Asimismo, en muchos ambientes, las instituciones locales pueden ser opresivas, sobre todo con los más pobres y grupos excluidos. Por lo tanto, cuestiones como quién ejerce la voz en una comunidad, o cómo el proceso de toma de decisiones se hace o cómo se distribuyen los beneficios; son temas que no se estudian. Estas temáticas, como lo he mostrado, son centrales para entender cómo las decisiones son tomadas en las comunidades donde las OSC van a trabajar.

Bajo la misma línea, el estudio del proceso de costos de transacción en las comunidades puede ayudarnos a entender mejor los conflictos potenciales entre individuos, intereses colectivos e incentivos y a ver al empoderamiento como un cambio institucional en un contexto político-económico específico. También puede ayudarnos a entender como la toma de decisiones colectivas se organiza socialmente y cómo se hacen cumplir en un escenario institucional específico. Esta discusión puede permitir que nos centremos en el poder y estratificación social sin perder nuestro enfoque, objetivos y resultados necesarios para luchar contra la pobreza.

La discusión de estos diferentes enfoques ideológicos puede permitirnos construir un enfoque más firme. Incluso, es posible que no sea tan fácil lograr que diferentes tradiciones académicas debatan sobre la temática. Sin embargo, la riqueza de tal discusión podría informar a las construcciones teóricas acerca de la implementación del desarrollo y ayudar a las acciones de las OSC para construir de una mejor manera capacidades socio-políticas para el desarrollo de los pobres.

4. Conclusión

No podríamos estar más de acuerdo con que el empoderamiento debería quedarse como pieza central de la acción de las OSC y que los pobres deberían estar involucrados en el diagnóstico y toma de decisiones de los proyectos que afectan sus vidas. Posiblemente llevar a cabo esta cuestión increíblemente simple pero extremadamente relevante, podría ser el avance más importante en conocimientos acerca de la administración del desarrollo. No obstante, entender cómo y cuándo los pobres pueden ser empoderados para luchar contra la pobreza es todavía una cuestión que debemos entender mejor.

Como se ha demostrado en los párrafos anteriores, esto no es sencillo. En México, como en otras partes, tenemos una discusión estancada acerca de lo que es el empoderamiento y para que debiera implementarse; siendo un concepto impreciso y complicado lleno de significados y contenidos ideológicos que afectan mucho su implementación.

Aunque la ortodoxia ha agregado algunos puntos importantes a esta discusión, tales como el papel de los conocimientos locales y la inclusión de los excluidos en diversas partes del proceso; se ha concentrado mucho en ciertos aspectos como el propósito político del empoderamiento y ha ignorado otros igualmente importantes. Por lo tanto, lo que se implementa estos días en el campo en México y es apoyado por muchos académicos y profesionales es el núcleo viejo de un enfoque de empoderamiento que, por decir lo mínimo, es ingenuo y demasiado simplista. Las metodologías usadas por muchas OSC mexicanas, a pesar de su compromiso, han evolucionado muy poco en cuanto a propuestas de educación populares. Además, algunas OSC solamente usan el empoderamiento como un requisito para acceder al financiamiento y más como retórica que como acciones concretas y efectivas para ayudar a los pobres.

Aquí he discutido que en México los problemas con el enfoque del empoderamiento y la necesidad correspondiente de futuras investigaciones pueden ser desarrollados al fomentar una discusión entre las teorías radicales acerca de la ciudadanía, rendición de cuentas y cambio social y teoría institucional basada en decisiones racionales aplicadas al estudio de los costos de transacción comunitaria. Esta discusión puede no ser fácil pero creemos que estos esfuerzos deberían ser llevados a cabo por todos los actores en el desarrollo de la comunidad. Los millones de pobres que en

México han esperado un poco de ayuda que les permita desarrollar plenamente su potencial valen la pena el esfuerzo.

Bibliografía

Alonso, Jorge (1980), Lucha urbana y acumulación de capital, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Ediciones de la Casa Chata No.12.

Askew, I. (1983), The Institutionalization of Participatory Projects: A strategy for self-reliance, Exeter, Institute of population Studies, University of Exeter.

Bagadion, B. and F. Korten (1985), "Developing Irrigators' Organizations: A learning Process Approach" en Michel Cernea (editor), Putting People First, Sociological Variables in Rural Development. Oxford, Oxford University Press.

Banerjee, A., *et. al*. (1994), "Participatory Forestry". Paper presented at the World Bank Workshop on Participatory development, May 17-20, 1994, Washington, D.C.

Baran, Paul y Paul Sweezy (1988), Reflexiones sobre la Revolución Cubana, Teorías y Pensadores. Buenos Aires, Merayo Editor.

Barreiro, J. (1982), Educación popular y proceso de concientización. México, Siglo XXI.

Burkey, S. (1993), People First, A guide to Self-reliant Participatory Rural Development. London and New Jersey, Zed Books, Ltd.

Castro, Fidel, O. Dorticós y R. Roa (1978), Así se Derrotó al Imperialismo, Preparando la Defensa. México, Siglo XXI Editores.

Chambers, R. (1997), Whose reality counts? London, Intermediate Technology Publications, 397 pp.

Chambers, R. (1985), "Shortcut and Participatory Methods for Gaining Social Information for Projects", en M. Cernea (ed.), Putting People First, Sociological Variables in Rural Development, Washington, D.C., The World Bank.

Cooke, B. and U. Kothari (eds.) (2001), Participation, the New Tyranny? London, Zed Books.

COPLAMAR (1982), Necesidades Esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al año 2000. México, Siglo XXI.

COPLAMAR (1983), Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas para el año 2000. México, Siglo XXI.

Debray, R. (1975), La guerrilla del Che. México, Siglo XXI.

Dichter, T. (1992), "Demystifying Popular Participation: Institutional Mechanisms for popular Participation", en Bhatnagar B. y Williams A.

(1992), Participatory Development and the World Bank. Washington, World Bank, Washington, Discussion Papers, No. 183, pp. 89-95.
Dudley, E. (1993), The Critical Villager, Beyond Community Participation. London, Routledge.
Finsterbush, K. y W. van Wicklin (1987), "The Contribution of Beneficiary Participation to Development Project Effectiveness", en Public Administration and Development; Vol. 7, No. 1; pp. 1-23.
Gordon, R. Conaway; J. McCraken y J. Pretty (1987), Training Models for Agro ecosystem Analysis and Rapid Rural Appraisal. London, IIED.
Gow. D. y J. Frankenhoff (1994), "Local Government and Participation", paper presented en the World Bank Workshop on Participatory Development, May 17-20, 1994, Washington, D.C.
Hatch, S. (1973), Towards participation in Local Services. London, Fabian tract 419, Fabian Society.
Hunt, D. (1989), Economic Theories of Development, an Analysis of Competing Paradigms. London, Harvester Wheatsheaf.
Lele, U. (1975), The design of rural development: Lessons from Africa. Baltimore, John Hopkins University Press.
Lowenthal, A. (1987), La Convivencia Imperfecta. Los Estados Unidos y América Latina. México, Nueva Imagen-Editorial Patria.
Lugrís, Jorge (2002), "¿Nos Evaluamos o Nos Evalúan? Seguimiento y Evaluación Participativos en Yucatán (México)".Tesis de Maestría Instituto Mora y Universidad Rey Juan Carlos.
Mackintosh, M. (1992), Partnership: issues of policy and negotiation. London, Routledge.
Magill, R.S. (1979), Community Decision Making for Social Welfare, Federalism, City Government and the Poor. London and New York, Human Sciences Press.
Marchoni, Marco (1989), Planificación Social y Organización de la Comunidad Alternativas Avanzadas a la Crisis. Madrid, Editorial Popular.
McNamara, R. (1973), "Discurso en la Conferencia Anual del Banco Mundial". Nairobi.
Michener, V.J. (1998), "The Participatory Approach: Contradiction and Co-optation in Burkina Faso", en World Development, Vol. 26, No. 12; pp. 2105-2118.
Moya, Xavier (1989), "Ganando Espacios: Las Metodologías Participativas en México". Unpublished.
Muñoz, C. (1979), "Hacia una redefinición del papel de la educación en el cambio social", en Revista Latinoamericana de Estudios Educacionales. Vol. IV, No. 2; pp. 131-150.

Natal, A. (2002), "Participación ciudadana y administración del desarrollo. Análisis histórico de la participación en el contexto de la ayuda internacional". Zinacantepec, El Colegio Mexiquense (Cuadernos de Discusión del Tercer Sector No. 20), 46 p.

Natal, A. y T. González (2001), "La Participación de la Sociedad Civil en Programas de Integración Comercial, el caso del ALCA en México". Zinacantepec, El Colegio Mexiquense (Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector No. 12).

North, D. (1996), "The New Institutional Economics and Third World Development", en Harris, J.; J. Hunter and C. Lewis, The New Institutional Economics and Third World Development. London and New York, Routledge.

Novoa, Castro-Alemeida and Azevedo (1991), Formacao para o Desenvolvimento. Lisboa, Fim de Seculo.

Oakley, P. (1991), Projects with People: the practice of participation in rural development. Geneva, International Labor Office.

Provencio, Enrique (1990), "Estudio de la Pobreza Rural", en Investigación Económica; No. 194 (octubre-diciembre); pp. 331-360.

Rahman, A. (1993), Glimpses of the "other Africa". Geneva, International Labor Office.

Reining, P. and B. Lenkerd (1980), Village viability in contemporary society. Boulder, Colorado, Westview Press.

Rodríguez, F. and S. Store (1993), Cacao Local e Mudanca Social em Portugal, Lisboa, 1993.

Salmen, Lawrence (1987), Listen to People, Participant Observer Evaluation of Development Projects. Oxford, Oxford University Press.

Shiva, V. (1991), The Violence of the Green Revolution. London and New Jersey, Zeed Books.

Skinner, R.J. (1983), "Community Organization: its scope and organization" en Skinner, R.J. and M.J. Rodell (eds.), People, poverty and Shelter, problems of the self-help housing in the Third World; pp.125-50.

Skinner, R.J. and M.J. Rodell (eds.) (1983), People, poverty and Shelter, problems of the self-help housing in the Third World. London and New York, Methuen.

Torres, C. (1982), "Enfoques en Educación de Adultos: apuntes para una clasificación", en Lectura y Vida, Revista Latinoamericana de Lectura. Colombia, Ed. Ario, No. 3.

Turbyne, J. (1984), "Participatory Research into Participatory Development Practice". Paper to Anthropology and Action Workshop on Participation in Social Development: Current Perceptions and Future Directions, Development Planning Unit, London, July.

UNDP (1993), Human Development Report 1993, New York, Oxford University Press.
Westergard, K. (1985), “People´s Participation, Local Government and Rural Development, the Case of West Bengal, India”. Copenhagen, CDR Research Report No. 8.
Wisner, B. (1988), Power and Need in Africa: basic human needs and development policies. London, Earthscan.
World Bank (1996), World Bank’s Sourcebook on Participation. Washington, World Bank.

Revista de Administración Pública

INAP

Creación de capacidades para las organizaciones de la Sociedad Civil en México: debates, tendencias y propuestas para avanzar

Mónica Tapia Álvarez y Patricia Carrillo Collard
Alternativas y Capacidades, A.C.*

Creación de capacidades es una "palabra de moda", que es difícil de describir en términos concretos. Incluso trabajando en el campo, es difícil explicar qué es lo que hacemos. A veces somos consultores, otras veces maestros e investigadores. Trabajamos con la sociedad civil pero no trabajamos directamente con niños, campesinos o mujeres; ayudamos a organizaciones pero cobramos por nuestros servicios. Atendemos una amplia gama de demandas: un grupo informal de amigos que quieren identificar claramente para qué se están organizando, una organización de derechos humanos que necesita obtener un estatus de exención de impuestos, un centro comunitario que pide consejos para establecer indicadores que evalúen sus programas, una fuente de financiación internacional que encarga un documento acerca de cómo fortalecer fundaciones, una oficina de gobierno que solicita una referencia para que alguien haga una evaluación comunitaria participativa.[1]

A veces podemos ayudar a las personas con un nombre, un manual o un curso de entrenamiento. Otras veces hacemos propuestas, presupuestos y solicitudes de financiación para revisión o trabajo de

* Alternativas y Capacidades es una organización sin fines de lucro que se especializa en la creación de capacidades en donantes nacionales a través de consultorías que les ayudan a elegir sus áreas en donde se deben enfocar, diseñar e implementar procesos operativos para otorgar subsidios. La organización trabaja con donantes privados, corporativos e individuales. También ha desarrollado materiales e investigación acerca de cómo construir una OSC, procesos de incorporación legal y construcción institucional, el marco regulatorio; así como trabajo con las OSC para influenciar las políticas públicas. Ofrece selectivamente consultorías de planeación estratégica a redes y OSC.

1 Adicionalmente, recibimos peticiones de la academia para escribir artículos de diferentes temas para publicaciones nacionales e internacionales.

investigación. Algunas veces, tenemos que decir que no es posible brindar ayuda.

Este capítulo explica, en términos más abstractos, creación de capacidades en México. La primera parte cubre el debate acerca de las definiciones, enfoques y maneras de dirigir la creación de capacidades. En muchos casos, el debate en México ha reflejado –aunque no haya una conexión real y consistente entre ellos– el debate internacional; tratamos de mostrar las similitudes y particularidades de cada uno. La segunda sección presenta un amplio panorama de las tendencias en creación de capacidades en México, describe las organizaciones y actores principales involucrados en estos esfuerzos. Una tercera sección especial cubre una reciente iniciativa del gobierno federal que se ha convertido en una importante referencia del campo. En la última parte reflexionamos acerca de las necesidades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las complejas tareas que supone la creación de capacidades y los roles que los diferentes actores juegan al proveer productos y servicios especializados, de alta calidad y diversificados a las organizaciones. Se plantean algunas propuestas acerca de cómo coadyuvan la creación de capacidades y organizaciones de apoyo, academia, gobierno y donantes, entre otros, para hacer frente a las necesidades del sector no lucrativo mexicano. Finalmente, estamos de acuerdo que las desigualdades que vivimos hoy en día, requieren que el sector civil "maximice su aprendizaje como un medio de mejorar su impacto" (Taylor, 1998, p. 2).

El Debate Internacional y Mexicano acerca de la Creación de Capacidades

El debate acerca de la creación de capacidades ha tratado de responder tres preguntas: 1) ¿La creación de capacidades y una mejor administración son relevantes e importantes para OSC?; 2) ¿Qué es la creación de capacidades?, y 3) ¿Cómo se hace? Brevemente, intentaremos revisar los argumentos e ideas principales que han sido debatidos internacionalmente y en México en cuanto a estas tres preguntas.

En primer lugar, tanto en México como en otros lugares, los profesionales han intentado contestar si las OSC realmente necesitan pensar en ser profesionales y aplicar conceptos de administración a sí mismos. Tanto las organizaciones con propósitos de caridad, como aquéllas que se derivan de la oposición al gobierno y con propósitos

de desarrollo alternativo, veían a la informalidad, la flexibilidad y su objetivo de "ayudar" y "cambiar" como lo más importante. Desde su punto de vista, planear, elaborar y monitorear resultados eran irrelevantes para sus misiones. Estas últimas eran percibidas como cosas que otros hacían, tal es el caso del sector de los negocios o el sector gubernamental, los cuales buscaban distinguirse de otros actores.

Tradicionalmente las OSC mexicanas han preferido la acción por encima de la reflexión y la planificación, lo cual ha obstaculizado el aprendizaje interno. De acuerdo con Taylor "algunas organizaciones parecen frenéticamente impulsadas a hacer, hacer, hacer. Cualquier reflexión les parece indulgente e ineficiente" (Taylor, 1998, p. 4). El capítulo de Natal acerca de la administración abarca las discusiones y argumentos principales de este tema. Resumiendo, se puede resaltar que, a pesar de la renuencia presente en muchas OSC el contexto actual ha hecho que la mayor parte de ellas acepten y adopten algunas prácticas de administración; o al menos reconocer la importancia de mejorar su trabajo en diferentes frentes. Actualmente, la creación de capacidades y administración están en la agenda pública, como reconocimiento de que las OSC están jugando un papel importante en el desarrollo social, que su rendimiento necesita ser mejorado y que para ganar legitimidad y financiación tienen que mostrar resultados. Sin embargo, la naturaleza y la definición de la creación de capacidades, sus métodos y temáticas que cubre aún están sujetas a debate. Esta es la segunda pregunta a contestar: ¿qué es la creación de capacidades?

Dependiendo de la literatura que se revise y en el contexto actual, la creación de capacidades tiene diferentes matices. En el Reino Unido, el término se originó de la idea que las ONG del Norte darían asistencia técnica, transferirían recursos y habilidades a sus compañeros del Sur para que estos pudieran ser autosuficientes y continuar su trabajo con las comunidades (Lewis, 2001, p. 205). Recientemente ha evolucionado hacia un concepto más amplio de desarrollo institucional de las organizaciones, subrayando no sólo los factores "internos" sino también los "externos" para la efectividad de las OSC. De acuerdo con este punto de vista, la creación de capacidades no sólo abarca el concepto tradicional de cómo las organizaciones son administradas internamente (por ejemplo, cómo utiliza sus recursos) sino también las diversas tareas que una OSC debe desempeñar en un contexto más amplio. Las OSC participan con diferentes actores tales como beneficiarios, donantes, reguladores,

gobiernos y empresas; sus relaciones y como se involucran con ellos se ha convertido en una preocupación importante del enfoque de creación de capacidades (ver Lewis, 2003 y Fowler, 1997).

Siguiendo la misma línea, Fowler *et al.* (1992) define la creación de capacidades como "un proceso constante que optimiza el rendimiento de una organización en relación a sus objetivos, recursos y *ambientes*".[2] La literatura menciona que para hacer posible que las OSC se adapten a los cambios de su medio, necesitan saber cómo negociar con múltiples actores a diferentes niveles –aquéllos que ostentan el poder, comunidades de base, instituciones financieras y negocios– maniobrando sus intereses sin que se apropien de ellos o se hagan dependientes (Lewis, 2001, pp. 66 y 160). Esto requiere que las organizaciones sean capaces de analizar su contexto de una manera clara, así como los intereses de los diferentes actores y las formas en que pueden influenciar a esos actores para lograr sus propios objetivos. El Centro Internacional para la Formación de ONG e Investigación (INTRAC), una organización inglesa para la creación de capacidades fundada por Alan Fowler, entre otros, define el término como "intervenciones conscientes y holísticas que aspiran en una organización a mejorar la efectividad y sustentabilidad en relación con su misión y contexto" (Hailey, James y Wrigley, 2005, p. 4). Otros la describen simplemente como "la facilitación y apoyo de organizaciones basadas en la comunidad" y establecen que la creación de capacidades es "el enfoque más complicado, desalentador y de largo plazo que las ONG pueden elegir" (Kaplan, 1994, p. 10). Conforme a este punto de vista, que surge de la cooperación internacional y enfoque de desarrollo, la creación de capacidades no se refiere solamente a la dimensión de administración de recursos y acciones de la organización, sino que enfatiza las relaciones y acciones de las organizaciones de acuerdo a su contexto; tales como: empoderamiento, desarrollo, justicia social y reducción de la pobreza.

En Estados Unidos, el término "creación de capacidades" no es tan usado ya que es más fácil encontrar la idea de mejorar el rendimiento, gobernanza y efectividad de las organizaciones no lucrativas; todo esto sin tomar en cuenta el propósito de desarrollo de las OSC. Blumenthal (2003), por ejemplo, define la creación de capacidades como "las acciones que mejoran la efectividad no lucrativa" y toma la definición de la Fundación Packard de efectividad organizacional

2 El enfásis es nuestro.

como… "una rica mezcla de administración fuerte y gobernanza sólida que permite que una organización se mueva con firmeza hacia sus objetivos, se adapte, cambie e innove. La búsqueda de efectividad en la organización significa un aprendizaje y una mejora continua en la administración de los recursos y la coordinación y liderazgo de la gente, supone que exista una visión clara y alineación de los objetivos y actividades. Abarca la importancia de definir los resultados esperados y la necesidad de medir el progreso hacia el logro de esos resultados" (Packard Foundation, citado en Blumenthal, 2003, p. 8).[3]

Connolly y Lukas (2004), definen la creación de capacidades de la misma forma, como el "proceso de fortalecer una organización para poder mejorar su rendimiento y su impacto… Creación de capacidades son actividades que fortalecen una organización no lucrativa y ayudan a que ésta cumpla su misión de una mejor manera… La creación de capacidades puede identificar la habilidad de una organización para lanzar programas, expandirse, y ser adaptable e innovadora" (p. 15).

No ha habido una conexión clara entre la literatura inglesa y americana y la esfera de la creación de capacidades en México, ya que no han sido traducidos o leídos de forma extensa.[4] Sin embargo, estos dos enfoques y definiciones de la creación de capacidades se reflejan en las prácticas mexicanas. Por una parte, hay otros que creen que los principios de administración –tales como planeación, presupuestación, organización, coordinación y cuestiones de personal– pueden ser aplicados a cualquier sector y tipo de organización. Ellos verían a las OSC como clientes en la gestión global del mercado de consultoría, necesitando el mismo tipo de servicios y enfatizando las capacidades administrativas internas para el uso y manejo de recursos.

Por otra parte hay quienes enfatizan las diferencias, viendo las OSC como centradas en las personas y el valor, destacando su flexibilidad

3 Unos años después, Grantmakers for Effective Organizations tienen más o menos la misma definición: "la habilidad de una organización para cumplir con su misión a través de una mezcla de administración acertada, gobierno fuerte y una rededicación persistente a alcanzar resultados" (citado en Connolly y Lukas, 2004).

4 De hecho, muchos términos pierden su contenido conceptual por completo cuando son traducidos. *Fortalecimiento institucional*, por ejemplo, no se traduce como creación de capacidades; administración no es simplemente *administración*; *profesionalización* no tiene equivalente en inglés, etc. Estas barreras de lenguaje son el reflejo de cómo debates en México y otras partes (países angloparlantes) han evolucionado de manera diferente, aunque de manera paralela.

y aspectos de consulta y participación. Ellos verían a la organización como una unidad completa impulsada por valores y misiones donde el contexto y sus relaciones toman un aspecto central. Su enfoque sería el de facilitar el proceso de participación, a partir de un autodiagnóstico institucional que ayuda a alinear la organización y los recursos hacia valores nucleares y de identidad.

Esas dos posiciones se han transformado en lo que llamamos enfoques "técnicos" y "políticos" (Carrillo, Tapia y García, 2005, p. 17). El primero está ligado al enfoque administrativo o de gestión, que se centra en las "dimensiones internas" de las organizaciones para obtener el uso óptimo de los recursos, la eficiencia de la organización y la calidad de sus programas. El segundo enfoque le da a las OSC un papel más político y social; no enfatiza tanto su eficiencia sino su amplio impacto en los procesos de cambio social (su visibilidad, sus roles de promoción y su valor y coherencia de identidad) (ver Espiral, 1999 y Project Concern, 2003).

Las primeras organizaciones de creación de capacidades en México reflejan este "enfoque político" en sus propias definiciones con elementos comunes de la escuela inglesa de administración-más-ambiente-más-relaciones. El *Sistema Integrador para el Fortalecimiento de Iniciativas Civiles (SINFIN)* en el libro citado coordinado por Espiral, definió la creación de capacidades como "el proceso de intercambio sistemático que contribuye a la promoción de las iniciativas civiles" (Espiral, 1999). Espiral, el primer creador de capacidades en México, la definió como un proceso que "asume una lógica de aproximaciones sucesivas donde el objetivo es, por una parte, construir coherencia entre las diferentes dimensiones de la institución y, por otra, lograr un proyecto institucional que pueda realmente transformar la realidad en la que vivimos" (Espiral, 1999).[5]

Alternativas y Capacidades y *Project Concern International* –dos organizaciones mexicanas probablemente influenciadas por los enfoques ingleses y americanos– conciben a la creación de capacidades como la combinación del enfoque técnico/administrativo, así como del político; con un énfasis en relaciones y contextos. Siguiendo de cerca la definición de creación de capacidades de Fowler (1997), Project Concern ve a la creación de capacidades como "un

5 El enfoque de "coherencia entre identidad, recursos, estructura organizacional y relaciones" desarrollado como el POR por Espiral (ver más adelante) tiene varias similitudes con las dimensiones y balances que se necesitan, desarrollado por Fowler (1997).

proceso participativo y creativo de cambio planeado para desarrollar el potencial de la organización en relación a su misión, naturaleza social y contexto" (Project Concern, 2003).

Alternativas conceptualiza la creación de capacidades como "la construcción de las capacidades internas que pueden ayudar a la organización a tener un mayor impacto en relación a los problemas que atiende, usar los recursos más eficientemente y mantener sus esfuerzos a lo largo del tiempo" (Carrillo, Tapia y García, 2005, p. 24). Para poder apreciar por completo estas capacidades, tanto internas como externas, ver la Figura 2.

Desde nuestra perspectiva, los enfoques técnico y político son complementarios ya que las organizaciones necesitan estar mejor administradas usando sus escasos recursos de manera más efectiva a través de una mejor planeación, evaluación y asignación de recursos humanos/financieros; así como cumplir sus misiones y logar un cambio. Esto se relaciona, entre otras cosas, con el mejoramiento de las condiciones y auto organización que las OSC están buscando con sus beneficiarios, la visibilidad y comunicación de su trabajo, la legitimidad que obtienen de los donantes para seguir apoyando su trabajo y sus relaciones con el gobierno y las empresas que o bien refuerzan el *status quo* o incrementan la participación e involucramiento ciudadano.

La identificación de las capacidades organizacionales que tienen que construirse o que son cruciales para el rendimiento y la eficacia de la organización, tiene que discutirse. Blumenthal (2003) refiere un mejor rendimiento en uno o más aspectos de "estabilidad organizacional, estabilidad financiera, calidad del programa y crecimiento organizacional",[6] (ver Blumenthal, 2003, pp. 9-10). Connolly y Lukas (2004), "consideran seis componentes de capacidad organizacional que son necesarios para un alto rendimiento: 1) misión, visión y estrategia; 2) gobernanza y liderazgo; 3) cumplimiento e impacto de los programas; 4) relaciones estratégicas; 5) desarrollo de recursos y 6) operaciones y administración interna" (pp. 17-19). Espiral desarrolló el enfoque "POR" donde "propósito estratégico" (P), "orga-

6 Blumenthal (2003) también reconoce que los conflictos y dilemas que impregnan este punto de vista: "nosotros queremos que nuestras organizaciones sean adaptables y flexibles, pero también queremos que sean estables y controladas. Queremos crecimiento, adquisición de recursos y apoyo externo; pero también queremos una gestión de información estricta y comunicación formal. Queremos hacer énfasis en el valor de los recursos humanos, pero también queremos enfatizar la planeación y el establecimiento de metas" (Quinn, 1988, citado en Blumenthal, 2003, pp. 22-23).

nización y operación" (O) y "recursos" (R) son considerados como las dimensiones principales a fortalecer (ver Espiral, 1999 y Blair, Rubio y Sarvide, 2003). Safa y Safa (2006), están influenciados por este enfoque, tomando en cuenta el "proyecto estratégico, estructura organizacional, administración institucional y la sustentabilidad y visibilidad de la organización" sumándole un "eje transversal" –parecido al enfoque político– que incluye "la promoción de políticas públicas, equidad de género, sostenibilidad, democracia y actividades de creación de capacidades" (pp. 15-18) de la organización.

Finalmente, está la pregunta de cómo "hacer" la creación de capacidades. ¿Cómo convertir una OSC en una organización más efectiva y con mejor rendimiento? ¿Cómo crear capacidades diferentes, ayudar a la organización a ser más coherente, manejar mejor sus relaciones y obtener un mayor impacto en un contexto más amplio?

Estas son preguntas fundamentales ya que hay diferentes modalidades para crear capacidades, teniendo resultados distintos cada una de ellas. Entre las opciones están:

1. Consultar recursos, proveedores de servicio y especialistas.
2. Preparar publicaciones y manuales hágalo-usted-mismo.
3. Proporcionar información a través de conferencias no estructuradas.
4. Proporcionar entrenamiento a través de talleres y sesiones estructuradas.
5. Organizar redes y reuniones de intercambio de pares.
6. Proporcionar servicios de consultoría.

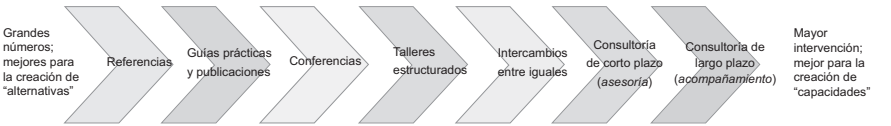
Esta última modalidad puede variar enormemente dependiendo del tipo de consultoría, el tipo de proyecto, el tipo de "cliente" de OSC y la necesidad a atender (ver Blumenthal, 2003 y Connolly y Lukas, 2004). "En algunos casos, un consultor actúa principalmente como un experto directivo, transmitiendo información y recomendando soluciones relacionadas con los programas, desarrollo organizacional o en áreas especializadas como contabilidad o recaudación de fondos. En otras situaciones, un consultor juega el papel de facilitador, guiando un proceso y ayudando de manera colaborativa al cliente a que reflexione acerca de las opciones y toma de decisiones" (Connolly y Lukas, 2004, p. 22).

Cada modalidad tiene sus ventajas y desventajas. Capacitación, como la describiremos con detalle más adelante, tiene la ventaja de llegar a un número más amplio de OCS; sin embargo, su impacto a corto plazo no se traduce en capacidades organizacionales a menos

que haya un seguimiento que ayude a la organización a aplicar los conocimientos y habilidades adquiridas. Las publicaciones pueden alcanzar una audiencia aún mayor, pero pueden tener poco impacto ya que es incierto si las organizaciones están utilizando o han adoptado las estrategias recomendadas. Al otro lado del espectro, consultorías de corto y mediano plazos hechas a la medida pueden lograr cambios más duraderos en las organizaciones; pero solamente son capaces de alcanzar un número reducido de organizaciones ya que requieren un uso intensivo de recursos tanto de tiempo como de dinero (Carrillo, Tapia y García, 2005, p. 19).

Estas modalidades son complementarias y constituyen un continuo; para ciertos temas una guía práctica o una conferencia son la mejor opción, mientras que para otros una consultoría será de más ayuda. La Figura 1 ilustra este continuo:

Figura 1
El continuo de las modalidades de creación de capacidades



Conceptualizando ambos enfoques (político y técnico) como necesarios y tomando en cuenta las diferentes modalidades de creación de capacidades, desarrollamos un marco que ayuda a considerar diferentes posibilidades en cuanto a temas que abarcan y las modalidades que usan. Es posible visualizar un eje horizontal que cubre el espectro de modalidades que van de menos a más intervención organizacional (ver Figura 2). Hemos llamado a esto "generación de alternativas" en un extremo y "desarrollo de capacidades" en el otro. Según este modelo, el desarrollo de capacidades incluye consultorías de corto y mediano plazos hechas a la medida y trabajo cara a cara con organizaciones o redes. La generación de alternativas se basa en productos más estandarizados, conocimientos y habilidades que los individuos, grupos u organizaciones pueden encontrar útiles. Un segundo eje vertical clasifica los diferentes temas abarcados por los enfoques técnico y político; desde eficiencia administrativa –tema cercano a administración de negocios– hasta temas como impacto y cambio social que son más distintivos del trabajo de las OSC.

Con esta clasificación, reconocemos que las organizaciones tienen dimensiones "internas" que necesitan ser fortalecidas, así como retos que tienen que ver con su medio externo y su relación con otros actores. El espectro de temas, por lo tanto, va desde mejorar su funcionamiento interno hasta incrementar el impacto de su trabajo y su influencia en distintos campos (Carrillo, Tapia y García, 2005, p. 24).

Figura 2
Estrategias de creación de capacidades y sus modalidades

Administración interna	
• Publicaciones, guías y manuales. • Información, herramientas y paquetes de manejo administrativo e interno. • Cursos de capacitación y talleres. • Referencias y consultorías de una sola vez de temas tales como normas y obligaciones fiscales y legales, administración contable y financiera, recaudación de fondos, recursos humanos, gestión de voluntariado, diseño de la junta y el gobierno, liderazgo, transparencia y rendición de cuentas.	• Administración de conocimientos y sistemas de conocimientos para convertirse en organizaciones de aprendizaje. • Consultorías de corto plazo (3 meses o menos). • Consultorías de mediano plazo (más de 3 meses). • Temas como: normas y obligaciones fiscales y legales, administración contable y financiera, recaudación de fondos, recursos humanos, gestión de voluntariado, diseño de la junta y el gobierno, liderazgo, transparencia y rendición de cuentas. **capacidades**
alternativas • Publicaciones, guías y manuales. • Información, herramientas y paquetes de manejo administrativo e interno. • Cursos de capacitación y talleres. • Referencias y consultorías de una sola vez de temas tales como planeación, diseño de programas, desempeño, evaluación de impacto, mecanismos de participación de beneficiarios, visibilidad y comercialización, comunicación y manejo de los medios, relaciones públicas, promoción pública, cabildeo, campañas, alianzas estratégicas y coaliciones.	• Administración de conocimientos y sistemas de conocimientos para convertirse en organizaciones de aprendizaje. • Consultorías de corto plazo (3 meses o menos). • Consultorías de mediano plazo (más de 3 meses). • Temas como: planeación, diseño de programas, desempeño, evaluación de impacto, mecanismos de participación de beneficiarios, visibilidad y comercialización, comunicación y manejo de los medios, relaciones públicas, promoción pública, cabildeo, campañas, alianzas estratégicas y coaliciones.
impacto en ambiente / contexto	

Adicional a los debates que se han revisado hasta el momento, recientemente una discusión ha surgido en México, en parte debido a las estrategias de creación de capacidades en ejecución, las cuales son descritas en la siguiente sección. La profesionalización de las organizaciones en algunos casos ha sido usada como un sinónimo de creación de capacidades; sin embargo, casi siempre se refiere a y ha sido puesta en práctica como una estrategia de capacitación.[7] Además de esa estrategia, cursos y talleres han sido ofrecidos a personas que básicamente son miembros de las organizaciones para mejorar el desempeño y la efectividad de esta última. El debate, por lo tanto, se ha centrado en el argumento que la profesionalización y la creación de capacidades no pueden ser tratadas como sinónimos, ya que la capacitación de miembros individuales no se transforma automáticamente en un fortalecimiento de las capacidades de la organización.

Como dice Girardo (2007), "la capacitación es una actividad educativa que tiene el propósito de incrementar y reconocer el conocimiento de los individuos, que puede resultar en un cambio organizacional solamente bajo ciertas condiciones, pero nunca de manera automática. Entre el aprendizaje de un individuo y un cambio organizacional hay varios factores y condiciones complejas que necesitan ser reconocidos" (p. 24). Por otra parte, a nivel individual, la creación de capacidades es más complicada que proporcionarle habilidades a una persona ya que esta última no implica que el individuo tenga la capacidad de ponerlas en práctica en su contexto organizacional (Kaplan, 1994, p. 10). Obviamente, las organizaciones están hechas de individuos que traen sus habilidades, conocimientos y competencias a sus organizaciones. ¿Pero qué factores y condiciones les permiten traer las herramientas, ideas, conceptos y metodologías aprendidas en cursos de capacitación para ponerlas en práctica y fortalecer su organización? Estos tienen que ver con la cultura organizacional, tener suficientes recursos y tiempo, mecanismos institucionales, jerarquías internas, documentación, políticas formales e informales, procesos, normas y valores, entre otros.

¿Cómo afecta la rotación de personal? Las organizaciones mexicanas tienen mucha rotación de personal lo cual consume importantes

7 Otra vez aquí nos enfrentamos a la problemática traducción de términos. *Profesionalización* significa hacer algo profesional; sin embargo, en el contexto mexicano donde la discusión de la creación de capacidades y el continuo de modalidades no se entiende del todo. Se ha entendido como la capacitación de miembros individuales de las OSC asumiendo que esto se traducirá en organizaciones más profesionales.

recursos humanos y de capital; dada la capacitación que se requiere. Cuando esta rotación se da en los niveles más altos, muchas veces significa empezar otra vez. Esta discusión es muy relevante entre creadores de capacidades al considerar que tipo de servicio se considera proveer: ¿son los servicios estandarizados que se proveen a algunas organizaciones útiles? ¿Los servicios para que sean efectivos deben ser hechos a la medida de las necesidades específicas de la organización? Una encuesta hecha por INTRAC a las OSC, por ejemplo, encontró que la efectividad de los programas de creación de capacidades está ligada a que están hechos para cada organización, incluyendo espacios para reflexión colectiva, teniendo el compromiso de la organización de seguir las recomendaciones, usando consultores especializados como proveedores de servicio y pagándoles por ellos (INTRAC, 1998, p. 12). Blumenthal confirma que, para ser efectivas, las consultorías para la creación de capacidades necesitan tener un compromiso fuerte por parte de la organización de tratar de resolver las causas de los problemas y no los síntomas; además de ayudar a las organizaciones a cambiar y aprender (Blumenthal, 2003, pp. 146-151).

Finalmente, fortalecer organizaciones es una actividad que requiere suficiente financiación para ofrecer y obtener servicios de creación de capacidades. Los recursos disponibles limitan las modalidades y tipos de intervención que pueden ser llevados a cabo, ya que no es fácil financiar esfuerzos de creación de capacidades que tardan un par de meses o incluso un par de años en cada una de las organizaciones beneficiarias. En muchos casos, la necesidad de obtener resultados tangibles de la creación de capacidades es muy fuerte. Esto trabaja a favor de realizar estudios o tener un gran número de cursos de capacitación y alumnos; en vez de implementar procesos de desarrollo organizacional cuyos resultados son más cualitativos e intangibles. Tenemos que concluir que los enfoques, áreas o temas y modalidades de la creación de capacidades son tan importantes como el financiamiento o cómo se está pagando la creación de capacidades; esto es una pregunta crucial.

Tendencias en la creación de capacidades en México

Al describir el tipo de creaciones de capacidades que se ha llevado a cabo en México, encontramos tendencias históricas que se remontan a las decisiones de los donantes y los patrocinadores acerca del cambio y el crecimiento de las OSC. La primera tendencia de creación de capacidades estaba estrechamente relacionada con

la intención de que las ONG del Norte crearan capacidades entre sus compañeros del Sur; como ha sido descrito por Lewis (2001). Desde finales de los años 80 y hasta finales de los 90, un número importante de proyectos de las OSC –no existían muchas en ese tiempo– eran financiadas por subvenciones internacionales que ofrecían (particularmente en el caso de la cooperación europea) asistencia técnica y fondos para la creación de capacidades.

Varias organizaciones para la creación de capacidades en México se desarrollaron durante ese periodo; trabajando de cerca con financiadores internacionales para fortalecer los procesos organizacionales de organizaciones particulares. Comúnmente, hacían esto a través de consultorías que duraban de 6 meses a 2 años para realizar una auto-evaluación, un amplio proceso participativo de planeación estratégica y para apoyar a la organización a través de un periodo de implementación de medidas de desarrollo organizacional. El objetivo de estos proyectos de consultoría era ayudar a la organización a tener una clara perspectiva de lo querían realizar (misión, visión, evaluación de contexto, objetivos y estrategias) y algunas veces a construir indicadores y procesos de evaluación para objetivos y administración de recursos. Se puso un fuerte énfasis en resolución de conflictos y metodologías de intervención organizacional y en erigir coherencia hacia valores e identidad comunes.

Espiral fue la primera organización en realizar este tipo de creación de capacidades al trabajar como una especie de "compañero de desarrollo" (Blumenthal, 2003) para NOVIB y varios donantes europeos. Para los años 90 varias organizaciones creadoras de capacidades habían aparecido, especializándose en diferentes temas tales como género, ambiente, desarrollo de comunidad y desarrollo rural. Entre ellas *Grupo de Educación Popular de Mujeres* (GEM) que se especializaba en organizaciones de género; *Consultoría en Movimiento* en organizaciones ambientales; *Thais* en organizaciones juveniles y de niños y *Cauce* en organizaciones juveniles.[8] La mayor parte de ellas trabajaban con organizaciones financiadas internacionalmente, a través de subvenciones internacionales, y tenían enfoques similares para sus consultorías de mediano y largo plazos en cuanto a realizar, planear y organizar desarrollo y sistematizar la historia de la organización. *Investigación en Salud*

8 *Consultoría en Movimiento*, *Thais* y *Cauce* emergieron a finales de los 90 y principios del 2000.

y Demografía (INSAD) se especializaba en crear capacidades de evaluación entre organizaciones que trabajan con temas de salud reproductiva y asuntos relacionados. La relación que ha tenido por muchos años INSAD con la Fundación MacArthur y sus beneficiarios mexicanos ha sido lo más parecido a un enfoque de "compañero de desarrollo" (Blumenthal, 2003) que existe en México.[9]

El *Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC)* fundado en los años 60 en Guadalajara por uno de los discípulos de Paulo Freire, merece una mención especial por ser una de las organizaciones más antiguas de creación de capacidades. IMDEC se preocupaba por desarrollar metodologías participativas que ayudarían a la educación de las personas y a los procesos organizacionales de las organizaciones de base (ver el capítulo de Natal y Chávez acerca de los estudios de sociedades civiles en este volumen). Estas metodologías incluyen tanto conceptualizar lo que una organización de la gente debería ser –incluyendo planeación participativa, capacidades de evaluación y administración– como la facilitación de grupo, dinámicas de grupo y herramientas de comunicación alternativa. A partir de los años 80, IMDEC junto con la red *ALFORJA* ofreció cursos a través de la *Escuela Metodológica Nacional* para entrenar a educadores del pueblo acerca de estas metodologías y materiales en diversas partes de México.

IMDEC y las redes que formó produjeron un verdadero banco de materiales, capacitaciones y formación de equipos de las OSC. IMDEC también ha ofrecido consultorías de corto plazo. De manera más importante, IMDEC ha tenido uno de los impactos más duraderos en las sociedades civiles mexicanas actuales a través de sus capacitaciones y materiales.[10] Asimismo, se convirtió en el origen de una serie de organizaciones e iniciativas que se desarrollaron a finales de los 90 y principios del 2000. *Enlace, Comunicación y Capacitación, Acción Ciudadana para la Educación la Democracia y el Desarrollo* (ACCEDE) y personal de la *Fundación Rostros y Voces* (antes *Fundación Vamos FDS* y que pronto será Oxfam-Mexico) han surgido de IMDEC; compartiendo su énfasis en metodologías participativas y su enfoque de creación de capacidades.

9 La relación estable y de largo plazo entre la fundación MacArthur y sus beneficiarios con agendas de género ha sido una de las más productivas en términos de lo que han sido capaces de lograr en la entrega de servicios de salud reproductiva y promoción de políticas públicas (ver Layton *et al.*, 2007).

10 La mayor parte de las OSC que se dedican a la educación y promoción de diferentes cuestiones están familiarizadas y usan materiales de IMDEC, tales como manuales de dinámicas de grupo, lotería educativa, volantes y herramientas de comunicación alternativas; para mencionar algunos.

Para el 2000, estas organizaciones habían sido ligadas al *Centro de Estudios Ecuménicos* (CEE) y al *Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara"* (CESEM) que trabajan juntos para capacitar y realizar consultorías para OSC y gobiernos municipales. Juntos se encargaron de establecer *Escuelas Municipalistas* en Oaxaca, Michoacán, Querétaro y Jalisco, en otros estados mexicanos. Estas *Escuelas* han ofrecido capacitación y han ayudado a formar organizaciones para crear capacidades y proveedores de servicios; centrándose en proyectos de desarrollo local y aplicación de metodologías para la creación de capacidades en organizaciones municipales y de base. Junto con ACCEDE y IMDEC en Jalisco, Locallis (establecida en Querétaro y cubriendo la región del Bajío), Educa y Tequio Jurídico (en Oaxaca) y el *Centro Operacional para el Fortalecimiento de Iniciativas Sociales* (COFEPRIS; en Guerrero) son organizaciones locales que proporcionan servicios de creación de capacidades; desde capacitación hasta consultorías, a organizaciones de base y gobiernos municipales que se centran en planeación, políticas públicas, educación y salud, proyectos productivos y estrategias de desarrollo regionales y locales, entre otros.

A finales de los años 80, la *Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia* se formó como una red para articular diversas organizaciones en torno a una agenda democrática: observación electoral y regulación sobre las actividades de cabildeo de los OSC; incluyendo la *Ley de Fomento* (ver el capítulo de Hernández acerca de rendición de cuentas y la sección de marco legal en este volumen). A finales de los 90, con fondos internacionales, Convergencia hizo las primeras valoraciones acerca de la creación de capacidades de sus miembros –lo que representó en ese tiempo al sector "progresivo-pro-desarrollo-y-democracia" comparado con el sector "asistencia-filantropía" lidereado por Cemefi– (ver Safa *et al.,* 2003). Después de esta valoración, los miembros de Convergencia crearon el *Sistema Integrador para el Fortalecimiento de Iniciativas Civiles (SINFIN)* como un programa de capacitación, consultoría e investigación. Para el 2000, SINFIN creó una alianza con la *Universidad Autónoma Metropolitana* (UAM) para crear uno de los primeros Diplomados en Profesionalización y Creación de Capacidades.

A principios de los 90, fondos internacionales, particularmente de donantes europeos, empezaron a escasear y subvenciones de fundaciones americanas fueron redirigidas hacia el desarrollo de una infraestructura filantrópica local (ver Johnson, Johnson y Kingman, 2004). Para ese tiempo, los cambios políticos en México movieron

a muchos líderes de las OSC a trabajar para gobiernos locales, federales y estatales, el Congreso y partidos políticos, lo cual creó muchos movimientos y cambios importantes en las OSC de México; algunas organizaciones se marchitaron, otras nuevas emergieron, y liderazgos nuevos se combinaron con los antiguos. Esto llevó a nuevas tendencias en creación de capacidades, donde los servicios eran provistos por organizaciones de creación de capacidades más jóvenes. *Alternativas y Capacidades* es una de estas organizaciones que se especializa en la creación de capacidades entre donantes nacionales a través de consultorías que les ayudan a escoger sus áreas de enfoque y diseñar procedimientos de operación para el otorgamiento de subsidios (desde solicitud de propuestas a la selección y seguimiento de proyectos financiados). Estos servicios se ofrecieron gracias a donantes nacionales que pudieron remplazar a los internacionales al financiar agendas de cambio social.

En la década actual, nuevas OSC mexicanas y varias universidades tuvieron mucha demanda por capacitación en recaudación de fondos y consultorías.[11] *Procura, Sustenta*, *Centro Mexicano para la Filantropía* (Cemefi) y *Fundación Merced* ofrecieron cursos y consultores formados en recaudación de fondos. Al mismo tiempo, traducciones de publicaciones sobre fortalecimiento llegaron a estar disponibles y algunas consultorías dominantes en administración de negocios tales como McKinsey y Deloitte comenzaron a ofrecer servicios de planeación estratégica, diseño de gobierno y desarrollo de juntas a algunas organizaciones grandes sin fines de lucro (para un reporte más detallado del trabajo de estas y otras organizaciones, ver Carrillo, Tapia y García, 2005). Mientras que la primera tendencia de creación de capacidades (de los años 60 a los 90) siguió más de cerca el enfoque "político" comúnmente encontrado en la literatura inglesa; esta nueva tendencia se inclinó hacia el enfoque "administrativo" que es más evidente en la literatura americana.

Más recientemente, fondos para consultorías de mediano y largo plazos para organizaciones que trabajan con desarrollo comunitario, salud, democracia y educación, se han hecho escasos. Una nueva demanda ha surgido de las fundaciones comunitarias que aparecieron en varios estados de México, gracias a donaciones internacionales

11 La demanda de recaudación de fondos por parte de las universidades fue causada en parte por cortes en la financiación pública y la asignación de fondos públicos. También empezaron a seguir el ejemplo de las universidades americanas, las cuales aseguran una gran cantidad de financiación gracias a regalos de ex alumnos y donaciones de fundaciones.

y los esfuerzos de promoción de Cemefi (ver Tapia, próximamente Blair *et al.*, 2003, Sacks, 2005, y Synergos y VBA, 2007).[12] Como grupo, las fundaciones comunitarias han sido expuestas a la mayor parte de las modalidades y temas que hoy en día cubre la creación de capacidades en México. Es por eso que vale la pena describir los esfuerzos y recursos que han sido combinados para fortalecerlas.

Dos grupos afines –el *Grupo de Fundaciones Comunitarias* y la *Alianza Fronteriza de Filantropía* (BPP)– han sido formados para servir como redes de aprendizaje entre iguales; el primero para fundaciones comunitarias en México y el segundo para fundaciones mexicanas en la frontera y sus contrapartes americanas. Estas redes han promocionado talleres, asistencias a conferencias y eventos nacionales e internacionales, visitas de intercambio entre los miembros de las fundaciones comunitarias y de manera más importante han promovido el intercambio de ideas, prácticas y referencias. También han hecho posible que se disponga de donaciones y subvenciones de cofinanciación a través de las cuales se ha pedido que las fundaciones igualen los fondos con donaciones locales. Como parte de estas subvenciones, las fundaciones han recibido también subvenciones de creación de capacidades para contratar a un consultor de recaudación de fondos y de esta manera desarrollar capacidades de recaudación de fondos. Un proceso e indicadores fueron diseñados para certificar las capacidades organizacionales o las dimensiones de las fundaciones comunitarias; esto incluyó visión y planeación estratégica, fortalecimiento de juntas, financiación diversificada, estrategias de comunicación, sistemas financieros y administrativos y prácticas de rendición de cuentas, entre otros.

Adicionalmente, alrededor de un tercio de estas fundaciones comunitarias participaron en consultorías de largo plazo con el *Instituto Synergos* y *Vivian Blair y Asociados* (VBA), financiados por las Fundaciones Ford, Hewlett y Mott. Este proceso hecho a la medida se centraba en incrementar sus capacidades de recaudación de fondos, especialmente la creación de donantes locales de primera vez y el desarrollo y fortalecimiento de sus juntas de directores y

12 Las fundaciones comunitarias principales son: 1) *Fundación del Empresariado Chihuahuense A.C.* (FECHAC) en Chihuahua, 2) *Fundación Comunitaria Puebla*, 3) *Fundación Internacional de la Comunidad* (FIC) en Tijuana, Baja California, 4) *Fundación Comunitaria de Querétaro*, 5) *Fundación Comunidad* en Cuernavaca, Morelos, 6) *Fundación Comunitaria de la Frontera Norte*, en Ciudad Juárez, Chihuahua, 7) *Corporativa de Fundaciones* en Guadalajara, Jalisco, 8) *Fundación Comunitaria Oaxaca*, 9) *Fundación del Empresariado Sonorense* (FESAC) en Sonora y 10) *Fundación Comunitaria del Bajío*, en Irapuato, Guanajuato.

hacerlas representativas de sus comunidades. En resumen, algunas fundaciones comunitarias en México han pasado tanto por la capacitación de su personal y su junta como por el desarrollo de sus capacidades organizacionales a través de consultorías hechas a la medida. Algunos resultados de estos esfuerzos por crear capacidades empiezan a notarse, al jugar las fundaciones comunitarias nuevos roles de liderazgo entre las OSC y financiar proyectos locales; pero otros impactos de mediano y largo plazo no se han visto. Además, pocos materiales y manuales "hágalo usted mismo" acerca del tema de fundaciones comunitarias en México han sido desarrollados o puestos a disposición.[13]

Otra tendencia es la creación de capacidades promovido por los donantes que también es común en otros países (ver Blumenthal, 2003 y Connolly y Lukas, 2004). En México estas iniciativas de creación de capacidades empezaron a surgir gradualmente. El más antiguo es probablemente el *Instituto Mexicano de Educación para el Desarrollo Rural* (IMEDER) que fue creado en 1999 como el brazo educativo de la *Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural* (FMDR). Ofrece servicios de capacitación para organizaciones de base y proyectos financiados por la fundación; especializados en empresas corporativas, educación del pueblo y de organizaciones y estudios regionales.

Fundación Merced es una institución privada que ha construido alianzas exitosas con empresas y donantes nacionales e internacionales para ayudarlos a canalizar fondos. Como parte de su financiamiento a proyectos de niños, jóvenes, personas de la tercera edad y nutrición; los beneficiarios participan en un programa de creación de capacidades desarrollado por la fundación. El programa llamado *Fortaleza,* consiste en una consultoría de un año que usa una metodología estandarizada para una autoevaluación que incluye el diseño de un plan, su implementación y la presentación de una evaluación final. Se centra en una planeación y misión estratégica, desarrollo de una junta y capacidad de recaudar fondos. Este programa ha sido exitoso ya que ha llegado a un gran número de organizaciones, tomando

13 Este tipo de manuales son muy comunes en los Estados Unidos. El Foundation Center, Grantcraft, Boardsource, Grantmakers for Effective Organizations, entre otros junto con las alianzas editoriales como Fieldstone y apoyo de Packard, Ford y Wiley Wilder Foundation han producido referencias bibliográficas muy útiles, a las que nosotras recurrimos a menudo. No obstante, pocas OSC en México tienen acceso a estos recursos y pueden leer el idioma inglés. En ocasiones, estos recursos no son útiles cuando se refieren a aspectos legales, administrativos y culturales donde el contexto americano difiere grandemente del mexicano.

en cuenta sus enfoques y costos, gracias a los patrocinadores a los que la fundación ha logrado involucrar. Los patrocinadores son, básicamente, otras fundaciones nacionales y corporativas interesadas en fortalecer a sus propios beneficiarios.[14] *Fortaleza* puede ser descrita, de acuerdo a los modelos de Blumenthal (2003) como un "programa estructurado" llevado a cabo por personal independiente de la fundación.

Esta tendencia también se presenta a nivel regional. La *Fundación del Empresariado Chihuahuense* (FECHAC) fue creada en 1990 por líderes locales de negocios que querían reconstruir el estado después de una inundación. Hasta ahora, las contribuciones voluntarias son recogidas a través del sistema estatal de impuestos y depositadas en un fideicomiso administrado por la fundación donde los hombres de negocios participan en la selección y seguimientos de las subvenciones (ver Winder, 2004). En 2003 a través de una alianza con los campus locales de la *Universidad Tecnológico de Monterrey*, FECHAC estableció dos *Centros para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil* (CFOSC) en las ciudades principales del estado; ofreciendo capacitación, materiales, referencias, y consultorías de corto plazo para las OSC en Chihuahua. De acuerdo con uno de los miembros de la junta de FECHAC, después de casi 20 años de otorgamiento local de subsidios, estos centros han sido la mejor inversión de sus fondos porque los servicios que estos proveen han fortalecido y multiplicado el impacto de sus donaciones.[15] En otro estado del norte, Nuevo León, el *Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey* (ITESM), una universidad privada a favor de los negocios ha ofrecido también algunos cursos a OSC. En el estado de Jalisco, una sociedad emergió entre la *Corporativa de Fundaciones,* IMDEC y el *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente* (ITESO, una universidad privada fundada por los Jesuitas). Ésta ofrecía un programa de capacitación y consultoría, planeación estratégica y cuestiones de desarrollo local de un año. Esta alianza ha sido una de las pocas en México que involucran un donante, una universidad y una organización para la creación de capacidades. Las fortalezas de Corporativa en finanzas y contabili-

14 El costo es de alrededor US$11,200 (MX$112,000), de los cuales el patrocinador paga US$10,000 y la organización paga $100 al mes, dando un total de $1,200 durante el año. Los patrocinadores de 2007 fueron *Fundación Dibujando un Mañana*, *Fundación Ernest James Piper Haysome, Fundación JP Morgan, Fundación Quiera, Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal* y Microsoft México (ver www.fmerced.org.mx/fortaleza.htm).

15 Presentación de FECHAC en el evento de Asuntos Extranjeros del ITAM, Diciembre 2005.

dad, basadas en el enfoque de administración, se complementaron con el enfoque "político" de IMDEC y las credenciales académicas de ITESO. En el Sur, *Fundación Comunitaria Oaxaca* a través del uso de consultores, ofrece entrenamiento básico de administración a organizaciones de base que se involucran en iniciativas para generar ingresos, con consultores especializados en fondos y temas como tintes naturales y comercialización del producto.

En los estados de Puebla, Morelos, Querétaro y Sonora fundaciones comunitarias están comprometidas de alguna manera con iniciativas de creación de capacidades; ofreciendo referencias y cursos de capacitación esporádicos a sus beneficiarios locales. Algunos de ellos han participado también como convocantes locales en el Diplomado de *Profesionalización* que se describe más adelante.

Finalmente, las universidades han desarrollado también una oferta de creación de capacidades que está compuesta básicamente de cursos de capacitación. Universidades privadas han construido alianzas con organizaciones grandes, tales como Cemefi, Procura y *Fundación Merced,* para diseñar y ofrecer capacitación en administración, recaudación de fondos y asuntos internos de las OSC. El ITESM, por ejemplo, construyó una alianza a finales de los 80s con Nature Conservancy, Cemefi y Ashoka para ofrecer un Diplomado para líderes de OSC; con financiamiento del Banco Mundial. Este diplomado fue relanzado en 2007, después de algunos años de poca actividad, como parte de un centro virtual para el desarrollo de las OSC (www.massociedad.org.mx), patrocinado por la *Fundación del Empresariado en México (*Fundemex*)* y Microsoft. En su currículo educativo, el ITESM también ha tenido una iniciativa valiosa para fungir como consultores de las OSC a través de las *clínicas comunitarias;* donde bajo la supervisión de un maestro los alumnos se encargan y desarrollan un proyecto sin fines de lucro.[16] Las universidades *Anáhuac*, *Iberoamericana* e *Instituto Tecnológico Autónomo de México* (ITAM) también han ofrecido cursos, diplomados y maestrías en administración, filantropía y Responsabilidad Social Corporativa (con un enfoque más sobre la manera de recaudar recursos de fuentes empresariales) con el propósito no solo de atraer

16 En nuestra experiencia el problema con esta iniciativa es que no se conoce entre las OSC. El oficial de la universidad que se encarga de desarrollar los vínculos entre OSC y universidades (vitales para este tipo de proyectos) no está familiarizado con el sector y no tiene la actitud proactiva para orientar a las OSC, maestros y alumnos en esfuerzos colaborativos, centrándose solo en garantizar que las políticas universitarias y los requerimientos se cumplan.

al personal de las OSC, sino también a las audiencias filantrópicas empresariales.[17]

Aunque la oferta de capacitación de las universidades privadas es amplia y de alguna manera diversificada, no ha tenido un gran impacto porque el número de alumnos es limitado. Muy pocas OSC tienes los recursos para pagar el costo completo de los cursos de capacitación en estas universidades. Son pocas las iniciativas que han desarrollado fondos para becas o han encontrado patrocinadores, tales como el Diplomado Virtual del ITESM pagado por Fundemex y Microsoft y los cursos de postgrado de la Anáhuac con patrocinio del *Monte de Piedad.* No obstante, estas iniciativas tienen recursos limitados y pueden pagar sólo por unos alumnos.

Por otra parte, los departamentos de educación continua de las universidades privadas no han desarrollado esquemas financieros diferenciados para atender de manera más efectiva las necesidades del sector de las OSC. Las políticas de la mayoría de las universidades (incluyendo ajuste de costos) responden a la lógica que programas de educación ejecutiva deberían ser servicios generadores de ingresos. Ninguna de ellas está preparada para hacer las excepciones adecuadas para el sector sin fines de lucro.

Un vacío importante ha aparecido en el caso de las universidades públicas, donde una oferta comparable de capacitación o servicio de consultorías para OSC no ha sido desarrollada. Por unos años, la UAM ofreció junto con SINFIN el Diplomado que se describió previamente. El *Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social* (CIESAS) junto con la *Universidad Veracruzana* ofreció por pocos años un Diplomado de Responsabilidad Social para funcionarios públicos y OSC interesados en el tema. Algunas universidades regionales, como El *Colegio Mexiquense*, *la Universidad Autónoma de Aguascalientes y la Universidad de Colima* han participado como convocantes locales y el *Instituto Mora* como coordinador general en el Diplomado patrocinado por el gobierno descrito en la siguiente sección. Sin embargo, comparada con la infraestructura nacional pública que existe en el país, estas ofertas constituyen una proporción muy pequeña de lo que está disponible. Por otra parte,

17 Por un corto periodo a principios del 2000, el ITAM dio sus cursos de Diplomado con la *Fundación Merced* y Procura. En la actualidad, el ITAM ofrece dos cursos. Su Diplomado tradicional acerca de aspectos generales de las OSC y un curso de corto plazo para donantes corporativos. Este último se ofrece en colaboración con Alternativas y Capacidades.

cuando están presentes, en vez de responder a una tendencia institucional, tienden a estar ligadas a individuos particulares que están interesados en trabajar en el sector OSC (ver el capítulo de Natal y Chávez en estudios de sociedades civiles en este volumen).

Este vacío es más sorprendente cuando se considera que las ofertas de cursos de postgrado en las universidades públicas se han incrementado en los últimos años debido a las políticas del *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* (CONACYT). Con las pocas excepciones antes mencionadas, ofertas de capacitación han estado limitadas a cursos de postgrado en materias dominantes como sociología, trabajo social, psicología, antropología y ciencias políticas con un gran énfasis en planes de estudio de teoría básica, programas de tiempo completo y pocas (casi ningunas) experiencias prácticas en la vida real.[18] Un indicador, por ejemplo, es que solamente un número pequeño de programas de postgrado de universidades públicas incluyen en su currículo una infraestructura para que los alumnos participen en prácticas voluntarias en OSC.[19]

Como resultado, por un lado, hay pocos programas de tiempo parcial que sean accesibles o gratis, a través de los cuales los alumnos puedan proseguir con sus trabajos en las OSC y continuar con su educación simultáneamente. Por otro lado, hay una nueva generación de estudiantes graduados de postgrado que buscan trabajo y quienes podrían tener buenos conocimientos teóricos en sus áreas de estudio; pero que no tienen conocimientos o experiencia en el mundo de las OSC. Además, CONACYT no ha reconocido la necesidad de capacitar recursos humanos de maneras más innovadoras. Los fondos disponibles sólo apoyan programas de postgrado formales de tiempo completo y becas. Los incentivos para ejercer una supervisión en la enseñanza de los alumnos por parte de profesores altamente calificados se colocan bajo esa línea; haciendo de su participación en talleres y cursos de entrenamiento no académicos para miembros de las OSC, una pérdida de tiempo ya que no reciben recompensas económicas o académicas. Las pu-

18 En los últimos dos años, ha habido un movimiento hacia la *profesionalización* de los programas, orientado hacia la capacitación de recursos humanos en el gobierno y el sector privado. Esto ha permitido que CONACYT tenga profesores externos en vez de personal de la facultad exclusivamente. No obstante esta tendencia no ha cambiado el status de tiempo completo de los alumnos, la poca experiencia práctica y la falta de incentivos económicos para los profesores (ya sean externos o de la facultad).

19 Una diferencia cultural también es que en México, el servicio voluntario no es considerado como una alta cualificación profesional que se incluye en el currículo propio, como en Estados Unidos o Europa. Se ve como algo que se hizo por "convicción propia".

blicaciones que promueven estos incentivos también son altamente académicos, artículos publicados en revistas y libros que solamente son leídos por otros académicos; descartando las guías simples y manuales que podrían ser útiles para las OSC.

En resumen, las ofertas y experiencias de creación de capacidades son más vastas que antes, con un gran mercado de proveedores ya sean organizaciones, consultores individuales, empresas privadas de consultoría de gestión, fundaciones o universidades. La demanda de estos servicios también se ha expandido ya que hay cada vez más organizaciones interesadas en adquirir mejores capacitaciones para su personal (y mucho menos para sus juntas directivas) y recibir consultorías y ayuda de profesionales y de personas no tan profesionales ad honorem para la creación de capacidades en las OSC. Aunque los servicios están concentrados principalmente en la Ciudad de México ahora están disponibles en algunas pocas regiones gracias a proveedores locales y nacionales que cubren un amplio rango de temas y modalidades.

No obstante, el financiamiento para la creación de capacidades es escaso ya que los donantes internacionales son pocos y la mayor parte de los donantes nacionales son muy nuevos o están en desarrollo. Muchos creadores de capacidades dicen que las organizaciones con las que trabajan, usualmente no pueden pagar sus servicios y que esto se hace más complicado cuando proveen servicios caros como evaluaciones o consultorías de mediano o largo plazo (Carrillo, Tapia y García, 2005, p. 74).

Teniendo en cuenta que había pocos recursos, las OSC y los donantes prefieren financiar proyectos y programas en lugar de becas para la creación de capacidades. Las experiencias de FECHAC y *Fortaleza* nos muestran que, sin embargo, cuando la creación de capacidades se entiende de una manera correcta por los donantes nacionales –como sus contrapartes internacionales– pueden desarrollar patrocinadores interesados en financiarlos con el fin de lograr un mayor impacto de sus fondos. Las consultorías y cursos de entrenamiento son las modalidades de creación de capacidades más comunes.

Aunque existen varios centros de documentación (Cemefi, *El Colegio Mexiquense*, CFOSC) y la investigación acerca de la sociedad civil ha ido en aumento, hay muy pocos materiales y publicaciones producidos y adaptados al contexto de las OSC mexicanas; especialmente guías y manuales “hágalo usted mismo” que podrían crear capacidades de

una forma económica. También hay una necesidad de sistematizar información acerca de los servicios de creación de capacidades, educar a los usuarios potenciales, ayudar a que entiendan lo que estos servicios implican y quienes los proveen. Muchas OSC están interesadas en la creación de capacidades porque es una "palabra de moda" pero no pueden identificar claramente si lo que necesitan es una guía, un consultor o un curso de capacitación; tampoco son capaces de describir cuales temas y dimensiones necesitan fortalecer. A menudo, las organizaciones demandan habilidades de recaudación de fondos, cuando en realidad tienen un problema con la planeación y establecimiento de prioridades. La evaluación es uno de los temas menos demandados y ofrecidos ya que se ve como un "lujo" más que como una necesidad para ser efectivos. En general, no hay un centro de distribución de información o redes de referencia para servicios de creación de capacidades,[20] por lo cual muchas OSC recurren a los únicos consultores que conocen; a menos de que por suerte o por recomendación conozcan a alguien más.

Creación de capacidades patrocinada por el gobierno: El Diplomado de Profesionalización

En la sección previa describimos las tendencias principales de la creación de capacidades, ofertas y proveedores que existen en México; dejando deliberadamente de lado programas de reciente creación de capacidades patrocinados por el gobierno que serán descritos en esta sección. Este esfuerzo merece ser tratado de manera separada por su escala y el impacto que ha tenido en las OSC mexicanas. El origen de esta iniciativa se remonta a un amplio diálogo público que el equipo de transición del presidente Vicente Fox llevó a cabo con las organizaciones de la sociedad civil en el 2000. A través de estas *Mesas de Diálogo*, la necesidad de crear capacidades entre las OSC y la aprobación de la legislación pendiente para reconocer la importancia de las OSC en el desarrollo social fue presentada al gobierno electo (Cemefi, 2000). Una vez en el cargo, la administración de Fox puso a varios exlíderes de las OSC en posiciones clave en la Secretaría de Desarrollo Social y especialmente en el *Instituto Nacional de Desarrollo Social* (Indesol). Algunos de estos líderes provenían de organizaciones como IMDEC y CEE donde eran conocidos por ser creadores de capacidades y formadores de las OSC. Por lo cual tenían un gran entendimiento de

20 Tales como los proporcionados por el Foundation Center o el Chronicle of Philanthropy, en los Estados Unidos.

la sociedad civil mexicana.[21] Con su nombramiento, se esperaba que Indesol –que tradicionalmente manejaba la financiación pública de las OSC a nivel federal– hiciera "algo" acerca de estos temas. Como los procedimientos de Indesol para otorgar donaciones habían sido renovados para cumplir con criterios profesionales de evaluación de propuestas, se hizo evidente que muchas OSC necesitarían un fortalecimiento organizacional para cumplir estos nuevos criterios.

Dado que ya había una oferta de capacitación disponible en organizaciones y universidad, en los primeros años (2000-2002) Indesol proporcionó financiamiento para diferentes iniciativas particularmente a través de becas que cubrían parcial o totalmente los gastos de los participantes. Entre éstas había becas para los Diplomados, descritos anteriormente, de SINFIN-UAM, el ITESM-Cemefi y el de Procura-ITAM-*Fundación Merced.* Al poco tiempo se observó que estos financiamientos tenían resultados limitados, debido a los pocos beneficiarios y el alcance, duración y calidad inconsistente de estos programas. Se discutía que algunos programas eran mejores que otros, mientras que recibían menos fondos o menos alumnos. Con el propósito de revisar las estrategias de creación de capacidades de las OSC, Indesol organizó varios eventos para discutir cuestiones relevantes y realizar un estudio de las necesidades de las OSC.

De acuerdo con este estudio los problemas principales eran: la falta de recursos para pagar por la creación de capacidades, falta de acreditación de los programas de capacitación, capacitación que se ocupaba de algunos temas sin incluir otros y la reducida capacidad y escala de la capacitación existente que solamente comprendía las ciudades principales (ver Girardo, 2006, pp. 27-28). Se tenía que diseñar un nuevo marco para atender estos problemas; de acuerdo con el encargado principal de elaborar las políticas a seguir: "universidades, organizaciones civiles con una larga historia en capacitación, agencias de cooperación, consultorías nuevas formadas en la coyontura política, aquellas desplazadas por nuevos designados gubernamentales, nuevos funcionarios públicos a diferentes niveles, 'cazadores de fondos'; todos tenían algo que decir y ofrecer: desde metodologías y material probado hasta programas diseñados… Todos decían que tenían la 'bala mágica' para fortalecer al sector… La

21 Algunas de las figuras clave fueron Rogelio Gómez Hermosillo, quién había sido el coordinador de CEE y *Fundación Vamos*, además del presidente de *Alianza Cívica*. Así como Daniel Ponce, quién había trabajado por muchos años en el sector, dirigiendo IMDEC y proporcionando servicios de creación de capacidades a *Alianza Cívica*, entre otras organizaciones.

diversidad de enfoques plurales y diferentes fueron importantes, pero el dialogo era complejo y la acción común era imposible" (Ponce, 2007).

Se tomó una decisión para cumplir con la capacidad de las necesidades del mayor número posible de OSCs en el país. Dado que los recursos eran limitados y que la modalidad más común había sido la capacitación; Indesol lanzó en 2003 cursos de nivel básico del Diplomado de *Profesionalización* en 10 ciudades mexicanas. Obviamente, hubo un escepticismo político acerca de la capacitación gubernamental en las OSC, particularmente porque Indesol se originó durante la presidencia de Salinas como el brazo de capacitación del Programa *Solidaridad*; las oportunidades de apropiación y organización política habían sido muy efectivas (ver Cornelius *et al.*, 1994). Lo que fue innovador y tranquilizador acerca del Diplomado fue el marco de la alianza en el que se edificó. Indesol siguió asignando sus fondos a través de una convocatoria de propuestas para que las OSC y universidades adecuadas participaran el en Diplomado; tanto como capacitadores como coordinadores locales que gestionarían cursos locales y seleccionaran a las OSC participantes.

A través de una convocatoria de propuestas pública, Indesol estableció un grupo de ciudades, currículo básico, títulos para los módulos y un formato de capacitación (24 horas de capacitación en cursos de 3 días por módulo). Las organizaciones y universidades que capacitaban tenían que presentar contenidos de capacitación y propuestas metodológicas detalladas –junto con presupuestos y requerimientos formales– y demostrar que tenían experiencia y credenciales para enseñar cierto módulo o para organizar un sitio específico. Las propuestas ganadoras eran seleccionadas por críticos específicos sin la participación del personal de Indesol. Se seleccionó otra organización para fungir como coordinador general al ayudar a coordinar y diseñar requisitos y evaluaciones para los participantes. El programa operó con gran independencia del gobierno en su diseño de currículo y enseñanza a reuniones y redes locales. Todo esto se hizo autónomamente por las OSC y universidades, las cuales dependían de Indesol solamente para su financiamiento y por tener que cumplir con requerimientos legales y administrativos de fondos públicos.

Los cursos de nivel básico se centraron en temas de creación de capacidades, planeación estratégica, tecnología de la información (TI) y evaluación; mientras que los cursos de nivel avanzado se ocu-

paron de temas como un mayor impacto y visión de las OSC tales como: promoción de políticas públicas, comunicaciones y relaciones de medios, investigación, política social y transparencia y rendición de cuentas.[22] La Figura 3 resume el alcance del Diplomado en términos de ciudades, organizaciones, cursos y alumnos.

Figura 3
La investigación del Diplomado en *Profesionalización*

	2003	2004	2005	2006*
Módulos ofrecidos	5 módulos de nivel básico	6 módulos de nivel básico y 6 módulos de nivel avanzado	6 módulos de nivel básico y 5 módulos de nivel avanzado	6 módulos de nivel básico y 6 módulos de nivel avanzado
Participantes capacitados	527	1,040	989	1,326
Número de organizaciones	381	714	348	662
Ciudades	11	13	22	25
Presupuesto total[23]	$5,200,000.00	$11,000,000.00	$12,000,000.00	12,500,000.00
Costo por participante**	$9,867.10	$10,960.00	$12,133.00	$9,426.84

Fuente: Girardo (2007), excepto *Indesol-2006, **asumiendo que el participante completó todos los módulos

Ya que probablemente este ha sido el esfuerzo más importante para la creación de capacidades en los últimos años, vale la pena mencionar las ventajas y las limitaciones del Diplomado; ya que podría ser un precedente para futuras tendencias e iniciativas en la materia. Podemos ver cuatro ventajas principales.[24] En primer lugar, ha sido el proyecto a más grande escala en proporcionar una oferta gratuita y a escala nacional para el entrenamiento de creación de

22 Las OSC de capacitación fueron en su mayoría mencionadas: Project Concern International, GEM, *Fundación Merced*, IMDEC, *Enlace*, CEE, *Alternativas y Capacidades*, *Fundación Rostros y Voc*es, y otras como el *Centro Nacional de Comunicación Social* (CENCOS), *Incide Social*, *LaNeta, Centro de Investigaciones Sociales Interdisciplinarias* y *Equipo Pueblo*. Entre los organizadores de sitio más importantes están: el CFOSC en Chihuahua, Centéotl en Oaxaca, ACCEDE en Guadalajara, el *Consejo de Organizaciones Civiles del Estado de Veracruz* en Veracruz, Kalnemi en la Ciudad de México, *Fundación Comunitaria del Bajío* en Guanajuato, *Fundación Comunitaria Querétaro*, *Fundación Comunitaria Morelense* y el *Centro de Educación y Desarrollo Humano* en Coahuila. Entre las universidades más importantes que participaron fueron *El Colegio Mexiquense* en el Estado de México, la Universidad Autónoma de Aguascalientes y la Universidad de Colima.

23 Tipo de cambio a MX$10.50 por dólar.

24 Las autoras participaron como capacitadoras en este Diplomado, enseñando el módulo de promoción de políticas públicas entre 2004 y 2006.

capacidades para OSC en México, con un presupuesto total más bien pequeño. Se hizo evidente que el financiamiento era crucial para proveer creación de capacidades ya que la demanda y la oferta estaban en su lugar. Al mismo tiempo, su diseño permitió que OSC de creación de capacidades de tamaño pequeño y mediano –con un número limitado de personal y entrenadores altamente capacitados– enseñar y participar en ella, ya que cada uno de ellos se concentró en un tema específico en el cual eran expertos. De otra manera, solo un capacitador nacional con campus diferentes habría sido capaz de manejar el programa, con estándares más bajos de formación. A través de su diseño, capacitadores de OSC trajeron su conocimiento de la sociedad civil mexicana y su conocimiento y resistencia para fortalecerla; añadiéndole valor al Diplomado.

En segundo lugar, el diseño total del currículo era de muy alta calidad. Introdujo a un gran número de OSCs a nuevas perspectivas acerca del desarrollo, derechos humanos, promoción de políticas públicas; ofreció metodologías y herramientas para preparar propuestas, planeación estratégica, recaudación de fondos, evaluación y TI; proporcionó información acerca de leyes y políticas y acceso a la información pública; documentó la historia y la identidad de la sociedad civil. El diseño le permitió la inclusión de contenidos y metodologías buenas y relevantes ya que los cursos fueron impartidos por algunos de los proveedores de las OSC más especializadas en México. Esta característica siempre fue reconocida en los reportes anuales de evaluación (Fundación Rostros y Voces, 2005). Para la mayoría de las organizaciones participantes –particularmente en regiones donde la creación de capacidades no estaba disponible– el Diplomado significó el tener acceso a capacitación relevante y de buena calidad por primera vez; lo cual incrementó su interés en capacitación futura. Una encuesta realizada a las organizaciones participantes en la edición del Diplomado del 2004, dio como resultado que un 87% de ellas dijeron que estaban interesadas en recibir servicios de creación de capacidades para sus organizaciones (Carrillo, Tapia y García, 2005, p. 39).

En tercer lugar, el programa operaba bajo un marco de colaboración real entre las OSC y el gobierno, lo cual ha sido muy poco común en la política pública mexicana tradicional. Las OSC tanto como la Indesol estaban interesadas en que todo fuera un éxito. Capacitadores y coordinadores locales invirtieron muchos de sus propios recursos humanos y financieros en el programa y todos gozaron de los beneficios, imagen, presencia y contacto con el nuevo conocimiento,

proyectos de seguimiento y financiamiento. Los capacitadores adquirieron un panorama excepcional de la sociedad civil en diferentes puntos del país y son ahora, probablemente, uno de los recursos más fiables a nivel nacional respecto a las diferencias regionales entre las OSC y sus enfoques. Indesol ganó presencia e imagen y tuvo el mérito de traer la creación de capacidades a un gran número de organizaciones en el país. Los coordinadores locales se convirtieron en un nuevo "punto de entrada" para la sociedad civil local y una base de conocimientos de quién es quién en su región. Esto era una ventaja particular de tener una OSC como coordinador en vez de una universidad ya que las OSC estaban más interesadas que los departamentos de educación continua –donde la mayoría de las universidades participantes ejecutaban su Diplomado– en este rol amplio de convocatoria.[25] Los costos de ejecutar el programa y sus inconvenientes también se compartieron ampliamente, especialmente el costo de cumplir con las normativas de la financiación pública, como se describirá más adelante.

Finalmente, el Diplomado fue muy importante para desarrollar las relaciones entre las OSC, redes formales e informales que se desarrollaron debido a su naturaleza asociativa son uno de sus impactos más duraderos. A diferencia de los cursos académicos, la mayor parte de sus módulos se impartieron con metodologías participativas y de educación popular que le permitieron una constante interacción y aprendizaje entre iguales o alumnos. El conocimiento del uno al otro, la confianza, la amistad y la colaboración institucional entre los alumnos de las OSC fue un proceso natural, especialmente porque el Diplomado duró entre 4 y 8 meses y se extendió casi dos años ya que la mayoría de los participantes tomó tanto los cursos de nivel básico como los de nivel avanzado. Los organizadores de los sitios de las OSC ampliaron su función natural como coordinadores locales y en ocasiones articularon redes multi propósito formales e informales a nivel local y regional. Estas redes son importantes para la creación de propuestas e influenciar procesos para una agenda de las OSC incluyendo regulaciones de las OSC, participación civil en asuntos locales, rendición de cuentas del gobierno local y la asignación transparente e imparcial de la financiación estatal a las OSC; teniendo a Indesol como referencia a nivel federal. Una asignación adicional hizo que los capacitadores crearan una red informal de creadores de capacidades que tenían una especialización importante, objetivos comunes y re-

25 No obstante, las universidades y profesores participantes a menudo tenían lazos fuertes con las OSC lo que fomentó su interés en este rol de convocante.

ferencias mutuas para diferentes proyectos. Algunos de los debates y documentos revisados aquí, por ejemplo, fueron parte de estas valiosas discusiones entre compañeros de creación de capacidades.

Entre las limitaciones del Diplomado, identificamos primeramente, los esfuerzos inmensos de coordinación que se requiere. Una buena parte de los recursos de organizaciones de capacitación, coordinación general y coordinaciones locales se invirtieron en coordinación y comunicaciones.[26] La mayor parte del tiempo, la coordinación trajo buenos resultados. No obstante, una de las desventajas del Diplomado es que no estaba teniendo una integración adecuada y coherente de los módulos y sus contenidos ya que cada capacitador tenía su propio currículo seleccionado y aprobado por la convocatoria pública de propuestas y era muy cansado incorporar sugerencias e ideas de otros capacitadores.

En segundo lugar, la limitación más reconocida del Diplomado y preocupación común entre los capacitadores era el debate de hasta qué punto la capacitación de miembros individuales de las OSC se traduciría en capacidades organizacionales. No había ni una línea base ni una metodología de evaluación que pudiera probar la efectividad y el impacto del Diplomado en las organizaciones. Los creadores de capacidades hicieron varias propuestas para complementar el marco de capacitación incluyendo consultorías y consultando en cuestiones específicas, lo que muchas organizaciones necesitaban para poner en práctica lo que habían aprendido del Diplomado.[27] Sin embargo, la falta de financiación complementaria hizo nada factibles estas propuestas y después de algún tiempo el interés de los alumnos y los capacitadores disminuyó.

En este mismo tema, uno de los principales problemas identificados fue que "muchos participantes no estaban en el nivel de director general y oficial de programas y no había ninguna garantía de que fueran a tener un peso real en la apropiación e incorporación de los contenido del Diplomado en políticas institucionales y desarrollo organizacional… muchas OSC surgieron del campo de la asistencia social y del trabajo de desarrollo muy local o básico para

26 Asimismo, una gran parte del presupuesto y el tiempo de los capacitadores se asignaban para viajar de manera intensa.

27 Algunos, por ejemplo, de estos asesoraron a unos pocos alumnos clave para llevar a cabo una campaña mediática para llamar la atención pública acerca de la mala calidad del agua en Coahuila, todo esto después del módulo de capacitación de medios de comunicación; facilitando y revisando estrategias de promoción para promulgar una Acta de Protección de Menores por parte de una red de OSC en Oaxaca después de un módulo de promoción.

quienes los contenidos y herramientas ofrecidas parecían remotas; especialmente en el nivel avanzado" (Fundación Rostros y Voces, 2005). Adicionalmente, la alta rotación del personal de las OSC se convirtió en una importante debilidad al asumir que la capacitación se traduciría en un fortalecimiento organizacional y haría más profesionales a las organizaciones.

En tercer lugar y ligada a la previa desventaja, el diseño del Diplomado le asignaba un papel limitado a los coordinadores locales quienes de concentraban básicamente en logística y no en contenido de capacitación. Esta desventaja hizo que se perdiera una oportunidad de aprovechar y beneficiarse de las capacidades locales y regionales de los coordinadores locales, especialmente porque algunos de ellos han sido creadores de capacidades e investigadores (ACCEDDE, CFOSC, *El Colegio Mexiquense*, fundaciones comunitarias, entre otras). Este era un punto que se discutía constantemente en las reuniones anuales de evaluación, donde todos los participantes estaban de acuerdo acerca de su importancia. No obstante, la asignación de fondos a través de la convocatoria pública de los mecanismos de propuestas y las funciones claras y responsabilidades, ya que tenían sus ventajas y desventajas, representaban un obstáculo al rediseño del Diplomado para resolver el problema.

En cuarto lugar, aunque los recursos públicos hicieron posible el programa, los costos de cumplir con las normas de financiación pública eran muy altos. Ya que los proyectos de Indesol estaban muy sesgados hacia el número de beneficiarios, se esperaba que los coordinadores locales fueran capaces de atraer "grandes multitudes" de alumnos. Cuando esto no sucedió, los capacitadores, coordinadores generales y el mismo Diplomado obtuvieron reportes de evaluación negativos que impactaron en el criterio de financiación del siguiente año. Como se ofreció el Diplomado repetidamente en las mismas ciudades por 2 ó 3 años se hizo evidente que la sociedad civil era más bien pequeña en ciertas regiones ya que el número de OSC participantes y alumnos decayó. Asimismo, el ciclo anual de financiamiento gubernamental implicaba que el Diplomado se enseñaba de manera intensiva durante un periodo de 5 meses, mientras que el resto del año no había cursos disponibles.[28]

28 La convocatoria de propuestas y su selección tomó unos 5 meses, establecer el marco de coordinación requirió de otro mes y el Diplomado se ejecutó por unos 5 meses; el último mes del año se usaba para su evaluación. Esto significaba que 5 ó 6 módulos tenían que enseñarse simultáneamente en casi 20 ciudades en sólo 5 meses, lo cual implicaba que los capacitadores necesitaban viajar de manera intensa por 2 ó 3 meses.

Otra limitación era que incluso si los donantes privados estaba interesados en contribuir fondos, las normas actuales no permitían la inversión de fondos públicos y privados para financiar el programa del Diplomado. Esto ha hecho que tenga que depender de los recursos de Indesol y las decisiones de sus funcionarios públicos; ha sido una limitación crucial del programa. Como en la mayor parte del gobierno federal, estos funcionarios cambian cada seis años; tomándose su tiempo para aprender su oficio cuando son nuevos y más a menudo estar a favor de "reinventar" políticas y programas. En el caso del Diplomado, los funcionarios de Indesol jugaron un papel importante para que sucediera. Pero para el año 2006 –cuando un nuevo Secretario de Desarrollo Social y un nuevo Director de Indesol fueron nombrados– se hizo evidente que los nuevos funcionarios públicos no tenían ni un buen entendimiento del sector ni tanto interés en la creación de capacidades y que no compartían la visión de sus predecesores.

Desde finales del 2005, al acercarse las elecciones presidenciales, los creadores de capacidad que habían participado en el Diplomado empezaron a discutir diversas opciones para mantener el programa en su lugar, permitiendo que pasara un tiempo para poder refinar y reformarlo para sobrepasar sus limitaciones. Haciéndola una "iniciativa autónoma de la ciudadanía" se consideraba una alternativa y el Consejo Técnico del Registro Federal era una opción para conseguirlo ya que algunos de los capacitadores participaban como concejales en él.[29] En enero de 2006, el Comité de Profesionalización o para la Construcción de Capacidades fue el primer comité del Consejo en ser establecido, con la esperanza de que eventualmente se hiciera cargo de supervisar y financiar el programa del Diplomado. Esto resultó ser ingenuo y nada efectivo, como el Consejo tenía solo un papel de asesoramiento no tenía autoridad sobre el presupuesto de Indesol y no había adquirido un presupuesto propio. Cuando la administración de Fox terminó y los funcionarios de Indesol cambiaron en 2007, el Indesol continuó dirigiendo la convocatoria de propuestas para el programa del Diplomado –después de muchas presiones de las OSCs– aunque con nuevas políticas que dejaban fuera algunas organizaciones y módulos que habían sido incluidas en su diseño original.

29 El Consejo Técnico del Registro fue creado por la Ley Federal para la Promoción de Actividades de las OSCs. Se compone de 9 representantes de OSC, 4 representantes académicos y 2 representantes del Congreso. Es una junta de asesoramiento y consulta cuyas funciones principales son las de monitorear y hacer recomendaciones acerca de políticas públicas que se refieren a las OSCs. El Consejo también hace recomendaciones acerca de la administración del Registro Federal.

En 2008, el Diplomado estaba funcionando de nuevo, aunque se afirmó que estaba bajo estudio para su rediseño. Al final, por mucho que se basó en las OSCs y las universidades para funcionar de manera autónoma del gobierno, el Diplomado dependía únicamente en fondos públicos. Por consiguiente, llegó a ser altamente vulnerable a las decisiones de los funcionarios públicos federales, y no tenía ninguna opción financiera viable para remplazar estos fondos.

Conclusiones: ¿Qué sigue para la creación de capacidades en México?

El crecimiento, diversificación y especialización de los servicios de creación de capacidades en México debería ser considerado como paralelo al crecimiento y nivel de maduración de las organizaciones de sociedad civil. El crecimiento resultó en la formación de nuevas organizaciones, la incorporación de nuevas personas al sector no lucrativo, la aparición de nuevos liderazgos, líderes anteriores yendo y viniendo de las OSC y el gobierno y la desaparición de algunas organizaciones. Para resumir, el sector sin fines de lucro en México es más dinámico ahora, lo cual lo hace difícil de caracterizar en términos generales. Actualmente, es más común que la gente se "vaya" del sector para irse a trabajar al gobierno, el Congreso, partidos políticos, la academia y empresas privadas; también se hizo más común que la gente de otros sectores venga a trabajar en las OSC, haciendo al sector más diversificado y "poroso". Al mismo tiempo, se le exige más a las OSC en términos de rendimiento.

Además de que hacer que haya más fondos disponibles, la noción de hacer más profesionales las organizaciones encabeza la agenda. No obstante, el encontrar personal profesional –directores ejecutivos, recaudadores de fondos, directores de programa y administradores– es un reto. *Synergos* y *Vivian Blair y Asociados* describen el papel de un director ejecutivo de una fundación comunitaria: "Se requiere de una persona muy especial, una que se sienta con los donantes potenciales como OSC, una que sepa cómo motivar a los miembros de la junta y hacer que se comprometan, una que tenga tanta visión como capacidad de administración para manejar la fundación. El Director Ejecutivo debe de ser capaz de construir alianzas y crear sinergia con la junta, identificar las habilidades que se necesitan para manejar la organización y reclutarlos para la junta y el personal" (Synergos y VBA, 2007, p. 15). Es erróneo pensar que algunas habilidades y conocimientos que pueden ser transferidos directamente de otros sectores y que saberes generales de las

empresas, salones de clases y gobiernos pueden ser aplicados al manejar una OSC. El sector sin fines de lucro necesita recursos humanos altamente calificados y especializados, que ni el mercado ni el Estado ayudan a proporcionar. Por otra parte, es claro que, además de personal de OSC altamente calificado hay una gran necesidad de profesionales con conocimientos y experiencia en el sector, tales como contadores, abogados y notarios públicos.

También debe de reconocerse que el proceso de desarrollar personal profesional y capacidades organizacionales es exponencial y requiere del uso de muchos enfoques y la participación de actores diferentes: OSC, gobierno, donantes, entre otros. Ya que las universidades no son una fuente de personal calificado, las propias OSC tienen que capacitar a su personal dentro de sus instalaciones. Esto significa que el actor que tiene menos recursos debe invertir en capacitación para el personal y la junta. Cuando las OSC buscan contratar a un empleado profesional, es más común contratar a alguien de otra OSC o capacitarlo ahí, que contratar a alguien de una universidad o del mercado especializado sin fines de lucro. Con la alta rotación de personal y sus niveles bajos de remuneración, estas organizaciones no solo pierden una persona sino la inversión que hicieron. Es por eso que los cursos de capacitación y el suministro local de ellos, incluso si no se traducen automática y directamente en capacidades organizacionales, debería ser continuo e incrementarse; ya que están ayudando a construir habilidades y conocimientos profesionales y una gran cantidad de recursos cualificados que se necesitan en el sector sin fines de lucro. Gracias a los sistemas de información, tales como www.hacesfalta.org.mx administrado por Cemefi, el mercado laboral sin fines de lucro puede crecer, creando más movilidad y mejorando la calidad de recursos humanos para las OSC y las fundaciones.

Universidades públicas y privadas también tienen que repensar su rol en la creación de capacidades en las OSC, ya que son las instituciones más lógicas para formar los recursos humanos que se necesitan y ayudar a producir conocimiento relevante para la sociedad civil. Es obvio que los profesores e investigadores no son los únicos actores responsables, pues están respondiendo a los incentivos de su entorno; muchos de ellos creados por CONACYT y la burocracia universitaria. No obstante, deberían ser considerados acerca de esto y tratar de hacer que estas instituciones entendieran que el perfil de los graduados y las publicaciones que el sector de la sociedad civil necesita no están produciéndose. Opciones de

educación ejecutiva de bajo costo o subvencionadas, programas de tiempo parcial, becas para personal de las OSCs que cumplen con el criterio, pasantías de currículo de OSC, proyectos prácticos deberían ser incorporados en las universidades mexicanas. También, una visión de capacitación hecha por profesionales calificados y comprometidos, debe reemplazar el deseo de capacitar a futuros académicos a través de programas de pregrado y postgrado. Se necesitan mecanismos y conexiones para que se haga una transición suave entre la vida universitaria y la vida laboral; incluyendo ferias de empleo, ofertas de trabajo y pláticas de orientación vocacional.

Si hablamos de publicaciones, el propósito principal de los académicos es producir materiales teóricos y eruditos. Sin embargo, guías prácticas y manuales que orienten a las OSC deberían estar reconocidas como producción relevante de conocimiento. Por lo tanto, este tipo de materiales deberían ser tomados en cuenta como incentivos académicos y económicos para profesores e investigadores. Este reconocimiento puede ayudar a construir relaciones más fuertes entre universidades y OSCs, como proyectos de consultoría y programas de capacitación. Al desarrollar pasantías y proyectos de consultoría, se debe reconocer que la persona a cargo de construir alianzas universidad-OSC, será crucial para su éxito. En resumen, el rol de las universidades debe de ser doble: 1) ayudar a capacitar el personal de las OSCs y producir materiales relevantes para su uso; y 2) educar recursos humanos a través de un currículo más adecuado para que encuentren trabajos en el sector civil y contribuyan a el más efectivamente.

Un grupo algo grande y diversificado de creadores de capacidades ya existe en el país, aunque están concentrados en la Ciudad de México, así como en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Chihuahua y Querétaro. Hay una necesidad de acrecentar y diversificar a los consultores regionales y locales, especialmente en la parte Sur del territorio. El Diplomado de *Profesionalización* ayudó a identificar un gran número de organizaciones regionales con un interés en desempeñar este papel. El diseño del Diplomado, que se concentró en capacitación, no les permitió desarrollar e incrementar su experiencia en consultoría; pero los futuros proyectos para fortalecer capacidades locales deberían enfocarse en invertir recursos en este sentido. Los incentivos también se deberían dar para construir sociedades reales entre creadores de capacidades nacionales y de la Ciudad de México y organizaciones locales, donde a estas últimas se les pueden transferir conocimientos, metodologías y materiales.

Hacer que el financiamiento esté disponible es crucial. Como se vio anteriormente, sin estos fondos, organizaciones y consultores de creación de capacidades especializados de los OSC –un recurso valioso del sector sin fines de lucro– languidecen y desaparecen, los programas de capacitación se diseñan pero no se implementan, publicaciones, software y otros materiales no se desarrollan porque las OSC que necesitan esos productos y servicios no pueden comprarlos. El Diplomado de *Profesionalización* mostró que tan eficientemente los fondos destinados pueden hacer una diferencia significativa; dado que la demanda y la oferta ya están ahí. La creación de capacidades no debe ser vista como un "lujo" que solamente pocas organizaciones pueden costear. Se necesitan donantes nacionales que entiendan la importancia de estas inversiones. La creación de capacidades es entendida de una mejor manera por donantes internacionales, pero estos son pocos y el apoyo que proporcionan es limitado.

La implementación de becas para la creación de capacidades, financiar "socios de desarrollo", y asignar fondos para las iniciativas de desarrollo, son opciones que deben ser consideradas por los donantes.[30] Como se mencionó anteriormente se necesita una un centro de intercambio de información para las redes de referencia de los servicios de creación de capacidades y orientación para las OSC acerca de sus necesidades reales y la mejor manera de alcanzarlas. No obstante, para que éstas se hagan realidad, estos esfuerzos a gran escala también necesitan financiación.

Hasta recientemente, el gobierno no participaba en la creación de capacidades en las OSCs, pero ha jugado un rol prominente en años recientes. La cultura política tradicional en México tiene una tendencia de recurrir a la intervención del gobierno como una solución a los problemas y necesidades más públicas. Así que, en muchas OSCs, existe la idea que el gobierno debería ser el financiador principal para la creación de capacidades. Desde nuestra perspectiva, el gobierno solamente debería ser uno de los financiadores involucrados, junto con los donantes privados y otros actores; si las lecciones del Diplomado van a ser aprendidas.

En el sistema político mexicano actual, las políticas no están lo suficientemente institucionalizadas; los proyectos comunes y programas peligran en el cambio de administraciones. Muchas veces estos

30 La referencia de Blumenthal (2003) es una fuente excelente para evaluar esquemas diferentes para donantes; así como sus pros y contras.

programas toman años de negociaciones y colaboraciones para que pueden realizarse, pero solo toma unos meses para que desaparezcan. Los fondos del gobierno que se usan para la creación de capacidades son importantes, pero su rol de regulador y proveedor de un ambiente físico y legal propicio para las OSCs debe de ser enfatizado.

Como hemos subrayado a lo largo de este artículo, la creación de capacidades es un concepto amplio que se refiere tanto a las habilidades y conocimientos del personal de la OSC como al ambiente institucional en el que trabajan. Para que las OSCs usen sus recursos efectivamente y tengan impacto en un contexto más amplio, necesitan que estén en su lugar los recursos humanos calificados y políticas institucionales, prácticas y sistemas de información. Crear estas competencias y capacidades organizacionales es un asunto complejo que requiere muchas modalidades complementarias: materiales, conferencias, capacitaciones estructuradas y consultorías. También, diferentes actores juegan diferentes papeles para proporcionar diversos productos y servicios: creación de capacidades, organizaciones de apoyo, academia, gobierno, donantes, entre otros. Hemos revisado aquí algunas tendencias, problemas y propuestas mexicanas para estos actores que quieren alcanzar un papel mayor para cumplir las necesidades de creación de capacidades del sector civil.

Bibliografía

Blair, Vivian, Magdalena Rubio y Laura Sarvide (2003): *Fundaciones Comunitarias. Ejercicio de Ciudadanía*. México, Vivian Blair y Asociados.

Blair, Vivian, *et al.* (2004): *Fundaciones Comunitarias. Sacando Lecciones de la Experiencia*. México, Vivian Blair y Asociados.

Blumenthal, Barbara (2003): *Investing in Capacity Building. A Guide to High-Impact Approaches*. New York, The Foundation Center.

Bombarolo, Félix, Luis Pérez Coscio y Alfredo Stein (1992): *El rol de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de Organizaciones no Gubernamentales (FICONG).

Calvillo, Miriam and Alejandro Favela (2004): "Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México", en *Las organizaciones civiles mexicanas hoy.* México, UNAM.

Canto Chac, Manuel (1998): *De lo cívico a lo público: una discusión de las organizaciones civiles*. México, Centro de Estudios Sociales y

Culturales Antonio de Montesinos, A. C. y Red Mexicana de Investigaciones sobre Organizaciones Civiles.

Carrillo, Patricia, Mónica Tapia and Paola García (2005): *El Fortalecimiento Institucional de OSCs en México. Debates, oferta y demanda*. México, Alternativas y Capacidades, A.C. Puede ser consultado en: www.alternativasociales.org/images/contenidos/cuaderno_azul.pdf (Consultado el 15 Octubre 2007).

Cemefi (2000): *Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada. Reporte final*. México, Cemefi.

Connolly, Paul y Carol Lukas (2004): *Strengthening nonprofit performance: A funder's guide to capacity building*. St. Paul, Wilder Foundation y Grantmakers for Effective Organizations.

Cornelius, Wayne A., Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.) (1994): *Transforming state-society relations in Mexico: the National Solidarity Strategy.* San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Draper, Lee (2000): "Goal: Stronger Nonprofits. How to 'Do' Capacity Building". *Foundation News and Commentary*, 41: 5. Washington, D.C., Council on Foundations.

Eade, Deborah (1997): *Capacity-Building: An Approach to People Centered Development*. Oxford, OXFAM.

Espiral (1999): *Fortalecimiento institucional. Propuestas para las organizaciones civiles y sociales*. México, Espiral.

Fowler, Alan *et al.* (1992): "Institutional Development and NGOs in Africa: Policy Perspectives for European Development Agencies". *NGO Management Series*, No. 1. Oxford, INTRAC.

Fowler, Alan (1997): *Striking a Balance. A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development*. Londres, Earthscan.

Fundación Rostros y Voces (2005): "Diplomado Nacional de Profesionalización para las OSC 2005. Reunión de cierre". Presentación.

Girardo, Cristina (2007): *La profesionalización de las OSC en México: actores y estrategias*. México, El Colegio Mexiquense.

Girardo, Cristina (coord.) (2006): *Armando un modelo. Sistematización del Diplomado de profesionalización de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México-Indesol 2003-2005*. México, El Colegio Mexiquense-GEM.

Hailey, John, Rick James y Rebecca Wrigley (2005): *Rising to the Challenges: Assessing the Impacts of Organizational Capacity Building*, Praxis Paper No. 2, February. Oxford, INTRAC.

INTRAC (1998): "Survey of Northern NGO Approaches to Capacity Building", *ONTRAC*, 11, December. Oxford, INTRAC.

Johnson, Paula D., Stephen P. Johnson y Andrew Kingman (2004): *Promoting Philanthropy: Global Challenges and Approaches.* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Jacobs, Bruce (2001): *Echoes from the Field. Proven Capacity-Building Principles for Nonprofits*. Washington, D.C., Innovation Network, Inc.

James, Rick (1994): *Demystifying Organization Development: Practical Capacity-Building Experiences of African NGO´s.* Management and Policy Series no. 7. Oxford, INTRAC.

Kaplan, Allan (1994): *NGOs, Civil Society and Capacity-Building. Towards the Development of Strategy*. South Africa, Community Development Resource Association (CDRA).

Layton, Michael, Beatriz Campillo-Carrete, Ireri Ablanedo-Terrazas y Ana María Sánchez Rodríguez (2007): "Mexico Case Study: Civil Society and the Struggle to Reduce Maternal Mortality" en John Gaventa y Gary Hawes: *Civic Engagement in National Policy Change*. IDS. Vea: www.ids.ac.uk/ids/Part/proj/pnp.html

Lewis, David (2001): *The Management of Non-Governmental Organizations.* Londres, Routledge. Las páginas citadas corresponden al año 2007, segunda edición.

Project Concern International México (2003): "Estrategias de fortalecimiento institucional para organizaciones sociales", Seminario, México, 4-8 de agosto, 2003.

Ponce, Daniel (2007): "Formación profesional y certificación. Agenda de políticas públicas para el fortalecimiento institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil". Mimeo.

Sacks, Eleanor (2005): *2005 Community Foundation Global Status Report*. Brussels: WINGS. www.wingsweb.org/information/publications_community.cfm. (Consultado: 9 octubre, 2007).

Safa, Ma. Cristina *et al.* (2003): *Las Organizaciones Civiles en México: situación actual y retos frente al fortalecimiento institucional.* México, SINFÍN (Sistema Integrador para el Fortalecimiento de Iniciativas Civiles).

Safa, Ma. Cristina and Alejandra Safa (2006): "Sistematización y análisis sobre necesidades de fortalecimiento institucional de las OSCs". Reporte final preparado para el *Consejo Técnico Consultivo*. Mimeo.

Synergos and VBA (2007): *El fortalecimiento de las fundaciones comunitarias fronterizas mexicanas*. *Lecciones aprendidas*. New York, The Synergos Institute.

Tapia, Mónica (2008): *Fundaciones Comunitarias en México: encontrando el camino para promoverlas*. México, Alternativas y Capacidades, A.C.

Taylor, James (1998): *NGOs as Learning Organizations*. South Africa, CDRA.

Winder, David (2004): *Innovations in Strategic Philanthropy- Comparative Lessons from Asia, Africa, Latin America and Central and Eastern Europe: The Case of Mexico*. Artículo preparado para el International Network on Strategic Philanthropy. New York, The Synergos Institute.

Revista de Administración Pública

INAP

La rendición de cuentas de las organizaciones civiles mexicanas

Alberto Hernández Baqueiro*

1. Momento legal y momento ético: un marco conceptual de la rendición de cuentas

Hay una creciente convicción de que rendir cuentas es una actividad importante para que las organizaciones ganen confianza y legitimidad ante otros actores sociales, con los cuales se relaciona dentro de su propio campo de trabajo. Esta creencia tiene varios orígenes, uno de ellos conceptual, pues la rendición de cuentas pertenece a un entramado de valores que juegan en la noción de democracia. Otra motivación para ocuparse del asunto es una cuestión estratégica, la de cómo fortalecer la relación de las organizaciones frente a sus públicos.

Haciendo un resumen muy breve de un debate bastante amplio corresponde, en primer lugar, aclarar la relación entre dos ideas inseparables pero diferentes: transparencia y rendición de cuentas. El objetivo presente no es decir la última palabra sobre esta rica discusión, sino sencillamente ofrecer algunos puntos de acuerdo sobre el marco conceptual que es necesario para orientar la práctica de las organizaciones civiles. La transparencia es un componente, y una función indispensable en cualquier mecanismo de rendición de cuentas. Es difícil imaginar un régimen de rendición de cuentas sin un acceso claro y expedito a la información pertinente.

La transparencia es entendida como una cualidad de las actividades de la organización. Ser transparente significa permitir que se vea todo,

* Profesor investigador en el Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, albherna@itesm.mx

en ese sentido se relaciona con dar información, de manera completa y asequible. Conceptualmente, esta idea es fácil de entender, incluso tratándose de una especie de comparación o metáfora: una cosa es transparente cuando es posible ver a través de ella. La transparencia entendida como el acceso a la información sensible por parte del público, tiene sus propios problemas para la práctica en las organizaciones, como por ejemplo qué tipo de información debe estar disponible y para quién, si la información debe ser gratuita para el público, en qué medida hay que proteger derechos de terceros, si hay obligación del informante de hacer una "traducción" que facilite la comprensión por parte del cliente o usuario, si hay necesidad y en qué medida de "empoderar" a los clientes para ejercer su acceso a la información, entre otros problemas.

En el caso del acceso a la información del gobierno mexicano esto es muy claro, en el que la legislación otorga, en principio, amplios derechos al público que en la práctica no se han ejercido completamente, e incluso se han dado recientemente restricciones a facilidades, inicialmente muy amplias, por ejemplo en relación con el anonimato de los solicitantes. Podría decirse que el público mexicano apenas ha comenzado a acostumbrarse a utilizar las herramientas de acceso a la información de que ahora dispone, y ese ejercicio implica un proceso de adaptación gradual.

Pero la transparencia resulta un concepto relativamente sencillo si se le compara con la rendición de cuentas. Como es bien sabido, el vocablo es la traducción más usual del término inglés *accountability*. Pero incluso en inglés esta palabra tiene una variedad de significados y connotaciones (Brodeur, 1999), estrechamente relacionadas entre sí y con la cultura de la que forman parte, como puede verse en las voces *responsibility*, *answerability* y *liability*, que a veces se tienen que traducir por neologismo como "responsividad", o términos alejados del lenguaje ordinario como "imputabilidad". Al final, todos estos significados apuntan hacia la acción buena y el correcto funcionamiento. Más o menos señalan que ser responsable implica una conexión de un agente con sus actos, y esa implicación es variable en una amplia gama de significados, desde el relativamente débil de "responsividad" hasta los más fuertes de "imputabilidad" (*liability*) y coercitividad (*enforcement*).

La idea más común sobre rendición de cuentas se define por un modelo basado en el cumplimiento de reglas: "De acuerdo con este modelo, la rendición de cuentas es un proceso de vigilar el cum-

plimiento de los individuos dentro de una organización y las cuentas que dan de la ejecución con respecto a las reglas establecidas y las políticas de la organización" (Brodeur, 1999: 125). La cita anterior nos lleva al campo semántico de lo que significa "cumplimiento", siendo en inglés ejecutar de acuerdo con los deseos, peticiones, órdenes, requerimientos o condiciones. Finalmente, el fracaso en el cumplimiento carga al agente con la idea de "imputabilidad" (*liability*). De acuerdo a Brodeur, "una persona que se dice que es responsable por sus actos, está bajo la obligación de afrontar las consecuencias de sus acciones".

Esta discusión es relevante ahora no sólo por semántica, sino también por propósitos prácticos, porque traer al contexto mexicano este concepto es importar con él la ambigüedad que le es propia ya desde su origen: "a fin de cuentas, parece que la rendición de cuentas no es la simple y clara panacea social que sus partidarios proponen, sino más bien un constructo ambiguo y complejo" (Ebrahim, 2005: 60).

Esto es particularmente acertado cuando nos referimos al sector no lucrativo. La expresión en español "rendición de cuentas" conserva algunos de los componentes del vocablo inglés, pero no todos. En particular, carece de la idea de "imputabilidad". El debate académico en México sigue poco más o menos los pasos que se encuentran en la literatura norteamericana. En términos generales, los académicos mexicanos han adoptado los dos términos, transparencia y rendición de cuentas, y se acepta que la transparencia es un componente de la rendición de cuentas (Schedler, 1999; Ackerman, 2004; Monsiváis, 2005).

Aceptada esta noción convencional, Monsiváis explica la incorporación del modelo agente-principal en la idea de rendición de cuentas, donde la noción de actuación vicaria se incorpora de suerte que, por ejemplo, el gobierno "recibe" un mandato para realizar una serie de tareas por parte de la sociedad, y por consiguiente el gobierno se hace "accountable" ante la sociedad por esta tarea. Observemos que para traducir la noción hay que hacer una perífrasis: el gobierno se obliga a rendir cuentas ante la sociedad por el encargo que le fue encomendado.

Este modelo convencional de rendición de cuentas incluye dos direcciones en las que se rinde cuentas: una horizontal y otra vertical. El eje horizontal se relaciona con un sistema en que el poder está dividido y balanceado por un juego de pesos y contra pesos, en el que

se incluyen la ley y una variedad de entidades públicas. Por su parte, el eje vertical se relaciona con la opinión pública y los mecanismos de elección, por medio de los cuales los ciudadanos pueden aprobar o desaprobar a un agente por medio del voto. Este modelo parece adecuado para las instancias gubernamentales.

También se habla de otros tipos de rendición de cuentas, como la rendición de cuentas "internacional" (relacionada con redes de actores internacionales que vigilan a las agencias internacionales y el cumplimiento de ciertas políticas); rendición de cuentas "social", que viene a ser como una variación de la rendición de cuentas vertical, en la cual la vigilancia es ejercida por asociaciones y movimientos civiles; rendición de cuentas "transversal" (ejercida por agencias públicas que tienen participación de ciudadanos); rendición de cuentas "intra-social", que sería la que producen unas organizaciones civiles hacia otras. Esta última está relacionada con la idea de integridad del sector, que se propone como alternativa a la intervención del Estado en relación con las organizaciones civiles (García, 2005).

Todas las anteriores caben como variantes del modelo principal-agente. Por su parte, el modelo mismo se origina en la literatura del *management*, y a su vez admite más de una versión. En principio, la dirección de la empresa tiene que rendir cuentas ante los inversionistas en virtud del capital que éstos han puesto en sus manos y del mandato que reciben con ello. En el caso de las organizaciones civiles, éstas tendrían que rendir cuentas en función de las promesas que han hecho a diversos públicos (*stakeholders*).

De acuerdo a Brown (2004), las organizaciones civiles, más que otros tipos de organizaciones, tienen que rendir cuentas ante muchos públicos, tales como sus donantes, clientes o beneficiarios, aliados y socios, voluntarios, directivos y colaboradores, etcétera. Pero las reglas que definen convencionalmente la rendición de cuentas que corresponde a las organizaciones no lucrativas son ambiguas, o incluso inexistentes. Hay que subrayar que las prácticas de rendición de cuentas que se han de aplicar para las organizaciones civiles tendrán que ser diferentes de las que se usan para las empresas, así como para el gobier no y sus diferentes instancias.

El "cumplimiento" es otro matiz de la noción por el que hay que transitar, el cual nos lleva cerca de la noción de responsabilidad. ¿Hay una diferencia entre las nociones de rendición de cuentas y

la de responsabilidad? La misma pregunta es válida en el idioma inglés. La propuesta de Brodeur es establecer la diferencia a través de una aproximación filosófica, la responsabilidad posee ciertos rasgos esenciales que no se encuentran en la noción de rendición de cuentas.

En primer lugar, la responsabilidad es una cuestión de hecho: un agente es responsable si ha actuado, y ese hecho no cambia porque tal agente pueda ser castigado o no por las acciones cometidas. En segundo lugar, la responsabilidad apela a un estatus moral tradicional, de tal suerte que la responsabilidad puede disminuirse o incluso desvanecerse en función de las circunstancias particulares de la acción (por ejemplo, nadie es responsable por acciones que son realizadas sin su consentimiento).

En contraste con estos dos rasgos de la responsabilidad, la rendición de cuentas se construye sobre una base cultural, dependiendo de reglas convencionales específicas. Asimismo, la rendición de cuentas liga al agente con sus acciones incluso en caso de que falten algunas circunstancias de la acción personal libre, como en el caso del agente colectivo o institucional. En consecuencia, la noción de responsabilidad va más allá de la regla convencional en cuanto es una cuestión de hecho, pero sólo en el orden moral, en tanto que la rendición de cuentas puede hacerse valer (en sentido legal o convencional), mucho más efectivamente, pero sólo en los casos convencionalmente señalados.

En el mundo empresarial la discrecionalidad está medida por resultados económicos sobre los que, literalmente, se hacen cuentas. En el gobierno, los mecanismos legales forman una red de restricciones y facultades para el funcionario público. Sin embargo, en las organizaciones civiles no ocurre ninguna de ellas. ¿Quién rinde cuentas, de qué, ante quién, cómo? Estas preguntas son las que generalmente se plantean cuando se discute la noción de rendir cuentas. Cada una se puede contestar con un énfasis de tipo ético o con una perspectiva legal, a la vista de la discusión anterior. Esto haremos enseguida, a nivel conceptual.

¿Quién debe dar cuentas? Proponemos que todas las instituciones de interés público estén obligadas a rendir cuentas de sus actos, y puesto que las organizaciones civiles son de interés público y privado simultáneamente (Fernandes, 1994), estén obligadas en la medida que sean de interés público. Por consiguiente, queda claro

que el disponer de recursos fiscales conlleva una imputabilidad legal, además de moral. Evidentemente, esta suposición se aplica mejor a las organizaciones que sirven a la comunidad sobre la base del financiamiento público y los recursos privados recibidos para que realicen aquel servicio, no obstante es menos claro cómo se aplica esta idea a otras organizaciones que no tengan esa clase de financiamiento.

Esta cuestión está relacionada con el problema, más amplio aún, de qué es la ciudadanía en una democracia moderna. Los individuos tienen derechos, sin duda, pero también los tienen los grupos. Así por ejemplo, C. Offe y P. Schmitter han propuesto un segundo tipo de ciudadanía para los grupos y organizaciones, de suerte que desde allí se justifica que se les provea de recursos públicos (Chávez, 2005). Los grupos organizados poseerían una suerte de estatus semi-público, y les correspondería trabajar complementariamente, sin pretender sustituir a la representación elegida por medio del voto (Schmitter, 1992).

Sin embargo, este "derecho" tiene un efecto *boomerang,* porque precisamente ese carácter público de las organizaciones civiles es el que destaca la falta de transparencia y de rendición de cuentas que se da con frecuencia en sus acciones. Los cuestionamientos, además, pueden tomar la forma de la negación de la representatividad o de legitimidad para participar en determinado campo: "¿quién los nombró, o quién los eligió, a quién representan?" En este sentido, es importante señalar que la legitimidad de las iniciativas civiles en materia social es diferente de la que poseen los cargos electos, así como es diferente la obligación que tienen de rendir cuentas por sus actividades.

Dice Ebrahim: "algunos han sugerido que hay tantos tipos de rendición de cuentas como distintas relaciones entre la gente y las organizaciones (…) Es ineludible que las organizaciones no lucrativas están obligadas ante numerosos actores (hacia arriba con los patronos, hacia abajo con los clientes, e internamente respecto de sí mismas y sus misiones). Se podría decir que estas relaciones forman un sistema de rendición de cuentas" (Ebrahim, 2005: 60). Visto de este modo, la rendición de cuentas es una obligación moral de cualquier organización que emplea cualquier clase de recursos, monetarios o de otro tipo, reivindicando el derecho a participar en la vida pública.

¿De qué hay que rendir cuentas? Diríamos que es necesario acerca de dos cosas: primero, de la ejecución de la misión que se le ha encomendado a la organización, y después del manejo de los recursos que se ha recibido para ello. Importa señalar que este es el orden debido. A manera de ejemplo, Goldstein indica que, en su sentido más amplio, la rendición de cuentas incluye "aspectos de administración, eficiencia operativa, prácticas de contratación y promoción y manejo financiero" (Goldstein, 1997: 131), es decir, resultados y procesos. Y por consiguiente, vemos que la rendición de cuentas va más allá del solo informar lo que se ha hecho, y más bien se extiende hasta poner las condiciones para la evaluación y la sanción.

En síntesis, un primer nivel en la rendición de cuentas es el de la transparencia y responsividad; un segundo nivel es el de la imputabilidad, que incluye la coercitividad y la posibilidad del castigo; el tercero se refiere a la responsabilidad como integridad y búsqueda del logro, es decir el nivel específicamente ético. Esta última idea está caracterizada por su liga con el cumplimiento de metas de interés público. Las prácticas asociadas con esta perspectiva están basadas en el compromiso asumido voluntariamente, mediante experiencias compartidas, la cooperación basada en valores, las estrategias culturales y educativas y la producción de recursos morales.

El modelo de rendición de cuentas legal es similar al proceder de la justicia penal (Brodeur, 1999): entra en función en un momento posterior al de la realización de las acciones; el sujeto primario al que se dirige es el individuo; sus mecanismos primarios son el castigo y la aplicación de las reglas; las funciones de la gerencia en este modelo son la aplicación de la disciplina y, eventualmente, detectar las faltas y obligar al cumplimiento de la norma. De modo distinto, cuando buscamos enriquecer el modelo mediante una perspectiva ética, dirigimos la atención tanto al individuo como a la institución, buscando prevenir más que castigar, las conductas indebidas, y simultáneamente se trata de reforzar las conductas deseables, por lo que es inevitable que intervengan otros elementos además de las reglas, tales como los buenos ejemplos, la identidad, los valores compartidos y otros reforzadores culturales.

En esta perspectiva, el papel de la gerencia estaría más orientado hacia una función inspiradora y de liderazgo, y por ello se buscaría un mayor alcance porque se busca moverse en el nivel de la socialización y la educación informal de los integrantes de la organización. En este

modelo subyace la creencia de que las personas pueden ser inspiradas y animadas para que busquen por sí mismas hacer las cosas mejores. Este objetivo requiere liderazgo, diseño organizacional y buenas prácticas basadas en la experiencia.

Hay que reconocer que en el mundo real, no es necesariamente este modelo el más adecuado para cualquier organización, tampoco significa que no se requiera castigar las conductas indebidas o la infracción de reglas y valores. Pero subrayamos que el castigo por sí mismo, en el mejor de los casos, puede persuadir de evitar algunas conductas indeseables, pero no puede producir las acciones positivas que las personas pueden realizar cuando actúan deliberadamente, escogiendo comprometerse voluntariamente con una meta.

En un sentido similar, Ebrahim afirma que demasiada *accountability* puede dificultar que la organización complete su misión. El contexto de esta afirmación es el de las organizaciones que tienen una importante rendición de cuentas "hacia arriba" y una alta dependencia de donaciones externas, pero podríamos sugerir que el problema de tener "demasiada rendición de cuentas" ocurre cuando ésta se entiende sólo como un medio de control y no como una estrategia para mejorar el desempeño de la organización. Existe el riesgo de un énfasis excesivo o exclusivo en la medición de los resultados de corto plazo para satisfacer las demandas inmediatas de donadores, patronos, contratantes gubernamentales, quienes suelen imponer visiones muy estrechas de rendición de cuentas que, sin embargo son aceptadas porque los donantes están en posición de imponer sus condiciones.

Un riesgo de esta situación es que puede hacer que la atención se centre sólo en satisfacer estas demandas, mientras se deja de atender las necesidades de otros públicos, como los beneficiarios, voluntarios o empleados, perdiendo la oportunidad de mejorar la operación misma de la organización. Esta es la pretensión de un modelo más incluyente de rendición de cuentas, a saber, la voluntad de hacer más: en condiciones de alta presión para rendir cuentas, el aprendizaje organizacional es más factible si los errores se asumen como oportunidades, y las amenazas de castigo se minimizan (Ebrahim, 2005: 76). En suma, hay que rendir cuentas de los resultados alcanzados o de la falta de ellos, en función de los compromisos asumidos libremente.

¿A quién deben rendir cuentas las organizaciones civiles? Esta respuesta normalmente incluye el recurso al modelo de audiencias o

públicos (*stakeholders*). La organización está obligada frente a todos aquellos grupos que pueden reclamar legítimamente un interés en el trabajo de la organización (Freeman, 1984; Carrol, 1993; Gibson, 2000; García Marzá, 2005). Esta noción está muy difundida en la literatura del *business ethics*, especialmente la relativa a la noción de responsabilidad corporativa. La noción de rendición de cuentas es parte de la cultura democrática y cada vez más de su práctica también. El mundo presente es uno en el que las iniciativas privadas tienen una influencia creciente en la convivencia y la vida de los pueblos, tanto como la acción de los Estados. Sólo por mencionar un ejemplo, G. Andreopoulos (2006) y sus colegas han señalado con toda claridad el protagonismo de los actores no estatales en el universo de los derechos humanos. No sólo el Estado comete violaciones y acciones preventivas respecto de los derechos básicos, también lo hacen las empresas privadas, las iglesias, las organizaciones no gubernamentales, y todos tienen la obligación de rendir cuentas frente a múltiples audiencias.

Ahora bien, nadie rechaza la obligación de rendir cuentas ante su propio patronato o consejo, pero eso es el tipo de rendición de cuentas interna convencional. La rendición de cuentas externa es mucho menos aceptada, porque hay que considerar que se trata de una relación entre actores, una relación de poder, de quién puede exigir cuentas a quién, y que implica por consiguiente una explicación acerca de cuáles son los propósitos de cada ejercicio de rendición de cuentas y de evaluación de esas cuentas.

Desde el campo de los ciudadanos, se afirma que éstos tienen derecho de vigilar y exigir cuentas al Estado, porque son sus mandantes, pero también porque se espera que su intervención mejore la gestión pública (Elstub, 2006, McConnell,1998); pero ¿qué pasa en el sentido inverso? En todos los países latinoamericanos la idea del Estado vigilante de las iniciativas civiles enfrenta importantes resistencias. Una parte de esa aversión se encuentra en la historia de nuestros países, donde las iniciativas ciudadanas y democráticas han chocado muchas veces con el poder político establecido.

Derivado de lo anterior, las organizaciones rendirán cuentas ante diferentes públicos en función de un mapa de relaciones, en el que algunos actores tendrán facultades legales para evaluar, juzgar y sancionar el cumplimiento de las normas mínimas, otros, en cambio, no tendrán las facultades legales pero sí la posibilidad moral de juzgar

y contribuir al trabajo de la organización o de negarle su respaldo. Volveremos sobre este particular más adelante cuando tratemos de la auto-regulación.

¿Cómo rendir cuentas? El "cómo" es el grupo de medios por los cuales los individuos y la organización son externamente obligados a rendir cuentas de sus acciones, y los medios por los que se ejerce la vigilancia sobre el cumplimiento de su misión, objetivos y desempeño. El cómo es tan importante que podría decirse que por sí mismo constituye la totalidad de la rendición de cuentas en sí misma: la rendición de cuentas de un agente es el conjunto de medios que lo hacen susceptible de ser llamado a rendir cuentas. Se trata de un concepto funcional, es decir, en varios contextos, los elementos que intervienen en la rendición de cuentas podrían ser diferentes y llevar a diversos resultados particulares (Ebrahim, 2003).

Una de esas posibles formas alternativas fue propuesta por D. Brown en lo que él llama la "forma de rendición de cuentas mutua". Una primera ventaja que tiene el pensar en una rendición de cuentas que se separa del modelo agente-principal típico de las empresas lucrativas, es que no necesita referirse a los motivadores usuales en el sector empresarial, es decir, el deseo de lucro. La propuesta de Brown se concentra en crear expectativas vinculantes sociales y morales entre actores que se influyen mutuamente, los cuales están organizados alrededor de valores compartidos y causas comunes; las distintas partes tienen pactos y convenios que ligan a los miembros a través de sus propios valores, aspiraciones e identidades sociales en lugar de incentivos económicos o legales, y todos han aceptado la responsabilidad de contribuir a las metas compartidas, por lo que están "obligados" a la responsabilidad moral de cumplir sus promesas (Brown, 2004: 2).

En mi opinión, la propuesta de Brown apela a una serie de elementos morales que van más allá de las categorías legales y de castigo propias del modelo más tradicional de rendición de cuentas, y por consiguiente abre la misma perspectiva a la que nos referimos, en el sentido de que es necesario un compromiso moral, no sólo una amenaza legal, en la práctica de la rendición de cuentas.

La siguiente tabla resume las diferencias entre el modelo agente-principal convencional, y el modelo de rendición de cuentas mutua de acuerdo a Brown.

Cuadro 1
Formas de relación en la rendición de cuentas según modelos agente/principal y mutual

	Agente-principal	Mutual
Estatus de las partes	El principal importa más	Igualmente importantes
Relación de negociación	Subordinación a los principales	Respeto mutuo, confianza e influencia
Distribución de los beneficios	Beneficio del principal	Beneficio de ambos
Resultados deseados	Metas específicas	Resultados generales
Transparencia	El principal puede mirar	Ambos pueden mirar
Fuente de las sanciones	Legal, económica, un tercero puede obligar	Social, moral, socios y redes
Ámbito de aplicación de la revisión	Amplias para el principal	Amplias para ambos

Fuente: adaptado de Brown, Moore y Honnan. 2004.

2. El momento estratégico: rendición de cuentas como fortalecimiento institucional

La aproximación que mantenemos en este trabajo es de carácter institucional, y nuestra apuesta es que las instituciones sociales pueden ser mejoradas. Trataremos de mostrar por qué la rendición de cuentas fortalece a las organizaciones, en las dos dimensiones en que se puede entender el fortalecimiento: en relación con las grandes instituciones sociales (gobierno, leyes, cultura) y en relación con sus capacidades de gestión (gerenciamiento, personal, aprendizaje).

Consideramos que las instituciones emergen, hasta cierto punto, a partir de una interacción no planificada con su medio ambiente, especialmente cuando se trata de las iniciativas civiles. En muchos casos, las organizaciones de este tipo responden a retos de su entorno desarrollando estrategias y adaptaciones *ad hoc*, y posteriormente llegan a conservar aquellas adaptaciones que resultan exitosas en la práctica. Sin embargo, también es posible que las organizaciones sean susceptibles de un diseño y modificación deliberadas. De acuerdo a Goodin (2003), en cuanto esta hipótesis parece verosímil, será necesario investigar los principios empíricos y normativos que son pertinentes. En el caso que nos ocupa, “los sistemas de rendición de cuentas son arreglos organizacionales para reconocer,

negociar y responder a las obligaciones respecto de varios públicos (…) pueden comprender una variedad de mecanismos, incluyendo herramientas (como accesos a información, reportes y evaluaciones de desempeño), y combinaciones de herramientas y procesos (como la "auditoría social")" (Brown, More y Honan, 2004: 8).

En un contexto amplio, lo que buscamos es encontrar las prácticas que permitan poner en juego todos los recursos de carácter social, económico, cultural y moral de las organizaciones. Algo similar a lo que se persigue con la idea de capital social tal como la propusieron Coleman (1998) y Putnam (1993), en un sentido laxo y funcional, que puede adoptar muchas formas diferentes como redes, confianza, costumbres, reglas y recursos morales. La forma de capital social más socorrida en los estudios es la confianza y la más necesitada. Como indica N. Luhman, la confianza se necesita para establecer cualquier forma de cooperación. En esta perspectiva, la confianza no es el único fundamento de la cooperación social, pero una concepción estructurada y compleja del mundo no puede constituirse sin una noción asimismo compleja de la sociedad, y ésta es imposible sin confianza (Luhman, 1996).

De esta manera, tenemos una segunda idea que une la rendición de cuentas con la supervivencia y desarrollo de las organizaciones, se trata pues de una de las estrategias que se puede proponer para generar las condiciones de la confianza y la eventual cooperación entre agentes sociales. Apenas hace falta decir que en América Latina la sospecha y la descalificación entre las organizaciones civiles y las entidades gubernamentales, los partidos y otros actores públicos, es la norma común.[1]

La transparencia y la rendición de cuentas permiten a las organizaciones ser conocidas y visibles. M. Sepúlveda insiste en este aspecto: la visibilidad es una manera de ganar legitimidad (Sepúlveda, 2005). De una manera más sistémica, Brown presenta su modelo conectando la rendición de cuentas con la legitimidad que puede

1 El asunto de si se puede edificar una sociedad sin apelar a la confianza es por sí mismo polémico. Desde luego que se pueden encontrar propuestas en sentido opuesto al que aquí se sostiene. La tesis clásica en esa dirección es la de T. Hobbes: sólo el Estado puede mantener la paz entre los agentes privados. Sin necesidad de llegar a esa posición radical, podría aceptarse una "desconfianza estratégica" como premisa para cualquier sistema de rendición de cuentas que quiera ser práctico. Por lo demás, aun si la confianza es necesaria para producir la cooperación social, no aparece espontáneamente en un sistema social, sino que depende de ciertas bases y garantías, que se dan o no se dan, de hecho, en una sociedad concreta.

poseer un actor en un dominio determinado. El modelo muestra la conexión entre ciertas prácticas de rendición de cuentas, una fuerte identidad, legitimidad y capacidades de un actor en su propio dominio. Vista como una estrategia fundamental de la organización, la perspectiva de rendición de cuentas pone la misión organizacional en el centro, de suerte que el sistema que se establezca sirva para crear el valor buscado por la organización, refuerza sus capacidades de operación y genera la legitimidad y el apoyo de parte de la sociedad más amplia, que necesita para sobrevivir.

Modelos de Rendición de Cuentas	Mecanismos de Administración en Rendición de Cuentas	Resultados del Sistema de Rendición de Cuentas	Legitimidad / validez en el dominio
Principal – agente Mutuo (presión grupal para cumplir con los estándares)	Transparencia Participación Evaluación Quejas y reparación Certificación	Definición de prioridades Negocia los intereses de los accionistas Crea organismos en el dominio Articula estándares Maneja las consecuencias: quejas y reparaciones Fortaleciendo la legitimidad Permite el aprendizaje organizacional	Legal (cumplimiento de leyes existentes) Normativo (adapta los valores esenciales) Pragmática (le da valor a los accionistas) Cognitiva (adapta a como son las cosas, basándose en experiencias y rendimiento pasado)

Tabla 1. Resumen del Sistema de Rendición de Cuentas. Realizado por el autor basándose en Brown, Moore and Honan (2004).

¿Es realmente necesaria la rendición de cuentas para las organizaciones civiles? Diremos, sí. En primer lugar, la rendición de cuentas es muy conveniente como estrategia fundamental. Hace años, en América Latina, cuando muchas iniciativas sociales se iniciaron bajo la inspiración católica de la “opción por los pobres”, y/o desde la inspiración de la revolución socialista, la rendición de cuentas y la transparencia podrían haber parecido innecesarias o fuera de lugar. Sepúlveda insiste en que en la década de 1970, muchos de los líderes de las iniciativas civiles eran académicos y científicos sociales, religiosos y ex activistas de izquierda.

Estas personas orientaron sus actividades a las poblaciones más marginadas, bajo criterios de promoción, participación y desarrollo personal. Muchas personas involucradas en esas iniciativas estaban más allá de toda duda en cuanto a prestigio y probidad, adquirieron un compromiso moral y actuaron bajo un acuerdo de confianza: compartieron las condiciones de vida (a veces la pobreza extrema y la persecución) de las poblaciones con las que trabajaban. En ese contexto, un discurso sobre contabilidad y eficiencia no podría ser aplicado a las organizaciones. Sería visto como un desperdicio de tiempo y recursos. Los donantes, si los hubiera, no tendrían la intención de obtener un programa estructurado, presupuestos y resultados específicos (Sepúlveda, 2005).

Tal vez algunos líderes pueden pasar sin rendir cuentas, aun hoy, ya que tienen esa fuente especial de poder que Weber describió hace muchos años como *legitimidad carismática*. A veces, un líder carismático desempeña un papel esencial en la creación de nuevas iniciativas sociales. Los seguidores creen que el líder va a actuar en favor de ellos en todas las circunstancias, y si hay fallas seguramente serán consecuencias de factores que escapan a su control. Pero incluso si esta hipótesis fuera verdadera, la sostenibilidad de la organización está en riesgo al depender de un ser humano individual, a menos que la organización tenga la capacidad para ganar la confianza del público y el apoyo de otros agentes sociales y ciudadanos. Para la organización, *ser accountable es una actitud estratégica.*

Por otra parte, si se ve de esta manera, la rendición de cuentas no sólo se relaciona con controlar (momento legal), motivar y convencer (momento ético), sino que es un concepto relacionado con una mejor gestión y orientación para las organizaciones (momento estratégico). Rendir cuentas puede servir para gestionar, orientar y controlar más eficazmente la institución, cuando hacerlo se interrelaciona con la cultura y estructura de la organización. Si tenemos en cuenta que la organización civil está vinculada a diversos públicos, no sólo a los “dueños” y los “clientes”, entonces podemos darnos cuenta de que hay un reto de potenciar las capacidades de esos públicos para intervenir de manera eficaz y eficiente en la organización y sus actividades.

En este sentido, hacer *accountable* a las organizaciones civiles (convertirles en sujetos que rinden cuentas) requiere reforzar su marco normativo y procedimientos, e implica también la inclusión

de las diferentes voces de sus públicos. Esta es una tarea que crea capacidades para la estructura organizacional y el empoderamiento de los actores, especialmente aquellos en situación de desventaja (como puede ser el caso de los beneficiarios, voluntarios y socios).

Por lo tanto, la cuestión acerca de cómo hacer *accountable* a la organización civil tiene que ir más allá de la idea básica de controlar al personal, y reforzar el cumplimiento de la misión, valorar el contexto de confianza y cooperación con las audiencias externas e internas, y mejorar el papel de los valores compartidos y la cultura. De la misma manera, las organizaciones en todas partes trabajan sobre la base de un fuerte "capital simbólico" que les da legitimidad ante sus públicos. A menudo se identifican como agentes de la solidaridad, el bien común y el altruismo. Muchas cuestiones prácticas sobre su sostenibilidad están relacionadas con la capacidad de las organizaciones para incrementar y *usar* estos recursos morales, como la confianza y la legitimidad. Las buenas prácticas de rendición de cuentas como la transparencia, la apertura a la información, la auditoría externa para las audiencias, la adopción de códigos y sistemas de evaluación, las certificaciones, y sistemas de reclamación y reparación, contribuyen a crear tales bases morales.

No obstante, podemos referirnos también a una cuestión crítica para todas las organizaciones civiles: la medición del desempeño, la cual afecta profundamente la creación de cualquier sistema de rendición de cuentas. Puesto que las medidas del desempeño para las organizaciones civiles son más ambiguas que los criterios aplicados a los negocios, por ejemplo, definir los indicadores que se le informarán a las partes interesadas específicas. Más aún, la rendición de cuentas en su relación con la evaluación, puede servir para el aprendizaje organizacional cuando se proporciona información crucial para la toma de decisiones y para modificar sus operaciones a todos los niveles.

La evaluación de la organización civil es un tema por sí mismo, pero podemos sugerir algunos principios para denotar el vínculo que va de la rendición de cuentas a la evaluación. Ebrahim ha sostenido que la evaluación es un mecanismo central de una visión más amplia de la rendición de cuentas, pero la evaluación también dista de ser un concepto inequívoco, "se puede llegar a conclusiones distintas sobre la efectividad de una organización en función de cómo se enmarca una evaluación. En otras palabras, la efectividad organizacional es un concepto maleable (...) Si las evaluaciones son útiles para orientar

el cambio deliberado en las organizaciones, requieren de un vínculo hacia el aprendizaje organizacional" (Ebrahim, 2005: 66). El marco lógico y otras herramientas de uso común pueden ser limitadas cuando están demasiado centradas en objetivos cuantitativos, en vez de considerar un contexto más amplio de cambio social. Además, nos enfrentamos al problema de que algunos sistemas de evaluación son demasiado complejos para las organizaciones pequeñas o jóvenes. En este sentido, el tamaño de la organización y su capacidad "deben ser factores clave para determinar la escala de una medición. Requerir datos de carácter oneroso puede llevar a las ONG a desarrollar sistemas de seguimiento y evaluación que, si bien se consideran satisfactorios para los donantes, se pueden considerar irrelevantes para la toma de decisiones internas de las ONG (...) Lo que [las] organizaciones civiles necesitan son sistemas de evaluación más simples y más accesibles, no más complejos, sobre todo en un contexto en que se depende de recursos de donantes..." (Ebrahim, 2005: 65). Resaltemos que la rendición de cuentas debiera servir como una herramienta para dos tareas administrativas esenciales: la evaluación y la mejora.

De esta forma, rendir cuentas obliga a todos los actores a juzgar (evaluar conforme a criterios) y tomar decisiones en virtud de tales juicios. El efecto positivo sobre el público no se dará eventualmente si trascienden las fallas o las culpas, sino cuando las acciones correctivas y los logros despiertan la disposición favorable hacia los esfuerzos de la organización. El momento estratégico producirá recursos para la organización suponiendo que sus acciones sean consistentes.

Cuadro 2
Resumen de los tres momentos de la rendición de cuentas

Rendición de cuentas	Propiedad	Efecto
Momento estratégico	Recursos morales	Produce apoyos sociales
Momento moral	Obligación con la misión	Estimula para el logro
Momento legal	Coercitividad convencional	Inhibe la corrupción

Fuente: Elaboración propia.

3. Situación de la rendición de cuentas de organizaciones en América Latina

La rendición de cuentas en esta región es escasa. Por una parte, no hay condiciones estructurales favorables, las leyes, las disposiciones gubernamentales y la cultura no son proclives a esta práctica. Por otra parte, en términos organizacionales, dimensiones como el tamaño, la antigüedad y/o la centralización, son fundamentales para definir el alcance de las posibles acciones. En términos generales, el tamaño del sector en los países de América Latina y, en particular en México, es pequeño de acuerdo con las mediciones disponibles hasta hoy. Aunque es discutible la pertinencia de las metodologías utilizadas para las diferentes realidades nacionales (como las adoptadas por L. Salamon, 2001 y G. Verduzco, 2003), por lo menos son un indicador de la situación en las organizaciones consolidadas de manera más formal, en algunos aspectos. A su vez, estas características son importantes para la capacidad de rendir cuentas de las organizaciones civiles.

Digamos, por ejemplo, la influencia de la edad y el tamaño. "Se ha observado que es más común entre las organizaciones más antiguas y mejor establecidas, el tratamiento de la evaluación como un proceso positivo que puede generar conocimientos útiles y aprendizaje. Organizaciones más pequeñas y más jóvenes no siempre tienen la experiencia o apalancamiento con los donantes para dar forma a las evaluaciones de forma que sean más útiles para el aprendizaje" (Ebrahim, 2005: 63). En consecuencia, para estas organizaciones pequeñas y jóvenes, rendir cuentas puede ser una carga abrumadora.

Por lo que se refiere al marco legal, es éste un tema conflictivo entre las organizaciones civiles y los Estados del subcontinente. Por citar algunos ejemplos, de acuerdo con Casanovas (1999) en El Salvador la ley publicada en 1996 da amplias facultades al Estado para decidir el estatuto jurídico de las organizaciones, aplicando criterios políticos. Además, la ley prevé el control financiero sobre los recursos de las ONG (esta es la denominación que se usa) por parte del Estado, en detrimento obvio de la autonomía.

En Guatemala, la ley es ambigua y dispersa, con varias tentativas por parte del gobierno de establecer impuestos sobre los recursos financieros. Encontramos la misma preocupación sobre el marco legal en Argentina, donde las organizaciones civiles se rigen únicamente

bajo una ley hecha en 1972, que tiene inconsistencias importantes (Calvián, 1995). No obstante, el sector argentino parece vigoroso.

El caso de Brasil es tal vez el más avanzado en términos de la actualidad de su legislación, ya que tiene una ley reciente "de la Sociedad Civil de Interés Público". Evita el exceso de intervención del Estado en la vida interna de la organización y reconoce el derecho de los ciudadanos a la supervisión de la organizaciones (García, 2005). En México, la ley más reciente de alcance federal sobre las organizaciones civiles se ha publicado en 2004, lo que implica buenas y no tan buenas condiciones para las actividades de las organizaciones civiles. Cabe señalar que la Ley establece un registro para las organizaciones que susceptibles de recibir fondos públicos, y que la inscripción en ese registro conlleva algunos cambios en sus documentos constitutivos, tendientes a preservar el destino de los fondos recibidos.

Cuando hablamos del marco institucional, es difícil evitar las comparaciones con los estándares americanos. Pero hay que tener en cuenta que nos estamos refiriendo a marcos muy diferentes. Aunque hay muchos tipos de organizaciones no lucrativas en los Estados Unidos, la mayoría de ellas se entiende precisamente por esa característica de ser "sin fines de lucro", sobre todo el perfil de instituciones caritativas, en virtud de las disposiciones del Código de Rentas Internas, cuya aplicación queda a cargo de la autoridad fiscal. Por otra parte, la admisión de las organizaciones en los censos de organizaciones caritativas queda a cargo de las autoridades locales, en cada estado, y en ese nivel se lleva un diferente grado de cercanía en cuanto a la supervisión de dichas entidades. En el caso de México, no hay un equivalente efectivo de estas dos funciones, sobre todo en lo relativo al reconocimiento del carácter no lucrativo.

Complementariamente al problema del marco legal, en general insatisfactorio, hay una segunda cuestión relativa al papel que llevan a cabo las organizaciones civiles en los países donde trabajan. Tomemos el caso de las "Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo" (ONGD). Este tipo particular de organización con frecuencia se dedica a canalizar recursos que captan de la ayuda internacional para llevarlos a una serie de actividades de fomento económico en zonas en vías de desarrollo. En ese sentido, es un tipo especial de organización con su historia propia. En Bolivia, las ONGD han estado estrechamente relacionadas con los organismos internacionales y han jugado un papel de intermediarios entre estos organismos y la población, a

veces para sustituir al Estado en la recepción y distribución de la ayuda internacional (Toranzo, 1992).

Las ONG, en este contexto son vistas como algo diferente a la sociedad civil local, como actor en un contexto de cooperación internacional, de tal manera que no está claro por qué el Estado tendría la autoridad para supervisarlas, o bajo qué parámetros. En el caso boliviano, parece que las ONG han desempeñado un papel como competidores frente al Estado de fondos internacionales y que se han comportado como agentes alternativos para el desarrollo social. En este sentido, su actuación ha sido criticada como técnicamente débil y en ocasiones han sido culpadas de ser ineficientes y poco democráticas en su funcionamiento interno (Casanovas, 1999: 30). En un sentido parecido, adoptando una perspectiva económica, Barrios Savelza (1997) dice que las ONG son oligopolios que tienen recursos financieros internacionales, que no compiten en un mercado que les obligue a producir con calidad y a bajo costo pero, en cambio, ofrecen solamente lo que ellas arbitrariamente deciden, en un mercado muy imperfecto. En última instancia, dice, una ONG es tan valiosa como es capaz de desaparecer. Parecería que esa crítica que se dirige contra este tipo de ONG no sería válida para otras organizaciones.

Una percepción muy distinta es sostenida por Patricio Fuentes en la Argentina. Para él, las ONG tienen que ver con un proceso de institucionalización de varias modalidades educativas, con el objetivo de contribuir a la satisfacción de las principales necesidades sociales y para la defensa de los derechos de los ciudadanos (P. Fuentes, en Thomson, 1995: 7). Esta perspectiva es quizá más cercana a la que se tiene en México. Aunque ha habido organizaciones no gubernamentales internacionales que trabajaron en México por varios años, la opinión general no es considerar al sector en su conjunto como a extranjeros que participan en los problemas internos, aunque en algunos casos, existen importantes contribuciones de las organizaciones transnacionales en problemáticas específicas.

Es evidente que en algunos países de América Latina, hay diferentes opiniones sobre el papel de las organizaciones civiles en la sociedad, que van desde la interpretación de las mismas como competidores que enfrenta el Estado, hasta otra que propone que sean colaboradoras frente al Estado y el sector privado lucrativo. Lo que encontramos, de hecho, es una amplia gama de posiciones prácticas. Los recursos morales disponibles para una organización

específica se relacionan tanto con sus vínculos con los públicos externos, socios y patrocinadores como con el rendimiento interno, incluyendo el logro de sus metas, así como con un comportamiento justo, democrático y transparente.

Sin duda, la preocupación por la rendición de cuentas está creciendo en América Latina. Es común decir que la cuestión fue planteada en la práctica por los donantes. Esto es verdad hasta cierto punto: muchos proveedores de fondos internacionales establecieron reglas sobre la eficiencia del trabajo para dar su dinero, y con ello cambiaron la forma en que operan las organizaciones civiles. El director de una organización de la ciudad de México me dijo una vez: "en los años 80 descubrimos que éramos ONG, y que teníamos que organizar el trabajo... antes no sabíamos eso, veníamos desde el activismo y la militancia...".

La creciente conciencia sobre la importancia del ejercicio de la rendición de cuentas en las organizaciones civiles de la región está derivando, poco a poco, en un creciente número de iniciativas para incorporar este aspecto en el trabajo del sector. A nivel de la región, vale la pena mencionar una iniciativa financiada por la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, dirigida a las ONGD de las que hablábamos, y que se realiza con la participación de algunas organizaciones provenientes de Cataluña, (el Observatori del Tercer Sector), Argentina (Agodi), Bolivia (Servicios Católicos de Socorro y la Fundación Jubileo), Brasil (RITS), Chile (Fundación Soles), Costa Rica (Fundación Acceso), Honduras (CEHPRODEC), Paraguay (Sumando), República Dominicana (Alianza ONG) y Uruguay (CIE).[2] Es de esperar que haya otras iniciativas similares en México en el futuro próximo.

4. Rendición de cuentas en los tiempos del post-priismo

La historia de las instituciones contribuye a entenderlas mejor hoy en día, al menos parcialmente, lo mismo sucede en el caso de las organizaciones civiles. En México podemos encontrar instituciones sociales propias en una tradición liberal-democrática, coexistiendo con otras, herederas del autoritarismo y la subordinación al Estado. El contexto mexicano tiene un componente político en la búsqueda de la rendición de cuentas: la demanda de nuevas formas más democráti-

2 Para más información sobre esta iniciativa Iberoamericana ver: http://www.tercersector.net/php/general.php?seccio=sc_rec_amp&idioma=Cs&id=43 (consultado el 29 de mayo de 2010).

cas de convivencia. Suponemos que la democracia implica la participación en determinadas condiciones de igualdad y derechos. "Una de las convicciones que se está asegurando en la cultura política de la sociedad mexicana puede ser descrita como la esencia misma de la rendición de cuentas: que el ejercicio legítimo del poder político debe estar sujeto al control de aquellos sobre quienes se ejerce ese poder" (Monsiváis, 2005: 7).

Transparencia y rendición de cuentas son dos términos que se han popularizado en México en los últimos años. El primero de ellos es una parte importante del discurso del gobierno federal desde el año 2000. Esto es comprensible debido a la intención de distanciarse de la imagen de falta de honradez que fue sello distintivo del gobierno durante mucho tiempo bajo las administraciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que le precedieron. Significativamente, la actual administración federal creó en 2003 el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que ha encabezado la campaña organizada por el Estado mexicano a fin de obtener una imagen más limpia.

Esta acción podría ser una de las decisiones más relevantes en la modificación de las condiciones estructurales de la administración pública en el mandato del presidente Fox. Además del IFAI, la Secretaría de la Función Pública (SFP) también ha realizado una serie de acciones relativas a la transparencia, compartiendo los objetivos de lucha contra la corrupción en la administración federal. Se desarrollaron también algunas iniciativas en relación con el sector privado, especialmente a través del "Programa por la Integridad y los Códigos de Conducta", dirigido a las empresas. Más específicamente para el sector sin fines de lucro, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) ha implementado diversas acciones en relación con las organizaciones civiles. La más conocida de estas acciones es, tal vez, el programa para evitar que las actividades financiadas por el Estado puedan ser usadas con fines político-electorales. Todo esto fue parte de un ambiente favorable a la implantación de estas dos ideas mediante la participación ciudadana.

Una de las estrategias de seguimiento llevadas a cabo para legitimar esta faceta de la administración pública ha sido acentuar el rasgo "cívico" de algunas instituciones públicas, en particular, el propio IFAI, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Federal Electoral (IFE). Estas tres instituciones clave en el México contemporáneo, incluyen un número de ciudadanos en sus

juntas directivas. Muchos de estos ciudadanos poseen una carrera profesional en la academia y/o en las organizaciones civiles. Parecía que las organizaciones civiles tienen, en general, cierto prestigio que se podría utilizar para reforzar las entidades del entonces nuevo gobierno democrático, especialmente aquellas relacionadas con temas sensibles como los derechos humanos y la democracia.

Con la incorporación de una cultura diferente de la que los funcionarios públicos y los políticos suelen tener, la vigilancia y la supervisión externa a la acción del Estado se verían reforzadas por la sociedad. Sin embargo, no es cierto que el prestigio de las iniciativas civiles, cuando existe, pueda ser "transferido" a las entidades públicas sólo por la incorporación de algunas personas. Por otro lado, difícilmente puede decirse que las condiciones que nos permiten creer que una organización civil es *accountable*, son las mismas que nos permitirán afirmarlo de las instituciones estatales.

Al mismo tiempo que los ciudadanos desean un sector público más transparente y responsable, comienzan a preguntarse sobre lo que está sucediendo en las organizaciones privadas con objetivos públicos, especialmente cuando éstas reciben fondos públicos. Esta afirmación viene en parte del sector no lucrativo en sí, así como del gobierno y las instituciones internacionales. Además, es importante tener en cuenta los antecedentes de las organizaciones civiles de México en esta materia. Si la importancia del sector no se debe a su tamaño, ¿en qué se basa? Tal vez la capacidad de las organizaciones civiles para influir en la vida pública se basa en su condición de referente moral: los recursos morales, la confianza, las buenas obras, el altruismo y la moralidad. Esa es la razón por la que el sector no lucrativo o voluntario es especialmente sensible a los escándalos, fraudes y otras formas de delitos que causan desconfianza en el sector.

Paradójicamente, según la Encuesta Nacional sobre Cultura Política (ENCUP, 2003 y 2005), en México, el nivel de confianza del público en las entidades no lucrativas es menor que el de algunas instituciones (concretamente es menor que la confianza que se tiene en el ejército, la iglesia, y la Comisión de Derechos Humanos) y profesiones (médicos y profesores), aunque es más alta que la confianza en la Suprema Corte de Justicia, el Congreso, las empresas, los sindicatos y mucho más alto que la confianza en los políticos y policías.

Los escándalos relacionados con las organizaciones sin fines de lucro no son muy frecuentes en México. Pero podemos encontrar algunos

ejemplos significativos. Uno muy notable es el de la "Fundación Vamos México", encabezada por la esposa del ex presidente Vicente Fox. Se le acusó de malversación de recursos públicos y de usar su influencia con el objetivo principal de promover las aspiraciones políticas de la primera dama. Fueran falsas o verdaderas, la opinión pública sobre "Vamos México" fue muy controvertida. En última instancia, no contribuyó a mejorar la imagen pública de las organizaciones no lucrativas.

Otro ejemplo está representado por el certamen "Teletón". El evento Teletón existe en varios países de América Latina. A través de un espectáculo televisivo con participación de celebridades, se promueven las donaciones de empresas muy conocidas, así como del público en general, para financiar una serie de iniciativas de atención para niños discapacitados. Eso suena bien y de hecho ha tenido bastante éxito, al menos si se mide en función de los montos recaudados cada año, gracias al amplio apoyo recibido de las mayores empresas de televisión. Pero junto a la simpatía que despierta esa misión, hay un ambiente de sospecha acerca de quién recibe más en términos de exenciones fiscales y publicidad, y hay una pregunta sin respuesta sobre la forma en que se invierte el dinero recaudado.

En particular respecto del Teletón en México, hay incluso una especie de "contra-campaña" anónima que afirma que la empresa televisora privada que patrocina el evento "lucra" con éste, evade impuestos y burla, en último término, la credulidad y buena fe del público. En estricto sentido, los mecanismos de defraudación que la "contra-campaña" enuncia no son posibles, y es muy probable que se trate sustancialmente de una calumnia. Sin embargo, no se percibe una respuesta clara a esas acusaciones de parte de la organización que realiza el Teletón, ni hay en su sitio de Internet algo cercano a un ejercicio de rendición de cuentas que aclare cuánto se recibe, en qué se gasta y con qué criterios. Pervive una cuestión de principios: si el Teletón lo financia principalmente el público en general, éste tiene el derecho de conocer los detalles acerca de su donación.

Sucede algo parecido con las campañas del tipo "redondeo" que realizan varios grandes supermercados. Hay algunas informaciones esporádicas sobre acciones puntuales de beneficio a la población necesitada, pero no un ejercicio sistemático. La desconfianza parece florecer en todas partes respecto a las iniciativas de alto perfil como estas. En todos estos casos, el rumor parece ser el único castigo

para las organizaciones y empresas implicadas. No hay respuestas claras ni medios para que el público en general pueda obtenerlas. Parecería que no pasa nada, pero es difícil decir hasta qué punto la desconfianza que se ha generado limita los alcances de éstas y otras iniciativas.

Una historia diferente se hizo pública en 2003, cuando la organización "Pro Vida" fue acusada de fraude y evasión fiscal por 30 millones de pesos recibidos del Estado. Tras dos años de batalla legal y debate en los medios de comunicación, la organización y su líder fueron declarados culpables en 2005, y se les prohibió recibir fondos públicos en los siguientes años.[3] Este caso mostró la capacidad de un grupo de organizaciones civiles para usar la información pública para la auditoría ciudadana, pero también puso en evidencia que las organizaciones civiles son tan capaces como cualquier otra organización para llevar a cabo conductas deshonestas. Para nuestro asunto es relevante que el acceso a la información pública permitió llevar ante los tribunales y hacer que rindieran cuentas una serie de actores, una organización privada y algunos políticos.

Este tema apunta hacia un problema general en relación con la confianza y la autonomía de las organizaciones civiles. La verdad es que no todas las organizaciones civiles merecen idéntica confianza, sólo por serlo. No se puede permitir que se auto-regulen por completo, dado que algunas están dispuestas a fallar. Por lo tanto, un sistema de rendición de cuentas mínimo debe ser obligatorio para todas las organizaciones con el fin de evitar daños a cualquier persona en la sociedad. Ahora bien, la pregunta que se plantea es: ¿qué prácticas pueden producir confianza en el público en general y reforzar las iniciativas cívicas, evitando los vicios históricos que impregnaron las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil en México?

5. Las prácticas de rendición de cuentas

El marco jurídico en México establece dos tipos principales de "personas morales", es decir, no individuos, sino entidades colectivas: las públicas (gubernamentales) y las privadas. Aquí estamos interesados sólo en las entidades privadas. Éstas pueden ser de dos clases, la mercantil y la civil. La diferencia básica es que persiguen

3 La investigación sobre este caso se llevó a cabo por un grupo de cinco organizaciones civiles que trabajaron sobre la base de la nueva legislación sobre el acceso a la información pública. Se puede ver un informe completo sobre el caso Pro-Vida en: www.fundar.org.mx / pdf / CasoProvida.pdf (recuperado en julio de 2008).

ganancias monetarias o no. De acuerdo con este marco jurídico, la organización civil es esencialmente sin fines de lucro. Durante largos años el discurso político en México habló de un "sector social" formado a partir de los sindicatos, organizaciones campesinas y populares, vinculadas o subordinadas a la maquinaria política del régimen. Las pocas organizaciones que operaban fuera de esta red estaban motivadas a menudo por razones religiosas.

Esos casos fueron tolerados por el régimen, mientras sus actividades fueran marginales y no disputaran la supremacía del Estado en la promoción del bienestar social y el desarrollo (Verduzco, 2003). Estas organizaciones marginales han tenido algún reconocimiento bajo la forma legal de "instituciones de asistencia". Este esquema, con pequeñas variantes, opera en todos los estados de la república y constituye el primer referente de la legitimidad jurídica y la responsabilidad legal de las organizaciones no lucrativas. Con la desarticulación del régimen priista, esta herencia ha comenzado a cambiar, aunque no en todas partes. Por ejemplo, R. Salgado ha puesto de manifiesto la profundidad de las raíces de la cultura política antigua, en las prácticas actuales de las organizaciones campesinas en México (Salgado, 2006).

La supervisión de las organizaciones civiles corresponde al Estado de acuerdo con la legislación mexicana. En cuanto al marco normativo de las organizaciones civiles, el referente principal es la "Ley Federal para Promover Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil" (LFFOSC) publicada en 2004, pero hasta hoy en día es difícil ver cómo esta ley ha fomentado las iniciativas sociales, en parte debido a la diversidad inherente al sector, que no ha sido considerada en la ley (Pérez-Yarahuán, 1998: 485). Como subraya este autor, la diversidad en el sector implica que algunas de las organizaciones civiles deberían recibir exenciones fiscales y financiación pública debido a la naturaleza de sus actividades y beneficiarios, pero algunas otras no. No son iguales, y por lo tanto no deben ser tratadas como si lo fueran.

El marco jurídico tiene que reconocer esta diversidad y, a continuación, aclarar las normas para proporcionar un trato diferenciado. Sólo por mencionar dos ejemplos que demuestran la importancia de la diversidad, tengamos en cuenta que al lado de las tradicionales organizaciones de asistencia social (orfanatos, asilos, dispensarios, etc.) existen las organizaciones de derechos humanos y las de carácter cívico-político y las de fomento de la democracia y las ecologistas.

Estas últimas tienen una relación difícil con el Estado, ambos tienen severas restricciones para la recepción de fondos públicos o privados, y no pocas veces se les acusa de servir a intereses distintos de los declarados abiertamente.

Pero más allá del problema de la diversidad, no hay una coherencia total entre la intención de apoyo de la ley y las diferentes disposiciones gubernativas, principalmente las de carácter fiscal. Las organizaciones civiles comúnmente son reacias a tener demasiada intervención del Estado, especialmente a través de la auditoría formal. La idea de que el Estado actúe como principal ante la organización civil, a su vez en calidad de agente, es peligrosa porque podría fácilmente dar lugar a abusos de parte del gobierno.

Sin embargo, la LFFOSC especifica que las organizaciones a las que se refiere y sus actividades son de interés público. Esta es una novedad mayúscula de esta nueva ley, porque en tiempos pasados las organizaciones civiles fueron consideradas como iniciativas privadas, como acabamos de ver, más parecidas a las empresas comerciales que a las entidades públicas. Bajo la nueva ley federal se enumeran las actividades de interés público que merecen el apoyo del Estado: la asistencia social, la alimentación popular, la participación ciudadana en temas de interés público, la promoción, el desarrollo de las comunidades indígenas, la equidad de género, los servicios para discapacidades, la cooperación para el desarrollo de la comunidad, los derechos humanos, los deportes, la salud, los recursos naturales y la protección del medio ambiente, la ecología, el desarrollo sostenible de las zonas rurales y urbanas, la educación, la cultura, las artes, la ciencia y la tecnología, la mejora de la economía popular, la seguridad civil (García, 2005).

Hay una segunda ley federal que tiene que ver con las organizaciones civiles: la nueva Ley de Asistencia Social (LAS, 2004). Además, cada estado tiene (en la mayoría de los casos) una ley local de la beneficencia privada y sólo unos pocos estados tienen su propia "Ley de Fomento" para las organizaciones civiles (es decir, Baja California, Veracruz y D.F.). En estas leyes se indican algunas obligaciones para las organizaciones civiles, incluyendo la de ser transparentes en cuestiones financieras y en sus resultados. Más concretamente, la LFFOSC crea en su artículo 16 un registro obligatorio para cualquier organización que busca la financiación pública.

La organización tiene que informar a la autoridad sobre el origen de sus fondos, tanto nacionales como del extranjero, y tiene que dar a

conocer cada año su situación financiera. Además, en el artículo 24 de la LFFOSC dice que cualquier organización que no cumpla con los requisitos de la ley sufrirá una pena de acuerdo con su fallo, siendo posible que se le impongan advertencias, multas, suspensiones y la cancelación definitiva del registro de la organización. García comenta que Oaxaca y Michoacán no habrían aprobado una "Ley de Fomento" local, ya que sus proyectos de ley son demasiado invasivos de la autonomía de las organizaciones (García, 2005).

A su vez, la LAS prevé un "directorio nacional de instituciones de asistencia pública". En este registro es necesario identificar a las organizaciones civiles, para definir con precisión la duración y el tipo de servicios que ofrecen, su ubicación, recursos, situación jurídica y representantes. Cualquier cambio en esta información deberá ser comunicado al registro. La asistencia privada está bajo la administración de la Secretaría de Salud, por lo que se ocupa del cumplimiento de una larga serie de Normas Oficiales Mexicanas que constituyen el marco normativo para las actividades específicas a las que se pueden dedicar las instituciones de asistencia.

En lo que respecta a las leyes locales de asistencia, dieciocho estados tienen su propia ley de asistencia. Tales instituciones se encuentran bajo la supervisión de una Junta de Asistencia Privada (JAP). Este es una instancia desconcentrada del gobierno que incluye a algunos representantes del sector privado. La JAP dicta las normas y procedimientos y en el caso de faltas graves es capaz de suprimir al consejo de una organización, extinguir la organización y reasignar las propiedades de la misma a otra institución que tenga el mismo tipo de actividades o similares. La JAP es un vigilante con amplias facultades.

Si bien cada estado puede establecer su JAP, sólo alrededor del 6% de las organizaciones civiles adopta la forma de una Institución de Asistencia Privada (IAP), que está bajo la autoridad de una JAP (Calvillo, 2004: 100). La mayoría de las organizaciones adoptan la forma de "asociación civil" (AC) sobre la cual el gobierno tiene mucho menos control. La AC es una figura legal muy flexible, y la más común entre las organizaciones civiles, aproximadamente el 53% del total, según Calvillo. El resto de las organizaciones guarda una situación legal como sigue: la figura de "sociedad civil" (SC) representa sólo el 3% (la principal diferencia respecto a las anteriores es que la SC no excluye las actividades lucrativas); mientras que el 36% de las organizaciones no tienen una personalidad jurídica. Las dos figuras

legales principales, la AC y la IAP, pueden alcanzar el estatus de "donataria autorizada" (una entidad capaz de emitir recibos deducibles de impuestos). Este privilegio se rige por la Secretaría de Hacienda, y por consiguiente, la autoridad hacendaria es quien vigila el cumplimiento de las condiciones para conservarlo.

La mayoría de las organizaciones del tipo IAP corresponde a las iniciativas de asistencia tradicionales como el servicio médico para los pobres, orfanatos, asilos para personas con discapacidades, necesidades educativas especiales, etcétera. Algunos de estos perfiles se pueden encontrar entre las organizaciones del tipo AC también, pero prácticamente no hay organizaciones de IAP en los ámbitos de los derechos humanos, desarrollo social, género, medio ambiente y ecología, la auditoría y la participación ciudadana, asociaciones profesionales, y así sucesivamente, que son más comúnmente AC. En general, las organizaciones civiles son reacias a la vigilancia estatal y quizás incluso a la formalización; y ello se refleja en hecho de que más de la mitad tienen la figura legal de AC, y más de un tercio no tiene figura legal alguna.

¿El Estado debería ir más allá al regular las actividades de las organizaciones civiles, o de qué manera debe hacerlo? Ciertamente, algunos estándares mínimos deben establecerse para que una organización sea reconocida por el Estado, pero debieran ser tales que no abrumen a las organizaciones, sobre todo las nuevas y pequeñas. El reconocimiento de la misión y del prestigio de una organización civil en un determinado campo se da todavía de manera muy informal. No hay ninguna certificación de los organismos o normas, públicas o privadas, que produzcan la base de confianza para la cooperación entre los actores sociales. Hay algunas áreas en las que el Estado puede actuar como un árbitro de los actores privados, pero hay algunas otras en las que el reconocimiento recae principalmente en las iniciativas cívicas.

Cuando el Estado no tiene el conocimiento para realizar la supervisión, la gente de las organizaciones civiles podría generar las normas y mecanismos de rendición de cuentas para su propio campo. Tal es el caso, por ejemplo, de la educación especial, las necesidades vecinales, la cultura y las tradiciones locales, las asociaciones profesionales, entre otras. Estas normativas auto-generadas no excluyen las obligaciones comunes frente al Estado, tales como los impuestos de acuerdo a un régimen diferenciado. Sin embargo, al menos en el caso de los Estados Unidos, el estudio realizado por Irvin (2005),

muestra que los estados que tienen menos regulación sobre las organizaciones no lucrativas no tienen mayor incidencia de fraudes en comparación con los estados que regulan más. La moraleja del estudio no es que no deba hacerse supervisión pública, sino que la vigilancia ejercida mediante modelos burocráticos y periódicos difícilmente sirve para detectar infracciones. En cambio, contar con medios de fácil acceso para la denuncia por parte del público es más eficiente para detectar irregularidades (Irvin, 2005).

Un Estado vigilante de las organizaciones civiles es un primer aspecto a considerar en la cuestión de la rendición de cuentas. Pero consideramos que la vigilancia tiene que ser tal que responda a la necesidad de evitar los fraudes, preservar la confianza y proveer un marco normativo; al mismo tiempo que es sencillo y barato, no burocrático, y no controlar a las organizaciones civiles.

Sin embargo, con respecto a la contabilidad de los recursos monetarios, en muchos casos el Estado no desempeña el papel principal. En cuanto al financiamiento público para iniciativas civiles, la Secretaría de Hacienda publica cada tres meses los importes y los beneficiarios de los recursos públicos que han sido entregados a la iniciativa privada. Todas las dependencias del gobierno federal, a su vez, están obligadas a publicar esta información en sus páginas web, pero eso es todo. Las diferentes entidades privadas que financian la labor de las organizaciones civiles, especialmente los patrocinadores internacionales, cuentan con procedimientos más sofisticados para ejercer supervisión, o incluso con programas de fortalecimiento institucional y de capacitación, en los que se pide enrolar a sus socios locales.

Es el caso de algunas organizaciones internacionales que trabajan en México, como la Alianza Internacional (que trabaja con las organizaciones dedicadas al VIH-SIDA), la Agencia internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), organizaciones ecologistas como *The Nature Conservancy*, la Fundación Packard y la Fundación Ford, entre muchos ejemplos de campos específicos. Gran parte del interés de las organizaciones civiles mexicanas en la rendición de cuentas se debe al peso que estos organismos internacionales le dan a asuntos como éste, de alguna manera ligados a los de creación de capacidades y a la evaluación del impacto.

Lo que comúnmente se encontrará si se buscan prácticas de rendición de cuentas interna en las organizaciones no lucrativas, es

que sólo comienzan a incorporarse cuando un patrocinador así lo pide, y en estos casos el control suele limitarse al proyecto individual que está siendo financiado por aquel patrono. En general, sistema de rendición de cuentas no es visto como una herramienta útil para la organización más allá de la petición de una agencia externa. En este sentido, existe un riesgo en privilegiar la "rendición de cuentas hacia arriba", porque en el contexto mexicano la participación de donantes externos es mucho menor de lo que es en otros países.

Por lo tanto, es una mala estrategia adoptar prácticas de rendición de cuentas orientadas sólo a públicos externos, cuya contribución va a ser probablemente muy limitada. Aunque esto es lo que sucede más a menudo. La práctica de la participación de múltiples públicos interesados, incluido los empleados, los beneficiarios y organizaciones similares es más bien rara. Tomando en cuenta que la mayor parte de los recursos que reciben las organizaciones provienen de la prestación de servicios, y de pequeños donantes muchas veces anónimos, la relación con estos públicos también debería cuidarse y fortalecerse. Por el contrario, algunos estudiosos de América Latina han criticado a las ONG por lo que consideran una falta de transparencia y democracia (Irías, 1998), la ausencia de mecanismos de representación y vigilancia por parte de los beneficiarios (Casanovas, 1999), y por el encerramiento en sí misma de algunas organizaciones (Dos Santos, en Cardanelli, 1995, p. 153).

¿Por qué los beneficiarios tendrían que participar en un sistema de rendición de cuentas? Al menos para las organizaciones civiles que actúan en nombre *de* un grupo poblacional muy definido, y distribuyen bienes y servicios para él, hay un deber de prestar información y recibir retroalimentación sobre tales actividades. En estos casos, los donantes dan su dinero a las organizaciones para que éstas presten servicios a la población meta, confiando en el papel de aquéllas como intermediarias. Si el donante quiere saber cómo van las cosas, puede ir a preguntar directamente a los beneficiarios. Ese es un esquema más o menos claro. Pero hay algunas actividades en las que es difícil indicar quiénes son los beneficiarios y cómo pueden ser informados.

Por ejemplo, para un grupo de defensa de los derechos humanos es difícil decir exactamente cómo un "caso ejemplar", está contribuyendo a mejorar el régimen de los derechos en la sociedad en general. Ayuda a construir una sociedad mejor, seguramente, pero es muy difícil medir el impacto. La rendición de cuentas de este tipo de actividades es más difícil que una cuantificación convencional.

¿La auto-regulación de las organizaciones puede ser una salida para el reto de la rendición de cuentas en el sector no lucrativo? Teóricamente, tendría la ventaja de alejar la regulación estatal, pero por otro lado no es nada fácil ponerla en práctica. Como señala M. Sidel (2005), y a despecho del modelo de D. Brown al que aludimos anteriormente, fuera de los Estados Unidos y algunos países europeos, las prácticas de auto-regulación no han sido muy exitosas, y en México ocurre otro tanto. Puede sugerirse, a nivel de hipótesis, que para ser funcionales, los sistemas de auto-regulación y rendición de cuentas de adscripción voluntaria requieren respaldo en la cultura y las costumbres, una cierta madurez institucional.

Para García, por ejemplo, la sociedad tendría que seguir las reglas del Estado de Derecho e incorporar un compromiso de responsabilidad social (García, 2005), de manera más o menos espontánea. Las prácticas más comunes de auto-regulación son el arbitraje ejercido por un organismo autónomo reconocido por los actores del sector, la adopción de códigos de ética y de conducta por campo de trabajo, las auto-evaluaciones conforme a estándares y la evaluación entre pares conforme a la comunicación de "mejores prácticas". En México pueden hallarse algunas muestras de cada una de estas modalidades, pero en general se encuentran poco extendidas. Enseguida mencionaremos algunos ejemplos.

Refirámonos primero al arbitraje. Se trata de una práctica muy vieja tanto en Estados Unidos como en Europa. Al someterse voluntariamente al fallo de un árbitro neutral, que no es una autoridad política, las empresas en esas regiones han obtenido durante muchos años el beneficio de una justicia auto-regulada, más barata, veloz y clara. En México hay pocas entidades de arbitraje. Una del ámbito comercial son los estándares ISO de calidad, que "certifican" de cara al público el cumplimiento de una serie de procesos. Las empresas no sólo se someten voluntariamente a esa autoridad privada sino que pagan el costo de sus servicios.

De otra naturaleza, la más conocida y relativamente exitosa entidad de arbitraje en México es la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CNAM). El CNAM recibe quejas sobre las prácticas médicas, sus fallos (*laudos*) no son obligatorios en términos legales estrictos, ya que no es un tribunal, pero a diferencia de los árbitros netamente privados, su autoridad no se basa en el acuerdo voluntario de las partes, ya que se trata de un organismo creado por el Estado. Otras iniciativas de mediación tienen poco éxito. Un ejemplo reciente es el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria (Conar), que sería exactamente la clase de árbitro al que nos referimos. Pero esta

entidad ha sido demandada por difamación, calumnia y, de modo interesante, por suplantar a la autoridad. Un periodista escribió acerca de este intento "la acusación es contra la credibilidad de Conar, la savia que lo alimenta como un árbitro de buena voluntad" (Barranco, 2006). En breve, las experiencias de auto-regulación en el sector privado mexicano no son promisorias, y no parece factible que el sector no lucrativo se comporte de otro modo.

Una palabra más acerca de las normas ISO: aunque su popularidad entre las empresas comerciales sigue en buen momento, su ideario no ha permeado al mundo de las organizaciones no lucrativas. Además, aunque podrían ayudar a eficientar procesos, en general su gestión es bastante cara, más allá de las posibilidades de la mayoría de las organizaciones del tercer sector. No obstante sí hay al menos una tentativa en este sentido, referida por García: en 2004 un grupo de organizaciones (la "Red para el Desarrollo Sostenible") trató de incorporar las normas ISO 9000 en el desarrollo rural, contando con algún apoyo de fondos públicos.

La estrategia de creación de códigos de conducta y códigos de ética ha sido adoptada por muchas empresas mexicanas, entre ellas las agrupadas en el Consejo Coordinador Empresarial y la Coparmex (Confederación Patronal de la República Mexicana), las mayores asociaciones empresariales mexicanas. Probablemente porque algunos empresarios participan en las juntas directivas de algunas fundaciones filantrópicas, podemos encontrar en ellas códigos de ética de un estilo parecido. Este es el caso de la Fundación Merced, entre otros, ésta cuenta con un código de conducta propio. Señalamos este ejemplo porque Fundación Merced ha desarrollado un amplio trabajo en los últimos años en el área de capacitación para otras organizaciones, así como también ofrece fondos para financiar programas de otras organizaciones.

Como parte de su estrategia de creación de capacidades, promueve la adopción de códigos de conducta, y ofrece el "Premio razón de ser", el cual es para organizaciones no lucrativas otorgado de acuerdo con criterios que tienen en cuenta algunas de las prácticas de rendición de cuentas básicas. El proceso para otorgar el premio no profundiza en este aspecto de los participantes, pero considera la totalidad del desempeño de la organización, si bien los criterios para hacer esto han sido poco desarrollados. Por otro lado, los códigos de ética por campo de trabajo compartidos por múltiples actores no son comunes en México.

La estrategia de que sean organizaciones civiles las que ayuden a otras organizaciones civiles a mejorar sus capacidades para la rendición de cuentas es una propuesta bastante recurrente en conferencias y encuentros entre organizaciones del sector. Lo más común es que se ofrezcan cursos de capacitación, sin mayor seguimiento. Vamos a mencionar algunas tentativas desarrolladas por organizaciones mexicanas.

El Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) es una iniciativa privada, principalmente financiada por un grupo de empresarios. Declara tener 635 miembros, algunos de ellos son personas individuales, pero la mayoría son colectividades como fundaciones, organizaciones de base y ONG. Tal vez el Cemefi agrupe al mayor número organizaciones no lucrativas convencionales o formalmente establecidas en México. En 2005, el Cemefi publicó su "Indicadores de Institucionalidad y Transparencia",[4] a fin de indicar una serie de normas comunes para mostrar al público (sobre todo los potenciales donantes), qué tan transparentes e institucionales podrían ser las organizaciones incluidas.

Los diez criterios enunciados por Cemefi incluyen dos que están directamente relacionados con las prácticas de rendición de cuentas: la publicación de un informe anual de actividades y de los resultados financieros, y presencia de una junta directiva cuyos miembros sean diferentes de las personas que trabajan en la organización.

En un sentido más amplio, dos indicadores más pueden estar relacionados con la rendición de cuentas: el privilegio de recibir beneficios fiscales (controlado por la Secretaría de Hacienda), y la existencia de una misión definida, visión y objetivos. En abril de 2007, 104 organizaciones habían aplicado para obtener el "distintivo de institucionalidad y transparencia", otorgado por Cemefi (de una membresía de más de 600 entidades). 79 organizaciones cumplían todos los criterios, pero 25 no lo hicieron.[5] La tabla muestra la frecuencia de fallos para el indicador no cumplido en estas 25 organizaciones:

4 Los "Indicadores de institucionalidad y transparencia", promovidos por el Cemefi son diez. La organización debe contar con: 1. Acta constitutiva registrada por un notario; 2. Estatus dado por la Secretaría de Hacienda; 3. Misión, visión y objetivos; 4. Dirección y teléfono verificables; 5. Informe anual de las actividades y resultados financieros auditados; 6. Consejo de administración compuesto por personas diferentes a los que trabajan como personal de la organización; 7. Personal remunerado con derechos laborales plenos; 8. Participación de voluntarios; 9. Más de tres años de funcionamiento; 10. Más de tres diferentes fuentes de financiamiento.

5 Una descripción un poco mayor de la experiencia de los "Indicadores de institucionalidad y transparencia" en Hernández, 2009.

Cuadro 3
La frecuencia de los indicadores de institucionalidad no cumplidos por 25 candidatos

Indicador	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Frecuencia	1	0	8	2	15	11	9	3	12	11

Fuente: Cemefi, 2007.

El fallo más frecuente correspondió al indicador 5 (informe anual de actividades y de resultados financieros), el segundo al indicador 9 (haber operado más de tres años) y el tercer lugar corresponde a los indicadores 6 y 10 (presencia de un consejo no asalariado y que tengan más de tres diferentes fuentes de financiación). Estos números sugieren la débil situación de estas iniciativas, y en particular la falta de prácticas de rendición de cuentas. Recordemos los hallazgos de Gibelman y Gelman en torno a la explicación estándar dada por los miembros del consejo en los fraudes cometidos contra organizaciones no lucrativas en todo el mundo: "no sabía qué estaba pasando" (incluso cuando tendrían que saberlo) y que "funcionamos desde una filosofía de confianza" (Gibelman y Gelman, 2004: 367).

La falta de escrutinio por parte de los fideicomisarios revela un problema de gobernanza en las organizaciones. Para muchas pequeñas organizaciones mexicanas la junta de gobierno o consejo no existe, o es sólo una figura de relaciones públicas, pero para las entidades grandes (las menos), el consejo a menudo trabaja deficientemente.

En cuanto a las iniciativas desarrolladas por organizaciones civiles para empoderar a otras, estableciendo una relación entre las prácticas de rendición de cuentas, la creación de capacidades y el empoderamiento de las organizaciones, además del ya mencionado "Premio razón de ser" de la Fundación Merced, tenemos el desarrollo de una herramienta de auto-diagnóstico ofrecida gratuitamente la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC), ampliamente difundida.

Bajo la premisa de que la capacidad y resultados de las organizaciones civiles son evaluados por los donantes públicos, privados e internacionales, ofrecen un cuestionario que incluye algunos aspectos de rendición de cuentas. Esta herramienta toma los indicadores de Cemefi ya mencionados (consejo formado por voluntarios, informes financieros auditados) y otras "mejores prácticas". Se toma

en cuenta la evaluación y participación de los interesados como parte de la estrategia de la organización, los códigos de normas y procedimientos internos para el personal, y hay todo un apartado sobre transparencia.

Dicho apartado realiza con cierto detalle una serie de prácticas análogas a la información pública y abierta sobre la financiación, actividades, resultados financieros, evaluación de acuerdo con parámetros específicos (misión, valores y objetivos), el seguimiento de la planificación estratégica y los objetivos, la participación de los beneficiarios y el seguimiento de los costos y de la operación. Esta parece una herramienta muy práctica, y sin duda puede ser el comienzo de un proceso bien encaminado. Desafortunadamente no hay información acerca de cuántas organizaciones la han usado o qué resultados han obtenido al realizar el auto-diagnóstico, o qué cambios y mejoras se suscitaron a partir de su uso. El instrumento puede ser descargado gratuitamente de Internet y libremente aplicado, pero no existe un registro de usuarios.

Por otra parte, una iniciativa de adhesión voluntaria que alcanzó bastante notoriedad fue la de un grupo de 24 organizaciones que originó un grupo llamado "Colectivo por la Transparencia". Las seis organizaciones pioneras del Colectivo se reunieron con el propósito de potenciar la participación ciudadana y promover la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno mexicano. Pero con el tiempo se amplió esta visión para incorporar algunas prácticas de transparencia y rendición de cuentas en un grupo más grande de organizaciones. Así pues, firmaron e hicieron público un documento titulado "Pronunciamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a la transparencia interna y la rendición de cuentas: congruencia entre valores y acciones".[6]

6 "Pronunciamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a la transparencia interna y la rendición de cuentas: congruencia entre valores y acciones". El Colectivo por la Transparencia incluye estas organizaciones: Academia Mexicana de Derechos Humanos, AC; Alianza Cívica, AC; Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, AC; DECA - Equipo Pueblo, AC; Fundar-Centro de Análisis e Investigación, AC y Presencia Ciudadana Mexicana, AC. Los firmantes del "pronunciamiento" son los mismos, además de los siguientes: Academia Morelense de Derechos Humanos, AC; Alternativas y Capacidades, AC; CMS Consultores; Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM; Centro de Estudios Ecuménicos; Centro Mexicano para la Filantropía, AC; Colectivo de Promoción de los Derechos Civiles y Desarrollo Social, AC; Cultura Ecológica, AC; Derecho y Equidad para la Mujer y la Familia, AC; Desarrollo Integral Autogestionario, AC; El Caracol, AC; Iniciativa de Acceso-México; Iniciativa Mundial Por la Equidad, la Justicia y la Ecología, AC; Fundación Porvenir; Libertad de Información México, AC; Mujeres por México en Chihuahua, AC y el Sindicato Mexicano de Electricistas. En mayo de 2010 el Colectivo estaba formado por once organizaciones. Ver más información acerca del Colectivo en: http://www.mexicotransparente.org.mx. Consultado el 29 de mayo de 2010.

Entre los firmantes podemos encontrar al Cemefi y al Sindicato Mexicano de Electricistas (hoy agonizante), junto a organizaciones civiles pequeñas que trabajan con niños, hacen consultoría y las que se dedican a derechos humanos. De acuerdo con la declaración, las organizaciones civiles involucradas están obligadas a publicar en sus páginas Web la información relativa a la situación jurídica, actividades, servicios y productos, los socios, la misión, los informes anuales, las evaluaciones, toma de decisiones, los informes fiscales y la financiación. Los participantes aceptan la tarea de tener orden interno en los archivos y memoria institucional, aplicar auditorías financieras y administrativas y promover una legislación fiscal a nivel nacional. Como dice Layton, este es un esfuerzo innovador por sus finalidades institucionales porque trata de mejorar la capacidad institucional más allá de imponer mecanismos de control (Layton, Kuri & Reyes, 2006).

M. Layton realizó el análisis exploratorio de este grupo de organizaciones civiles y encontró que los resultados no fueron muy satisfactorios un año después de la firma de la Declaración. Divididos en tres ejes (el perfil institucional, la financiación y el impacto), los peores resultados del grupo se encuentran en la información sobre la financiación, seguida por el impacto y a continuación la información general sobre la organización. 13 de las 24 organizaciones civiles que firmaron en 2005 no tuvieron éxito en el cumplimiento de los indicadores. Layton sugiere dos razones para explicar estos resultados: 1) las organizaciones civiles que participaron en esta iniciativa estaban haciendo algo nuevo, sin experiencia disponible para este proceso de publicación de la información delicada, ni tampoco hay expertos disponibles para realizar el ejercicio; 2) muchas de las organizaciones tenían recursos muy limitados, por lo que no podían invertir las sumas necesarias para generar y publicar todos los informes a que se comprometieron; los beneficios esperados de ser más transparentes quedaron por debajo del costo que ello implica (Layton, 2006).

Las tecnologías de información, concretamente Internet, son un factor poderoso en el campo del acceso a la información y la rendición de cuentas. Hoy en día, casi cualquier organización civil cuenta con alguna ventana al espacio virtual. Las *home pages* de las organizaciones son un excelente medio para atraer colaboradores y participantes. Como una simple muestra, la página del Banco de Alimentos de Morelia, AC, en Michoacán contiene un informe (si bien parcial) de actividades, que se refiere a la importancia de generar

confianza en la comunidad a través de rendir cuentas de su trabajo; incluye el domicilio, teléfonos y formas de contacto, actividades realizadas, misión, patrocinadores, formas de incorporarse como donante, una sinopsis de la organización y una sección e reseñas de eventos y noticias relevantes. Este ejemplo muestra una conciencia del momento estratégico de la rendición de cuentas por parte de la organización.[7]

Otros instrumentos para mejorar la buena conducta, tales como los códigos profesionales, han sido modestamente propagados. Algunos estándares americanos se mencionan de vez en cuando, por ejemplo, los códigos de ética de WANGO y de la *Association of Fundraising Professionals*, pero con poco eco. Además, sabemos por la literatura que los códigos de ética sin un medio ambiente moral coherente son inútiles.

6. Conclusiones y propuestas

La rendición de cuentas en organizaciones civiles mexicanas debe partir de la consideración de las características de la organización y de su contexto específico. De manera sintética, podría decirse que en México las organizaciones civiles están interesadas en la rendición de cuentas, en primer lugar, con respecto al Estado y el uso de recursos públicos y fiscales. En segundo lugar, las organizaciones civiles están interesadas en tener algún tipo de rendición de cuentas práctico, como un medio que facilita el acceso a los fondos públicos y a los recursos de organizaciones internacionales. Sólo en tercer lugar la idea de la rendición de cuentas es vista como un instrumento para mejorar las normas, crear capacidades institucionales, alcanzar mejores resultados y lograr los objetivos y la misión propios de la organización.

La mayoría de las organizaciones civiles mexicanas son de tamaño pequeño. En comparación con las empresas convencionales serían similares a las micro y pequeñas empresas y sólo algunas pocas serían de tamaño medio. La dinámica interna de las organizaciones está condicionada de por esta dimensión estructural. Teniendo en cuenta las dimensiones estructurales como el tamaño, la formalización y la centralización, las organizaciones civiles mexicanas son preponderantemente pequeñas e informales (Hernández, 2005;

7 Banco de Alimentos de Morelia, A.C. www.bancodealimentosdemorelia.org.mx. Consultado el 8 de junio de 2010.

Guadarrama, 2006), de modo que las características y funciones de la transparencia y la rendición de cuentas no se llevan a cabo o no de manera formal, sino preponderantemente por medios tradicionales y prácticas informales, en ambientes caracterizados por la escasez y los vínculos afectivos o las convicciones compartidas.

Como se ha expuesto en otros lugares, un alto porcentaje de la población de organizaciones civiles desaparece cada año. Es evidente que muchas organizaciones civiles son jóvenes, y este hecho conlleva dificultades para incorporar la experiencia, los programas de apoyo a largo plazo y alcanzar la madurez institucional.

La debilidad organizativa, está relacionada con el pequeño tamaño de muchas organizaciones, el predominio de la informalidad, la escasez de voluntarios y la gestión profesional deficiente. Por consiguiente, es posible que en el corto plazo el costo/beneficio en la adopción de sistemas de rendición de cuentas sea negativo para ciertas organizaciones. Un modelo de rendición de cuentas para este tipo de organizaciones tiene más posibilidades de éxito si refuerza el compromiso y las convicciones, y renuncia a pretensiones de control total y burocracia. Vale la pena incorporar la participación de las partes interesadas, incluidos los beneficiarios en la medida de lo posible, así como indicadores cualitativos de evaluación del desempeño.

Muchas organizaciones civiles mexicanas no pueden invertir mucho tiempo ni recursos en materia de rendición de cuentas. Por consiguiente, una práctica de rendición de cuentas debe estar dirigida a crear capacidades en la organización, tanto en la gente que colabora como en la propia institución, identificando las necesidades de capacitación, asistencia técnica, necesidades de equipo y distribución del trabajo. Un servicio clave que la incorporación de una cultura de rendición de cuentas puede hacer a la organización consiste en identificar a sus públicos interesados, y proporcionar la información útil para mejorar su visibilidad y legitimidad ante ellos, corrigiendo sus procesos para mejorar sus resultados.

De esta manera, otros actores sociales pueden identificar y contactar a las contrapartes válidas -y a las no válidas también. No se puede negar que al lado de una mayoría de iniciativas de buena fe, hay algunas otras que son oportunistas y deshonestas. Pero no es fácil decir cuáles son esas si no contamos con información, como de hecho ocurre actualmente. Algunas de las organizaciones del sector

no lucrativo no son ni democráticas ni liberales. Son conservadoras, en el sentido de que quisieran mantener un *status quo* de privilegio. Durante largos años el régimen post-revolucionario en México creó un sistema de beneficios para sus partidarios que pacificó al país, pero a un alto precio en términos de autonomía ciudadana y equidad. Incluso entre las organizaciones asistenciales las hay que prefieren mantener dinámicas de trabajo anticuadas e ineficientes, antes que abrirse a la evaluación y a la modificación de sus hábitos.

Las acusaciones de corrupción minan la confianza del público en las instituciones e inhiben la formación de una moralidad pública (Escalante, 1992). En México, el servicio público ha arrastrado una imagen negativa en términos de corrupción y confiabilidad (lo que muestran los resultados de las ENCUP en sus diversas ediciones). Según las encuestas recientes, los mexicanos no confían mucho en las iniciativas formales y organizadas para ayudar a los demás (ITAM, 2005; Layton, 2006; Butcher, 2008). Prefieren dar directa e individualmente al necesitado. Me parece que esto es un indicador de que las organizaciones civiles todavía tienen que incrementar la confianza pública en ellas y el capital social que necesitan para cumplir sus misiones.

Aunque sin duda sea necesario, el modelo de rendición de cuentas legal difícilmente puede ser suficiente para animar el tipo de comportamiento que esperamos de las organizaciones. Muchas de ellas existen gracias al voluntariado, la iniciativa filantrópica, el compromiso civil y así sucesivamente. Todas estas son motivaciones que no encajan bien con la idea de control y supervisión. Esto no justifica una visión utópica de las organizaciones civiles. Se debe incorporar un modelo de rendición de cuentas formal que calcule el margen de discrecionalidad saludable en las organizaciones civiles, y son necesarias algunas regulaciones en el plano técnico y profesional. Al parecer, el Estado tendría un papel que desempeñar a este respecto.

Por su parte, un modelo de rendición de cuentas ética tendría que reforzar la disposición para el bien hacer, para el cumplimiento de los objetivos y misión a lo largo de una gama muy amplia de actividades. En este sentido, el ejercicio de la rendición de cuentas sobre el desempeño de la organización es más factible frente a otras partes interesadas, no frente al Estado, especialmente en aquellos ámbitos en los que el Estado carece de conocimientos y prestigio.

El momento ético de la rendición de cuentas pone en juego las preguntas fundacionales de la organización, ¿para qué estamos aquí?, ¿estamos alcanzando nuestros objetivos?

El concepto de rendición de cuentas ha mostrado ser muy plástico. Se podría entender como una gama de ideas que van desde el mero acceso a la información, la responsabilidad efectiva en el cumplimiento de una misión, en términos de eficiencia y valores; puede comprender también el momento de coercitividad o de obligatoriedad, tanto legal como moral, y puede habilitar a los diferentes públicos para que accedan a la información, para que sean capaces de ejercer evaluaciones o para que apliquen sanciones.

Si se toma sólo como un mecanismo de control, podría ayudar a evitar malas conductas, pero en nuestra opinión, su mayor potencial se puede lograr cuando se ve como una herramienta para mejorar las habilidades de la organización y los recursos morales para hacer el bien. Las buenas acciones están más a la mano cuando los agentes morales voluntariamente utilizan los recursos y la discreción para alcanzar los objetivos que animan a la organización. El momento estratégico de la rendición de cuentas implica que la organización es consciente de que necesita de confianza por parte de sus públicos, legitimidad frente a otras entidades, lealtad de sus colaboradores, compromiso de sus voluntarios, etc.; y por eso se diseñarán las prácticas que provean la información y acciones necesarias para generar esos recursos.

En el contexto mexicano conviene tener en cuenta la cultura y la estructura organizativa. El primer aspecto a considerar lo constituyen los diferentes antecedentes culturales de los sub-sectores asociativos (de la izquierda política, inspirados por creencias religiosas, animados por la perspectiva de género, enraizados en la identidad indígena y así sucesivamente). Un sistema de rendición de cuentas no puede ser instalado automáticamente en cualquier campo. El pluralismo y la diversidad son inherentes a la sociedad civil, por lo que la diferencia y la adaptación deben ser constantes durante el proceso de adopción de prácticas de rendición de cuentas en áreas específicas.

En realidad, hay pocas instancias en México que ayuden a las organizaciones civiles en el proceso de adoptar un sistema de rendición de cuentas. No hay apenas conocimientos técnicos ni

prácticas para compartir. No está claro cuáles son las instancias ante las cuales las organizaciones tienen que rendir cuentas. Para alrededor del 6% de las organizaciones civiles mexicanas, que tienen la condición jurídica de IAP, hay una oficina de gobierno en casi todos los estados que vigilan sus actividades, a saber, la JAP. Pero esa supervisión puede ser poco útil. Para el resto de las organizaciones constituidas formalmente sólo subsisten obligaciones muy generales de carácter fiscal, que no entran en el detalle de la operación ni en los resultados de las actividades. Ni debería hacerlo. Este escenario dice claramente que hay que reforzar el apoyo institucional para el sector sin fines de lucro. Esta tarea tiene que emprenderse con la colaboración de la sociedad civil y los gobiernos. Supondrá un reto comunicativo para superar una historia de desconfianza mutua.

En la actualidad hay poco estudio empírico sobre este tema, en este ensayo sólo era posible ofrecer indicios sobre el estado actual de la rendición de cuentas en organizaciones civiles mexicanas. Una buena fuente de información está esperando a ser explorada en los archivos de las juntas de asistencia en todos los estados mexicanos, ya que cada IAP tiene que informar periódicamente sobre su presupuesto y actividades para mantener su registro. Una fuente más intrincada se encuentra en los informes presentados al INDESOL en el marco de los programas "Coinversión social" financiados por ese instituto desde 2001.

Los informes sobre la financiación pública de organizaciones civiles son publicados periódicamente por la Secretaría de Hacienda, aunque no hay otros indicadores en los informes además de las cantidades de dinero asignadas por todas las instancias del gobierno. La información disponible en organismos privados es muy limitada. Por último, algunas fundaciones transnacionales (Ford, Hewlett, Packard y otros) y organismos internacionales (USAID, Comisión Europea) han solicitado cierta rendición de cuentas por parte de las organizaciones que han patrocinado.

Un largo camino de transformación administrativa, y sobre todo de cambio cultural, tiene que ser seguido por las organizaciones civiles para conseguir una sociedad civil más fuerte. Sin embargo, merece la pena trabajar en ello. La rendición de cuentas puede ser un instrumento útil para potenciar, para crear capacidades y para renovar la cultura.

Bibliografía

Andreopoulos, G. et al. (2006), *Non-State Actors in the Human Rights Universe*, Bloomfield, CT, Kumarian Press.

Barranco, A. (2006), "Golpazo al Conar", *El Universal*, 15-diciembre-2006, pág. B-5.

Barrios Savelza, Franz (1997), *El futuro de las ONG's o las ONG's del futuro. Gestión de recursos, proyectos e intervenciones,* Plural Editores/CIDRE, La Paz, Bolivia.

Brodeur, Jean-Paul (1999), "Accountability: the search for a theoretical framework", en: Mendes, Errol (ed.), *Democratic policing and accountability. Global perspectives*, Ashgate, Vermont, USA.

Brown, D., Moore, M., y Honan, J. (2004), "Building Strategic Accountability Systems for International NGOs", en: *Accountability Forum*, No. 2, 14-25.

Butcher, Jacqueline, (ed.) (2008), *México solidario: Participación ciudadana y voluntariado*, Limusa, México.

Cadena Roa, J. (2004), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, UNAM, México.

Calvián, Adolfo (1995), "Las organizaciones no gubernamentales (ONG's) en la legislación argentina", en: Thomson, Andrés. *Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, UNICEF/Losada, Buenos Aires, Argentina, pp. 86-100.

Calvillo Velasco, M. y Favela, A. (2005), "Dimensiones cuantitativas de la organizaciones civiles en México", en: R. Cadena, 2004.

Cardanelli, G., Kesslen y M. Rosenfeld (1995), "Las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias. Los espacios del altruismo y la promoción de derechos", en: Thomson, Andrés, *Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. UNICEF/Losada, Buenos Aires, Argentina, pp. 151-178.

Casanovas Sainz, R. y García Chacón, O. (1999), *Las ONG's y los desafíos del desarrollo organizacional,* ICCO/Proactiva/IDEPRO, La Paz, Bolivia.

Cemefi (2007), "Indicadores de Institucionalidad y Transparencia, resumen al 2 de abril de 2007", documento interno, no publicado.

Chávez, Carlos (2005), "Sociedad civil y tercer sector en la discusión del segundo circuito de la política", en: B. Arditi (ed.), *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociacione*s, UNAM-Anthropos, México.

Coleman, J. (1998), "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.

Ebrahim, Alnoor (2003), "Making sense of accountability: conceptual perspectives for Northern and Southern non profits", *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 14, n. 2, 191-212.

Ebrahim, Alnoor (2005), "Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 34, no. 1, 56-87.

Elstub, Stephen (2006), "Towards an Inclusive Social Policy for the UK: The Need for Democratic Deliberation in Voluntary and Community Associations", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 17, no. 1, 17-39.

Escalante Gonzalbo, F. (1992), *Ciudadanos imaginarios,* COLMEX, México.

Fernandes, R. (1994), "Privado y público a la vez. El tercer sector en América Latina", en: *Ciudadanos en construcción de la sociedad civil*, CIVICUS, Washington.

Freeman, R. Edwards (1984), *Strategic Management: a Stakeholder Approach,* Pitman Publishing, Boston.

Fundación del Empresariado Chihuahuense A.C., "Ejercicio de autodiagnóstico", http://www.fechac.org/web/publicaciones.php, revisado el 29 de mayo de 2010.

García Marzá, D. (2005), *Ética empresarial, del diálogo a la confianza*, Trota, Madrid.

García, S. y Cobos, C. (2005), "Entre la virtud y la incongruencia. Rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil", en: Monsiváis, A. (2005b), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, IFAI- Cemefi, México.

Gibelman, M. y Gelman, S. (2004), "A Loss of Credibility: Patterns of Wrongdoing among Nongovernmental Organizations", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 15, No. 4, 355-381.

Goldstein, Herman (1997), *Policing a Free Society*, Ballinger, Cambridge, MA.

Goodin, R. E. (2003), *Teoría del diseño institucional,* Gedisa, Barcelona [*The Theory of Institucional Design*, Cambridge University Press, 1996].

Guadarrama, G. (2006), "Accountability, debilidades de las instituciones de asistencia privada en el Estado de México", en: Hernández, A., *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la Sociedad y el Estado Mexicanos*, IFAI-Cemefi, México, en prensa.

Hernández Baqueiro, A. (2005), "Estructura ética y cultura organizacional: ¿formalización o compromiso?", en: Monsiváis, A. (2005b), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, IFAI-Cemefi, México.

Hernández Baqueiro, Alberto (2006), *Rendición de cuentas, transparencia y construcción de confianza en la sociedad y el estado mexicanos*, IFAI- Cemefi, México.

Hernández Baqueiro, Alberto (2009), "Hacia un concepto ético de rendición de cuentas", en: *Enclaves del pensamiento*, 3, 2, 2009, págs. 47-70.

Irvin, R. A. (2005), "State Regulation of Nonprofit Organizations: Accountability Regardless of Outcome", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol 34, no. 2, 161-178.

ITAM, 2005; Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil, México, http://www.filantropia.itam.mx/enafi/enafi, consultado en julio de 2008.

Layton, M., A. Kuri y C. Reyes (2006), "Transparencia y rendición de cuentas al interior de las OSC", documento inédito, accesible en: http://www.filantropia.itam.mx/docs/docs/ITAMTRCOSCs.doc, recuperado el 27 de julio de 2008.

Layton, Michael (2006), "¿Cómo se paga el capital social?" *Foreign Affairs* en Español, vol 2, num. 6, April-June 2006, México, 163-172.

Luhmann, N. (1996), *Confianza*, Anthropos, México.

McConnell, S. L. (1998), "Organizar a la sociedad civil para el desarrollo local: condición para que funcione el 'capital social'", *Sociedad Civil*, 7, 51-69.

Méndez, J.L. (coordinador) (1998), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica,* MAP, México.

Monsiváis, A. (2005a), "Rendición de cuentas: un campo contencioso (A manera de Introducción)", en: Monsiváis, A., *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas,* IFAI-Cemefi, México.

Monsiváis, A. (compilador) (2005b), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas,* IFAI-Cemefi, México.

Olvera, A. (1999), *La sociedad civil, de la teoría a la realidad,* COLMEX, México.

Pérez-Yarahuán, G. y García-Junco, D. (1998), "¿Una ley para ONGs en México? Análisis de una propuesta", en: Méndez, J. L., *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica,* MAP, México.

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

Salamon, L. (2001), *Global Civil Society: Dimensions of the Non Profit Sector*, Johns Hopkins University, Baltimore.

Salgado, R. (2006), "Transparencia y rendición de cuentas en organizaciones campesinas", en: Hernández, A., *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la Sociedad y el Estado Mexicanos*, IFAI- Cemefi, México.

Schedler, A. (1999), "Conceptualizing Accountability". (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* IFAI, México.

Schmitter, Philippe (1992), "Democracia corporativa. ¿Una expresión contradictoria? ¿Sólo lerda? ¿Una salida prometedora de la coyuntura actual?", en: *Teoría del neocorporatismo*, Universidad de Guadalajara, México, 399-447.

Sepúlveda, M. (2005), "Visibilidad y control. La rendición de cuentas en las organizaciones civiles", en Monsiváis A., (2005b), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, IFAI- Cemefi, México.

Sidel, M. (2005), "The Guardians Guarding Themselves: a comparative perspective on non-profit self-regulation", *Chicago-Kent Law Review*, 80.

Thomson, Andrés (coord.) (1995), *Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*, UNICEF-Losada, Buenos Aires.

Toranzo Roca, Carlos (editor) (1992), *La relación entre Estado y ONG's*, COTESU-ILDIS-Cooperación Holandesa, La Paz, Bolivia.

Verduzco, G. (2003), *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México,* Cemefi-COLMEX, México.

Revista de Administración Pública

INAP

El programa de estudios de la Sociedad Civil en México

Alejandro Natal Martínez y Carlos Chávez Becker

I. Introducción

En este documento se realiza un primer intento de presentar el estado del arte de los estudios sobre la sociedad civil en México. Aquí, describimos los avances de algunas investigaciones que están aún en curso, con el objetivo de ayudar al lector a tener una mejor comprensión y para dar forma al mapa ideológico de esta disciplina en el país. Nuestro propósito es mostrar que la mayor parte de los conceptos se pueden entender bajo un marco de trabajo y no como camisas de fuerza, por lo tanto la mayor parte de la comunicación inter-escolar puede ser desarrollada para entender mejor el objeto resbaladizo de este trabajo.

En las últimas tres décadas, México ha presenciado un crecimiento impresionante de diversos tipos y formas de organizaciones sociales: movimientos sociales, asociaciones y organizaciones civiles y sociales; esfuerzos grupales y colectivos a través de las cuales la sociedad participa en la esfera pública independientemente del Estado y las cuestiones del mercado. Este fenómeno, que se conoce en otras partes como la "revolución asociativa moderna" (Salomon, 1999), ha llegado a México, y con ello un 'renacimiento de la sociedad' (Fernández, 2003). Desde su florecimiento (al menos durante los años 2000) se ha comparado con aquello que se experimentó en el nacimiento de la nación en el siglo XIX (ver Natal, 2007). En gran medida, para el caso Mexicano, este renacimiento, es el resultado de la terminación del sistema corporativo y la apertura hacia un ambiente más democrático que necesita entenderse como un proceso de resistencia a largo plazo de la SC con respecto al proceso sistemático de ya sea confrontación o represión por parte de un Estado de *dicatablanda* o de *demodura.*

En gran medida, este profundo contenido histórico del fenómeno asociativo en México explica porque los académicos mexicanos prefieren usar el concepto de Sociedad Civil, ya que refleja de una mejor manera el fuerte componente político que ha adquirido en el contexto mexicano. Por lo tanto, términos como: sector independiente, sector voluntario, sector sin fines de lucro, hasta Tercer Sector, que son comúnmente utilizados en los Estados Unidos y Europa están prácticamente fuera de la discusión académica en México.

La importancia y efervescencia socio-política de la sociedad civil en México; sin embargo, no ha estado acompañada en extensión y dimensión por los académicos mexicanos. Aunque hay varios análisis y documentos de investigación que la han estudiado en relación a la realidad actual, estos esfuerzos son aún escasos. Esto es en parte una consecuencia de un ambiente que cambia rápidamente, de autores impredecibles, que están involucrados en una gran variedad de temas sociales. No obstante, hay algunos avances importantes en la discusión que intentamos capturar en este documento.

Es normal que en una disciplina emergente, los académicos que han emprendido la tarea de estudiar la SC mexicana vengan de diferentes disciplinas. Esto ha llevado a la realización de estudios acerca del tema a través de una amplia gama de perspectivas teóricas que han enriquecido el estudio de esta revolución asociativa y sus efectos. En ocasiones, esto ha producido: puntos de vista divergentes de los diversos actores incluidos, metodologías, perspectivas a través de las cuales los procesos han sido estudiados y de manera más importante límites y posturas ideológicas desde las cuales la SC es analizada. Desafortunadamente, estas perspectivas diferentes no siempre se comunican, la mayor parte del tiempo no a causa de posiciones ideológicas diferentes sino por rivalidades y la falta de discusión académica, de la cual los profesores mexicanos están saliendo.

A pesar de este Babel académico, estos autores han comenzado a converger en diferentes áreas de erudición y han empezado a construir tradiciones académicas emergentes de pensamiento que pueden convertirse en influyentes y en un futuro pueden generar distintas líneas de investigación. Esto no significa que la discusión conceptual y el debate general de distintos aspectos de la revolución asociativa han concluido, al contrario, la controversia conceptual entre autores es el pan de cada día. Paralelamente, la ambigüedad de algunos autores –que más frecuentemente que no– definen poco los

conceptos y cuando lo hacen lo hacen mal, entremezclando posiciones opuestas y agregando adjetivos que crean más confusión que discusión. No obstante, no se debe ver a esta atmósfera polimórfica como un problema, al contrario, al final del día esto enriquece la discusión acerca de las características, efectos, capacidades, problemas y críticas acerca del proceso y actores de la revolución asociativa.

En este capítulo identificaremos algunas de estas voces y mostraremos como están creando las diferentes tradiciones académicas del país. Para esto, revisaremos primero los orígenes de los estudios en este tema; en segundo lugar examinaremos los esfuerzos de investigación, discutiendo lo que vemos como sus bases teóricas. Basándonos en esto y el entendimiento que tenemos acerca del contexto en el que la sociedad se mueve, propondremos un programa de investigación faltante.

II. La evolución de las ideas de SC en México

Los orígenes[1]

Hasta recientemente, los académicos mexicanos han descuidado el análisis de la Sociedad Civil (SC), los historiadores solamente lo mencionan ligeramente como una curiosidad en eventos históricos mayores. Los politólogos también pasan por alto la complejidad de este actor y se centran mayormente en el estudio de movimientos sociales, descartando otras manifestaciones sociales o acciones colectivas. No obstante, hay un interés creciente por parte de científicos sociales que han empezado a reconocer el papel clave de la Sociedad Civil (SC) y sus organizaciones (OSCs) en diferentes áreas de la política, el desarrollo y la economía.

Es probable que algunos de los trabajos más tempranos que han estudiado la SC en México, que valgan la pena ser mencionados sean aquellos de Ruiz de Chávez y Salazar, que comenzó a utilizar el término de Sociedad Civil del punto de vista judicial. Entendió a las SC como una reunión de ciudadanos independientes del Estado y del mercado (Ruiz de Chávez y Salazar, 1944). Algunos años más tarde, los autores se ocuparon con el estudio de movimientos

1 Es importante decir que esta primera revisión acerca de los programas de investigación de las SC mexicanas no es exhaustivo. La gran cantidad y diversidad de instituciones, universidades, organizaciones e investigadores interesados en este tema, hace casi imposible el hablar acerca de cada esfuerzo particular de investigación.

sociales y empezaron a analizar las ONGs dentro de un contexto político (Martínez-Chavarría, 1972).

Podría decirse que los primeros estudios seminales del área fueron aquellos realizados por Pablo González Casanova en la UNAM. El promovió decisivamente el estudio de los movimientos sociales y de organizaciones populares, formó e informó a un gran número de académicos en el Instituto de Investigación Social, el cual dirigió. También promovió un Seminario Nacional de organizaciones populares, el cual fue uno de los primeros esfuerzos para generar discusiones acerca de estos temas en México. González Casanova centró el análisis en como las fuerzas sociales se integran (o no) a un proyecto nacional común. Sin embargo, no se centró realmente en lo que hoy se conoce como una SC. Su preocupación principal fueron los que ahora llamamos movimientos sociales, especialmente aquellos que se oponían al Estado. Aunque para algunos, sus estudios tienen una posición ideológica determinada y han sido particularmente influyentes para ciertos autores y han orientado la discusión de la SC en México.

Se podría decir que estos dos trabajos marcaron las dos líneas de evolución de los estudios de la SC en México. Uno se adoptó principalmente porque producía investigación interna para propósitos prácticos y el otro fue adoptado por el profesorado que tenía una postura más teórica. Aunque estas dos líneas tenían puntos de convergencia debido al trabajo de académicos específicos, tendían a caminar de manera separada hasta finales de los 90s cuando más colaboración y participación cruzada en Seminarios y reuniones comenzó a ocurrir. En este trabajo nos centraremos más en la evolución de la discusión teórica.

Estudios académicos

El interés del profesorado se ha concentrado en varias áreas de interés como: participación ciudadana, discusiones teóricas acerca de la SC, organizaciones sociales y ONG, procesos sociales, capital social, actores, IAP[2], actores nuevos como fundaciones. Sin embargo, las relaciones SC-Estado es probablemente el tema que ha recibido más atención que cualquier otro; especialmente la contribución de la SC a la democratización del país, (Aguilar, 1994; Olvera, s/f) creación

2 De *Instituciones de Asistencia Privada*, u organizaciones de beneficencia en otros países. Incluyen orfanatos, casas de retiro y similares.

de instituciones (Olvera, 2000, 2001a, 2001b); y su participación al impulsar algunos temas en la agenda pública (Loría Saviñón, 2003; Natal, 2002). La relación Estado-SC ha sido importante también porque ha sido influyente en la discusión de las OSCs. Es por eso que varios trabajos relevantes han sido escritos acerca de este tema (Merino 1994; Zazueta, 1998; Ziccardi, 2004). Estos trabajos fueron tan sólidos que fueron, y aún son, extremadamente influyentes; hasta el punto que algunos académicos y estudiantes jóvenes creen que la colaboración de actores sociales junto con el gobierno no es lo más importante, sino la actividad individual de la SC.

Otra área de estudio que ha recibido atención especial a través de los años, es aquella que se relaciona con movimientos sociales (Alonso, 1986; Cadena, 2004; Canto, 1991; San Juan, 2001; Quero, 2001). A pesar de que los autores tienen diversos intereses y formaciones; casi sin excepción todos coinciden en sus puntos de vista acerca de la sociedad mexicana, donde la arena política es un actor clave en la construcción de la democracia en México. Esta perspectiva común está de acuerdo en que la SC mexicana se ha construido a sí misma a través de un proceso sistemático de confrontación con el Estado o represión por parte de él. La mayor parte de los estudios de este tema se ocupan en como los movimientos sociales han enfrentado al Estado y en como los grupos, movimientos y/u organizaciones se han fortalecido. Entre otras cuestiones, dos elementos clave han sido propuestos para el estudio de la SC en México: metodologías (Canto, 1991) y clasificaciones y un marco analítico para estudiar su evolución (Cadena, 2004).

III. Tendencias de la investigación de la SC en México

En México hemos detectado varias fuentes teóricas que nutren los esfuerzos de investigación de la SC. El presente trabajo intenta resumir los diferentes esfuerzos en investigación de la SC que se han hecho en México. Aunque una discusión entre tradiciones es importante, estas no constituyen camisas de fuerza y existen muchos académicos que no se suscriben plenamente a una escuela en particular y algunos no se suscriben a ninguna. De la misma manera, la mayor parte de los autores prominentes se han desarrollado a partir de la tradición original que los informó; sin embargo, es clave reconocer que se han enriquecido con sus propuestas teóricas y metodológicas. Por lo tanto, la discusión que se presenta aquí es una simplificación menos rica de lo que es la realidad. No obstante, creemos que se necesita este ejercicio, primeramente porque el

número de estudiantes y académicos que incorporan el estudio de la SC mexicana aumentan y necesitan un "mapa de la ciudad"; segundamente y más importante porque este ejercicio nos puede ayudar a ver que no solo las perspectivas diferentes añaden riqueza a la discusión, sino que también las perspectivas no son siempre mutuamente excluyentes y que se podrían obtener ganancias derivadas de diálogo adicional.

La tradición freiriana

Uno de los primeros esfuerzos de investigación de SC se puede encontrar en los años 70s cuando académicos de la Universidad de Yucatán quienes fueron influenciados por los desarrollos de McCraken y Anderson en PRA (Evaluación Participativa Rural) (Lugris, mimeo), comenzaron diferentes actividades de investigación. Siguiendo la propuesta original de Chamber en México, como sucedió en otros países, el análisis de las OSC mostró una perspectiva que entendía a la realidad como un problema de opresión y a la acción social como un mecanismo para liberarse de ella (Chambers, 1994).

Esta era en mayor medida, el enfoque de varias ONGs que producían investigaciones internas. Aunque su programa de investigación se centraba en cuestiones diferentes como metodologías para su trabajo, estudios-diagnósticos acerca de comunidades con las cuales trabajaban, reportes de acciones o impactos atribuidos; de una manera u otra llegaron a una conclusión similar, donde se encuadraba el papel de la sociedad civil como un constructo social para luchar contra la opresión.

Este programa no solo se modificó muy poco durante los 80's, sino que incluso se impulsó cuando el WRI (Instituto de Recursos Mundiales) introdujo su propia versión de la Evaluación Participativa Rural. Organizaciones como Educación Cultura y Ecología (EDUCE)[3], ANEPA (Asociación Nacional para el Estudio de Problemas Agrarios y Solidaridad con los Campesinos y Comunidades Indígenas) y el Grupo de Estudios Ambientales (GEA) produjeron investigaciones interesantes y documentaron metodologías y experiencias (Lugris, mimeo). La mayoría, sin embargo, aparte de la metodología Freiriana, poco añadieron al entendimiento de la sociedad y sus organizaciones. Más allá de estos esfuerzos aislados, no hubo más grupos o investigadores que analizaran la SC desde esta perspectiva.

3 Creada en 1992, esta ONG se centra en desarrollo humano.

La tradición Neo-Marxista

Para finales de los 80's, un grupo interesante de académicos, algunos en la academia y otros en ONGs comenzaron a trabajar con lo que puede definirse como una perspectiva que pudo haber sido influenciada por la línea de pensamiento estructurada por Marx-Gramsci acerca de la cuestión de la SC. Para ellos, la distinción entre la SC y el Estado era central en la discusión. Esto no es una sorpresa si uno analiza el ambiente político del agrietamiento del sistema corporativista y los alegatos posteriores de fraude electoral (ver Natal, 2007). Estos autores construyeron sobre algunas de las ideas principales de Marx para quienes la sociedad civil es la forma central del orden social. Siguiendo a Marx, estos autores parecieron entender que el Estado era una contradicción generada por la lucha de clases y la separación de hombres en esas clases es lo que le da al Estado su lugar aparte de la SC. Asumieron que por esa razón el Estado no es la instancia que resuelve el conflicto, pero es parte de él, porque es un producto de la contradicción de clases y una consecuencia del antagonismo social; así como porque tiende a ser controlado por la burguesía (ver Serrano, 1999: 75-78). Estos autores tienden a creer que el Estado actúa finalmente como un instrumento de dominación, que por lo tanto debe de ser superado para recuperar la capacidad de autogobierno de la sociedad, así como alcanzar una equidad (Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, 1991; Movimiento-Urbano-Popular, 1991; Puga Cisneros, 1991).

En los años subsecuentes, parece que hubo un cambio en la discusión de estas ideas que se parecía mucho a las discusiones teóricas alentadas por el trabajo de Gramsci, quién refinó el concepto Marxista de la SC a una realidad creciente y más compleja. Los autores mexicanos de este periodo parecen entender que la tarea de la sociedad civil es construir un bloque opositor hegemónico que se oponga a la burguesía y el capitalismo. Para estos autores, sin embargo, el rol no era superar al Estado, sino controlarlo (ver por ejemplo Vásquez, 1983; Vázquez Nava, 1994). También entendían que la división clásica entre propietarios y necesitados es de hecho más compleja; de la misma manera que las alianzas formadas por la pequeña burguesía, el campesinado y el proletariado originaron subclases –como Cox (1998) sugiere– o nuevos actores sociales como los llaman estos autores (Galindo Cáceres, 1987, 1988; Paré y Salazar, 1987; Beltrán Morales, 1988; Crisóstomo Molina, 1988; Fentanes Palmero, 1988). Claramente siguiendo a Gramsci, estos

autores ven dos bloques principales en la sociedad: el hegemónico y contra hegemónico; los cuales pelean sistemáticamente por la hegemonía. La SC para ellos es un elemento de super-estructura donde la confrontación ideológica se materializa y se forma el consenso. Como Gramsci, estos autores entienden que en la confrontación; sin embargo, hay una distinción entre el papel del Estado y el de la sociedad civil. Creen que es dentro de la SC que se construye el consenso; mientras que la fuerza se usa por parte del Estado burgués para mantener el *estatus quo* (Regalado, 1994).

Mas adelante, con un desarrollo más sofisticado, pero construyendo sobre esta base teórica Manuel Canto Chac propuso una metodología para el estudio de movimientos sociales que estructuran ordenadamente estas ideas dentro del contexto mexicano (Canto Chac, 1991; Muro, 1991). Para él, de hecho, las Organizaciones Cívicas (OC) en México, en las últimas décadas han mostrado una vocación creciente y renovada en cuestiones públicas. Esto significa una nueva visión de las asociaciones mismas y del rol que juegan en la sociedad (Canto, 1998: 12). En este autor podemos encontrar un enfoque muy político de las OCs como actores sociales relevantes con intereses particulares y representando proyectos nacionales diferentes. Al profundizar, para Canto, hoy es fundamental que las OCs contribuyan y complementen la acción del Estado, no como una relación tradicional corporativista sino de una re-conceptualización de la esfera pública compuesta por OCs (Canto, 1998: 13). Esa es la razón por la cual dice que, en realidad, en la red de cooperación que Messner (1999) describe es esencial que las OCs participen en los procesos de políticas públicas para poder mejorar la democracia participativa (y no pelear por la representación[4]).

Canto ha influido de manera importante en la investigación de la SC en México, no solo por la fuerza de sus ideas sino por ser el director del Centro Antonio Montesinos (CAM), el cual ha publicado diferentes materiales y libros de temas como participación civil, incidencia de las políticas públicas, ciudadanía, política social, equidad de género, entre otros (algunos de ellos trabajados por el *Equipo de Política Social* del CAM); donde el trabajo de Pilar Berrios, Alejandro Cerda, Berta Arrollo, Alfonso Pérez, Estela López, Ana María Salazar, entre muchos otros, ha sido crucial (ver Arrollo, 1996; Canto, 1998; Salazar

4 Este punto es una diferencia básica con otros autores que afirman que la SC debe tomar control del Estado.

et. al., 1999; Canto *et. al.,* 2000; Cerda y Berrios, 2003; Berrios *et. al.,* 2005; López, 2005 y López, 2006). Otra iniciativa apoyada plenamente por Canto es la Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil (REMISOC), la cual ha dirigido también. Desde 1997[5], REMISOC ha promovido la discusión académica de diversos temas de SC. Cada año desde su creación, la red organiza un seminario nacional donde los investigadores de SC se juntan a analizar la realidad del sector. Se centran principalmente en la separación (y formas de integración) entre la SC y el gobierno (y más ampliamente el Estado). La REMISOC ha producido documentos que analizan la situación política en México atendiendo especialmente a la relación entre democracia y SC (REMISOC, 2007). En 2006, esta red de investigación lanzó *Filo Crítico*, una revista virtual para publicar a algunos investigadores de SC en México.

La tradición veracruzana

Otra comprensión que se ha empezado a desarrollar paralelamente, vino de la sólida investigación hecha en el área de ciencias políticas y sociológicas de la Universidad Veracruzana. Esta comprensión, arraigada en el Instituto de Investigación Histórico-Social[6], el cual se ha convertido en el centro de muchos estudiosos interesados en el área y como una referencia obligada para las cuestiones de SC. Impulsados por el trabajo sólido de Alberto Olvera quién fue pionero de los estudios en México del área, se ha convertido en el más influyente de México y ha nutrido a muchos otros como Ernesto Isunza y Lucía Álvarez, Manuel Reyna y Martín Aguilar, entre otros que han producido trabajos de investigación clave. El grupo Veracruzana ha estado interesado principalmente en entender la relación entre sociedad civil y democracia. En particular, este grupo ha tratado de explicar cómo la explosión de la SC en México ha impactado el sistema político y como ha contribuido a la gobernabilidad democrática. Ellos han investigado extensamente las diversas formas de interacción entre Estado y sociedad civil, instituciones democráticas y procesos, participación ciudadana y más recientemente en rendición de cuentas. Podría decirse que, el grupo tiene el trabajo más avanzado en análisis teórico de SC en México y han contribuido de manera significativa a la construcción de un concepto de SC en base a la experiencia de México.

5 Año en el que se fundó.
6 Fundado en 1971.

Este grupo de investigadores viene de la línea de pensamiento encabezada por Habermas y recientemente difundida ampliamente por Cohen y Arato. Siguen a Habermas, quién pretendía entender teóricamente la SC como un principio organizacional que diferenciaba ciertos tipos de acciones y relaciones humanas de aquellas realizadas por el mercado o el Estado[7]. Resumiendo en pocas palabras, su punto de vista parte del entendimiento de las asociaciones y otras formas asociativas que requieren acción comunicativa para ser reproducidas. Ya que las instituciones son el marco, esto garantiza la reproducción sociocultural de la sociedad; la acción comunicativa es la clave para producir un cambio en el Estado o en las esferas del Mercado. Para él, el único actor individual para hacer esto era la SC dada su (a) capacidad para proponer soluciones alternativas a problemas derivados de poder y ganancia y (b) posibilidad de darle voz a la diversidad y pluralidad de diferentes grupos, vidas y culturas que conforman la sociedad[8]. Por lo tanto, él entiende que hay diferentes procesos de la integración sistémica que se cristalizan en el mercado y el Estado (Habermas, 1992). El concepto de SC de Habermas es, por consiguiente, más completo que el de Gramsci. Para Olvera (2001: 24), este entendimiento es "un esfuerzo intelectual que trató de ir más allá del Marxismo y al mismo tiempo mantener una crítica del liberalismo clásico y republicanismo". Una de las contribuciones más importantes de Habermas al debate de la SC, es que la sociedad es vista como una teoría de tres partes, teóricamente equivalentes: El Estado, el mercado y la sociedad civil. Esta idea es totalmente relevante porque sepultó la idea Marx-Gramsci de la sociedad (particularmente de la SC) contra el Estado.

Las críticas al entendimiento Habermasiano necesitan ser atendidas. Primera, uno tiene la impresión que le importaba más donde sucede la acción comunicativa pura que el espacio ideológico y los procesos a través de los cuales se forma el consenso. En segunda, parece asumir que la sociedad civil es el reino de la "racionalidad comunicativa inmaculada"; y en tercera que la SC es una totalidad, un centro que sostiene la unidad y coherencia de la estructura social (Serrano, 1999: 57). A pesar de que estas mismas críticas pueden ser hechas a muchos académicos trabajando en la sociedad civil en México, es importante asentar que el grupo Veracruzana ha mantenido una posición crítica de la sociedad, reconociendo sus contradicciones, pluralidades y conflictos. Esto pueden hacerlo a través

7 En este aspecto podemos trazar una línea desde Hegel, como hicimos con Marx y Gramsci.

8 Y este es uno de los supuestos más importantes en el concepto de SC de Habermas.

de su discusión del entendimiento de Arato y Cohen de la SC, uno de los cuales se destaca del carácter caótico y disperso del mundo asociativo.

El trabajo de Cohen y Arato de los 90's (2000) ha sido una herramienta útil y una fuerte influencia para el grupo Veracruzana. Partir del entendimiento habermasiano de la SC lo enriqueció y nos presentó un nuevo concepto. Para ellos la SC "es la esfera de interacción social entre la economía y el Estado, conformada por la esfera íntima (particularmente la familia), la esfera de las asociaciones, los movimientos sociales y los diferentes tipos de comunicación pública" (Arato y Cohen, 2000: 8)[9]. Tomando como base, la teoría de las tres esferas, podemos ver como se sobreponen. Los subgrupos mixtos resultantes, representan lo que se llama la sociedad económica y la sociedad política. A grandes rasgos, podemos decir, que dentro de la sociedad podemos ver grupos específicos que tienen el control del Estado y las relaciones económicas.

Es particularmente influyente para el grupo Veracruzana lo que Cohen y Arato piensan del papel político de la SC[10]. Los autores entienden que su propósito no es obtener el poder, o el control, sino la generación de influencia a través del asociativismo pro-democrático y mediante la discusión abierta en espacios públicos. El papel de la SC es, sin embargo, difuso y no siempre es eficaz. Por lo tanto, el papel de la sociedad-política como mediador entre el Estado y la SC es indispensable (Arato y Cohen, 2000: 9).

Siguiendo esta línea de pensamiento, Olvera entiende este concepto moderno de sociedad civil como un proceso histórico relacionado a las luchas por la democracia, y que una característica principal de la sociedad civil es su separación del Estado (Olvera, 2003).

La perspectiva del capital social

Desde finales de los 90's apareció en México otra propuesta conceptual, una que ha preferido usar los conceptos de capital social

9 Este concepto, en algunos momentos, suena muy parecido al de la SC de Hegel.

10 Ver por ejemplo, los tres elementos centrales que Olvera encuentra en el concepto de Arato y Cohen: a) Las instituciones que garantizan los derechos políticos y libertades, y los sociales y civiles; así como la libertad de asociación que permitan a las SC defenderse del Estado y el Mercado; b) El conjunto de movimientos y asociaciones que actúan en la sociedad y se encargan permanentemente de analizar, criticar, diseñar e implementar políticas públicas, y c) Una cultura política sostenida en la diversidad de espacios públicos, favoreciendo la tolerancia y el respeto mutuo e interesada en una relación crítica con el Estado y el Mercado (Olvera, 2003: 430).

y Tercer Sector para referirse a procesos específicos dentro de la sociedad civil. Los defensores de esta comprensión se adscriben al Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector (PIETS) en el Colegio Mexiquense; quienes se han concentrado en una línea clara de trabajo: el involucramiento de las OSC en el desarrollo. Fundado en 1999, el Programa se centra en el estudio de las encrucijadas entre la sociedad civil y el desarrollo, por lo tanto tiene una postura menos política y más económica. No obstante, el programa entiende al desarrollo no solo como desarrollo económico sino también social y político, como un problema de distribución y administración de recursos; ya sean tangibles e intangibles (Gabriel, 1990; Brett, 1996). Autores de esta línea entienden el desarrollo como un proceso de decisiones y como el mecanismo que informa a esas decisiones y dinámicas que permiten a los grupos e individuos expresar y ejercer sus decisiones (Grabriel, 1990). Entienden el papel de las OSC como mecanismos para expresar soluciones alternativas a las del Estado y el Mercado en administración de estos recursos, ser recursos de crédito para los pobres, nuevas formas de comercio o desarrollo de capacidades o de capital social. Para alcanzar este objetivo han propuesto un punto de vista alternativo del Tercer Sector que se aparta del más conocido de Lester Salomon[11] y que se basa en el trabajo y experiencia de autores europeos (ver Mochi, 2001; Chávez, 2005).

El PIETS ha promovido varios proyectos de investigación cuyo punto focal es el estudio del capital social en varias formas y perspectivas, como: la política social y su relación con las OSC; el estudio de problemas organizacionales de organizaciones basadas en la comunidad; el papel del microcrédito y organizaciones de asistencia; sus contribución al empleo; y la relación de las OSC con la política social. El programa organiza el Observador Nacional de Sociedad Civil, la Red Nacional para la Investigación del Tercer Sector, el

11 Salomon condujo una gran investigación acerca del estado 'real' de la SC en un gran número de países. Argumentó que debido a la contaminación del término SC, ha preferido usar la noción de Tercer Sector (TS). El grupo PIETS; sin embargo, se ha desprendido de la perspectiva de Salomon y se han opuesto firmemente a los resultados de este estudio en México que posicionan al país en un nivel muy bajo de participación. Creen que estos resultados son consecuencia de un criterio de medición malicioso, el cual limita el estudio a organizaciones de tipo americano. Para Salomon (1999) hay cinco características principales de las asociaciones del TS: 1) Son organizaciones: Tienen estructura y presencia institucional. Esto significa que tienen características de organización formal; 2) Son privadas: Existen institucionalmente fuera del Estado; 3) No distribuyen beneficios: No generan utilidades para los accionistas o los miembros; 4) Son autónomas: Controlan sus propias actividades, 5) Cuentan con participación voluntaria: Su afiliación no se impone legalmente y tiene contribuciones voluntarias.

Seminario Permanente para el Estudio de Organizaciones Civiles, y publica la Serie de Documentos de Trabajo y los Documentos de Discusión acerca del Tercer Sector.

La propuesta de estos autores está influenciada en gran medida por algunos aspectos de la tradición liberal que se fundamentan en las ideas de Locke y particularmente en las de Tocqueville; aunque han sido también críticos de ciertas cuestiones que desde el punto de vista liberal limitan el entendimiento de la SC (Natal, por publicarse). Entienden que el Estado es una necesidad ya que los individuos no son totalmente racionales y que la tarea política de la SC es monitorear al Estado y su función es garantizar la provisión de bienes comunes. Para estos autores, las organizaciones como sindicatos, movimientos sociales, grupos de presión y otros son actores sociales y parte de la SC en la medida en que trabajan en la construcción de bienes comunes. Siguiendo a Tocqueville la mayor parte de estos autores entienden que los tres elementos centrales de la SC son: la comunidad que entienden como redes de reciprocidad, normas (una versión actualizada de la religión de Tocqueville) y relaciones de asociación.

La mayoría de estos autores creen que el concepto de TS se creó contra la extensión de los poderes del Estado en cuestiones sociales y entienden que la acción civil voluntaria, tanto económica como política, es la ruta hacia una problemática social cada vez más compleja que ninguno de los otros sectores puede atender. Algunos de estos autores creen que un Estado reducido debe fomentar la participación del TS en el mercado, producción, lucha contra el desempleo y resolver (o contribuir a resolver) algunas deficiencias sociales como la pobreza.

El enfoque del TS ha, por lo tanto, puesto especial atención en la capacidad que tienen las OSC de maximizar recursos sociales, económicos y políticos. Al hacer esto, han sacado a la luz algunas organizaciones que habían permanecido invisibles para los investigadores y planeadores de políticas en México, tales como: organizaciones rurales basadas en la comunidad, fundaciones comunitarias, microcréditos y organizaciones de asistencia; así como los procesos de: capacitación de mano de obra desempleada, generación local de capital social, entre otros.

Hasta recientemente, estos autores han ignorado aspectos importantes de la relación TS-Estado, así como el impacto de sus

actividades en la transformación del espacio público y su incidencia en la construcción de la democracia. Además de las limitaciones conceptuales del término de TS, estos autores reconocen completamente que han ligado parte de su trabajo con otras cuestiones más amplias de la SC como transparencia, rendición de cuentas, gobernancia y la capacidad de las organizaciones sociales para influir en la creación de políticas.

El enfoque filantrópico

Paralelamente, un entendimiento diferente de la sociedad empezó a desarrollarse, aquel del Centro para la Filantropía que apareció a finales de los 60's como una organización de segundo piso dedicada a interconectar, representar y fomentar ONGs. Desde su fundación el CEMEFI ha sido entre otras cosas, el actor más importante para el lanzamiento de Fundaciones Comunitarias y tiene la intención de acercar a las Fundaciones Corporativas a las 'causas sociales reales'; además ha tratado de llamar la atención hacia el Voluntariado y Responsabilidad Social Corporativa.

En términos de investigación, CEMEFI ha sido pionero en el estudio de ciertos actores que para la mayor parte de la academia han permanecido invisibles o que ideológicamente no eran objeto de estudio. Esta organización realizó el primer estudio de Fundaciones en México (Fernández, 1994), concertaron el estudio de John Hopkins en México por Gustavo Verduzco, el estudio CIVICUS de Isabel Verduzco; el primer estudio de Organizaciones de Subvención de Alejandro Natal (en 2002a); y ha impulsado decisivamente el primer gran estudio de Voluntariado en México por Jacqueline Rivas (de 2005 a 2007). La investigación del CEMEFI se ha inclinado hacia el lado de las organizaciones de financiación y de financiamiento; que están comúnmente más cerca del mundo empresarial.

Aunque la mayor parte de los estudios han sido realizados fuera de la organización, el entendimiento del CEMEFI acerca de la sociedad civil ha sido desde el principio una cuestión de contienda. El entendimiento de la sociedad civil del CEMEFI se parece a aquel de la tradición *iusnaturalist*[12], que posteriormente en el siglo XIX transfirió el progreso

12 Originalmente la tradición *iusnaturalist*, nacida a finales del siglo XVII, involucraba una serie de instituciones fuera del Estado que incluía al mercado capitalista incipiente y sus instituciones, diferentes congregaciones protestantes, asociaciones públicas y privadas, partidos políticos y la opinión pública (Alexander, 2000: 699).

democrático y valores cooperativos del antiguo concepto al Mercado (Alexander, 2000). Cerca de esta tradición, el CEMEFI entiende que los hombres de negocios, como individuos, son parte de la sociedad civil. En el mismo tenor, basándose en las ideas de Responsabilidad Social Corporativa, el CEMEFI trajo la idea de que las corporaciones, cuando actúan socialmente, pueden ser puestas –al menos en parte– dentro de la esfera de la sociedad civil. Estas dos cuestiones dentro del entendimiento del CEMEFI de la sociedad civil han sido sometidas a un debate académico intenso.

Reconociendo la importancia de la sostenibilidad económica, recientemente, Michael Layton en el ITAM ha comenzado a trabajar con el ENAFI (Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil). Este ha sido un trabajo impresionante que está iluminando muchas áreas grises de la financiación de la sociedad civil en México.

Otras perspectivas emergentes

Los párrafos anteriores tienen la intención de presentar algunas de las perspectivas y avances que se han hecho en términos de investigación de las OSC en México. Estos; sin embargo, no pretenden ser exhaustivos ya que muchas discusiones han surgido, especialmente en los últimos años. Hay un evento que ha dado a conocer a un vasto número de autores: el Seminario Nacional de Investigaciones del Tercer Sector, una gran Conferencia que año con año trae estudiantes y académicos de todo el país para discutir su trabajo actual. El Seminario se promovió gracias al trabajo intenso de Jackie Rivas quién desde el CEMEFI juntó en 2001 a la UNAM, el Colegio Mexiquense, al ITAM y a otras organizaciones interesadas en el área. Después de cinco años, el seminario está respaldado por 17 organizaciones de investigación.

A pesar de los importantes avances que han tenido estas escuelas, tradiciones y puntos de vista en materia de estudios de sociedad civil en México, todavía hay muchas áreas que urgentemente necesitan más atención. Este es el objeto de la siguiente sección.

III. Oportunidades de Investigación

A partir del análisis realizado en la tercera parte del presente trabajo, uno puede ver que hay algunos problemas con los puntos de vista existentes de la sociedad civil en México.

Uno de los problemas que la mayor parte de los estudios actuales comparten es su tendencia urbana. La sociedad civil rural mexicana es todavía tierra incógnita y no hay prácticamente nada de información disponible. Excepto por estudios recientes emergentes, conocemos muy poco acerca del tipo de organizaciones, redes locales y mecanismos para influenciar la opinión pública o ejercer influencia sobre actores regionales usados en el campo (Natal, 2006). Estos estudios muestran que la mayor parte de las organizaciones son organizaciones campesinas auto-gestionadas, débiles y dependientes de financiamiento gubernamental y a las que les faltan recursos humanos. Movimientos sociales en el interior han crecido de manera dispersa y se han atomizado temporalmente; y con excepción de la literatura Zapatista muy pocos los han estudiado. La SC mexicana rural es aún un área a descubrir.

Como muestra el análisis previo hay una necesidad urgente de muchos tipos de datos para dar cuenta de la complejidad del sector. Un avance es el estudio Hopkins del "tamaño del sector" en México. No obstante, el estudio tiene una serie de problemas ya que no considera distintas variables clave, por ejemplo, que muchas OSC Mexicanas prefieren pasar un poco desapercibidas y por lo tanto no se registran oficialmente.

Otra necesidad urgente en México es tener una idea más clara de que significa la participación de la SC. El papel central que juega la SC abre espacios sin precedente en administración pública. Los ciudadanos ahora participan en toda clase de comités, juntas de consultoría, institutos, agencias ciudada-*nizadas* y en toda clase de mecanismos de participación para la toma de decisiones y administración. Sin embargo, necesitamos saber cómo este involucramiento mejora la administración pública, que tan representativos y eficientes son y a quién estos ciudadanos verdaderamente tienen que rendir cuentas. Dado que muchos de estos mecanismos son estructuras co-gubernamentales (Ackerman, 2004), hay una necesidad urgente de entender más acerca de estos límites entre el Estado y la SC. En la administración pública mexicana post-PRI, existen algunas estructuras que son híbridas y que aunque formalmente forman parte del gobierno son controladas por los ciudadanos. Agencias tan variadas como el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Universidades públicas, y la Junta Nacional de Transparencia y áreas naturales protegidas, entre otras, tienen ciudadanos que participan activamente en ellas. En muchas áreas esto ha creado tensiones ya que las atribuciones y responsabilidades se entienden de manera diferente.

El interés que muestran los nuevos gobiernos democráticos en incrementar la participación ciudadana y ver al liderazgo de la SC como una fuente de fuerza de trabajo especializada, no es solamente el resultado de la necesidad de tener una base social sino de también tener la aprobación de agencias internacionales que creen en las nuevas ideas de administración pública. Aunque esto es positivo, también es un área que necesita exploración adicional ya que es importante saber cómo las élites políticas se renuevan y como los intereses de la sociedad se convierten en los del gobierno.

Otra área que necesita atención es saber cómo los cambios dentro del Estado han generado diferentes políticas públicas o cómo los proyectos políticos han influenciado la evolución de la Sociedad Civil (Guadarrama, 2000; Olvera, s/f, son algunas de las excepciones).

Otra área que ha sido ignorada por la mayor parte de los autores es cómo los cambios del gobierno han abierto nuevos campos de exploración o acción en las OSC. De manera similar, aunque hay un consenso general acerca del importante papel que las OSC han tenido en la construcción de la democracia, pocos estudios han analizado en realidad las maneras a través de las cuales este impacto puede ser observado. Además, aunque la mayoría de los autores insisten en la importancia de la SC en el futuro de México, poco se ha discutido acerca de la manera en que estas organizaciones pueden participar en realidad, y nada acerca de cómo pueden influenciar, modificar o probar políticas. Pese a que, la mayoría de los autores coinciden en que las relaciones Estado-OSC es un tema medular, pocos analizan más a fondo esta relación.

En este mismo sentido, a pesar de la importancia y el reconocimiento creciente del sector, se reconoce ampliamente que hay muy pocos datos confiables acerca del número de OSC, sus prácticas, financiamientos y otra información que se necesita mucho[13].

IV. Conclusiones

Originalmente, este trabajo proponía plantear que en el caso de México hay diferentes escuelas y tradiciones para estudiar la SC. Por lo tanto, se presentaron las tradiciones Freirianas y Neo Marxistas

13 Hay tres esfuerzos principales para crear un banco de datos, pero todos presentan serias deficiencias. La base de datos del Centro Mexicano para la Filantropía; El Sistema de Información de Organizaciones Sociales (SIOS) del Instituto Nacional de Desarrollo (INDESOL) y la base de datos de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa (UAM-I).

para quienes el punto central en la relación sociedad-Estado es que es una reflexión de un conflicto entre dos bloques fundamentales: uno hegemónico y otro contra-hegemónico. Se argumenta como éstos, tomando en cuenta la tesis de Gramsci, podrían claramente explicar el contexto de expresión y explicación cuando el régimen autoritario del PRI prevalecía; y como en un nuevo contexto de democracia y libertades civiles ampliadas, estos autores han ajustado sus explicaciones a grupos emergentes en contradicción que verdaderamente todavía representan los intereses y maneras exclusivas de construir el futuro. También se discutió como la escuela Veracruzana entiende que la sociedad civil es una esfera compleja y contradictoria donde diferentes organizaciones y esfuerzos colectivos variados defienden diferentes proyectos políticos y de desarrollo. No obstante, creemos que sus defensores se enfrentan a dos retos principales: el primero con su creencia que la SC tiene *per se* un buen valor y el segundo con el hecho de que el número de actores sociales y procesos económicos que nacen día a día en el campo de la SC no pueden ser estudiados con una teoría que eminentemente se usa para el estudio de la democracia. También se argumentó que el enfoque del CEMEFI es probablemente el más limitado, hasta ahora, y que van a tener que aceptar una serie particular de valores y prácticas dentro de una sociedad. Finalmente, reconocemos que el enfoque de capital social en México que se ha concentrado más en la contribución económica de algunos sectores de la SC, no ha admitido la falta de contenido político y la separación del concepto político del concepto que implica; aquellos que trabajan dentro de esta línea de investigación tienen mucho trabajo que hacer más adelante.

También se discutió aquí antes, que aparte de sus avances importantes, ninguna de estas escuelas, enfoques o puntos de vista tienen un conocimiento perfecto y no pueden explicar la realidad del ambiente cambiante y la dispersión de la sociedad mexicana. Estamos seguros que en la encrucijada que la Sociedad Civil mexicana se encuentra, todos estos enfoques podrían nutrirse unos a otros y complementarse significativamente. Un intercambio de ideas e investigación conjunta podría ser muy útil para entender mejor la SC mexicana, y –como hemos observado– algunas oportunidades para una investigación futura de esta naturaleza se podría concentrar en la discusión de la existencia de la sociedad civil rural, sus especificidades, el papel de los ciudadanos dentro de las nuevas estructuras gubernamentales, el involucramiento de las élites políticas en la SC y los mecanismos a través de los cuales los intereses de la sociedad

se convierten en los del gobierno; que cambios en el gobierno han abierto nuevos campos de exploración o acción en las OSC.

Estas y otras posibilidades de investigación transversal pueden ayudarnos a encontrar en la esfera académica algunas respuestas al crecimiento y fortalecimiento de la SC en México, así como desarrollar alternativas a muchos de sus problemas actuales. La tarea es crear los vínculos académicos que nos ayuden a mejorar la calidad y la profundidad de la investigación de la SC e intensificar la discusión académica en esta disciplina particularmente importante.

Bibliografía

Ackerman, John (2004), "Co-Governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'", *World Development*, Vol. 32, No. 3, pp. 447-463.

Aguilar, Luis, *et. al.* (1994), Sociedad civil: organizaciones no gubernamentales: transición a la democracia. México, Miguel Ángel Porrúa.

Alexander, Jeffrey (2000), "Sociedad civil", en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser Liwerant, *et. al.*, *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 699-704.

Alonso Jorge, coord.; pról. Pablo González Casanova (1986), Los movimientos sociales en el Valle de México. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Arato, Andrew y Cohen, Jean (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.

Arditi, Benjamín (2004), "Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 66, No. 1, pp. 1-21.

Arrollo, María Berta (1996), *Profetas para un nuevo mundo Memoria de martirio en América Latina*, México, Ed. CAM-SICSA, pp. 504.

Beltrán Morales, J. d. L. (1988), Organización social del trabajo y salud obrera: El caso de la cuadrilla de perforación petrolera en Naranjos, Ver., Xalapa, Universidad Veracruzana.

Berrios Navarro, Pilar; Cerda García Alejandro; Hernández López, Horacio; León Pérez Alfonso; Méndez Tirado, Regina y Salazar Sánchez, Ana María (2005), *Participación Ciudadana en el desarrollo y la Política Social de México.* México, Ed. CAM, pp. 166.

Brett, E. A. (1996), 'The Participatory Principle in Development Projects: the Costs and Benefits of Co-operation.' *Public Administration and Development*, Vol. 16, pp. 5-19.

Cadena Roa, Jorge (2004), Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy. México, UNAM.

Canto Chac, M. (1991), El estudio de los movimientos sociales: teoría y método. Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán.

Canto Chac, Manuel (1998), "Las organizaciones civiles en la transición", en Manuel Canto Chac (coord.) *Las organizaciones civiles en la transición, programa de análisis de la realidad y alternativas*. México, Red de Centros y Organismos Ecuménicos de Latinoamérica y el Caribe, pp. 1-22.

Canto Chac, Manuel; Castro Soto, Oscar A.; De la Rosa Rodríguez, José Javier; Salazar Sánchez, Ana María y Ángeles Juárez, Araceli, *Equipo de Política Social* (2000), *Análisis del Ramo 20, Programa de Desarrollo Social,* Cuadernos de Política Social, No. 7, México, Ed. CAM, pp. 54.

Cerda García, Alejandro y Berrios Navarro, María del Pilar, *Equipo de Política Social* (2003), *La Política Social en la Ciudad de México 2000-2003,* Cuadernos de Política Social, No. 9, México, Ed. CAM, pp. 36.

Chambers, R. (1994), 'The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal'; 'Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of Experience, and Participatory Rural Appraisal (PRA): Challenges, Potentials and Paradigm'. *World Development*, Vol. 22, No. 7, pp. 953-69; Vol. 22, No. 9, pp. 1253-68; Vol. 22, No. 10, pp. 1437-54.

Chávez Becker, Carlos (2005), "Sociedad Civil y Tercer Sector, dentro de la discusión del segundo circuito de la política" en B. Arditi (ed.), *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones*, UNAM-Anthropos, pp. 45-70.

Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (1991), Nuestra palabra: el fraude electoral de 1991 y la participación ciudadana en la lucha por la democracia. México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.

Cox, Robert (1998), "Gramsci y la cuestión de la sociedad civil a fines del siglo xx", en Dora Kanonssi (comp.) *Estudios gramscianos hoy*. México, Plaza y Valdés, pp. 129-156.

Crisóstomo Molina, V. (1988), El trabajo social en la organización de grupos de trabajo en comunidades rurales, Minatitlán, Universidad Veracruzana.

Durston, John; trad. Antonieta S. de Hope (1992), Organización social de los mercados campesinos en el centro de Michoacán. México, Dirección General de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Nacional Indigenista.

Fentanes Palmero, A. (1988), La intervención de la trabajadora social en la organización y el bienestar del desarrollo de la comunidad rural de Joachin, Municipio de Chacaltianguis, Veracruz, México, Universidad Veracruzana.

Fernández, Rosa María (1994), *Perfil de las fundaciones en México*. México, CEMEFI.

Fernández Santillán, José (2003), *El despertar de la sociedad civil: una perspectiva histórica*. México, Editorial Océano.

Gabriel, T. (1991), *The human factor in rural development.* London: Belhaven Press.

Galindo Cáceres, J. (1987), Organización social y comunicación. México, Premia.

Galindo Cáceres, J. (1988), Leer lo social: apuntes sobre comunicación y organización. México, Universidad de Colima.

González Montes, Soledad coord. (1999), Las organizaciones no gubernamentales mexicanas y la salud reproductiva. México, El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, Programa Salud Reproductiva y Sociedad.

Grammont, H. C. coord. (1996), Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano. México, Plaza y Valdés.

Guadarrama, Gloria (2000), Procesos de articulación de vínculos entre el Estado y las organizaciones civiles: El caso de la asistencia social en el Estado de México. Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense, A.C.

Habermas, Jürgen (1992), Debate sobre el socialismo. Costa Rica, FLACSO.

Jelin, E. (1994), Ciudadanía emergente o exclusión: movimientos sociales y ONGS en los años noventa. México, UNAM.

López Deloya, María Estela (2005), *Construcción participativa de agendas comunitarias para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.* México, Ed. CAM, pp. 96.

López Deloya, María Estela (sistematización) *Equipo de Desarrollo Social* (2006), *Experiencia de empoderamiento con mujeres en comunidades rurales. Sistematización de la experiencia de intervención social 2000-2006.* México, Ed. CAM, pp. 201.

Loría Saviñón, Cecilia (2003), La participación ciudadana y la sustentabilidad democrática de la política social. México, SEDESOL.

Lugrís, Jorge (unpublished), ¿Nos Evaluamos o Nos Evalúan? Seguimiento y Evaluación Participativos en Yucatán (México), Tesis de Maestría Instituto Mora y Universidad Rey Juan Carlos, 2020.

Martínez-Chavarría, S. (1972), Los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales. México, PRI.

Méndez, José Luis coord. (1998), Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica. México, Academia Mexicana de Investigaciones en Políticas Públicas-ISTR; Miguel Ángel Porrúa.

Merino, M. (1994), 'Some dilemmas of decentralization in Mexico'. *Conference given at the House of Latin America*. London, November.

Messner, Dirk (1999), "Del Estado céntrico a la sociedad de redes". Nuevas exigencias a la coordinación social", en Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés (coords.) *Reforma del Estado y Coordinación Social*. México, Plaza y Valdés e IIS-UNAM, pp. 77-121.

Mochi, O. P. (2001), 'Las organizaciones de la sociedad civil y las ciencias sociales. Su configuración en América Latina', *Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector,* No. 16, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense.

Movimiento-Urbano-Popular, A. N. d. (1991), La acción ciudadana ante las emergencias sísmicas: alternativas de organización y participación de la ciudadanía para la protección civil en la Ciudad de México. México, Unión de Vecinos y Damnificados.

Moya, Xavier, (unpublished), Ganando espacios: Las metodologías participativas en México, in process.

Muro, M., Manuel Canto Chac, coord. (1991), El estudio de los movimientos sociales: Teoría y Método. México, El Colegio de Michoacán-Universidad Autónoma Metropolitana.

Natal, Alejandro (2002), 'Recursos privados para fines públicos: Las instituciones donantes mexicanas: Mitos y realidades'. México, CEMEFI-El Colegio Mexiquense.

_____ (2006), 'Cosméticos Naturales de Mazunte: una empresa comunitaria de éxito (estudio de caso)', *Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector,* No. 35, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense.

_____ (2007), 'Overview paper from the Mexican life-work histories', *Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector,* No. 38, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense. (Cuaderno de Investigación).

_____ (2007), 'Intersectoral crossings: civil society leaders and Non-governmental public action from the inside', *Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector,* No. 40, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense. (Cuaderno de Investigación).

Natal, Alejandro y González T. (2002), 'La participación de la sociedad civil en procesos de integración comercial: El caso del ALCA en México', *Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector,* No. 18,

Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense.

Olvera, Alberto J. coord. (1999c), La sociedad civil de la teoría a la realidad. México, El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos.

_____ (2000c), Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico. Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense, A.C.; Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector.

_____ (2001a) Movimientos sociales prodemocrático, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica. México, Universidad Veracruzana.

_____ (2001b), Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto. Cuadernos de la Sociedad Civil, Vol. 1, México, Universidad Veracruzana.

_____ (2003), Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México. México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Veracruzana.

_____ (undated), Civil Society and political transition in Mexico. Mimeo.

Paré, Luisa; Juárez G. Irma y Salazar, Gilda (1987), Caña brava: trabajo y organización social entre los cortadores de caña. México, UAM-Azcapotzalco-UNAM.

Puga Cisneros, A. (1991), Gobierno, democracia y participación ciudadana en el D.F.: del terremoto a la consulta popular, 1985-1987. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Quero Morgan (2001), 'Sociedad civil y gobernabilidad en Morelos', Cuadernos de la Sociedad Civil, No. 3, México, Universidad Veracruzana.

Regalado, J. (1994), La lucha por la vivienda en Guadalajara. Historia, política y organización social (1980-1990). México, Universidad de Guadalajara.

REMISOC (2007), "Seminarios y publicaciones", en http://www.remisoc.org.mx/, consultado en mayo de 2007.

Roitter, Mario (2004), "El Tercer Sector como representación topográfica de la sociedad civil", en Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas, FACES, Universidad central de Venezuela, pp. 17-32.

Ruiz de Chávez y Salazar, S. (1944), La sociedad civil en el derecho mexicano. México, S.E.

Salamon, Lester, *et. al*. (1999), La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo. Madrid, Fundación BBVA.

Salazar Sánchez, Ana maría; Santamaría Monjaraz, Beatriz y De la Rosa, José Javier, *Equipo Política Social* (1999), *Participación Ciudadana,* Cuadernos de Política Social, No. 4, México, Ed. CAM, pp. 44.

San Juan, Carlos (2001c), Ciudad de México: Instituciones y sociedad civil experiencias de una ciudad en transición. México, Universidad Veracruzana.

Serrano, Enrique (1999), "Modernidad y sociedad civil", en Alberto Olvera (coord.). La sociedad civil. De la teoría a la realidad. México, El Colegio de México, pp. 55-81.

Vásquez, H. (1983), La organización social del trabajo y la reproducción social de los campesinos del municipio de Salina Cruz, Oaxaca. México, UNAM.

Vázquez Nava, M. E., *et. al.* (1994), Participación ciudadana y control social. México Miguel Ángel Porrúa.

Zazueta Villegas, Ricardo (2003), *Participación ciudadana: la democracia de todos los días*. México, Porrúa-Universidad Anáhuac-Facultad de Derecho.

Ziccardi, Alicia (coord.) (2004), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales-Consejo Mexicano de Ciencias Sociales-Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Revista de Administración Pública

INAP

Jorge Mora Alfaro, El sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local. San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de Costa Rica, 2009, 180 p.

Armando Hernández

El texto analiza el proceso de descentralización en Costa Rica, haciendo primero la advertencia de que lo que presenta en su obra no ha sido un proceso elaborado sistemáticamente con tal propósito, ya que menciona algunas reformas o cambios que se han dado sin la intención primordial de transitar o iniciar un "proceso de descentralización previamente establecido o pactado con los diversos actores políticos y sociales".

Quienes están interesados en el tema y no han tenido un acercamiento con antelación, encontrarán, de una manera estructurada y accesible, un análisis del proceso de descentralización, abordado desde el punto de vista histórico y que incorpora los últimos acontecimientos que se han efectuado en Costa Rica. Permite al lector identificar elementos teóricos sumamente valiosos que han coadyuvado a continuar avanzando el proceso y que han sido incorporados en términos jurídicos y/o administrativos en el caso de Costa Rica.

El autor señala que los procesos de centralización y descentralización responden a los acontecimientos locales según el momento histórico de que se trate, por lo cual "vencer a las resistencias locales llevó a la centralización del poder, eliminando o limitando el gobierno municipal, alrededor del cual giraba el poder de las élites locales". En este sentido, el proceso de descentralización, responde a una necesidad de Estado, para ser más eficiente y eficaz en sus principales funciones, satisfacer las demandas, atender la insatisfacción ante la forma de gobernar y reestudiar la separación de la sociedad con el Estado. Por lo anterior, es necesario no sólo modificar la forma de

ejercer el poder, sino la manera de incorporar a actores sociales, que permitirán que una vez efectuados dichos cambios se consoliden y, a su vez, sean la base de otros nuevos esfuerzos por avanzar en dicha materia.

Mora Alfaro pone en el centro de su planteamiento, no sólo el proceso de descentralización, sino la problemática que enfrentan los municipios debido a problemas de pobreza, desempleo y los desequilibrios regionales que vuelven aún más complejo el proceso de descentralización (un tema muy estudiado en México y que representa un desafío que no ha sido abordado con mayor fuerza en el país y cada seis años se retoma retóricamente, que lejos de establecer bases sólidas para su discusión y análisis, se pierde entre la demagogia de la clase política, sin avances palpables).

La descentralización no es un movimiento ni lleva una dinámica de desincorporación, sino que es multifactorial y en ella se registran movimientos ascendentes y descendentes, estableciendo que los procesos actuales de descentralización ocurren mediante movimientos simultáneos y combinados, en algunos casos contrapuestos y en otros complementarios, cuyas dinámicas confluyen en el desmonte paulatino de estructuras centralizadas del Estado y en la adopción, por parte de las municipalidades, sus asociaciones y los actores locales, públicos y privados, de las competencias y los recursos económicos y de poder requeridos para impulsar procesos de desarrollo municipal y territorial a partir de las condiciones endógenas. Asimismo, se toman decisiones desde los gobiernos, los parlamentos y las instancias judiciales, dirigidas en el mismo sentido, las cuales crean condiciones propicias para el impulso de los procesos descentralizadores, de suyo complejos y contradictorios.

El autor denomina estos procesos “movimientos ascendentes y descendentes de descentralización”, alrededor de los cuales gira una significativa gama de actores institucionales, de la sociedad civil, y aquellos que tienen un pie en el ámbito estatal y otro en el ámbito no estatal, como es el caso de los partidos y las élites políticas, al igual que las asociaciones que actúan a escala local y a escala nacional, como es el caso de las asociaciones nacionales de municipalidades.

En la segunda parte del libro, Mora Alfaro aborda la descentralización a partir de las reformas al marco jurídico constitucional, que se han realizado principalmente a partir de la década de los años 90,

donde destaca que los municipios son entes públicos territoriales y están dotados de autonomía, fijando sus alcances en los campos de la "autonomía política, la normativa, la tributaria y la administrativa". Esta sentencia muestra uno de los más importantes avances en materia de autonomía municipal, que mantiene el proceso de descentralización por un lado y, por el otro, fortalece las facultades y atribuciones de los municipios en el ámbito jurídico, político y económico.

El proceso de descentralización en Costa Rica fue acompañado de una serie de reformas que contribuyeron a fortalecer la gestión y financiamiento de los municipios; aunque en una subsecuente etapa éstas han sido detenidas, no es posible ignorar el valor de los alcances de dichas reformas.

Llama la atención que habiendo logrado una reforma trascendental (la reforma al artículo 170 de la Constitución Política), que consiste en transferir una suma no inferior al 10 por ciento de los ingresos ordinarios de la República a las municipalidades, constituyó una medida de gran trascendencia en el sinuoso proceso seguido por la descentralización en el país. El gradual traslado de competencias y recursos financieros al gobierno municipal acordado en esta reforma, es un avance político en el camino de transferir potestades a las municipalidades. Sin embargo, esta decisión continúa frenada y no ha logrado el acuerdo parlamentario requerido para su puesta en práctica. La falta de acuerdo político, es un rasgo que distingue a las clases políticas de Latinoamérica.

Finalmente, como parte trascendental para fortalecer las capacidades municipales, Mora Alfaro, propone redimensionar la capacitación tradicional con un nuevo enfoque que ha denominado Capacitación Municipal Participativa (CMP), en la cual sobresalen rasgos como la capacitación como un proceso de educación continua que elevaría la calidad de los recursos humanos y contribuiría al fortalecimiento de los gobiernos locales, la incorporación de la experiencia y conocimientos de los empleados de la administración local. Los procesos de capacitación toman en cuenta el diseño y ejecución, así como la amplia diversidad característica de los gobiernos locales, y las necesidades y competencias particulares de los diversos componentes de la organización institucional municipal.

En este sentido, la obra tiene un enfoque donde se privilegia a los recursos humanos de la administración local, pues "las propias

municipalidades comprenden la importancia de los procesos de formación como un elemento sustancial para el fortalecimiento de los gobiernos locales y para la creación de las condiciones requeridas para impulsar los procesos de descentralización."

En la medida de que los gobiernos locales cuenten con las capacidades necesarias para responder a las demandas de la población asentada en su territorio y tengan las competencias para elevar la calidad de sus servicios públicos, tendrán mayores posibilidades para promover procesos ascendentes de descentralización y mejores condiciones para gestionar el traslado de las competencias procuradas para su evolución en gobiernos municipales vigorosos y en capacidad de fortalecer la democracia y el desarrollo económico, social, ambiental y cultural, en un marco de equidad y sostenibilidad territorial.

Revista de Administración Pública

INAP

Maurizio Fioravanti. Constitución de la antigüedad a nuestros días. Madrid, Trotta, 2007. 170 p.

Carlos F. Matute González

"No resulta sencillo decir en pocas palabras a qué puede atenerse el lector de este volumen" (p. 11). Empiezo esta reseña crítica de la parte tercera del libro citado por el temor a sólo repetir lo que el propio autor afirma en su prólogo y me adhiero al juicio que hace de su contenido "el libro ilustra una serie, históricamente definida, de doctrinas constitucionales, es decir, de doctrinas que en distintas épocas han tomado la constitución como objeto propio, entendida ésta como ordenamiento general de las relaciones sociales y políticas" (p. 11).

Como lector encontré eso y mucho más. En un estilo alejado de las historias oficiales, Fioravanti logra contextualizar las ideas y sin reconstruir fuertes relaciones de continuidad entre las mismas ni destacar rupturas profundas, con lo que el texto tiene la frescura de la diversidad de las ideas y en su recorrido se viven las disputas ideológicas, que magistralmente ubican en un tiempo histórico preciso. Esta virtud convierte al mapa ideológico que pone a disposición del lector en una inigualable guía de viaje por el mundo de la historia de lo político, el Estado y la Constitución hasta las democracias constitucionales de Europa en la segunda mitad del siglo XX, en el que Fioravanti concluye que la legalidad que sostienen estos regímenes políticos, ya no buscan la subversión del orden establecido por un poder constituyente radical de ascendencia rousseauniana ni propugna por una negociación incesante y sin fin ni destino determinado entre las fuerzas sociales y políticas (p. 163).

El momento del viaje político en que vivimos, según Fioravanti, es una legalidad constitucional emancipada del dominio del poder constituyente soberano, pero que no renuncia a dotar de significado

y grandes objetivos de fondo a las democracias contemporáneas. El propósito principal del capítulo sobre la modernidad es mostrar las raíces de los valores culturales de occidente que complementan el concepto formal de Estado de derecho y que explican el surgimiento de lo que se conoce como Estado constitucional de derecho, en el que las valoraciones políticas y sociales subsisten en un equilibrio entre la legalidad y el mito democrático revolucionario con el fin de garantizar los derechos de los individuos (p. 164).

Fioravanti expone cómo en cuatro siglos el mundo occidental moderno transita de la propuesta absolutista de la soberanía a una propuesta de pluralidad globalizadora similar a la existente en la Edad Media, en la que convivían fuerzas regionales aliadas con actores supranacionales que se confrontaban con el naciente Estado nacional. Destaca que una diferencia del Medievo con la actualidad es que la pluralidad se presenta dentro de un proceso de decadencia y crisis del Estado nacional y como una reacción a la gran ruptura entre la democracia y el constitucionalismo. El hombre ahora advierte los peligros que representan los extremos de la Modernidad, en los cuales las ideas expresadas conforme a sus últimas consecuencias lógicas-formales se confrontan e incluso destruyen o anulan.

Una hipótesis atractiva que contiene el libro es que al igual que en los comienzos del Estado, en la actualidad hay una reticencia a discutir ampliamente sobre la titularidad de la potestad pública y los entes soberanos se multiplican con una velocidad inversamente proporcional a la disminución de su poder en beneficio de centros supraestatales. Los Estados nacionales más integrados y capaces de imponer un orden en un territorio determinado reconocen con mayor frecuencia derechos autonómicos de culturas indígenas, minorías y migrantes, que de alguna manera minan su otrora supremacía absoluta derivada del concepto bodiano de soberanía.

La propuesta atractiva de un poder absoluto y perpetuo marca, como si fuera un sello de agua, la mentalidad moderna y es paralela a la creciente voluntad de dominar a la naturaleza. Ambos rasgos de esta forma de pensar y de vivir son la explicación de los “grandes” pasos de la humanidad, que se pueden sintetizar en el descubrimiento de América y la conquista del espacio, pero también son el origen de la exterminación masiva de seres humanos y la concentración de la riqueza en pocas manos. De ahí que el autor defienda que en la democracia constitucional hay una aspiración a lograr el justo equilibrio el principio democrático, que es el principal motor de la voluntad de

una sociedad, y los límites de la política contenida en la intención de atribuir una fuerza normativa a la Constitución (p. 163).

En ese sentido, Fioravanti comienza el viaje por la historia política de la modernidad con la necesidad de "individualizar un núcleo rígido e inflexible, sustraído por su naturaleza a la fuerza corrosiva del intercambio, de lo pactado" (p. 77), para explicar la justificación del surgimiento del poder Estatal, que rápidamente se convirtió en una estrategia de los grupos dominantes para imponer un orden, cada vez más fuerte y extenso, que ahogó las diferencias regionales e impuso una forma de acumulación de capital en beneficio de los intereses nacionales. Sin esta concentración de poder y recursos no es explicable la expansión del Estado moderno europeo.

De ahí que la historia de las ideas que relata Fioravanti comienza con Bodin y continúa con la expresión más difundida del poder soberano, que es la de Hobbes, quien logra vincular a los individuos y a la sociedad a través de un pacto con el poder político concentrado, que identifica como el Leviatán. Desde entonces el poder absoluto reclama un origen democrático, argumentando que tiene su justificación en un acuerdo de voluntades teórico, que se renueva periódicamente. Este razonamiento se utilizó para legitimar la eliminación de la diversidad de ordenamientos medievales, por medio de la Ley, que se impuso como la forma casi exclusiva de regular la conducta de los hombres.

Con el debate de este tema apareció una de las contradicciones más evidentes de la política liberal: la búsqueda de la libertad política, la igualdad en todos los aspectos de la vida, no necesariamente fue compatible con la libertad económica, que propuso que mercado era el mejor medio para asignar eficientemente los recursos en una sociedad. La cita de la obra del siglo XVII The Commonwealth of Oceana de James Harrington demuestra que esta preocupación estuvo presente desde los comienzos de la modernidad constitucional "…no existe ninguna república, si no existe una equitativa y razonable distribución de los bienes" (p. 87). Esta vertiente del debate de las ideas se manifestó en las diversas propuestas de soluciones políticas y jurídicas que formularon los pensadores liberales y que cada vez eran más inclusivas, puesto que si bien en su primera formulación excluyeron a los desposeídos y trabajadores, con el transcurso del tiempo fue el origen remoto de la justificación del Estado social de derecho y de la explicación de la crisis fiscal en la que éste se encuentra sumido desde hace cuatro décadas.

Lo político, que no puede ser juzgado con las categorías morales, religiosas o jurídicas en la perspectiva de los modernos, se convirtió en el mejor medio para justificar la moderación económica en la República, en la que a nadie convenía la acumulación excesiva de riqueza en un pequeño número de individuos, en razón a que se afectaba la igualdad sustancial del hombre frente al Estado y a que en sociedades no igualitarias los procesos democráticos para la integración de la voluntad general se distorsionaron. Esta es otra de las antinomias de la racionalidad moderna que orillaron a los pensadores modernos a recurrir, contra su formación, a la argumentación histórica e incluso a aquella basada en la tradición o en las ideas de la antigüedad y la edad media. Esta es una de las causas por las cuales el constitucionalismo moderno no puede revisarse como una línea continua y evolutiva en un sólo sentido.

Desde la perspectiva del constitucionalista, el debate político constitucional de los últimos años del siglo XVIII y del XIX fue una fuente inagotable de argumentos de los procesos de diseño, implantación y eventual modificación de los documentos políticos fundamentales, así como de su defensa ideológica en el espacio público. Una revisión somera de cualquier texto constitucional de los estados nacionales contemporáneos demostrará que las antinomias originales del liberalismo siguen presentes y que las propuestas de solución que han sido elaboradas por el constitucionalismo europeo occidental son las más recurrentes.

Fioravanti demuestra que la circunstancia histórica e ideológica condiciona a las constituciones modernas y, por lo tanto, no existen copias extra-lógicas en sus procesos de redacción, discusión y aprobación, sino que los textos reflejan, por lo menos parcialmente, los valores imperantes en una sociedad, los intereses de los individuos, así como la fuerza de los partidos y de las fracciones de los movimientos políticos triunfantes.

De ahí que una de las contribuciones más importantes del pensamiento moderno del siglo XX fue la distinción entre la racionalidad formal y la racionalidad histórica-valorativa que con Economía y Sociedad introdujo Weber. Esta distinción permitió explicar, un siglo después de que surgió el fenómeno, las funciones normativa y directiva de la Constitución, así como la expresión de la fuerza política que contiene y la participación en su formulación y sostenimiento de los poderes reales. Weber sistematizó lo que Ferdinand LaSalle expresó con

claridad en su discurso ¿Qué es la Constitución? que dirigió a los obreros alemanes alentándolos a forjar organizaciones capaces de defender sus intereses.

Las constituciones desempeñaron un papel nunca antes previsto y se convirtieron en la expresión de grandes rupturas e instrumentos para implantar y expandir la democracia y la modernidad. El prototipo europeo fue la Constitución de la República del Weimar, que tuvo un fin trágico, en atención a que el ideal democrático se dividió en dos concepciones opuestas e intolerantes entre sí que se confrontaron inicialmente en 1939-1945 en la Segunda Guerra Mundial y posteriormente, con menor virulencia, pero similar constancia y adversidad, en la Guerra Fría 1947-1989. El consenso logrado por el pluralismo de intereses se confrontó con la voluntad social integrada con base en la categoría de clase, pueblo o nación.

Fioravanti, como un buen defensor del Estado constitucional de derecho, encuentra en la Constitución de la República del Weimar, la mayoría de los elementos de una constitución democrática, en términos del concepto popperiano de sociedad abierta, que se reproducen como valores fundamentales de la cultura moderna occidental y que deben contener todas las constituciones. Fioravanti considera que esta confrontación, soberanía democrática-pluralismo jurídico, ha sido la tensión política bajo la cual se han elaborado a las constituciones europeas de la segunda mitad del siglo xx. Esta tensión, en mi opinión, explica la inconsistencia ideológica que tienen los textos constitucionales, puesto que, por una parte, mantienen sin cambio los dogmas liberales vinculados con el límite del poder y el derecho de las minorías y el individuo y, por la otra, consignan numerosas excepciones a estos dogmas con el propósito de mejorar la coordinación entre los órganos del Estado y aumentar su eficiencia con vistas al interés público, que no necesariamente satisface todos los intereses individuales.

Fioravanti intenta escaparse de la lógica de la modernidad sin éxito, puesto que considera que las democracias constitucionales lo son porque se dotan en sus constituciones de principios que reflejan ese régimen político y con esta afirmación retoma las propuestas idealistas kantianas y supone que esta circunstancia da la suficiente fuerza a los garantes del orden constitucional para oponerse a quienes pretenden romper con argumentos democráticos los límites que impone el constitucionalismo.

Fioravanti intuye que no es suficiente que las constituciones presupongan un justo equilibrio entre los sujetos de la política democrática y los sujetos de la garantía constitucional y sabe que es frágil el equilibrio en que se sustentan las constituciones de finales del siglo XX. Lo que no sabe, como ninguno de los teóricos, cuál sería la nueva forma constitucional si el equilibrio se rompiera.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

122

Volumen, XLV, Nº 2
(mayo-agosto 2010)

The relationship between Public Administration and Civil Society

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Revista de Administración Pública

INAP

Presentation

Traditionally, the relationships between Public Administration and Civil Society have attracted the attention and interest of politicians, academics and of course of citizens. Even though Administrative Sciences of our time –dominated by a Weberian perspective– always regarded these relationships as important, it was only a few decades ago that all parties in the governing process finally recognized their centrality for policymaking and societal stability and peace.

This change of perspective was especially intense in the Mexican case, where the *sui generis* transition to Democracy involved various forms of social and citizen participation. Besides the well-known irruption of Non-governmental Organizations in public affairs, as it occurred and characterized several Latin-American countries, in Mexico other forms also played a role. That was the case of traditional forms participation at community and indigenous levels, as well as the so called forms of institutionalized participation at public organizations.

So, the vigorous reconfiguration of the relationships between Political Society and Civil Society in Mexico –using the famous duality defined by Gramsci– has had and stills exhibits a variety of forms and circumstances. For this reason, its understanding in by no means an easy task.

To increase the complexity of the subject, it's worth to mention that, besides the before mentioned changes, other transformations also took place in the last few years. These last changes are the result of the new democratic conditions that now characterize the functioning of government. What I refer to is to the changes that took place under the reforms inspired by the New Public Management. Examples of these changes were the policies and strategies that used the definition of citizens as clients, the implementation of ISO norms and models and of Citizen's Charts for Quality Services.

As a whole, the new strategies were successful in promoting the use of innovative concepts and renewed management rules within Mexican public sector. And doing so, they also contributed to enrich and expand the scope of the issues that affect social participation in public policies, particularly in terms of understanding that some rules and principles that were meant for public organizations and institutions, can also be applied to social structures, as in the case of accountability.

Following this idea, the works that compose the current issue (No. 122) of the *Revista de Administración Pública* focus on analyzing the challenges that Mexican Non-governmental Organizations are facing. The issue has benefited from the generosity of the *Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector* (PIETS) at *El Colegio Mexiquense*, and comprises the papers presented at the "*Segundo Simposium de Investigación sobre Organizaciones de la Sociedad Civil*" that took place in April, 2008.

Among the many ideas and proposals that the five papers contain, two are worth mentioning and stressing in this brief introduction. On the one hand, the relationship between Democracy and Civil Society in the New Governance Age. According to the authors, democratization was not able to deliver the overcoming of some of the most pervasive problems. Increased and empowered participation is needed to eradicate inequalities, poverty and insecurity.

On the other hand, the fact that an increasing share of public expenditure is now managed by non-State actors, such as communities and civic organizations, is pressing for new forms of accountability that include those actors, as a way to prevent patrimonial usage and particularistic forms of public policy.

With the publication of this issue, INAP insists on its mission to contribute to a better understanding of our administrative realty, as it has done it for 55 years.

José R. Castelazo
President

Revista de Administración Pública

INAP

Democracy and Civil Society in Mexico

José Fernández Santillán*

Presentation

I will begin with an idea that might all agree on: today after at least four main events in contemporary history; uncertainty is the constant factor. These four events are: the fall of the Berlin wall of which we are celebrating its twentieth-first anniversary; the fall of New York's Twin Towers in 2001; the fall of Wall Street in 2008 that triggered a crisis as never seen before and the rise of Barack Obama to the United States' presidency.

These are events that questioned old certainties like the presence of bipolarity in the postwar period, international security, global economic stability along the alleged effectiveness of the model based on the free market and the continuity of the political bloc that governed the United States in a conservative fashion with the Bush family as their leaders. Well, all those certainties have disappeared in a short time and there are no other certainties to replace them.

Each nation is handling its uncertainties in a different way at the same time it is trying to reinforce its international alliances. If we talk about Mexico, these severe external problems add up to other internal ones. To address this topic, I must explain that "democracy" and "civil society" are more or less newly created terms in Mexican politics.

* Political philosopher, Ph.D. from the University of Turin, Italy. He has several publications. Disciple of Norberto Bobbio; Fernández has translated six of his books. He is currently full time professor and department chair of research in Citizenship and Civil Society in the Department of Global Studies in the School of Humanities of the Technological Institute of Superior Studies of Monterrey, Campus Mexico City.

Even though it sounds strange, for decades, these concepts were practically inoperable or were at best pushed into the background of national politics. Instead of having democracy, during the Revolution, the authoritarian ideology of the State was favored. This ideology was supported by three main pillars: the presidential institution, the official party and the ruling élite. Instead of civil society there was a firm corporate structure that united the organized social sectors into large confederations (working, rural and popular) controlled by the top of the pyramid.

Those structures gave the country politic stability and social peace for many years; nonetheless, the backbone of the old system wore down little by little because politics and civil society in Mexico opened up to pluralism and democratization. Today, no one could exercise hegemony over the country's social groups.

Now, we must say that the struggle against authoritarianism was shaped as electoral vindication. The country, as a matter of fact, had a long tradition of electoral fraud; it was necessary to take away the control of the elections from the government. New political powers, that were legally recognized, entered the public arena, competing for power in a more equitable and transparent way.

While a democratization process took place, the country was becoming ungovernable due to the substantial politic and social unrest. Although the former authoritarian order has been left behind, Mexico has not reached a new democratic order; meanwhile criminal violence and an extreme inequality between the high strata and the impoverished mass have sunk the Mexican society into an increasing disorder.

1. Presidential rule, corporate spirit and the revolutionary family

Let us go back in time: The Constitution of 1917, which is still in force, was written in Querétaro by Carranza's supporters who excluded anyone who had taken up arms against them; like the military and intellectual forces of Pancho Villa and Emiliano Zapata. The official history has wanted to hide the fact that Carranza's constitutional project was different and opposite to Madero's. We must not forget that in Carranza's inaugural speech to the Constitutional Congress on December 1st 1916 he explicitly pointed out that said Constitution

would disregard democracy but would establish a strong autocratic government. After some time the left wing of constitutionalism incorporated social rights into articles 3°, 27° and 123°.

The revolution of Carranza already had a Constitution, although it still had to be institutionalized and implemented. The first thing done was to finish pacifying Mexico and erect the National state, which was similar to that dreamed by Thomas Hobbes in *The Leviathan.* The first step taken was to create the Revolutionary Party to unite the regional caciques. The latter was done by Plutarco Elías Calles who on March 4th 1929 established the National Revolutionary Party (PNR). The next step was to organize the social base by sectors (rural, working and military) in the Mexican Revolutionary Party (PRM). This happened in 1938 during the presidency of Lázaro Cárdenas.

It is curious and not meaningless that the National Action Party which rules the country nowadays was established a year later after this event, i.e. 1939, to counteract the nationalist, state interventionist and popular politics of the revolutionary system. During the presidency of Manuel Ávila Camacho (1940-46) the military sector was removed from the PRM, the rural and working sector that were initially together, were separated and the popular sector was added. In 1946 the Institutional Revolutionary Party was created, coincidentally, that same year Miguel Alemán (1946-52) took power as the first civil president; thus, overcoming one of Latin America's major problems: militarism.

In a parallel way, an informal power structure was built at the top: immediately below the President of the Republic. An élite that included all of the most important Secretaries of State, corporate leaders of the PRI, some business leaders and ex-presidents of the Republic. This élite was known as the "revolutionary family". At the core of the revolutionary family the formation of a nationalization program and the expansion of public economy were agreed and the so called "social reforms" were devised to make feasible social justice in Mexico.

This group also decided every six years the most important continuity problem of the Mexican political system or "the presidential succession". This allowed the PRI to preserve power since its establishment in 1929 until the year 2000 when Vicente Fox won the presidency of the Republic.

The establishment of the revolutionary regime strengthened the national economy and the State had unlimited intervention power. This seemed as the only possible way to achieve distributive justice, agrarian reform and industrialization. This explains the significant increase in public administration, especially in the semi-public sector since 1935. The Mexican Leviathan apparently worked perfectly since the mid-thirties until the early eighties. We have to recognize, among other things, that it directed the country towards a path of civility. Although this does not mean that their actions were completely smooth.

Corruption oiled the wheels of the complex political and social machine. Many of the created institutions suffered bureaucracy and inefficiency. There was an increasing fiscal deficit and economic growth was funded from inflationary public spending. In the meantime, those who governed and popular groups fell prey to paternalism. In the end, wide patrimonial / patron networks were established.

2. The transition to democracy and its difficulties

In spite of the prevailing authoritarian order, the aforementioned period had social movements that opposed the regime such as the railroad movement of 1958 and the student movement of 1968.

There were three small parties for decades: the already mentioned National Action Party (PAN), the Popular Socialist Party (PPS) and the Authentic Party of the Mexican Revolution (PARM). These were at best, puppets of the regime that helped the PRI to show the world that they were a party that respected democracy. The first steps towards a democratic opening were taken after the presidency of Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), in other words after the massacre of October 2nd 1968 in the Plaza of the Three Cultures in Tlatelolco.

In 1977 during the presidency of José López Portillo (1976-1982) there was an important change with the “political reform”, which allowed previously marginalized organizations to be included in the institutional competition; like the Socialists Workers Party (PST), Workers Revolutionary Party (PRT), Mexican Communist Party (PCM), Mexican Workers’ Party (PMT) and a right wing party (Mexican Democratic Party).

Another breakthrough happened in 1986 during the presidency of Miguel de la Madrid (1982-1988), a reform to the electoral legislation

that allowed the formation of party coalitions. This opened a chance in 1988 to the National Democratic Front (FDN), a big coalition of center-left organizations which supported the candidacy of Engineer Cuauhtémoc Cárdenas to the presidency of the Republic; who claimed victory for himself against the PRI candidate, Carlos Salinas de Gortari. As everybody knows, Salinas de Gortari was finally declared President of the Republic.

In 1997 the PRI lost its former majority rule over the Congress of the Union. Thereafter, to reform the Constitution, the PRI had to form an alliance with the PAN in 1989. This was the only way neoliberal reforms proposed by Salinas de Gortari could be approved. In this environment, there was a new plurality in the composition of the political élites that was accompanied by a technocratic transformation of the ruling group.

The Mexican neoliberals took power to achieve a series of structural changes based on market supremacy and slimming down the State. This is why the welfare State created by the regime of the revolution was criticized; especially because of its economical failure. To them it was a costly experiment that lain in the expansion of public economy. The solution found was to reduce the State's economic role and allow private individuals to take up again sectors that the public power did not or could not manage.

3. The emergence of civil society

In this contradictory atmosphere, the concept of "civil society" emerged in the Mexican public scene. In my opinion, two events influenced this: nationally, in the first place, the earthquakes of September 19th and 20th 1985 that brought out into the open the government's incapacity and corruption. Due to the public authorities' incompetence to help misfortuned people, citizens spontaneously organized themselves to face the adversity.

Internationally, the already mentioned Fall of the Berlin Wall on November 9th 1989. This event is seen as the symbol of the fall of communism in Eastern European countries such as Poland, Hungary, Czechoslovakia, Eastern Germany, the Baltic Republics and then Romania. The decisive factor in that liberation movement was the 'civil society'. The popular uprising came after a long underground work against the totalitarian regime.

4. Antinomies of the civil society

In Mexico, autonomy between social and state spheres was achieved for several reasons. In the first place, because the process of economic development yielded an urban and rural middle class that could no longer be covered by corporate networks; secondly, because those classes had access to a secular, enlightened and critical higher education that provided qualified staff to public institutions and private companies.

Against a State that has lost its leviathanic character, but has kept its patrimonial nature and an economy made of big and even abysmal deficiencies; Mexican civil society with its plural and heterogeneous appearance became a central element of contemporary life in the country.

In the dilated and contradictory spectrum of Mexican civil society we have to mention what we might call uncivil or anticivil society. To Mexicans that uncivil society is made of groups that oppose in a militant and in some cases violent way to defend their interests and demands. These are expressions operating outside conventional and pacific ways of participation.

These counterpublics are spreading thanks to the weakening of public institutions. Speaking of this, a significant event occurred in San Salvador Atenco between December 2001 and February 2002 when *ejido* owners of this place violently opposed an expropriation decree to build there and international airport.

The state of Oaxaca is another case worth looking at. Teachers from the 22nd section of the National Union for Education Workers (SNTE) went into strike on May 23rd looking to re-zone to improve wages for its members. Many months of outrageous violence followed; both the local government and groups gathered round the Popular Assembly of the Peoples of Oaxaca (APPO) participated in it.

If we look at the big picture, we must say that the Mexican society is also overwhelmed by two problems of great significance: drug trafficking in one hand and massive emigration to the United States on the other. The way I see it, drug trafficking has spread because of two important reasons, first of all because of the weakening of the State; this has reached such a critical level that it cannot meet its most basic responsibilities like guaranteeing the upholding of the law.

Drug trafficking has achieved such firepower that it has put federal and local authorities into a hard spot: controlling *de facto* certain portions of the national territory, urban or rural.

Secondly, drug trafficking's economic power in an environment full of corruption becomes the perfect mechanism to bribe public employees and officials of every level so as to carry out their illegal activities. That is why we can now talk about "drug trafficking-politics". As Samuel González, expert on this subject mentions: there are no major crimes without major complicities in the highest spheres of power. To know the face of drug trafficking in México, it is important for us to remember that more than 80% of the so called "drug lords" are from Sinaloa. This curious fact is explained by the fact that this state was allowed to plant poppies and produce heroin and cocaine to supply during WWII these substances as medicines to American soldiers.

When the war was over, producers from Sinaloa continued to depend on the drug to survive. They began to smuggle it into the United States through three parts of the border: Tijuana (Pacific Coast), ciudad Juárez (Center) and Matamoros (Gulf of México). This lead to the birth of four of the most powerful drug cartels: the Sinaloa Cartel lead by the "Chapo" Guzmán, the one in Tijuana controlled by the Arellano Félix family, the Ciudad Juárez one in hands of Amado "lord of the heavens" Carrillo´s heirs and the one in Matamoros, commanded by Osiel Cárdenas. It can be easily understood that in a static national economy, the social risk of getting hooked on drug trafficking is very high.

Regarding the massive emigration to the United States, it should be highlighted that about 500 thousand Mexicans cross the north border annually. It is true that the problem is not new: a good appraisal shows that the United States houses 20 million people of Mexican origin of first or second generation. This emigration to foreign parts is one of the challenges that has a profound impact in Mexico's social fabric. Most families have one or more relatives who live on the other side of the border. Practically, none of the states in the Republic are free of this expulsion of work force.

Therefore, emigrant remittances from Mexicans living in the United States have become a fundamental pillar of the national economy. Emigration is and escape valve for the population that cannot be inserted into the current economy and even though it sounds as a

contradiction, it is a mainstay that makes up for the development model's deficiencies that would have caused a major social conflict, had it not been because we are neighbors to the strongest economy in the world. Allow me to point out that it is commonly said that the Mexican economy is held up by four green bills: drug trafficking, remittances, oil and tourism. If oil, remittances and tourism are descending; it is obvious that drug trafficking will have to be the economically deciding force in this situation.

5. Civil democracy

Mexico is evidently in deep trouble. For starters, the government is not carrying out the responsibilities established by law, basically maintaining public order. An economic policy that generates wealth and corrects deep social inequalities has not been laid down. Thus, an urgent task is to restore the State's abilities to uphold the nation's political unity to take on economic development under new guidelines.

President Felipe Calderón is in serious trouble: besides organized crime and the challenge of the current economic crisis there is another difficulty: his room for maneuver is not very wide; he has to deal with powerful business groups who want to impose their own laws in public affairs. As if that weren't enough, the presence of this oligarchy has been strengthened during the years the neoliberal model has been enforced in Mexico. As Danilo Zolo says, in recent times the creation of these types of oligarchies, under the free market doctrine, has led to a real "evolutionary bottleneck".

Calderón knows that the neoliberal model, which he supports, cannot offer results at a national level, much less at an international one. This is another difficulty: get used to a new American administration. Obama has plain and simple, set different priorities in internal policy and international relations to those of Calderón. Joseph Schumpeter was right when he said that democracy is not the absence of élites, but on the contrary, the presence of many élites competing between themselves. The problem is not that there are many leaderships, but that a handful of individuals control all the power.

Certainly there are many problems. We have highlighted only some of them, the ones we seem to think are most important: the persistence of a cryptic oligarchy, the existence of abysmal inequities, the appearance of a global economic crisis, the spread

of criminal violence, the presence of social anarchic movements, the continuance of a patrimonial culture. Feasible governance needs to be proposed. We agree that the backbone of a true democratic transition, as the victory of Obama in the United States proves, is the creation of a new coalition of political, economic and social forces with aggregation capacities.

Revista de Administración Pública

INAP

The empowerment perspective: the Gospel of Civil Society Organizations*

Alejandro Natal**

Introduction

In Mexico today, as in elsewhere, there is a powerful discourse about empowerment. There is much discussion about its importance as a mechanism through which CSOs can actually transfer know-how to beneficiaries in order to avoid dependence, construct capacities and foster self-reliance. There is general consensus that stresses that the *empowerment perspective*, one of the latest on a series of theoretical developments on project implementation, is the proper way to do so. It is oriented to deal with poverty and exclusion problems, based on the idea that the deprived need to acquire capabilities and abilities to better exert power and provide for them.

Though, originally a flag against government oppression, the concept is now-a-days used widely even by public servants who already talk about *empowering the poor*, or of *building capabilities towards empowerment*, and so on. This not only means that the concept has transcended the boundaries of the CSO sector, but may also indicate that there have been some successful histories on the CSO side the government wants to imitate. This may also be a consequence that, the more democratic environment Mexico as other countries of Latin

* An earlier draft version of this paper was published as a working paper (50 mimeos) for Seminar discussion and comments as "The empowerment perspective: the CSOs' religion", within the Third Sector Discussion Papers series at El Colegio Mexiquense. This document was then presented for discussion in the Second *Symposium de Investigación sobre Organizaciones de la Sociedad Civil* in April, 2008. I am grateful to my colleague Raul Acosta, from ITESO, who read a previous version of this document and granted me with valuable comments.

** Alejandro Natal is professor at El Colegio Mexiquense and Director of the Interdisciplinary Program for Third Sector Studies.

America is living, has brought down some governmental fears and resistance to the *empowerment* of the deprived. Moreover, nowadays donors condition their funding, either that that go to CSO or to support government anti-poverty programs, to the inclusion of some empowerment mechanisms within projects.

Nonetheless, despite all the talk, the increasing resources channeled to support this issue, and the reports exalting the benefits of empowerment, the truth is that very little serious and independent research has been actually conducted. This is the case of Mexico. There are very little studies that can properly evaluate whether or not CSOs are empowering people, and most of what can be founded are actually self-evaluations of CSOs, generally with little critic reflection. Similarly, little attention has been paid to the problems derived form the ideological side of the concept of empowerment, and even less about the problems that it may actually generate in the field in terms of project implementation.

Because of the previous reasons I intend to adopt in this chapter, a more critical perspective of what can be found elsewhere in Mexico. To build up my argument, I have divided my chapter in the following sections. The first, analyses the *empowerment perspective,* as I will call it here. In this section I critically discuss that the conceptual context and the roots of the perspective, the approach of peoples´ participation and development. In a second section I, present some of the antecedents that made the empowerment perspective take over project implementation in Mexico. In a third part, I argue about some of the problems associated with the concept and raise some critics about its implementation. I conclude this section with a proposal for a major revision of the perspective in Mexico. The article ends with a conclusion.

1. The Empowerment Perspective

The Empowerment Perspective (EP) can not be understood without analyzing both, its context and roots. In its context is the introduction of the participatory approach to development implementation and the search of new solutions to fight against poverty; in its roots are the work of some alternative theorists, like Paulo Freire that during the 60s and 70s significantly informed the discussion on the role of the of CSOs in the Third World. We discuss these two aspects in the next section.

1.1 The context

By the 60's, both academics and practitioners, started to point out that strategies to combat poverty had been, not only largely ineffectively, but that the number of poor was rising and holding-up the development of many nations. By the early 70s, evidence forced donors and international agencies to recognize the facts, as did Robert McNamara, World Bank president[1]. Soon, scholars, CSO activists and even international agencies were stressing the need for a theoretical change, since there was a general consensus that the problems of failures were consequence of the theoretical approaches that had informed them.

Until then, two different approaches had been followed in interventions, one stressed that poverty was a consequence of structural constraints that overwhelmed the poor; while the other understood it was problem of offer and demand. Both had presented serious limitations in terms of results. Structuralist strategies designed to transform the poor, from within, through education in new techniques and values, had failed for a number of reasons, such as, community-workers had been co-opted by local elites, lack of financial support from the government to the communities[2], and disruption of traditional systems and failure of new ones to work properly.[3]

Liberals and their supply oriented strategies, that intended to help the poor from outside, i.e., improve access to markets and techniques, such as the Green Revolution[4] or "Targeted-group"[5] were also accused of being incapable of solving structural problems, such as, inequitable land distribution, access to capital, weak contracts and little incentives, among others, and therefore inadequate to produce

1 R. McNamara, "Discourse at the World Bank's Annual Conference", Nairobi, 1973.
2 K. Westergard (1985), See also Jorge Alonso (1980).
3 A. Natal (2002), "Participación ciudadana y administración del desarrollo. Análisis histórico de la participación en el contexto de la ayuda internacional". Zinacantepec, El Colegio Mexiquense (Cuadernos de Discusión del Tercer Sector No. 20), 46 p.
4 The Green Revolution was informed by the "poor but efficient farmer" hypothesis that emphasized input supplies, including improved seeds, credits and better incentives. These were provided through packages for farmers designed to give them access to cheap, subsidized, seeds and fertilizers.
5 By the late 1960s early 1970s, the World Bank adopted a development strategy for rural poverty alleviation that no longer focused on the community as a whole, but on target groups, introducing agricultural innovations to small groups of farmers. However, these groups only included the poor that already had access to productive assets, so many were excluded and/or inhibited by structural constraints, and the programmes did not yield the expected results.

a real economic change despite the benefits achieved.[6] One of the problems, most scholars and practitioners agreed on, was that in both types of strategies, the participation of the poor in the projects that directly affected them was lacking.

Based on this realization, the development community started to stress that the new approaches needed to have a stronger focus on *the people*. USAID in 1966 and the Inter-American Foundation (IAF) in 1969 were looking for projects that assured "a maximum *participation* in the task of economic development". So did the World Bank in 1973[7]; and The Third World Forum declared in Karachi (1975), that strategies to fight poverty, should focus on the satisfaction of basic needs and on the meaningful participation of beneficiaries.[8]

These ideas soon started to have an important influence on policy implementation, of all actors CSOs, agencies and governments. In the early 1970s, McNamara, stated that the participation of beneficiaries would take a central stage in the Bank's priorities[9] and launched its Regional Rural Development Programs[10]; while the Pakistani government and SIDA, initiated the "Comilla Program" that included the participation of beneficiaries in the projects. The participation of beneficiaries soon made a difference in these programs that also stressed the importance of social self-determination, and cultural independence.

In 1976, the Basic Needs Approach (BNA), made of participation the key strategy for poverty alleviation when it was presented at the ILO´s World Employment Conference. This stressed the need to prioritize people's basic needs and the importance of including the people's voice in project implementation, to ensure that the needs attended

6 V. Shiva (1991), The Violence of the Green Revolution, London and New Jersey, Zeed Books; K. Westergard, *op. cit.*

7 R. McNamara, *loc. cit.*

8 K. Westergard, *op. cit.*

9 The McNamara discourse was important to push the approach at its beginnings (see McNamara, R. Discourse at the World Bank's Annual Conference. Nairobi, 1973), and after that within the Bank some working with urban projects and operations policy commissioned a project to explore the role of participants in the implementation of the Bank's projects. However, these ideas only were seriously integrated in the Bank's project management until the early 1990s and only adopted it formally in 1994. See L. Salmen (1987), Listen to People, Participant Observer Evaluation of Development Projects. Oxford; Oxford University Press.

10 World Bank and USAID projects known as Regional Rural Development (RRD) were prototypes of IRD projects. They stressed project flexibility and case-by-case coordination, implementation in small geographical areas and emphasized decentralized planning and implementation.

were the ones they actually recognized. The basic needs were initially understood as food, clean drinking water, health, clothing, education, and housing; but later, other "non-material needs" such as, self-determination, security and cultural identity were also included. The strategy used to identify these needs, focused mainly on community participation and the active involvement of direct beneficiaries in projects. In this manner, the BNA to development intervention was born, and it became so influential in policy planning that was soon adopted as a tool for project implementation by most of the development agencies.

Two different variants emerged within the BNA, which can be described as 'radical' and 'liberal'.[11] For radicals, the participation of indigenous people, especially of the poor and powerless, was the key through which they could learn to direct their own development. They saw in political action through the constitution of grassroots organizations, the mechanism that would enable the poor to recognize, and more importantly, to fight the causes of poverty, like a lack of land reform, unemployment and the unequal distribution of assets. They saw political action, as a 'precondition' for an attack on rural poverty, and the starting point for self-reliance. This approach was mainly followed by small radical CSOs, generally working at the grassroots level.

Liberals on the other hand saw participation as a way of giving people a voice in decision making process but left aside anything related with the redistribution of wealth. They were more interested in increasing the long-term cost-effectiveness of projects through local financing and volunteer labor. This approach was mainly followed by the World Bank and other agencies.

These two views also differed over the degree of control exercised by participants over projects and on the role of the training or education they should be given. Both saw in the relationship between education and participation a 'learning cycle' where, the more people participated, the more they would *learn-by-doing,* and the more willing and better equipped they would be to further participate. However, they disagreed on the purpose education should have in the process of participation. Liberals, saw it as a way to 'gain skills', particularly those useful on the labor market; radicals, saw it as the most important

11 B. Wisner (1988), refers to these two variants in a rather differently fashion. He refers to the liberal view, as *weak* and to the radical as strong. See B. Wisner (1988), Power and Need in Africa: basic human needs and development policies. London, Earthscan.

tool for "consciousness rising", and as a participatory activity in itself through which the rural poor could gain control over their reality. These differences are somehow still with us.

1.1.1 Breaching out for empowerment: the boom of the participatory approach

By the late 1970s, the adoption of the participatory approach widespread with an incredible impetus. Westergard shows how this impetus stemmed from a number of factors, such as, changes in theory, increasing demand for services, and the need for accountability, public sector reform, and the creation of political capital.[12]

New developments in social, political and economic thinking reduced the differences between "Right" and "Left", as scholars from both tendencies began to agree that beneficiaries' participation was needed to increase social welfare and improve democracy. The left believed that it would make people more self-reliant; by being a tool for liberation, for the change of political institutions and devolution. For the right it was the best way to get relevant information from beneficiaries and thus make projects more efficient, boost the local market economy, foster the entrepreneurial spirit and produce cultural change. Thus, despite their differences both perspectives saw participation as something that fought poverty and its causes, improved the poor quality of life and could bring psychological benefits to participants.[13]

Third World countries also welcomed the idea of participation. They were trying to cope with the welfare-state model, but were facing a population with increasing demands for the provision of basic public services (see Brett, 2003). Furthermore, as more groups in the population, gained voice and lobbying capacity[14] the demand for better services became a political issue. On the other hand while the resources available for service provision declined, the population was growing rapidly.

12 K. Westergard (1985), "People´s Participation, Local Government and Rural Development, the Case of West Bengal, India", *op. cit.*

13 S. Hatch (1973), Towards participation in Local Services. London, Fabian tract 419, Fabian Society.

14 This influence was increased by factors like the growth in international media interest in issues related to poverty and government performance; the new donors' approach to development and the rise of democracy in many Third World countries.

The participatory approach, thus, came to be seen as a mechanism to increase resources through the use of voluntary labor and contributions of local materials. It also seemed to be a way of overcoming the problem of taxing the poor, and represented an innovative alternative for incorporating marginal communities isolated from the political and economical system. Moreover, it also promised to be an appropriate solution to problems created by structural adjustment policies. As a result, it soon became an indispensable mechanism for policy implementation.[15]

Support for participation also grew as a result of donors' dissatisfaction with the results of development aid in the hope that it would increase the accountability of governments. Aid had been growing since the early 1960s, but by the 1970s it was clear that problems like the lack of transparency, excessive centralization and alienation of projects, stopped it from producing the expected results. Participation was seen as the best way to give people an opportunity to express their opinions, and have their voice heard without having to fear for the consequences. Participation also enable them to detect problems in time to solve them, decentralize decision-making, and thus improve accountability and project success.[16]

The boom in participation was also stimulated by the need for public sector reform that began in Third World countries in the early 1980s. Participation came to be seen as way to maximize the efficiency of project implementation, because agencies believed that people could often perform some functions better than the implementing agency.[17]

They also recognized the need for local knowledge, and that people knew best about their own priorities and how to achieve them. They hoped that this would generate a feeling of "ownership" over these projects and persuade residents to participate in service provision and maintenance.

It was assumed that this, would also make people more aware of their own needs and capabilities, and increase self-reliance.[18] Radical theorists therefore saw participation as a non-imposed strategy.[19]

15 E. Dudley (1993), The Critical Villager, Beyond Community Participation. London, Routledge, p. 8.
16 D. Gow. and J. Frankenhoff (1994), "Local Government and Participation", paper presented in the World Bank Workshop on Participatory Development, May 17-20, 1994, Washington, D.C.
17 R.J. Skinner (1983), "Community Organization: its scope and organization" in R.J. Skinner and M.J. Rodell (eds.), People, poverty and Shelter, problems of the self-help housing in the Third World. London and New York, Methuen; pp.125-150.
18 *Ibid.*
19 Reining and Lenkerd (1980).

Participation was also seen as a mechanism to increase the efficiency and accountability of the public sector, whose inefficiency was attributed to the fact that it did not have any interest in finding out what beneficiaries actually wanted, not responding, therefore, to local realities, what lead to the rejection or underutilization of services.[20] They assumed that giving people 'voice' would force bureaucracies to become more aware of the needs of the poor, reduce their alienation, change their attitudes and make them more efficient.[21]

Finally, as participation was recognized by groups supporting a variety of ideological positions, it was adopted for projects by supporters in all political colors. It was also a bargain-buy for politicians because it suggested that the people and the government could work 'hand by hand', while simultaneously increasing political control by co-opting community leadership, fostering patronage relationships with local social entrepreneurs, and supporting specific projects that could increase politicians' political capital.[22]

Because of all these factors, by the late 1980s, the idea of participation had become almost compulsory in development administration and poverty alleviation. From then on it continued to gain terrain in development practice and became central to development policy. In the early 90s, for instance, the World Bank established her Learning Group on Participatory Development, later joined by SIDA and GTZ. But it was in 1996 when it definitively became a totem, when the WB published its Sourcebook on Participation, which strongly reinforced it as part of an "active process" in which "client groups" achieved influence and shared control over the decisions they make.[23] Subsequently, The Bank became so insistent on beneficiary participation that it has even withdrawn funding when governments have refused to involve the people.[24]

All these developments around the idea of participation, serve as the basis for a powerful-to-be concept, empowerment.

20 S. Burkey (1993), People First, A guide to Self-reliant Participatory Rural Development. London and New Jersey, Zed Books; p. xvi; I. Askew, I. (1983), The Institutionalization of Participatory Projects: A strategy for self-reliance. Exeter, Institute of population Studies, University of Exeter.

21 Lawrence Salmen (1987), Listen to the People. Participant Observer Evaluation of Development Projects. Oxford, Oxford University Press.

22 K. Westergard (1985), *op. cit.*

23 A. Banerjee *et.al*. (1994), "Participatory Forestry", paper presented at the World Bank Workshop on Participatory development, May 17-20, 1994, Washington, D.C.

24 One of these cases is that of a Hydroelectric Project in Mexico refused to be supported by the WB for lack of participation. See WB (1996), World Bank Sourcebook on Participation.

1.2 The roots

The roots of the empowerment perspective may be found on a wide range of new and more radical approaches that started to appear in the worlds throughout the 60s. Catholic visions on development, the "alternative" non-imposed development strategy that stressed the need preserve local cultures and others, intended to mobilize new political forces to produce institutional change and re-capture the "lost community", and finally bring "devolution of power and greater democracy". [25]

In Latin America there were a number of alternative approaches in this decade. These included the Liberation Theology, promoted by the more radical sectors of the Latin American Catholic Church; the "New man" movement promoted by Torres in Colombia and the *Che* Guevara in Cuba[26]. See also Baran and Sweezy.[27] In terms of CSO practice and methodologies for projects, there were the "participative and militant research approach" (*investigación participativa y militante*), and the "people-centered approach to planning" (*planeación centrada en la gente*), among others. Last but not least, in the academic world there were the very influential ideas of the Dependency School.[28] All these approaches had in common the construction of an instrument to fight dependency and colonialism.[29]

Beside all these important influences, it was undoubtedly the leading work of Paulo Freire, on "popular education", what gave a central push to the development of empowerment, especially in Latin America. For him the education of the poor passed by a process of *conscientisação* or 'awakening', understood as a process of reaching a "critical consciousness". Consciousness-raising is generally linked to education and participation in popular activities[30] through which

25 Reining and Lenkerd (1980).

26 Xavier Moya (2002), "Ganando Espacios: Las Metodologías Participativas en México". Unpublished.

27 Paul Baran and Paul Sweezy, Reflexiones sobre la Revolución Cubana, Teorías y Pensadores. Colección Documentos, Tomado de Merayo Editor, Buenos Aires; Fidel Castro, O. Dorticos and R. Roa (1978), Así se derrotó al Imperialismo, Preparando la Defensa. México, Siglo XXI Editores; Regis Debray (1975), La guerrilla del Che, México, Siglo XXI Editores.

28 Diane Hunt, Economic Theories of Development, An Analysis of Competing Paradigms, London, Harvester Wheatsheaf.

29 A. Lowenthal (1987), La Convivencia Imperfecta, Los Estados Unidos y America Latina. México Nueva Imagen-Editorial Patria.

30 C. Torres, C. (1982), "Enfoques en Educación de Adultos: apuntes para una clasificación", in Lectura y Vida, Revista Latinoamericana de Lectura; no. 3; and C. Muñoz (1979), "Hacia una redefinición del papel de la educación en el cambio social", in Revista Latinoamericana de Estudios Educacionales, Vol. IV, No. 2, Mexico, pp. 131-150.

people would become more able to analyze their reality and acquire awareness.[31]

Authors took Freire´s ideas to construct a social action methodology that could bring people acquire a better understanding of the causes of their problems and the power to solve them and fight collectively to free themselves from oppression. Through these constructions the idea of using the *awakening* to build up political action got closer to that of the radical variant of BNA, and together evolved into the concept of empowerment.

Most probably, the Empowerment perspective emerged after the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development (WCARRD) in 1979 emphasizing the link between the transfer of power and participation. Empowerment was there understood as the active involvement of those previously excluded from the use and control of resources, particularly through education for socio-political action.

For the Empowerment perspective, after awakening, people are then expected to generate the changes in the balance of power that will give them grater bargaining power. Empowerment advocates see this as even more important than the project itself, since for them, even if the project fails, it might have contributed to the learning experience in the community. Participation as empowerment, is seen as such a powerful process that inserts itself into peoples' approach to life and produces "changes in their personal attitudes towards the collective", changing their individualistic attitude "through the development of a collective understanding of their political force as a group". Empowerment is understood as an *end* in itself, a goal of development.[32]

By the second half of the 80s, Robert Chambers, building on Freire[33], gave a new push to the ideas on empowerment. He developed a series of methodologies for rural intervention, such as rapid rural appraisal (RRA), and participatory rural appraisal (PRA), that focus on the participation of the people in the identification of their problems

31 J. Barreiro (1982), Educación Popular y proceso de Concientizacion. México, Siglo XXI.

32 U. Lele (1975), The design of rural development: Lessons from Africa. Baltimore, John Hopkins University Press.

33 R. Chambers (1985), "Shortcut and Participatory Methods for Gaining Social Information for Projects", in M. Crnea (ed.), Putting People First, Sociological Variables in Rural Development. Washington, D.C., The World Bank.

an their roots for action.[34] By promoting these methodologies Chambers become a leading figure in development action, and his books, clinics and workshops have become a must for agencies, practitioners and development officials across the world, and have been extremely influential in policy planning. Currently most CSOs follow Chambers´ methodologies and in the Third World several governments[35] tag along with his ideas, at least in the discourse, in the design and implementation of poverty alleviation programs.

He has also formed and influenced many other authors working on participation.[36] These scholars have constructed many research linkages with academics and practitioners in the South and elsewhere, where they have become very influential. His view represents a mainstream that I, as well as others, have called "participatory orthodoxy". This orthodoxy has been especially influential in development studies and administration and informed practically all development action throughout the 1980s and early 1990s.

2. The empowerment perspective in Mexico

The antecedents of the empowerment perspective in Mexico, may be traced to the 60s, when a series of ideas and events that occurred in the political-economic environment. Predominantly, it was the contra-cultural student movement at the National University in 1968, which influenced CSOs action by producing alternative visions on the causes of poverty and exclusion. This social movement became also a significant influence for the policy planners of the next decade, since many of them participated in the movement.[37] This may explain why many of the first developments that open space to the empowerment perspective came from governmental spheres dedicated to social development.

34 R Gordon; J. Conaway; J. McCraken, and J. Pretty (1987), Training Models for Agro ecosystem Analysis and Rapid Rural Appraisal. London, IIED.

35 This is not to say that Chambers´ ideas are only influential in the Third World. He has also influenced policy planners and officials in the First World especially in social work and policies oriented to marginal groups. See for instance Novoa, Castro-Alemeida and Azevedo (1992), Formacao para o Desenvolvimento, Lisbon, Fim de Seculo; Marco Marchoni (1989), Planificación Social y Organización de la Comunidad Alternativas Avanzadas a la Crisis, Madrid, Editorial Popular; F. Rodríguez, and Stephen Store (1993), Cacao Local e Mudanca Social em Portugal. Lisbon.

36 B. Cooke, B. and U. Kothari (eds.) (2001), Participation, the New Tyranny? London, Zed Books.

37 A. Natal and T. Gonzalez (2001), La Participación de la Sociedad Civil en Programas de Integración Comercial, El caso del ALCA en México. Zinacantepec, El Colegio Mexiquense (Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector No. 12).

In the Workshop on Social Research of the Faculty of Political Sciences of UNAM, since the middle 70s, Pozas started to develop a methodology for participatory action-research to work with indigenous groups. This work was followed by a similar methodology by Anton de Shutter for adult education in Michoacán, and in 1989 adopted by the National Institute for Indigenous People[38]. The INEA (National Institute of Education for Adults) also developed a methodology for participant learning known as the INEA/FAO methodology[39], that latter informed many others in different fields. Other agencies also adopted the participatory approach, for instance COPLAMAR (Coordination for the National Plan for Depressed Areas and Marginalized Groups) developed also a methodology for project intervention that produced a particularly rich and useful analysis of the causes and alternative solutions to rural poverty in Mexico.[40] All these methodologies situated the participatory approach as *the* how-to of poverty intervention in the country, and by so doing they breach out space for a *light* empowerment perspective.

The empowerment perspective was also impulse from below. Within the CSO world maybe the first advancement was the implemented by *Fondo Educativo*, a church CSO heavily influenced by the Theology of Liberation and the work of Freire. Similarly, the Ecclesiastic Grassroots Units, or CEBs (*Comunidades Eclesiales de Base*), which were participatory cells of the Catholic Church, developed what they called "peasant auto-diagnostics", an influential analytical tool similar to what later was the PRA (Participatory Rural Appraisal). They promoted alternative forms of collective action, from those proposed by the State.

The WRI, (World Resources Institute) also promoted their version of PRA, influencing CSOs such as GEA, ERA, EDUCE and CESE. Thus, in the 80s, the ANEPA, (National Association for the Study of Agrarian Problems and Solidarity with Peasants and Indigenous Communities), an independent organization, the Environmentalist Study Group (GEA), and other CSOs also developed methodologies

38 Its is better know for its Acronym INI, *Instituto Nacional Indigenista,* now the CNDI, National Commission for Development of the Indigenous Peoples.

39 Moya, Xavier (2002*), loc. cit.*

40 COPLAMAR (1982), Necesidades Esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al año 2000. México, Siglo XXI; COPLAMAR (1983), Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas para el año 2000. México, Siglo XXI; E. Provencio (1990), "Estudio de la Pobreza Rural", in Investigación Económica; no. 194 (october-december 1990), pp. 331-60.

based on the participatory approach[41] that had already components of what later came to be known as empowerment.

The academy also impulse the growth of the empowerment perspective and started working with ideas close to it perspective since around the 70s. One of the firsts were, professor Torantzo in the UNAM and later then in the Ibero and CIESAS, and Poza, who during the 80s run a workshop on social research at UNAM. This second became also very influential within the academic community.

Also using Freire´s ideas a notable book on community intervention was published in the 1980 by Alonso. This seminal book was the result of a series of collaborations between members of a Church related NGO, *Fomento Educativo*[42] and the Master on Anthropology of the *Universidad Iberoamericana*. The value of this work is not only that it was one of the first written on Urban Anthropology in Latin America, but also that it first recognized social organization as an independent associative form, from political parties and the State. This work made the tacit implication that citizens can involve themselves in public affairs without being necessarily involved in politics[43], and moreover, it highlighted the role of organized social groups in the fighting of poverty and oppression (particularly from the State), stressing the capacity of citizens to provide for themselves, i.e. empower themselves. Later on in the late 80s, academics of the University of Yucatan started to work with a version of PRA (Participatory Rural Appraisal).

3. Critical revision to the empowerment perspective

Though I could not recognize more the importance of give the poor "access to decision making and power"[44], I still believe that this has to be done in a way through which the poor can actually benefit the most from this. Nonetheless, here after I argue that until now the empowerment perspective pays more attention to other central aspects of project implementation and has been ideologically taken

41 Moya, Xavier, *loc. cit.*

42 *Fomento* was in this years a new form of action of the Jesuits Order that, after closing the elitist *Colegio Patria,* looked for a form of action closer to the poor. Though was really an arm of the Order, *Fomento Educativo* was organized as an NGO oriented to foster education in poor groups. Her methodology was probably one of the first in adopting Freiran ideas in Mexico.

43 It is important to highlight that authors do not properly make these statements. These are reflections that, from the present, one can read throughout the book.

44 UNDP (1993), Human Development Report 1993, Oxford University Press, Oxford.

to the extreme by some authors and practitioners, that have overseen three significant problems: a full discussion on the concept and its implications; the relations of empowerment with project success and with the learning process. To these problems, we turn now.

3.1 Concept of empowerment

Some authors understand that empowerment is a process to impulse people to take initiatives, and exerting their autonomy to do so, to achieve political power in order to exert pressure for economic benefits[45]. They relate it with the building of capacities on the poor that enable them to better fight oppression. However, because of its origins, some authors tend to put empowerment in the same sack than participation, and tend to imbricate both definitions. Participation is only authentic, when it is central to the project's activities and where the analysis employed by the project sees it as essential to the empowering of local people.

In the same manner, "…*popular* participation… should be *broadly* understood as the active involvement of *people* in the making and implementation of decisions at *all* levels and *forms* of political and socio-economic activities…"[46] More recently, for participation implies "…the mobilization, conscious formation and organization of the people to ensuring social justice and greater equality for all…".[47]

Moreover, empowerment has somehow become synonymous of other under-researched cooperation processes. Therefore, equally imprecise terms such as "self-help", "self-reliance", "capacity building", "transformation", "building local control", 'capacity building', "creating social assets", and "autonomy", have become referents added to the concept, increasing its ambiguity.

Similarly, different schools and practitioners use the concept to describe widely different situations using the same label. These situations are sometimes radically different in how it is implemented, and in its types and quality. Because these differences are rarely acknowledged, comparisons are generally made in a very careless manner. For example, we use empowerment to describe a situation in which the rural poor had organized to self-produce a service in a rural community; in the same manner than we use to describe the

45 Chambers (1995).
46 K. Westergard (1985), *op. cit.*
47 *Ibid.*

political involvement of citizens in a urban neighborhood; or to a long term process of development involving a committee working with local government or an CSO.[48]

The vagueness of its meaning, as incredible as it may seem, is rarely discussed, and even less is said in relation with its ideological heritages and implications for project implementation. This blurredness leave us with an abstract ideal, that sometimes is used as a for-every-purpose-tailor-made concept, that hides negative spins off and makes difficult to evaluate results.

3.2 Project success and empowerment

While it is true that some donors have overemphasized the importance of project success and disregarded the need to change distributional patterns that have enabled elites to benefit more than the poor from development programs, the empowerment orthodoxy has gone too far in the other direction. For many of them even if the project fails it does not since it produced an experience on people that contribute to their empowerment. They, therefore, stress the chief importance of empowerment and position it as the main aspect of social participation. However, this overemphasis on the role of empowerment, and authors and practitioners fixation with political and structural problems of development, has led them to neglect important issues for project implementation, such as organizational problems, incentives and motivation, sustainability, and the long-term redistribution of benefits[49], among others, that are crucial to project success.

I believe that if getting involved in collective experience is going to be meaningful to individuals, it must produce at least some of the results they expected when they first gather to work together. Thus, collective enterprises need to produce outcomes that generate higher returns for the majority of participants than those they would have

48 Turbyne, for instance, describes an case in Guatemala where organizations with totally different political ideologies use the discourse of participation and empowerment to mean, on one side empowerment to fight the system and on the other involvement in neo-liberal projects (see Turbyne,1984). Michener has also detected this very same thing in a very interesting study of an education programme of Save the Children Fund in Burkina Fasso (see Michener, 1998).

49 Dichter, Thomas, Demystifying Popular Participation: Institutional Mechanisms for popular Participation" in Bhatnagar B. and Williams A. (1992), *Participatory Development and the World Bank*, Discussion Papers no. 183, World Bank, Washington 1992, pp. 89-95.

achieved without it. Only if participants achieve concrete benefits, individuals will be willing to continue participating and therefore to meet the costs of learning, risking and investing in the process. Project success is, therefore, essential to long-term empowerment.

3.3 Empowerment as a learning process

Another problematic implication of seeing empowerment as *the* objective of collective ventures has to do with its relationship to the learning process. Most radical theorists, believe that people can only learn to participate by getting involved in collective activities, that is to say "learning by doing" and that this will enable them to organize themselves to defend their rights and be more assertive.[50] If projects fail, they believe, people will learn from their mistakes and then improve their future performance, so participation in any specific project has to be seen as a long term process "of awakening, organizing and patiently learning to adjust to the dynamics of democratic groups activities". Under this understanding empowerment seems to be understood as a life-long experience that may involve a number of attempts that would, then, imply more learning, more experience, and better participation. These claims raise some problematic issues.

First, people are expected to learn many complex skills, which according to Burkey include:

> "....how to express themselves in public, analyze and verify information, make decisions and resolve conflicts... constructively criticize their companions, *acquire and use power*, maintain channels of communication, keep accounts and use money wisely, and avoid such common problems as favoritism, nepotism, gossip, manipulation and autocratic leadership".[51]

In this paragraph, Burkey brilliantly lists the necessary skills needed by individuals to participate in a collective venture, and follows assuming that they can be easily acquired. However, we believe, that even for individuals, with an economic situation relatively secure and that already have some of these skills, it still would be difficult to put them together and decide collectively on simple issues, like the order of cars in a parade, or the logo of a political party. One can imagine that for a group of diverse and possibly competing neighbors with serious

50 Rahman (1993).
51 Burkey (1993), p. 52, our emphasis.

everyday problems of survival, fears, and conflicting interests, it will take some time to learn these skills. Moreover, complications escalate when the issues involved include those like the choice of religion in schools, the use or not of traditional medicine, or the need to divide someone's land to build a road to the neighboring community, for instance. To expect that the poor solve these problems, is not only to demand miracles (that sometimes occur, but not often), but to expect results that societies in easier situations have not yet to achieved.[52]

Second, this approach also implies that individuals will not ever get tired of participating, even if the promise is to become empowered! Though, we agree with Burkey that, "the poor have *patience* to learn". We also believe, that as the poor have to face an everyday struggle to survive, and as they are intelligent and rational individuals, they will no play endless games of trial and error without losing patience and opting out. However, even if we suppose that they can actually manage to learn the necessary skills, have the necessary patience, time and commitment, so that they are ready to put aside their personal needs and problems to work for the common good, many problems would still remain.

Hence, third, to learn to participate, communities must have the capacity to evaluate their own process of cooperation. But, if one is to be able to learn from mistakes implies that one has the capacity to identify failures and its causes, this is a key element of empowerment. However, for many deprived individuals and communities this is not always the case. This is not to say that the rural poor are fool or incapable of analyzing and learning from their reality, I have actually elsewhere argued in the opposite direction. My point is that they often do not have the information they need to identify their mistakes, nor the power to correct them. Furthermore, people may not be able to transform a traditional institution even knowing it is the cause of problems.

Fourth, we also have to assume that those individuals in communities, who do have some relevant information needed to develop a project, will be ready to share it with the rest of the community in order to produce a "collective learning". In other words, this is to assume that individuals will not use information strategically.

52 Moreover, Finsterbush and Van Wicklin (1987) show that it is easier for people in more affluent societies to learn some of this skills than what it is for the very poor. K. Finsterbush and W. van Wicklin (1987), "The Contribution of Beneficiary Participation to Development Project Effectiveness", in Public Administration and Development; Vol. 7, No. 1, pp. 1-23.

Moreover, fifth, assuming that empowerment will be achieved in this way implies to have an evolutionary approach to the development of organizational capacity. This is, to believe that the more efficient forms of communication, collective organization and democratic administration of resources will drive out others at the end of the games. However, the history of rural development suggests that this rarely occurs.

Another point, the empowerment perspective seems to believe, is that communities can never learn the wrong lessons, for example to be less democratic, or to produce results that impoverish rather than develop them. Though, it is generally accepted that this has happened in other types of societies and organizations, such as states[53] and firms, the empowerment orthodoxy seem to believe that this can not happen in communities.

Finally, the empowerment perspective does not fully deal with the problem of what we will call phenomenology, i.e., the influence that the practitioner in charge of empower people, may have on them. Nonetheless, this has been a point stressed by authors, showing that there are possibilities that diagnosis of "what people needs and problems are", can be rather "what *the scholars or practitioners believe* people need or want". On other words, simple theoretical reflection may rise questions about the extent to which Freire style "*concientisaçaõ* " of the poor, may depend on how reality is constructed and presented to people, and therefore rise the issue if awakening may mean indoctrination rather than education. Even authors who follow Freire have recognized that people have a certain *resistance to be awakened*.

These previous arguments are not intended to suggest that participation cannot bring about important learning experiences, or that people cannot learn from it and become empowered. We rather want to bring some reflection; to the romantic view of empowerment that treats it almost as an induced experience that always end in a Hollywood-style happy ending. Instead, I believe that the poor only be willing to engage in, and will keep participating in learning-by-doing experiences, if they believe that they will not meet with repeated

53 Relevant to our point is the widespread collapse of African economies since the 1970s, and the failure of most aid programmes to help matters. In the same manner many authors have noted that Argentina went in "the wrong direction" and "underdeveloped" itself, reversing its growth in the first part of this century. These cases show that we can learn in the wrong direction. For a further analysis see D. North, (1996), "The New Institutional Economics and Third World Development", in J. Harris, J. Hunter and C. Lewis, The New Institutional Economics and Third World Development, London and New York, Routledge.

failures. Learning is, thus, a function of project success since only this will give them the self-confidence, energy, resources and capacities needed to modify or challenge institutions that oppress them. Thus, as Eliot says “empowerment without production is as futile as production without empowerment”.

3.4 Other problems with the perspective

Other problems with the perspective is related to the fact that many authors and practitioners treat empowerment as a panacea for all social problems. Nevertheless, some scholars have started to become increasingly aware of the problems caused by exaggerated optimism about the role of the empowerment.

For instance, one problem is that the empowerment perspective is based on the idea that the poor can be *freed* of their self-centered attitudes[54]. Many CSO practitioners seem to believe that the promotion of solidarity is key for collective empowerment and heavily focus on this. However, comparatively, less is done in terms of the structural reasons that actually create conflict of interests and even less is known about the dynamics of voice formation at the interior at the community level. Therefore, when collective decisions are taken, the approach may only serve to legitimate decisions and it is likely that more traditional or resourceful groups within the community may impose their interests over the collective ones.

Other problem is that, the diagnosis of the local conditions may not make clear on the nature and scale of problems many of which may not be solved by empowering people. Another difficulty is that empowerment perspective may only be used as a populist solution to broader and more complicated problems of democracy, corruption and governance; or –even worst– used by governments and CSOs merely to obtain donors´ support.

Others have claimed that the approach had sometimes helped to perpetuate unequal relationships between agency and residents, with empowerment talk only serving to facilitate project implementation, rather than genuinely seeking to increase the decision-making of the poor.[55]

54 For example Chambers states that personal attitudes such as ‘ego, ambition, family-first motivation and the illusion of impotence’ can be changed as participation ‘often brought personal change for those who facilitate it” Chambers (1995), pp. 212-234.

55 R.J. Skinner (1983), “Community Organization: its scope and organization” in R.J. Skinner and M.J. Rodell (eds.), People, poverty and Shelter, problems of the self-help housing in the Third World. London and New York, Methuen, 1983, pp.125-150.

Moreover, a trouble the empowerment perspective face, is that mainly because of its focus on small-is-beautiful type of projects and the lack of networking, they have not extensively improved the well-being of the poor. This has reduced their capacity to significantly contribute to fight poverty in countries like Mexico, at least on the scale needed.

Furthermore, a major limitation of the perspective is it fixation with ideological issues. For many, empowerment has to see more with fighting the system than with solving the immediate needs of the people. All this has made of empowerment more a political campaign or, even worse, an umbrella for populist projects run by rent-seeking agents looking for political recognition and economic support, than a useful tool for the promotion of local social and economic development.

Finally, as the perspective has grown uncontested, the role of empowerment has been taken for granted as a universal goal like democracy that does not need to be justified in terms of other objectives. This lack of critical reflection has resulted in a perspective that is more a kind of CSO´s religion, to the point that proposing anything else is now considered to be fascist. Thus, the lack of debate has leaded it to stagnate and made it unable to analyze many of the contradictory results reported from the field.

The implications of these criticisms are that after several decades of implementation of the empowerment perspective, it has not yield the results that its own advocates expected. I therefore believe that a major revision is needed, at least in Mexico, to separate the fog of rhetoric from the results. This revision needs to be critical.

3.5 Paths for a revision of the empowerment perspective

A revision of the perspective, need not to loose sight of the need to strengthen the political capacities of the poor, in order to enable them to better protect their interests. I could not be more in favor of this. Nonetheless, the perspective needs to be revised to actually help it to achieve better results for the population it intends to serve. From our point of view several aspects need to discussed, outside of either radical or liberal perspectives. These issues may be:

First, we need a proper definition. One central aspect is to better understand what we actually mean by empowerment. If we depart from empowerment own roots, we could try to find some theoretical

grounding within the studies on participation. Some of them are particularly helpful on this. For instance, it's possible to identify three different types of peoples´ participation, these are: the purely instrumental, the political-instrumental, and the socio-political. The first occurs when people consciously adopt a *clientist* attitude to exploit donor programs. The second, when existing community organizations join programs just to obtain additional political and material resources.

Differently, the socio-political participation, the third type, involves a redefinition of the basic components of social action and creates the conditions for development and social transformation. The authors believe that only this type of participation empowers individuals and enables them to exercise voice and influence the wider society. On the line of thought of the third type of participation, there is a perspective of empowerment that tough still tight to the development of the community political capabilities.

From a different perspective, a particularly rich theoretical development has taken place in which, social participation, is rather understood as question related with the construction of citizenship. For them individuals can only be empowered when they are brought into the understanding of their rights and responsibilities as citizens and as mechanisms through which they can fully exert citizenship are put in place.

Another perspective that needs to be considered is that of Brett. Based on the mechanism developed by the representative democracy, he takes a more grounded perspective that can either be used for empowering communities, as well as regions or even nations. For him individuals can only be really empowered when empowerment is linked to existing accountability mechanisms. Only through accountability individuals can better demands for their rights and have more control on the provision of services they cherish. His perspective may open new and wide possibilities to empowerment in Mexico, and indeed elsewhere.

Finally, institutional analysis should be brought to the discussion since it is key to understand the complexity of empowerment. Some of the problems the actual empowerment of individuals, has to face in the field are that it has to operate within the limits set by the unequal distribution of assets, and a risky environment in which actors compete for resources and have conflict of interests. Moreover, in

many environments, local institutions can be oppressive, mainly for the very poor and excluded groups. Hence, important issues such as who exerts voice in a community, or how the decision making process take place or how the benefits are distributed, are generally under-researched.

These issues, as I have shown are central to understand how decisions are taken in communities where CSOs are to work (Natal, 1999). In the same vein, the study of the process of transaction costs in communities may help us to better understand the potential conflicts between individual and collective interests and incentives, and to see empowerment as an institutional change in a specific political-economic context. It may also help us to understand how collective decision making choices are informed and socially organized and how they are enforced in a specific institutional setting. This discussion may also allow us, to focus on power and social stratification without loosing our focus on the scope, objectives and outcomes needed to fight poverty.

The discussion of these different ideological perspectives may allow us to build a more sound perspective. It may not be easy since this means to put different scholarly traditions to talk. However, the richness of such discussion may very much inform the theoretical constructions on development implementation and help CSO action to better build socio-political capabilities for the development of the poor.

4. Conclusion

We could not agree more that empowerment should remain central to CSOs action, and that the poor should be involved in the diagnosis and decision making about projects that affect their lives. I do believe that the realization of this incredible simple but extremely relevant issue is maybe the most important advancement in our knowledge about development management. However, to understand how and when the poor can be empowered to fight their poverty is still an issue we need to better understand.

As the previous paragraphs have shown, this is not easy. In Mexico, as elsewhere, we have a stagnated discussion on what empowerment is about and what it should be implemented for; with an imprecise and complicated concept dense with meanings and ideological contents that very much affect its implementation.

Though the orthodoxy has added some important points to this discussion, such as the role of local knowledge and to the inclusion of the excluded in the several parts of the process, it has concentrated so much on certain aspects such as the political purpose of empowerment, which has overseen some others at least equally important. Therefore, what is implemented nowadays in the field in Mexico, and is still sustained by many scholars and practitioners, is the old core of the empowerment perspective, which to say the least is naïve and over-simplistic. Methodologies used by most Mexican CSOs, despite their commitment, have little evolved from popular education proposals.

Moreover, some CSOs only use empowerment as a requisite to access funding and more as rhetoric than as concrete effective actions to help the poor.

Here I have discussed that in Mexico, the problems of the empowerment perspective and the corresponding need for future research can be developed by fostering a discussion among radical theories on citizenship; accountability and social change; and institutional theory based on rational choice applied to the study of community transaction costs. This discussion may not be easy, but we do believe that this endeavor should be carried by all actors in the development community. The millions of poor that in Mexico are still waiting for some little help that allow them to fully develop their potential are worth the effort.

Bibliography

Alonso, Jorge (1980), Lucha urbana y acumulación de capital, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Ediciones de la Casa Chata No.12.

Askew, I. (1983), The Institutionalization of Participatory Projects: A strategy for self-reliance, Exeter, Institute of population Studies, University of Exeter.

Bagadion, B. and F. Korten (1985), "Developing Irrigators' Organizations: A learning Process Approach" en Michel Cernea (editor), Putting People First, Sociological Variables in Rural Development. Oxford, Oxford University Press.

Banerjee, A., *et. al*. (1994), "Participatory Forestry". Paper presented at the World Bank Workshop on Participatory development, May 17-20, 1994, Washington, D.C.

Baran, Paul y Paul Sweezy (1988), Reflexiones sobre la Revolución Cubana, Teorías y Pensadores. Buenos Aires, Merayo Editor.

Barreiro, J. (1982), Educación popular y proceso de concientización. México, Siglo XXI.

Burkey, S. (1993), People First, A guide to Self-reliant Participatory Rural Development. London and New Jersey, Zed Books, Ltd.

Castro, Fidel, O. Dorticós y R. Roa (1978), Así se Derrotó al Imperialismo, Preparando la Defensa. México, Siglo XXI Editores.

Chambers, R. (1997), Whose reality counts? London, Intermediate Technology Publications, 397 pp.

Chambers, R. (1985), "Shortcut and Participatory Methods for Gaining Social Information for Projects", en M. Cernea (ed.), Putting People First, Sociological Variables in Rural Development, Washington, D.C., The World Bank.

Cooke, B. and U. Kothari (eds.) (2001), Participation, the New Tyranny? London, Zed Books.

COPLAMAR (1982), Necesidades Esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al año 2000. México, Siglo XXI.

COPLAMAR (1983), Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas para el año 2000. México, Siglo XXI.

Debray, R. (1975), La guerrilla del Che. México, Siglo XXI.

Dichter, T. (1992), "Demystifying Popular Participation: Institutional Mechanisms for popular Participation", en Bhatnagar B. y Williams A. (1992), Participatory Development and the World Bank. Washington, World Bank, Washington, Discussion Papers, No. 183, pp. 89-95.

Dudley, E. (1993), The Critical Villager, Beyond Community Participation. London, Routledge.

Finsterbush, K. y W. van Wicklin (1987), "The Contribution of Beneficiary Participation to Development Project Effectiveness", en Public Administration and Development; Vol. 7, No. 1; pp. 1-23.

Gordon, R. Conaway; J. McCraken y J. Pretty (1987), Training Models for Agro ecosystem Analysis and Rapid Rural Appraisal. London, IIED.

Gow. D. y J. Frankenhoff (1994), "Local Government and Participation", paper presented en the World Bank Workshop on Participatory Development, May 17-20, 1994, Washington, D.C.

Hatch, S. (1973), Towards participation in Local Services. London, Fabian tract 419, Fabian Society.

Hunt, D. (1989), Economic Theories of Development, an Analysis of Competing Paradigms. London, Harvester Wheatsheaf.

Lele, U. (1975), The design of rural development: Lessons from Africa. Baltimore, John Hopkins University Press.

Lowenthal, A. (1987), La Convivencia Imperfecta. Los Estados Unidos y América Latina. México, Nueva Imagen-Editorial Patria.

Lugrís, Jorge (2002), "¿Nos Evaluamos o Nos Evalúan? Seguimiento y Evaluación Participativos en Yucatán (México)".Tesis de Maestría Instituto Mora y Universidad Rey Juan Carlos.

Mackintosh, M. (1992), Partnership: issues of policy and negotiation. London, Routledge.

Magill, R.S. (1979), Community Decision Making for Social Welfare, Federalism, City Government and the Poor. London and New York, Human Sciences Press.

Marchoni, Marco (1989), Planificación Social y Organización de la Comunidad Alternativas Avanzadas a la Crisis. Madrid, Editorial Popular.

McNamara, R. (1973), "Discurso en la Conferencia Anual del Banco Mundial". Nairobi.

Michener, V.J. (1998), "The Participatory Approach: Contradiction and Co-optation in Burkina Faso", en World Development, Vol. 26, No. 12; pp. 2105-2118.

Moya, Xavier (1989), "Ganando Espacios: Las Metodologías Participativas en México". Unpublished.

Muñoz, C. (1979), "Hacia una redefinición del papel de la educación en el cambio social", en Revista Latinoamericana de Estudios Educacionales. Vol. IV, No. 2; pp. 131-150.

Natal, A. (2002), "Participación ciudadana y administración del desarrollo. Análisis histórico de la participación en el contexto de la ayuda internacional". Zinacantepec, El Colegio Mexiquense (Cuadernos de Discusión del Tercer Sector No. 20), 46 p.

Natal, A. y T. González (2001), "La Participación de la Sociedad Civil en Programas de Integración Comercial, el caso del ALCA en México". Zinacantepec, El Colegio Mexiquense (Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector No. 12).

North, D. (1996), "The New Institutional Economics and Third World Development", en Harris, J.; J. Hunter and C. Lewis, The New Institutional Economics and Third World Development. London and New York, Routledge.

Novoa, Castro-Alemeida and Azevedo (1991), Formacao para o Desenvolvimento. Lisboa, Fim de Seculo.

Oakley, P. (1991), Projects with People: the practice of participation in rural development. Geneva, International Labor Office.

Provencio, Enrique (1990), "Estudio de la Pobreza Rural", en Investigación Económica; No. 194 (octubre-diciembre); pp. 331-360.

Rahman, A. (1993), Glimpses of the "other Africa". Geneva, International Labor Office.

Reining, P. and B. Lenkerd (1980), Village viability in contemporary society. Boulder, Colorado, Westview Press.

Rodríguez, F. and S. Store (1993), Cacao Local e Mudanca Social em Portugal, Lisboa, 1993.

Salmen, Lawrence (1987), Listen to People, Participant Observer Evaluation of Development Projects. Oxford, Oxford University Press.

Shiva, V. (1991), The Violence of the Green Revolution. London and New Jersey, Zeed Books.

Skinner, R.J. (1983), "Community Organization: its scope and organization" en Skinner, R.J. and M.J. Rodell (eds.), People, poverty and Shelter, problems of the self-help housing in the Third World; pp.125-50.

Skinner, R.J. and M.J. Rodell (eds.) (1983), People, poverty and Shelter, problems of the self-help housing in the Third World. London and New York, Methuen.

Torres, C. (1982), "Enfoques en Educación de Adultos: apuntes para una clasificación", en Lectura y Vida, Revista Latinoamericana de Lectura. Colombia, Ed. Ario, No. 3.

Turbyne, J. (1984), "Participatory Research into Participatory Development Practice". Paper to Anthropology and Action Workshop on Participation in Social Development: Current Perceptions and Future Directions, Development Planning Unit, London, July.

UNDP (1993), Human Development Report 1993, New York, Oxford University Press.

Westergard, K. (1985), "People´s Participation, Local Government and Rural Development, the Case of West Bengal, India". Copenhagen, CDR Research Report No. 8.

Wisner, B. (1988), Power and Need in Africa: basic human needs and development policies. London, Earthscan.

World Bank (1996), World Bank's Sourcebook on Participation. Washington, World Bank.

Revista de Administración Pública

INAP

Capacity building for civil society organizations in Mexico: debates, trends and proposals for moving forward

Mónica Tapia Álvarez and Patricia Carrillo Collard
Alternativas y Capacidades, A.C.*

Capacity building is a "buzzword", often difficult to describe in concrete terms. Even working in the field, it is difficult to explain what we do. Sometimes we are consultants, other times we are teachers and researchers. We work with civil society, but we do not work directly with children, peasants or women; we help organizations, but we charge for our services. We try to attend to a broad range of requests: an informal group of friends who wants to identify clearly what they are organizing themselves for, a human rights' organization that needs to obtain tax-exempt status, a community center requesting advice in setting up indicators to evaluate its programs, an international funder commissioning a paper on how to strengthen foundations, a government office requesting a referral for someone to do a participatory community assessment[1]. Sometimes we are able to help people with a name, a handbook, or a training course. Other times, we make proposals, budgets and funding applications for consulting or research work. Often, we have to say we cannot really help.

This chapter explains, in rather more abstract terms, capacity building in Mexico. The first part covers the debate about definitions,

* Alternativas y Capacidades is a nonprofit organization, specializing in building capacities among national grantmakers, through consultancies that help them choose their focus areas, and design and implement operating procedures for grantmaking. The organization works with private, corporate and individual grantmakers. It has also developed materials and research on how to build a CSO, the legal incorporation and institutional building processes, the regulatory framework, as well as on working with CSOs to influence public policy. It selectively offers consultancies on strategic planning to networks and CSOs.

1 In addition, we receive requests from academia to write articles on different topics for national and international publications.

approaches and ways to conduct capacity building. In many cases, the Mexican debate has mirrored –without a real and consistent link between them– the international debate, so we try to show the similarities and particularities of each. The second section covers a broad overview of capacity building trends in Mexico, describing the main organizations and actors involved in these efforts. A special third section covers a recent initiative from the federal government, which has become an important reference in the field. In the last part, we reflect on the needs of civil society organizations (CSOs), the complex tasks that capacity building entails, and the roles that different actors play in providing specialized, high quality and diversified products and services for organizations. We make some proposals on what capacity building and support organizations, academia, government, and grantmakers, among others, can do to meet the needs of the Mexican nonprofit sector. Finally, we agree that the inequalities we live with today require that the civil sector "maximise its learning as a means of improving its impact" (Taylor, 1998, p. 2).

The Debate on Capacity Building Internationally and in Mexico

The debate on capacity building has tried to answer three questions: 1) are capacity building and improved management relevant and important for CSOs? 2) what is capacity building? and 3) how is it done? Briefly, we will try to review the main arguments and ideas that have been debated internationally and in Mexico regarding these three questions.

First, both in Mexico and in other places, practitioners have tried to answer if CSOs really need to think about being professional and applying management concepts to themselves. Both organizations with charitable purposes or arising from government opposition and with alternative development purposes usually saw informality, flexibility and their aim to "help" and "change" more important than anything else. In their view, planning, drawing up policies and procedures, and monitoring results were irrelevant to their missions. They were perceived as things that others did: the business sector or the government sector, and they wanted to distinguish themselves from these other actors.

Traditionally, Mexican CSOs have preferred action over reflection and planning, which in many ways has hindered internal learning. According to Taylor, "some organizations seem frenetically driven to do, do, do. They view any reflection as indulgent and inefficient" (Taylor, 1998, p. 4). Natal's chapter on management in this volume

reviews the main discussions and arguments on this subject. In summary, one can point out that, in spite of the reluctance still present in many CSOs, the current context has moved most of them towards accepting and adopting some management practices, or at least recognizing the importance of improving their work on different fronts. Nowadays, capacity building and management are on the public agenda, as a recognition that CSOs are playing an important role in social development, that their performance needs to be enhanced, and that in order to gain legitimacy and funding, they have to show results. Nevertheless, the nature and definition of capacity building, its methods and the topics it covers are still up to debate. This is the second question to be answered: what is capacity building?

Depending on the literature reviewed and on the actual context, capacity building has different nuances. In the United Kingdom, the term originated from the idea that Northern NGOs would give technical assistance, transferring resources and skills to their Southern partners, so they could become self-reliant and sustain their work with communities (Lewis, 2001, p. 205). Recently, it has evolved towards a wider concept of institutional development of organizations, highlighting not only the "internal" but also the "external" factors for CSO's effectiveness. In this view, capacity building refers not only to the traditional concept of how the organization is managed internally (how it uses its resources, for example) but also to the various tasks that a CSO should perform in the wider context. CSOs engage with different actors, such as beneficiaries, donors, regulators, government and business; and their relations and how they engage with them has become an important concern of this capacity building approach (See Lewis, 2003 and Fowler, 1997).

In this same view, Fowler *et al.* (1992) define capacity building as "an ongoing process that optimizes an organization's performance in relation to its goals, resources and *environments*"[2]. The literature mentions that, in order for CSOs to adapt to the changes of their environment, they need to know how to negotiate with multiple actors at different levels —power holders, grassroots communities, financial institutions, business— maneuvering among their interests without being co-opted and becoming dependent upon them (Lewis 2001, pp. 66 and 160). This requires that organizations be able to analyze their context clearly, as well as the interests of different actors and the ways in which they can influence those actors to achieve their own objectives. The *International NGO Training and Research Centre*

2 The emphasis is ours.

(INTRAC), an English capacity building organization founded by Alan Fowler, among others, defines the term as "conscious and holistic interventions which aim to improve an organization's effectiveness and sustainability in relation to its mission and context" (Hailey, James and Wrigley, 2005, p. 4). Others describe it simply as "the facilitation and support of viable community-based organizations" and state that capacity building is "the most taxing, daunting and long-term approach that NGOs can choose" (Kaplan, 1994, p. 10). According to this point of view, which arises from the international cooperation and development perspective, capacity building refers not solely to the management dimension of resources and actions of the organization, but it emphasizes the organization's relationships and actions on the context, such as empowerment, development, social justice, and poverty reduction.

In the United States, the term "capacity building" is less widely used and it is more common to find the idea of improving nonprofit organizations' performance, governance and effectiveness, without taking much into consideration the developmental purpose of CSOs. Blumenthal (2003), for example, defines capacity building as "actions that improve nonprofit effectiveness", and takes the Packard Foundation's definition of organization effectiveness as being... "a rich blend of strong management and sound governance that enables an organization to move steadily towards its goals, to adapt, to change and to innovate. The pursuit of organization effectiveness means continuous learning and improvement in the management of resources and the coordination and leadership of people. It assumes clarity of vision and alignment of goals and activities with that vision. It embraces the importance of defining hoped-for outcomes and the need to measure progress toward achieving those outcomes" (Packard Foundation, cited in Blumenthal, 2003, p. 8)[3].

Connolly and Lukas (2004) define capacity building in the same direction, as the "process of strengthening an organization in order to improve its performance and impact… Capacity building refers to activities that strengthen a nonprofit organization and help it better fulfill its mission... Capacity building can advance an organization's ability to deliver programs, expand and be adaptive and innovative" (p. 15).

3 A few years later, Grantmakers for Effective Organizations take more or less this same definition: "the ability of an organization to fulfill its mission through a blend of sound management, strong governance and a persistent rededication to achieving results" (cited in Connolly and Lukas, 2004).

There has not been a clear connection between the English and American literature and the field of capacity building in Mexico, since they have not been translated nor read extensively[4]. Nevertheless, these two approaches and definitions on capacity building are mirrored in Mexican practices. On the one hand, there are those who believe that management principles —such as planning, budgeting, organization, coordination and personnel issues— can be applied to any sector and any type of organization. They would see CSOs as clients in the overall management consultancy market, needing the same types of services and emphasizing administrative internal capacities on resource use and management. On the other hand are those who emphasize the differences, seeing CSOs as people- and value-centered, stressing their flexibility, and consultative and participatory aspects. They would see the organization as a complete unit driven by values and mission, with its context and relations taking a central place. Their approach would be on facilitating a participatory process, starting from an institutional self-diagnosis, that helps align organization and resources to identity and core values.

These two positions have developed into the so-called "technical" and "political" approaches (Carrillo, Tapia and García, 2005, p. 17). The first one is very much linked to the managerial approach, which focuses on the "internal dimensions" of organizations for achieving the optimal use of resources, the organization's efficiency and the quality of its programs. The second approach conceives a more political and social role for CSOs, emphasizing not so much their efficiency, but their wider impact on social change processes (their visibility, their advocacy roles and their value and identity coherence) (See Espiral 1999 and Project Concern 2003). Early Mexican capacity building organizations reflect this "political approach" in their own definitions, with common elements of the English school of management-plus-environment-plus-relations definition. The *Sistema Integrador para el Fortalecimiento de Iniciativas Civiles* (Integrative System for Strengthening Civil Initiatives or SINFÍN), in the cited book coordinated by Espiral, defined capacity building as "the process of systematic exchange that contributes capacities to the civil initiatives' advocacy" (Espiral, 1999). Espiral, the first Mexican capacity builder, defined it as a process that "assumes a logic of successive approximations where the objective is, on one hand, to build coherence among the different dimensions of the institution and, on the other, to achieve

4 In fact, many terms lose their full conceptual meaning when translated. *Fortalecimiento institucional*, for example, does not translate fully as capacity building; management is not simply *administración*; *profesionalización* does not have an English equivalent, etc. These language barriers are the reflection of how the debates in Mexico and internationally (English speaking countries) have evolved differently, although in parallel ways.

an institutional project that can truly transform the reality we live in" (Espiral, 1999)[5].

Alternativas y Capacidades and Project Concern International –two Mexican organizations probably influenced by both the English and American perspectives– conceive capacity building as the combination of the technical/management approach and the political approach, with its emphasis on relations and contexts. Closely following Fowler's (1997) capacity building definition, Project Concern sees capacity building as a "participatory and creative process of planned change to develop the organization's potential in relation to its mission, social nature and its context" (Project Concern, 2003). *Alternativas* conceptualizes capacity building as "the construction of internal capacities that can help the organization have a greater impact on the problems it addresses, use its resources more efficiently and sustain its efforts over time" (Carrillo, Tapia and García, 2005, p. 24). In order to fully appreciate these capacities, both internal and external, see below Figure 2.

From our perspective, the technical and political approaches are complementary, since organizations need to be both better managed, using their scarce resources more effectively through better planning, evaluation and human/financial resource allocation; and to accomplish their mission and bring about change. This is related, among other things, to the improvement of the conditions and self-organization CSOs are pursuing with their beneficiaries, the visibility and communication of their work, the legitimacy they achieve with donors to continue supporting their work, and their relationships with government and business, which either reinforce the status-quo or increase citizen participation and involvement.

The identification of the organizational capacities that should be built or that are crucial to an organization's performance and effectiveness is also up to discussion. Blumenthal (2003) relates improved performance to one or more aspects of "organization stability, financial stability, program quality and organization growth"[6] (See Blumenthal,

5 The "coherence between identity, resources, organizational structure and relations" approach developed as the POR by Espiral (see below) holds various similarities with the dimensions and balances needed developed by Fowler (1997).

6 Blumenthal (2003) also recognizes the conflicts and dilemmas that pervade this point of view: "we want our organizations to be adaptable and flexible, but we also want them to be stable and controlled. We want growth, resources acquisition, and external support, but we also want tight information management and formal communication. We want an emphasis on the value of human resources, but we also want an emphasis on planning and goal setting" (Quinn, 1988 cited in Blumenthal, 2003, pp. 22-23).

2003, pp. 9-10). Connolly and Lukas (2004) consider six components of organizational capacity that are necessary for high performance: 1) mission, vision and strategy; 2) governance and leadership; 3) program delivery and impact; 4) strategic relationships; 5) resource development; and 6) internal operations and management" (pp. 17-19). Espiral developed the "POR" approach, where "strategic purpose" (P), "organization and operation" (O) and "resources" (R) are considered the main dimensions to be strengthened (See Espiral, 1999 and Blair, Rubio and Sarvide, 2003). Safa and Safa (2006) are influenced by this approach, taking into account the "strategic project, organizational structure, institutional management, and the organization's sustainability and visibility", but also adding a "transversal axis" —similar to the political approach— that includes the organization's "public policy advocacy, gender equality, sustainability, democracy and capacity building activities" (pp. 15-18).

Finally, there is also the question of how to "do" capacity building. How to turn a CSO into a more effective and better performing organization? How to build different capacities, helping the organization to be more coherent, manage its relationships better, and achieve greater impact on the wider context?

These are fundamental questions, since there are different modalities for building capacity, each having distinct results. Among the options are:

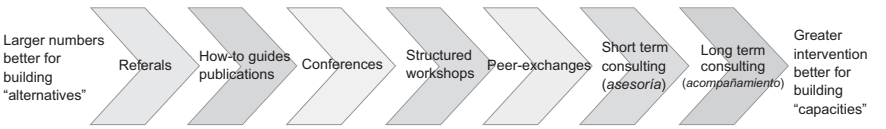
1. Referring to resources, service providers and specialists.
2. Preparing publications and do-it-your-self handbooks.
3. Providing information through unstructured conferences.
4. Providing training through structured workshops and sessions.
5. Organizing peer-exchange networks and convenings.
6. Providing consulting services.

This last modality can vary enormously depending on the kind of consultant, the type of project, the type of CSO "client" and the need to be addressed (See Blumenthal, 2003 and Connolly and Lukas, 2004). "In some cases, a consultant acts primarily as a directive expert, conveying information and prescribing solutions related to programs, organizational development or specialized areas such as accounting or fundraising. In other situations, a consultant plays the role of a facilitator, guiding a process and collaboratively helping the client to reflect on options and make decisions" (Connolly and Lukas, 2004, p. 22).

Every modality has its advantages and disadvantages. Training, as we will describe in more detail below, has the advantage of reaching a wider number of CSOs, but its impact is short-term and does not translate into organizational capacities, unless there is follow up to help the organization apply the knowledge and skills acquired. Publications can reach an even wider audience, but they might have little impact since there is uncertainty about the organizations' using or adopting the recommended strategies. At the other end of the spectrum, tailor-made short- and medium-term consultancies can bring more lasting changes in the organizations themselves, but they are only able to reach a small number of organizations, since they are resource-intensive both in terms of time and money (Carrillo, Tapia and García, 2005, p. 19).

These modalities are complementary and constitute a continuum, where for certain topics a how-to guide or conference is a better option, while for others consultancy will be of greater help. Figure 1 illustrates this continuum:

Figure 1
The continuum of capacity building modalities



Conceptualizing both approaches (political and technical) as necessary and taking into consideration the different capacity building modalities, we developed a framework which helps consider different possibilities in terms of the topics they cover and the modalities they use. One can visualize a horizontal axis that covers the spectrum of modalities that go from less to more organizational intervention (See Figure 2). We have called this the "generation of alternatives" at one end and the "development of capacities" at the other. According to this model, the development of capacities includes mainly tailor-made, short- and medium-term consultancies and work that is done one-to-one with organizations or networks. The generation of alternatives is based on more standardized products, knowledge and skills that individuals, groups or organizations can find useful. A second, vertical axis classifies the different topics covered by the technical and political approaches, from administrative efficiency

—a topic close to business management— up to topics such as social impact and change, which are more distinctive of the work of CSOs. With this classification, we acknowledge that organizations have "internal" dimensions that need to be strengthened, as well as challenges that have to do with their external environment and their relationships with other actors. The spectrum of topics thus goes from improving their internal workings to increasing the impact of their work and their influence on different spheres (Carrillo, Tapia and García, 2005, p. 24).

Figure 2
Capacity building strategies and their modalities

<table>
<tr><th colspan="2">Administración interna</th></tr>
<tr><td>Internal management
Publications, guides and handbooks.
Information, administrative and internal management tools and packages.
Training courses and workshops.
Referrals and one-time consultations.
On topics such as legal and fiscal regulations and obligations, accounting and financial management, fundraising, human resources and volunteer management, board and governance design, leadership, transparency and accountability.</td><td>Knowledge management and information systems become learning organizations.
short-term consultancies (more than 3 months).
On topics such as legal and fiscal regulations and obligations, accounting and financial management, fundraising, human resources and volunteer management, board and governance design, leadership, transparency and accountability.

capacities</td></tr>
<tr><td>alternatives

Publications, guides and handbooks.
Information, administrative and internal management tools and packages.
Training courses and workshops.
Referrals and one-time consultations.
On topics such as planning, program design, performance, and impact evaluation, beneficiaries' participation mechanisms, visibility and marketing, communication and media management, public relations, public advocacy and lobbying, campaigns, strategic alliances and coalitions.</td><td>Knowledge management and information systems become learning organizations.
short-term consultancies (more than 3 months).
On topics such as planning, program design, performance and impact evaluation, beneficiaries' participation mechanisms, visibility and marketing, communication and media management, public relations, public advocacy and lobbying, campaigns, strategic alliances and coalitions.</td></tr>
<tr><td colspan="2">impact on environment / context</td></tr>
</table>

Besides the debates reviewed so far, a recent discussion has emerged in Mexico, partly due to the capacity building strategies being implemented, which are described in the following section. Professionalization of organizations has sometimes been used as a synonym to capacity building, but it usually refers to and has been put in practice mainly as a training strategy[7]. Following that strategy, courses and workshops have been offered to individuals, basically members of organizations, to improve their organizations' performance and effectiveness. The debate, thus, has centered around the argument that professionalization and capacity building cannot be treated as synonyms, since the training of individual members is not automatically transformed into the strengthening of the organizations' capacities.

As Girardo (2007) puts it, "training is an educational activity with the purpose of increasing and recognizing the knowledge of individuals, which can translate into organizational change only under certain conditions, but never in an automatic way. That is, between an individual's learning and the achievement of organizational change there are several complex factors and conditions that need to be acknowledged" (p. 24). Moreover, at the individual level, building capacity is much more complicated that providing a person with skills, since the latter does not imply that the individual has the capacity to put these in practice in his/her organizational context (Kaplan, 1994, p. 10). Obviously, organizations are made of individuals who bring their skills, knowledge and competencies to their organizations. But what factors and conditions allow them to bring in the tools, ideas, concepts and methodologies learned in training courses and put them to use in strengthening their organization? These have to do with organizational culture, having enough resources and time, institutional mechanisms, internal hierarchies, documentation, formal and informal policies, processes, norms and values, among others. And how does staff turnover factor in? Mexican organizations have a high turnover, which drains important human and capital resources away, given the training required. When this turnover takes place at the highest levels, it often means starting over again.

7 Here again we face the problematic translation of terms. *Profesionalización* has the sense of making something professional; however, in the Mexican context, where the full discussion of capacity building and the continuum of modalities is not fully understood, it has been understood as the training of individual CSO members, with the assumption that this will translate into more professional organizations.

This discussion is very relevant among capacity builders, when considering the decision of what type of service to provide: are standardized services provided to a number of organizations useful? In order to be effective, should services be tailored to the specific needs of organizations? A survey applied by INTRAC to CSOs, for example, found that the effectiveness of capacity building programs is linked to being tailored to each organization, including spaces for collective reflection, having the organization's commitment to follow through with recommendations, using specialized consultants as service providers and paying for them (INTRAC, 1998, p. 12). Blumenthal confirms that, in order to be effective, capacity building consultancies need to have a strong commitment from the organization being strengthened to try to solve the causes and not the symptoms of the problems and to help organizations change and learn (Blumenthal 2003, pp. 146-151).

Finally, strengthening organizations is an activity that requires sufficient funding to offer and obtain capacity building services. The resources available limit the modalities and type of interventions that can be carried out, since it is not easy to finance capacity building efforts that take a few months or even a few years and target one by one beneficiary organizations. In many cases, the need to have tangible products as a result of a capacity building processes is very strong. This works in favor of conducting studies and documents or having large numbers of training courses and trainees, and against implementing organizational development processes, whose results are more qualitative and intangible. We have to conclude here that as important as the approaches, the areas or topics and the modalities of capacity building are, the funding, or how capacity building is being paid for, is also a crucial question.

Capacity building trends in Mexico

In describing the kind of capacity building that has taken place in Mexico, we find historic trends that can be traced back to donors' and sponsors' decisions regarding the change and growth of CSOs. The first capacity building trend was closely connected to the intent of Northern NGOs to build capacities among their Southern partners, as described by Lewis (2001). From the late 1980s to the late 1990s, an important number of CSOs —not many existed at that time— were financed by international grants, for projects and general support, that offered (particularly in the case of European cooperation) both technical assistance and funds for capacity building. A number of

Mexican capacity building organizations developed during that period, working in close collaboration with international funders to strengthen the organizational processes of particular organizations. Most commonly, they did this through medium- and long-term consultancies, taking from 6 months to 2 years to conduct a self-assessment, a wide participatory strategic planning process and to support the organization through a period of implementation of organizational development measures. The aim of these consulting projects was to help the organization have a very clear perspective of what it wanted to accomplish (mission, vision, context assessment, objectives and strategies) and sometimes to build indicators and evaluation processes for goals and resource management. A strong emphasis was placed on conflict resolution and organizational intervention methodologies, and on building coherence towards common values and identity.

Espiral was the first organization to do this type of capacity building, working very much as a sort of "development partner" (Blumenthal, 2003) for NOVIB and several European grantmakers. By the 1990s, a number of capacity building organizations had appeared, specializing in different topics such as gender, environment, community development and rural development. Among them, *Grupo de Educación Popular de Mujeres* (GEM) specialized in gender organizations; *Consultoría en Movimiento* in environmental organizations; *Thais* in children and youth organizations and *Cauce* in youth organizations[8]. Most of them worked with internationally funded organizations, through international grants, and had similar approaches for their medium- and long-term consultancies, in terms of doing planning, organizational development and systematizing the organization's history. *Investigación en Salud y Demografía* (Research in Health and Demography or INSAD) specialized in building evaluation capacity among organizations that work in reproductive health and related subjects. The relationship that INSAD has had for many years with the MacArthur Foundation and its Mexican grantees has been the closest to a "development partner" approach (Blumenthal, 2003) that exists in Mexico[9].

8 *Consultoría en Movimiento*, *Thais* and *Cauce* emerged in the late 1990s and early 2000s.

9 The stable and long-term relationship between the MacArthur foundation and its grantees with gender agendas has also been one of the most productive ones, in terms of what they have been able to accomplish in reproductive health service delivery and public policy advocacy (See Layton *et al*., 2007).

The *Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario* (IMDEC or Mexican Institute for Community Development), founded in the 1960s in Guadalajara by one of Paulo Freire's disciples, deserves a special mention as one of the oldest capacity building organization. IMDEC was concerned with developing participatory methodologies that would help people's education and organizational processes among grassroots organizations (See Natal and Chavez's chapter on civil society studies in this volume). These methodologies included both conceptualizing what a people's organization should be like —including participatory planning, evaluation and administrative capacities— and group facilitation, group dynamics and alternative communication tools. From the 1980s onwards, IMDEC, together with the *ALFORJA* network, offered courses through the *Escuela Metodológica Nacional* (National Methodological School) to train people's educators in these methodologies and materials in various parts of Mexico.

IMDEC and the networks it formed produced a real school of materials, training and CSO cadres formation. IMDEC has also offered short term consultancies. Most importantly, IMDEC has had one of the most lasting impacts in current Mexican civil society, through its training and materials[10]. Also, it became the origin of a number of capacity building organizations and initiatives that developed in the late 1990s and early 2000s. *Enlace, Comunicación y Capacitación* (Enlace or Link, Communication and Training), *Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo* (ACCEDE or Citizens' Action for Education, Democracy and Development) and staff from *Fundación Rostros y Voces* (before *Fundación Vamos FDS* and soon to be Oxfam-Mexico) have sprung off from IMDEC, and share its emphasis on participatory methodologies and its capacity building approach.

By the 2000s, these organizations had also been linked to the *Centro de Estudios Ecuménicos* (CEE or Center for Ecumenical Studies) and the *Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara"* (CESEM or Center for Municipal Services), working together in training and consultancies for CSOs and municipal governments. Together they were involved in setting up *Escuelas Municipalistas* (Municipal Schools), founded in Oaxaca, Michoacán, Querétaro and Jalisco, among other Mexican states. These *Escuelas* have offered training

10 Most Mexican CSOs dedicated to education and the promotion of different issues are familiar with and make use of IMDEC's materials, such as the group dynamics handbook, the education lottery, the flyers and alternative communication tools, to mention just a few.

and helped form local capacity building organizations and service providers, focusing on local development projects and applying capacity building methodologies to municipal and grassroots organizations. Together with ACCEDE and IMDEC in Jalisco, Locallis (based in Querétaro and covering the Bajío region), Educa and Tequio Jurídico (in Oaxaca) and *Centro Operacional para el Fortalecimiento de Iniciativas Sociales* (COFEPRIS or Operational Center for the Strengthening of Social Initiatives) (in Guerrero) are local organizations that provide capacity building services, from training to consultancy, to both grassroots organizations and municipal governments, around planning, public policy, education and health, productive projects, regional and local development strategies, among others.

In the late 1980s, *Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia* (Convergence of Civil Organizations for Democracy or Convergencia) was formed as a network to articulate different organizations around a democratization agenda, including electoral observation and regulations on CSO lobbying activities, the *Ley de Fomento* among them (see Hernandez's chapter on accountability and the section on the legal framework in this volume). In the late 1990s, with international funds, Convergencia made the first capacity building assessment of its members —which at that time represented the "progressive-pro-development-and-democracy" sector as compared with the "assistance-philanthropy" sector headed by Cemefi— (see Safa *et al.*, 2003). After this assessment, the members of Convergencia created the *Sistema Integrador para el Fortalecimiento de Iniciativas Civiles* (Integrative System for Strengthening Civil Initiatives or SINFIN) as a program for training, consulting and research. By 2000, SINFIN created an alliance with the *Universidad Autónoma Metropolitana* (UAM) to create one of the first Diplomas on Professionalization and Capacity Building.

Starting in the 1990s, international funds, particularly from European donors, began to dry up and grants from American foundations were redirected towards developing a local philanthropy infrastructure (See Johnson, Johnson and Kingman, 2004). By that time, political changes in Mexico were moving many CSO leaders to work for local, federal and state governments, Congress and political parties. This created a great turnover and important changes in Mexican CSOs, as some organizations withered away, new ones emerged, and new leaderships combined with old leaderships. This led to new trends in capacity building, with services being provided by younger capacity building organizations. *Alternativas y Capacidades* is one of these organizations, specializing in building capacities among national

grantmakers, through consultancies that help them choose their focus areas and design operating procedures for grantmaking (from proposal application to selection and follow up of funded projects). These services were offered in the light of few national donors that could replace the internationals in funding social change agendas.

In the 2000s, new Mexican CSOs and many universities showed a strong demand for fundraising training and consultants[11]. *Procura, Sustenta*, *Centro Mexicano para la Filantropía* (Cemefi) and *Fundacion Merced* offered courses and trained fundraising consultants. At the same time, translations of publications on board strengthening became available and some mainstream business management consultancies, such as McKinsey and Deloitte, started offering services on strategic planning, governance design and board development to a few large nonprofit organizations (for a more detailed account of the work of these and other organizations, see Carrillo, Tapia and García, 2005). While the first trend of capacity building (from the 1960s to the 1990s) followed more closely the "political" approach common in the English literature, this new trend leaned toward the "managerial" approach more evident in the American literature.

More recently, funds for medium- and long-term capacity building consultancies for organizations working on community development, health, democracy and education have became scarcer. A new demand has appeared from community foundations that emerged in different states of Mexico, thanks to international grants and the promotion efforts of Cemefi (See Tapia, forthcoming, Blair *et al.*, 2003, Sacks, 2005, and Synergos and VBA, 2007)[12]. As a group, community foundations have been exposed to most modalities and topics currently covered by capacity building in Mexico. Therefore, it is worth describing the various efforts and resources that have been combined to strengthen them.

11 The demand for fundraising from universities was caused partly by cuts in public funding and earmarking of public funds. They also started following the example of American universities, who assure a great amount of their funding from alumni gifts and foundation grants.

12 The main community foundations are: 1) *Fundación del Empresariado Chihuahuense A.C.* (FECHAC) in Chihuahua, 2) *Fundación Comunitaria Puebla*, 3) *Fundación Internacional de la Comunidad* (FIC) in Tijuana, Baja California, 4) *Fundación Comunitaria de Querétaro*, 5) *Fundación Comunidad* in Cuernavaca, Morelos, 6) *Fundación Comunitaria de la Frontera Norte*, in Ciudad Juárez, Chihuahua, 7) *Corporativa de Fundaciones* in Guadalajara, Jalisco, 8) *Fundación Comunitaria Oaxaca*, 9) *Fundación del Empresariado Sonorense* (FESAC) in Sonora and 10) *Fundación Comunitaria del Bajío*, in Irapuato, Guanajuato.

Two affinity groups —the *Grupo de Fundaciones Comunitarias* (Community Foundations Group or GFC) and the Border Philanthropy Partnership (BPP)— have been formed to serve as peer-learning networks, the first one for community foundations in Mexico and the second one for Mexican foundations on the border and their American counterparts. These networks have promoted workshops, attendance to international and national conferences and events, exchange visits among community foundations' members and, most importantly, have promoted the exchange of ideas, practices and referrals. They have also made available endowment and challenge grants, through which foundations have been asked to match funds with local donations. As part of these grants, foundations have also received capacity grants to hire a fundraising consultant and develop fundraising capacities. A process and indicators were designed for certifying the organizational capacities or dimensions of community foundations, which included strategic vision and planning, board strengthening, diversified funding, communication strategies, financial and administrative systems and accountability practices, among others.

Additionally, about a third of these community foundations participated in a long-term consultancy with the Synergos Institute and *Vivian Blair y Asociados* (VBA), funded by the Ford, Hewlett and Mott Foundations. This tailor-made process centered on increasing their fundraising capacities, especially creating local first-time donors, and in developing and strengthening their boards of directors and making them representative of their communities. In summary, some Mexican community foundations have gone through both the training of their staff and board and the development of their organizational capacities through tailor-made consultancies. Some of the results of these capacity building efforts have begun to show, with community foundations playing new leadership roles among CSOs and funding local projects, but other medium- and long-term impacts are yet to be seen. Moreover, very few materials and do-it-yourself handbooks have been developed or made available on the topic of community foundations in Mexico[13].

13 This type of handbook is very common in the United States. The Foundation Center, Grantcraft, Boardsource, Grantmakers for Effective Organizations, among others, along with editorials' alliances such as Fieldstone and support from the Packard, Ford and Wiley Wilder Foundation have produced very useful bibliographical references, to which we often resort. However, few CSOs in Mexico have access to these resources and can read in English. Often, these resources are not useful when they refer to the legal, accounting and cultural aspects, where the American context differs greatly from the Mexican context.

Another trend is capacity building initiated by donors and grantmakers, which is also common in other countries (See Blumenthal, 2003 and Connolly and Lukas, 2004). In Mexico these capacity building initiatives began to emerge gradually. The oldest is probably the *Instituto Mexicano de Educación para el Desarrollo Rural* (IMEDER or Mexican Institute of Education for Rural Development), which was created in 1999 as the education arm of the *Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural* (Mexican Foundation for Rural Development or FMDR). It offers training services for grassroots organizations and projects supported by the foundation, specializing in co-op enterprises, people's and organizational education and regional studies.

Fundación Merced is a private foundation that has built successful alliances with national and international firms and donors to help them channel funds. As part of their funding for children, youth, senior and nutrition projects, grantees participate in a capacity building program developed by the foundation. The program, called *Fortaleza,* consists of a one-year consultancy that uses a standardized methodology for a self-assessment, and includes the design of a plan, following up on its implementation and conducting a final evaluation. It focuses on strategic planning and mission, board development and fundraising capacity. The program has been successful in reaching a large number of organizations, considering its approach and costs, thanks to the sponsors that the foundation has been able to get involved. The sponsors are basically other national and corporate foundations interested in strengthening their own grantees[14]. *Fortaleza* can be characterized, according to Blumenthal's models (2003) as a "structured program", delivered by staff independent from the foundation.

This trend is also present at the regional level. The *Fundación del Empresariado Chihuahuense* (FECHAC or Chihuahua Business Foundation) was created in 1990 by local business leaders who wanted to reconstruct the state after a flood. Until now, the voluntary contributions are collected through the state tax system and then deposited in a trust managed by the foundation, where businessmen participate in the selection and follow-up of grants (See Winder,

14 The cost is around US$11,200 (MX$112,000), of which the sponsor pays US$10,000 and the organization pays $100 per month, leading to a total of $1,200 during the year. The 2007 sponsors were *Fundación Dibujando un Mañana*, *Fundación Ernest James Piper Haysome, Fundación JP Morgan, Fundación Quiera, Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal* and Microsoft México (see www.fmerced.org.mx/fortaleza.htm).

2004). In 2003, through an alliance with the local campuses of the *Tecnológico de Monterrey* university, FECHAC established two *Centros para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil* (CFOSC or Centers for Strengthening Civil Society) in the main cities of the state, offering training, materials, referrals and short-term consultancies for CSOs in Chihuahua. According to one of FECHAC's board members, after almost twenty years of local grantmaking, these centers have been the best investment of their funds because the services they are providing have strengthened and multiplied the impact of their grants[15].

In another Northern state, Nuevo León, the *Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey* (ITESM), a large private pro-business university, has also offered some training courses to CSOs. In the state of Jalisco, a partnership emerged between *Corporativa de Fundaciones* (the local community foundation), IMDEC and the *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente* (ITESO, a private Jesuit-founded university). It offered a one-year training and consulting program on management, strategic planning and local development issues. This alliance has been one of the few in Mexico between a grantmaker, a university and a capacity building organization. Corporativa's strengths on accounting and finance, based on the management approach, were complemented with the "political" approach of IMDEC, with ITESO bringing in the academic credentials. In the South, *Fundación Comunitaria Oaxaca*, through the use of consultants, offers basic management training to local grassroots organizations involved in income-generating initiatives, and funds specific-issue consultants on topics such as natural dyes and product marketing.

In the states of Puebla, Morelos, Querétaro and Sonora, community foundations are somehow engaged in capacity building initiatives, offering referrals and sporadic training courses to their local grantees. Some of them have also participated as local conveners in the *Professionalización* Diploma described below.

Finally, universities have also developed a capacity building offering composed basically of training courses. Private universities have built alliances with large organizations, such as Cemefi, Procura and *Fundación Merced*, to design and offer training, particularly on

15 FECHAC presentation at ITAM-Foreign Affairs event, December 2005.

management, fundraising and internal affairs of CSOs. The ITESM, for example, built an alliance during the late 1990s with the Nature Conservancy, Cemefi and Ashoka to offer a Diploma for CSO leaders, with World Bank funding. This Diploma was relaunched in 2007, after a few years of low activity, as part of a virtual center for CSO development (www.massociedad.org.mx), sponsored by the *Fundación del Empresariado en México* (Fundemex or Mexican Business Foundation) and Microsoft. In its educational curricula, the ITESM also has a valuable initiative to serve as CSO consultants, through its *clínicas comunitarias* (community clinics), where under the supervision of a teacher, students take on and develop a nonprofit project[16]. *Anáhuac*, *Iberoamericana* and *Instituto Tecnológico Autónomo de México* (ITAM) universities have also offered courses, diplomas and master's degrees on management, philanthropy and Corporate Social Responsibility (with an approach more on how to fundraise from corporate sources), with the purpose of attracting not only CSO staff but also corporate philanthropy audiences[17].

Although the training offer from private universities is wide and somehow diversified, it has not had a large impact because the numbers of trainees are limited. Very few CSO have the resources to pay the full cost of training courses at these universities. A few initiatives have developed scholarship funds or have found sponsors, such as the virtual Diploma from ITESM paid in part by Fundemex and Microsoft, and the Anahuac postgraduate courses with the *Monte de Piedad* sponsorship. Nevertheless, these initiatives have limited resources and can only pay for a few trainees. On the other hand, the continuing education departments of private universities have not developed differentiated financial schemes to attend more effectively to the needs of the CSO sector. Most universities' policies (including cost setting) respond to the logic that executive education programs should be revenue-generation services. None of them are really prepared to make adequate exceptions for the non-profit sector.

16 In our experience, the problem with this initiative is that it is not known among CSOs. The university officer in charge of developing CSO-university links (vital in this type of projects) is not familiar with the sector nor has the proactive attitude to orient CSOs, teachers and students in collaborative efforts, focusing only in ensuring that university policies and requirements are met.

17 For a short period in early 2000, ITAM gave its Diploma courses in alliance with *Fundación Merced* and Procura. Currently, ITAM is offering two courses. Its traditional Diploma on general issues of CSOs and a short-term course for corporate grantmakers. This last one is offered in collaboration with Alternativas y Capacidades.

An important void has appeared in the case of public universities, where a comparable offering of CSO training or consulting services has not yet developed. For a few years, UAM offered together with SINFIN the Diploma described previously. The *Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social* (CIESAS or Center for Research and Graduate Education on Social Anthropology), along with the *Universidad Veracruzana* offered also for a few years a Diploma on Social Accountability, for both public officials and CSOs interested in the topic. A number of regional universities, such as El *Colegio Mexiquense*, the *Universidad Autónoma de Aguascalientes*, the *Universidad de Colima*, have participated as local conveners and the *Instituto Mora* as general coordinator in the government-sponsored Diploma described in the following section. However, compared to the national public education infrastructure that exists in the country, these offers constitute a very small proportion of what is available. Moreover, when they are present, rather than responding to an institutional trend, they tend to be linked to particular individuals who are interested in working with the CSO sector (See Natal and Chavez's chapter on civil society studies in this volume).

This void is more striking when one considers that graduate course offerings and graduate students at public universities have largely increased in recently years, due to the policies of the *Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología* (CONACYT or National Council for Science and Technology). With the few mentioned exceptions, training offerings have been basically limited to graduate courses on mainstream sociology, social work, psychology, anthropology and political science, with a great emphasis on basic theory curricula, full-time programs and very little (practically none) hands-on real-life experience[18]. An indicator, for example, is that only a small number of public university graduate programs include in their curricula an infrastructure for students to participate in CSO voluntary and internship opportunities[19].

18 In the last two years, there has been a move towards more *profesionalizante* programs, that is, oriented towards the training of human resources in government and private sector. This has made CONACYT allow having external professors, rather than faculty staff exclusively. However, this trend has not changed the full time status of students, the little hands-on experience and the lack of economic incentives for professors (be they external or faculty).

19 A cultural difference also is that in Mexico, voluntary service is not a highly regarded professional qualification, to be included in one's résumé, as it is considered in the United States and Europe. It is seen as something one did out of "private conviction".

As a result, on the one hand, there are very few affordable or free public university part-time programs, through which students can simultaneously pursue their CSO jobs and further their education. On the other hand, there is a young generation of graduate students searching for jobs, who might have a good theoretical background in their fields of study, but certainly do not have knowledge of or experience in the CSO world. Furthermore, CONACYT has not recognized the need to train human resources in more innovative ways. The funds available only support full-time formal graduate programs and scholarships. The incentives to pursue teaching and student supervision for highly qualified professors are also along that line, making their participation in non-academic workshops and training courses for CSO members a waste of their time, as they do not receive any economic or academic reward. The publications promoted by these incentives are also highly academic, published articles in journals and books only read by other academics, discouraging the simple guides and handbooks that would be useful to CSOs.

In summary, the Mexican capacity building offering and experience is currently greater than ever before, with a large market of providers, be they organizations, individual consultants, private management consultancy firms, foundations or universities. The demand for these services has also expanded, with more organizations interested in acquiring a better training for their staff (much less for their boards) and receiving consultancies and help from CSO capacity building professionals and *pro bono* not-so professionals. Services, although mainly concentrated in Mexico City, are being made available in a few different regions by local and national providers, and cover a wide range of topics and modalities.

Nevertheless, funding for capacity building is scarce, as international donors are few and most national donors have a very recent history or are still being developed. Many capacity builders say that the organizations they work with usually cannot afford to pay for their services, and that this becomes more complicated when providing expensive services, such as evaluation or medium- and long-term consultancies (Carrillo, Tapia and García, 2005, p. 74). Given the scarce resources, CSOs and donors prefer to fund projects and programs, instead of capacity building grants. The FECHAC and *Fortaleza* experiences show, however, that when capacity building

is properly understood by national donors —like their international counterparts— they can develop sponsors interested in funding it, in order to achieve a greater impact from their funds.

Consultancies and training courses are the most common capacity building modalities. Although a number of documentation centers exist (Cemefi, *El Colegio Mexiquense*, CFOSC) and research on civil society has been gradually increasing, there are very few materials and publications produced and adapted to the Mexican CSO context, especially useful do-it-yourself guides and handbooks that could help build capacity in an inexpensive way. There is also a need to systematize information on capacity building services, to educate potential users, helping them understand what these services entail and who provides them. Many CSOs are interested in capacity building as a "buzzword" but cannot clearly identify if what they need is a guide, a consultant or a training course, nor are they able to picture which topics and dimensions they need to strengthen. Oftentimes, organizations demand fundraising skills, when in fact they have a problem with planning and setting priorities. Evaluation is one of the least demanded and offered topics, as it is seen as a "luxury" rather than a necessity in order to be effective. Overall, there is no information clearinghouse or referral network for capacity building services[20], so many CSOs resort to the only consultants they know, unless they have heard of someone else by chance or through someone's recommendation.

Government-sponsored capacity building: The *Profesionalización* Diploma

In the previous section we described the main capacity building trends, offerings and providers that exist in Mexico, leaving purposely aside the recent government-sponsored capacity building program to be described in this section. This effort deserves to be treated separately because of its scale and the impact it has had among Mexican CSOs. The origin of this initiative can be traced back to a wide public dialogue that the transition team of then newly elected president Vicente Fox conducted with civil society organizations in 2000. Through these *Mesas de Diálogo*, the need to build capacity among CSOs and the approval of pending legislation that recognized the importance of CSOs in social development was put forward to the elected government (Cemefi, 2000).

20 Such as the ones provided by the Foundation Center or the Philanthropy Chronicle, in the United States.

Once in office, the Fox administration appointed a number of former CSO leaders to key positions in the social development ministry and, especially, at the *Instituto Nacional de Desarrollo Social* (Indesol or National Institute for Social Development). Some of these leaders came from organizations such as IMDEC and CEE, where they had a history as capacity builders and CSO trainers. Through that experience, they had a great understanding of Mexican civil society[21]. With their appointments, it was expected that Indesol —which had traditionally managed public funding for CSOs at the federal level— would "do something" on those topics. As Indesol's grantmaking procedures were revamped to meet more professional proposal evaluation criteria, it became clear that many CSOs would need organizational strengthening in order to meet these new criteria.

Since there was a training offer already available from organizations and universities, during the first years (2000-2002), Indesol provided funding for different initiatives, mainly training scholarships which covered the cost of participants partly or in full. Among these were scholarships for the SINFIN-UAM, the ITESM-Cemefi and the Procura-ITAM-*Fundación Merced* Diplomas described above. Soon, it was seen that these funds were having limited results, due to the small number of beneficiaries and the inconsistent scope, duration and quality of these programs. Some programs were argued to be better than others, while receiving less funds or less students. With the purpose of reviewing its CSO capacity building strategy, Indesol organized a number of events to discuss relevant issues and conducted a study of CSO needs.

According to this study, the main problems were the lack of resources to pay for capacity building, the lack of accreditation of training programs, training that concentrated on some topics without covering others, and the reduced capacity and scale of available training, which covered only the main cities (See Girardo, 2006, pp. 27-28). A new framework had to be designed in order to address these problems, and according to the main policymaker in charge: "Universities, civil organizations with a long history in training, cooperation agencies, new consultancies formed in the political conjuncture, those

21 Some of these key figures were Rogelio Gómez Hermosillo, who had formerly been coordinator of CEE and *Fundación Vamos* and *Alianza Cívica*'s board president, and Daniel Ponce, who had worked for many years in the sector, heading IMDEC and providing capacity building services to *Alianza Cívica*, among other organizations.

displaced by the new government appointees, new public officials at different levels, 'funds-chasers'; all had something to say and offer, from methodologies and proven materials to designed programs... Everyone said they had the 'magic bullet' for strengthening the sector… The diversity, the plural and different approaches were important, but the dialogue was complex and common action was impossible" (Ponce, 2007).

A final decision was made in order to fulfill the capacity needs of the largest possible number of CSOs in the country. Since resources were limited and the most common modality had been training, Indesol launched in 2003 the basic-level courses of the *Profesionalización* Diploma in 10 Mexican cities. Obviously, there was political skepticism about the government training CSOs, particularly because Indesol had originated during the Salinas' presidency as the training arm of the *Solidaridad* Program and the opportunities for political co-optation and organization had proved very effective (See Cornelius *et al.*, 1994). What became innovative and reassuring about the Diploma was the alliance framework built into it. Indesol continued to allocate its funds through a call for proposals to allow suitable CSOs and universities to participate in the Diploma, both as trainers and as local conveners, to manage local courses and select participating CSOs.

Through a public call for proposals, Indesol established a group of cities, basic curricula titles for the modules and a training format (24 hours of training in 3-day courses per module). The training organizations and universities had to present detailed training contents and methodological proposals —along with budgets and formal requirements— and demonstrate their experience and credentials to teach a certain module or to organize a specific site. Winning proposals were selected by independent reviewers, without the participation of Indesol staff. Another organization was selected as general coordinator, helping to coordinate and design qualifications and evaluations for participants. The program operated with great independence from the government, from curricula design and teaching to local convening and networks. All was done with autonomy by CSOs and universities, who relied on Indesol only for its funding and for having to comply with accounting and legal requirements for public funds.

Basic-level courses centered around internal capacity building topics such as project design with a gender perspective, human and financial

resource management, strategic planning, information technology (IT) and evaluation, while advanced-level courses centered around topics having to do with impact and greater vision for CSOs, such as public policy advocacy, communication and media relations, research, social policy, and transparency and accountability[22]. Figure 3 sums up the reach of the Diploma in terms of cities, organizations, courses and trainees.

Figure 3
The *Profesionalización* Diploma's reach

	2003	2004	2005	2006*
Modules offered	5 basic-level modules	6 basic-level modules and 6 advanced-level modules	6 basic-level modules and 5 advanced-level modules	6 basic-level modules and 6 advanced-level modules
Trained participants	527	1,040	989	1,326
Number of organizations	381	714	348	662
Cities	11	13	22	25
Total budget[23]	MX $5,200,000.00	MX $11,000,000.00	MX $12,000,000.00	MX 12,500,000.00
Cost per participant**	$9,867.10	$10,960.00	$12,133.00	$9,426.84

Source: Girardo (2007), except *Indesol-2006, **assuming the participant completed all modules.

Since this has been probably the most important capacity building effort in recent years, it is worth mentioning the Diploma's advantages and limitations, as it might be a precedent for future trends and

22 Training CSOs were mostly organizations mentioned already: Project Concern International, GEM, *Fundación Merced*, IMDEC, *Enlace*, CEE, *Alternativas y Capacidades*, *Fundación Rostros y Voc*es, and others, such as *Centro Nacional de Comunicación Social* (CENCOS), *Incide Social*, *LaNeta, Centro de Investigaciones Sociales Interdisciplinarias* and *Equipo Pueblo*. Among the most important site-organizers were the CFOSC in Chihuahua, Centéotl in Oaxaca, ACCEDE in Guadalajara, the *Consejo de Organizaciones Civiles del Estado de Veracruz* (Council of Civil Organizations) in Veracruz, Kalnemi in Mexico City, *Fundación Comunitaria del Bajío* in Guanajuato, *Fundación Comunitaria Querétaro*, *Fundación Comunitaria Morelense* and the *Centro de Educación y Desarrollo Humano* in Coahuila. Among the most important universities that participated were *El Colegio Mexiquense* in the state of México, the Autonomous University of Aguascalientes and the University of Colima.

23 Exchange rate at MX$10.50 per dollar.

initiatives on the subject. We can see four main advantages[24]. First, it has been the largest-scale project to provide a free and nation-wide offering of capacity building training for CSOs in Mexico, with a rather small overall budget. It became clear that funding was crucial in order to provide capacity building, since the demand and offer was already in place. At the same time, its design permitted small and medium-sized capacity building CSOs —with a limited number of highly qualified staff and trainers— to teach and participate in it, since each of them concentrated on a specific topic of their expertise. Otherwise, only a nation-wide trainer with different campuses would have been able to manage the program, with lower standards of training qualifications. Through its design, CSO trainers brought their knowledge of Mexican civil society and their commitment and stamina to strengthening it, adding even more value to the Diploma.

Second, the overall curricula design was of very high quality. It introduced a large number of CSOs to new visions about development, human rights and public policy advocacy; it offered methodologies and tools for preparing proposals, strategic planning, fundraising, evaluation and IT; it provided information on laws and policies and public information access; and it documented the history and identity of civil society. The design allowed the incorporation of good and relevant contents and methodologies, because courses were offered by some of the most specialized CSO providers in Mexico. This feature was always recognized in the annual evaluation reports (Fundación Rostros y Voces, 2005). For most participating organizations —particularly in regions where capacity building was not available— the Diploma meant having access to relevant and good-quality training for the first time, and this increased their interest in further training. A survey of organizations participating in the 2004 edition of the Diploma resulted in 87% saying they were interested in continuing to receive capacity building services for their organizations (Carrillo, Tapia and García, 2005, p. 39).

Third, the program operated under a true CSO-government partnership framework, which has been very uncommon in traditional Mexican public policy. CSOs, as much as Indesol, were interested in making it successful. Trainers and local conveners invested many of their own human and financial resources in the program and everyone enjoyed

24 The authors participated as trainers in this Diploma, teaching the public policy advocacy module between 2004-2006.

the benefits, from image, presence and contacts to new knowledge, follow-up projects and funding. Trainers acquired an exceptional panorama of civil society in different parts of the country and are now probably one of the most reliable nation-wide sources regarding regional differences among CSOs and their approaches. Indesol gained presence and image and took the credit for bringing capacity building to a large number of organizations around the country. Local conveners became a new "entry-point" to local civil society and a knowledge-base of who's who in their region. This was a particular advantage of having CSOs instead of universities as conveners, since CSOs were more interested than continuing education departments —where most participating universities ran the Diploma from — in this wider convening role[25]. The costs of running the program and its drawbacks were also shared widely, especially the cost of complying with public funding regulations, as will be described below.

Finally, the Diploma was very important in developing relationships among CSOs themselves, with formal and informal networks developed due to its partnership nature, probably as one of its most lasting impacts. Unlike formal academic courses, most of the modules were taught with participatory and popular education methodologies, which allowed for constant interaction and peer-learning among trainees. Knowledge of each other, trust, friendship and institutional collaborations among CSO trainees followed as natural processes, especially since the Diploma ran for 4-8 months and spanned almost two years, as most participants took both the basic-level and advanced-level courses. CSO site organizers widened their natural function as local conveners and often articulated formal and informal local and regional multi-issue networks. These networks have proved important in building proposals and influencing processes for a common CSO agenda, including CSO regulation, civic participation in local affairs, local government accountability and the transparent and impartial allocation of state funding to CSOs, having Indesol as reference at the federal level. Further articulation resulted among trainers themselves, creating a trustful and informal network of capacity builders, with greater specialization, common objectives, and mutual referrals for different projects. Some of the debates and documents reviewed here, for example, were part of these valuable discussions among capacity building peers.

25 Nevertheless, participating universities and professors often had strong ties with CSOs, which furthered their interest in this convener role.

Among the Diploma's limitations, we identify, first, the immense coordination efforts required. A good share of the trainer organizations', the general coordinator's and the local conveners' resources were invested in coordination and communications[26]. Most of the times, coordination brought good results. Nevertheless, one of the disadvantages of the Diploma was not having a good and coherent integration of the modules and their contents, as each trainer had its own curricula selected and approved by the public call for proposals and was very weary to incorporate suggestions and ideas from other trainers.

Second, the most acknowledged limitation of the Diploma, and a common concern among trainers, was the debate about to what extent the training of individual CSO members would translate into organizational capacities. There was neither a baseline nor an evaluation methodology that could prove the Diploma's effectiveness and impact on the organizations themselves. The capacity builders made a number of proposals to complement the training framework, including consulting and consultations on specific issues, which many organizations needed in order to put into practice what they had learned from the Diploma[27]. However, the lack of complementary funding made these proposals unfeasible, and after some time interest from both trainees and trainers waned.

In this same topic, one of the main problems identified was that "many participants were not at the CEO and program officer level, and there was no guarantee that they would have real weight in the appropriation and incorporation of the Diploma's contents into institutional policies and organizational development… many CSOs came from the field of social assistance and very local or basic development work, for whom the contents and tools offered seemed far off, especially at the advanced-level" (Fundación Rostros y Voces, 2005). Additionally, the high turnover of CSO staff became an important weakness in the assumption that training would directly translate into organizational strengthening and make organizations more professional.

Thirdly and linked to the previous disadvantage, the Diploma design gave a limited role to local conveners, who dealt mainly with logistics

26 Also, a large part of the trainers' budgets and time were allocated to traveling intensively.

27 Some examples of these were advising a few key trainees on pursuing a media campaign to bring public attention on bad water quality in Coahuila, after the media module training; and facilitating and reviewing advocacy strategies to enact a Child Protection Act by a CSO network in Oaxaca, after the public advocacy module.

than with training content. This limitation wasted an opportunity to build on and benefit from the regional and local capacities of local conveners, especially since some of them have been capacity builders and researchers themselves (ACCEDDE, CFOSC, *El Colegio Mexiquense*, community foundations, among others). This was a point constantly discussed in the annual evaluation meetings, with every participant agreeing about its importance. Nevertheless, the allocation of funds via the public call for proposals mechanism and the clear functions and responsibilities, as much as they had their advantages advantages, represented obstacles to redesign the Diploma in order to solve this problem.

Fourth, although public resources made the program possible, the costs of complying with public funding regulations were very high. Since Indesol projects were highly-biased towards number of beneficiaries, it was expected that local conveners would be able to draw "large crowds" of trainees. When this did not happen, the trainers, the general coordinator and the Diploma itself obtained negative evaluation reports, which impacted on the following years' funding criteria. As the Diploma was offered repeatedly in the same cities for 2 or 3 years, it became clear that civil society was rather small in certain regions, since the number of participating CSOs and trainees decreased. Furthermore, the annual cycle of government funding implied that the Diploma was taught intensively during a period of 5 months, while the rest of the year there were no courses available[28].

Another limitation was that, even if private donors were interested in contributing funding to it, current regulations do not allow the investment of public and private funding to finance the Diploma program. This has made it rely exclusively on Indesol's resources and the decisions of its public officials, and has been a crucial limitation of the program. As within most of the federal government, these officials change every six years, taking their time to learn their trade when they are new and most often being in favor of "reinventing" policies and programs. In the case of the Diploma, Indesol officials played an important role in making it happen. But by 2006 —when a new Social Development Secretary and the new Indesol Director were

28 The call for proposals and their selection took about 5 months, setting up the coordination framework required another month and the Diploma ran for only 5 months, since the last month of the year was used for its evaluation. This meant that 5-6 modules had to be taught simultaneously in almost 20 cities in only 5 months, which implied that trainers needed to travel intensively for 2-3 months.

appointed— it became clear that the new public officials in charge did not have such a good understanding of the sector, were not that interested in capacity building and did not share the partnership vision of their predecessors.

Since late 2005, as the presidential elections approached, the capacity builders that had participated in the Diploma started discussing different options to keep the program in place, while allowing time to refine and reform it in order to overcome its limitations. Making it an "autonomous citizenship initiative" was an alternative considered, and the Technical Council of the Federal Registry seemed to be an option for achieving this, since some of the trainers participated as councilors in it[29]. In January 2006, the Professionalization or Capacity Building Committee was the first committee of the Council to be formed, with the hope that it would eventually take charge of supervising and funding the Diploma program. But this proved naïve and ineffective, as the Council has only an advisory role, does not have any authority over Indesol's budget, and has not yet acquired a budget of its own. When the Fox administration ended and Indesol officials changed in 2007, Indesol continued to run the call for proposals for the Diploma program —after much pressure from CSOs— although with new policies that left out some organizations and modules included in the original design. In 2008, the Diploma was running again, although it was argued it is under study for its re-design. In the end, as much as it relied on CSOs and universities to run it autonomously from the government, the Diploma relied solely on public funds. Therefore, it became highly vulnerable to the decisions of federal government officials, and it had no viable financial options to replace these funds.

Conclusions: What's next for capacity building in Mexico?

The growth, diversification and specialization of capacity building services in Mexico should be considered in parallel to the growth and level of maturity of civil society organizations. This growth has resulted in the formation of new organizations, the incorporation of new people into the nonprofit sector, the emergence of new

29 The Technical Council of the Registry was created by the Federal Law for Promoting the Activities of CSOs. It is composed of 9 CSO representatives, 4 academic representatives and 2 Congress representatives. It is an advisory and consultation board and its main functions are to monitor and make recommendations on public policies regarding CSOs. The Council also makes recommendations on the management of the Federal Registry.

leaderships, previous leaders going back and forth between CSOs and the government, and the disappearance of some organizations. In sum, the nonprofit sector in Mexico is much more dynamic now, which makes it difficult to characterize it in general terms. Nowadays, it is also more common for people to "leave" the sector to go to work for governments, Congress, political parties, academia and private firms, and it has also become more common for people to come to work in CSOs from these other sectors, therefore making the sector much more diversified and "porous". At the same time, more is demanded of CSOs in terms of their performance.

Along with making more funding available, the notion of making organizations more professional is at the top of the agenda. Nevertheless, finding professional staff —executive directors, fundraisers, program directors and administrators— is a real challenge. As Synergos and *Vivian Blair y Asociados* describe for the role of a community foundation executive director: "A very special kind of person is required, one that sits as comfortably with potential donors as with CSOs, one that knows how to motivate board members and get them to commit, one that has as much vision as management capacity to run the foundation. The Executive Director should be capable of building alliances and creating synergy with the board, identifying skills that are needed to run the organization and recruiting them in the board and staff" (Synergos and VBA, 2007, p. 15). It is erroneous to think that some skills and backgrounds can be transferred directly from other sectors and that general knowledge from firms, classrooms and governments can be applied to running a CSO. The nonprofit sector needs highly qualified and specialized human resources, that neither the market nor the State are helping to provide. Moreover, it is also clear that, along with highly qualified CSO staff, there is a large need for professionals with knowledge of and experience in the sector, such as accountants, lawyers and public notaries.

It should also be acknowledged that the process of developing professional staff and organizational capacities is incremental and requires the use of many approaches and the participation of different actors: CSOs, academia, government, grantmakers, among others. Since the universities are not a source of qualified personnel, CSOs themselves have to train staff in-house. This translates into an investment in training staff and board, by the actor that has the least resources (CSOs). When CSOs are looking to hire a professional employee, it is more common to hire someone from another CSO or train someone in-house, rather than recruiting them from universities

or from a specialized nonprofit marketplace. With the high turnover of CSO staff due to low remuneration levels, these organizations not only lose a person, but also the investment in training they put in. That is why training courses and a local supply of them, even if they don't translate automatically and directly into organizational capacities, should be continued and increased, as they are helping to build professional skills and knowledge and a large pool of qualified resources very much needed by the nonprofit sector. Together with information systems, such as www.hacesfalta.org.mx managed by Cemefi, the nonprofit labor market can grow, creating more mobility and improving the quality of human resources for CSOs and foundations.

Public and private universities also have to rethink their role in building CSO capacity, as they are the most logical institutions to be forming needed human resources and helping to produce relevant knowledge for civil society. It is obvious that professors and researchers are not the only responsible actors, since they are responding to incentives of their greater environment, many set up by CONACYT and university bureaucracies. Nevertheless, they should be sensible about this and try to make these institutions understand that the profile of graduates and publications the civil sector needs are not being currently produced. Low-cost or subsidized executive education options, part-time programs, scholarships for CSO staff who meet the criteria, and curricula CSO internships or hands-on projects should urgently be incorporated among Mexican universities. Also, a vision of training qualified and committed practitioners should replace in many instances the desire to train future academics through undergraduate and graduate programs. Mechanisms and links to make for a smoother transition between university life and work life are also needed, including job fairs, job postings and vocational orientation talks.

In terms of publications, evidently the main purpose of academics is to produce theoretical and scholarly materials. However, practical guides and handbooks that orient CSOs should also be recognized as relevant knowledge production. Therefore, this type of materials should be taken into account within the academic and economic incentives of professors and researchers. This recognition might help build stronger relations between universities and CSOs, such as consulting projects and training programs. In developing internships and consulting projects, it should be recognized that the person in charge of building university-CSO alliances will be crucial to their

success. In summary, the role of the universities should be twofold: 1) help train CSO personnel and produce relevant materials for their use, and 2) educate human resources through more adequate curricula, in order for them to find jobs in the civil sector and contribute to it more effectively.

A somewhat large and diversified pool of capacity builders and consultants already exists in the country, although heavily concentrated in Mexico City and large cities such as Guadalajara, Monterrey, Chihuahua and Querétaro. There is a need to grow and diversify regional and locally-based capacity building consultants, especially in the Southern part of the country. The *Profesonalización* Diploma helped identify a large number of regional organizations, with an interest in performing this role. The Diploma's design, which focused on training, did not allow them to develop and increase their expertise in consulting, but future projects to strengthen local capacities should definitely focus in investing resources in this regard. Incentives should also be given for building real partnerships between national or Mexico City-based capacity builders and local organizations, where the former can transfer knowledge, methodology and materials to these local organizations.

Making funding available for capacity building is crucial. As reviewed earlier, without these funds, specialized CSO capacity building organizations and consultants –a very valuable resource in the nonprofit sector– languish and disappear, training programs are designed but never implemented, publications, software and other materials are not developed because CSOs that need these products and services cannot afford them. The *Profesionalización* Diploma showed how efficiently applied funds can make a great difference, since the demand and supply are already there. Capacity building should not be seen as a "luxury" that only a few large organizations can afford. There is a need for national grantmakers, in particular, to understand how important these investments are. Capacity building is much better understood by international grantmakers, but these are few and the support they can provide is limited. Setting up capacity building grants, funding "development partners", and allocating funds for developmental initiatives are some options that should be considered by grantmakers[30]. As mentioned before, there is a need for an information clearinghouse, for referral networks for

30 The Blumenthal (2003) reference is an excellent source to appraise different schemes for grantmakers, as well as their pro and cons.

capacity building services, and guidance for CSOs about their real needs and the best way to meet them. However, in order to become reality, these large-scale efforts also need funding.

Until recently, government did not participate in CSO capacity building, but it has played a prominent role in recent years. Traditional Mexican political culture has a tendency to resort to government intervention as the solution to most public problems and needs. So, among many CSOs, there is the idea that government should be the main funder for capacity building. From our perspective, government should only be one of the funders involved, along with private grantmakers and other actors, if the Diploma lessons are to be learned. In the present Mexican political system, policies are not institutionalized enough and it is common for projects and programs to be jeopardized by changes of administration. Often these programs take years of negotiation and collaboration to come to fruition, but only a few months to disappear. Government funds for capacity building are important, but its role as regulator and provider of a more enabling fiscal and legal environment for CSOs should be greatly emphasized.

As we have highlighted along this article, capacity building is a broad concept that refers both to the skills and knowledge of CSO staff and to the institutional environment in which they work. In order for CSOs to use their resources effectively and have an impact on their wider context, they need both highly qualified human resources, and institutional policies, procedures, practices and information systems put in place. Building these competencies and organizational capacities is a complex matter that requires many complementary modalities: materials, conferences, structured trainings, consultancies. Also, different actors play different roles in providing these diversified products and services: capacity building and support organizations, academia, government, grantmakers, among others. We have reviewed here some of the Mexican trends, problems and proposals for these actors to achieve a greater role in meeting the capacity building needs of the civil sector.

Bibliography

Blair, Vivian, Magdalena Rubio and Laura Sarvide (2003) *Fundaciones Comunitarias. Ejercicio de Ciudadania*. México, Vivian Blair y Asociados.

Blair, Vivian, *et al.* (2004): *Fundaciones Comunitarias. Sacando Lecciones de la Experiencia*. México, Vivian Blair y Asociados.

Blumenthal, Barbara (2003): *Investing in Capacity Building. A Guide to High-Impact Approaches*. New York, The Foundation Center.

Bombarolo, Félix, Luis Pérez Coscio and Alfredo Stein. (1992): *El rol de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de Organizaciones no Gubernamentales (FICONG).

Calvillo, Miriam and Alejandro Favela (2004): "Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México", in *Las organizaciones civiles mexicanas hoy.* México, UNAM.

Canto Chac, Manuel (1998): *De lo cívico a lo público: una discusión de las organizaciones civiles*. México, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A. C. and Red Mexicana de Investigaciones sobre Organizaciones Civiles.

Carrillo, Patricia, Mónica Tapia and Paola García (2005): *El Fortalecimiento Institucional de OSCs en México. Debates, oferta y demanda*. México, Alternativas y Capacidades A.C. Can be consulted in www.alternativasociales.org/images/contenidos/cuaderno_azul.pdf (Consulted October 15th, 2007).

Cemefi (2000): *Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada. Reporte final*. México, Cemefi.

Connolly, Paul and Carol Lukas (2004): *Strengthening nonprofit performance: A funder's guide to capacity building*. St. Paul, Wilder Foundation and Grantmakers for Effective Organizations.

Cornelius, Wayne A., Ann L. Craig and Jonathan Fox (eds.) (1994): *Transforming state-society relations in Mexico: the National Solidarity Strategy.* San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Draper, Lee (2000): "Goal: Stronger Nonprofits. How to 'Do' Capacity Building". *Foundation News and Commentary*, 41: 5. Washington, D.C., Council on Foundations.

Eade, Deborah (1997): *Capacity-Building: An Approach to People Centered Development*. Oxford, OXFAM.

Espiral (1999): *Fortalecimiento institucional. Propuestas para las organizaciones civiles y sociales*. México, Espiral.

Fowler, Alan *et al.* (1992): "Institutional Development and NGOs in Africa: Policy Perspectives for European Development Agencies". *NGO Management Series*, no. 1. Oxford, INTRAC.

Fowler, Alan (1997): *Striking a Balance. A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development*. Londres, Earthscan.

Fundación Rostros y Voces (2005): "Diplomado Nacional de Profesionalización para las OSC 2005. Reunión de cierre". Presentation.

Girardo, Cristina (2007): *La profesionalización de las OSCs en México: actores y estrategias*. México, El Colegio Mexiquense.

Girardo, Cristina (coord.) (2006): *Armando un modelo. Sistematización del Diplomado de profesionalización de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México-Indesol 2003-2005*. México, El Colegio Mexiquense-GEM.

Hailey, John, Rick James and Rebecca Wrigley (2005): *Rising to the Challenges: Assessing the Impacts of Organisational Capacity Building*, Praxis Paper No. 2, February. Oxford, INTRAC.

INTRAC (1998): "Survey of Northern NGO Approaches to Capacity Building", *ONTRAC*, 11, December. Oxford, INTRAC.

Johnson, Paula D., Stephen P. Johnson and Andrew Kingman (2004): *Promoting Philanthropy: Global Challenges and Approaches.* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Jacobs, Bruce (2001): *Echoes from the Field. Proven Capacity-Building Principles for Nonprofits*. Washington, D.C., Innovation Network, Inc.

James, Rick (1994): *Demystifying Organization Development: Practical Capacity-Building Experiences of African NGO´s.* Management and Policy Series no. 7. Oxford, INTRAC.

Kaplan, Allan (1994): *NGOs, Civil Society and Capacity-Building. Towards the Development of Strategy*. South Africa, Community Development Resource Association (CDRA).

Layton, Michael, Beatriz Campillo-Carrete, Ireri Ablanedo-Terrazas and Ana María Sánchez Rodríguez (2007): "Mexico Case Study: Civil Society and the Struggle to Reduce Maternal Mortality" in John Gaventa and Gary Hawes: *Civic Engagement in National Policy Change*. IDS. See www.ids.ac.uk/ids/Part/proj/pnp.html

Lewis, David (2001): *The Management of Non-Governmental Organizations.* Londres, Routledge. The pages cited here correspond to the 2007, second edition.

Project Concern International México (2003): "Estrategias de fortalecimiento institucional para organizaciones sociales", Seminar, México City, August 4-8, 2003.

Ponce, Daniel (2007): "Formación profesional y certificación. Agenda de políticas públicas para el fortalecimiento institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil". Mimeo.

Sacks, Eleanor (2005): *2005 Community Foundation Global Status Report*. Brussels: WINGS. www.wingsweb.org/information/publications_community.cfm. (Consulted October 9, 2007).

Safa, Ma. Cristina *et al.* (2003): *Las Organizaciones Civiles en México: situación actual y retos frente al fortalecimiento institucional.* México, SINFÍN (Sistema Integrador para el Fortalecimiento de Iniciativas Civiles).

Safa, Ma. Cristina and Alejandra Safa (2006): "Sistematización y análisis sobre necesidades de fortalecimiento institucional de las OSCs". Final reporte prepared for the *Consejo Técnico Consultivo*. Mimeo.

Synergos and VBA (2007): *El fortalecimiento de las fundaciones comunitarias fronterizas mexicanas*. Lecciones aprendidas. New York, The Synergos Institute.

Tapia, Mónica (2008): *Fundaciones Comunitarias en México: encontrando el camino para promoverlas*. México, Alternativas y Capacidades A.C.

Taylor, James (1998): *NGOs as Learning Organizations*. South Africa, CDRA.

Winder, David (2004): *Innovations in Strategic Philanthropy-Comparative Lessons from Asia, Africa, Latin America and Central and Eastern Europe: The Case of Mexico*. Article prepared for the International Network on Strategic Philanthropy. New York, The Synergos Institute.

Revista de Administración Pública

INAP

Accountability in Mexican civil organizations*

Alberto Hernández Baqueiro**

1. The concept of accountability and the Civil Organizations (CO)

Accountability is one of the key conditions to gain trust and legitimacy on behalf of different social agents. Summarizing, accountability seems to be an important way to trust and then to cooperation in a democratic, complex, modern society. Regarding the non profit organizations, the issue is critical for their management, to empower their stakeholders, to reinforce its institutional capacity and to promote a set of moral resources like trust and legitimacy in their own social context.

Let us summarize a broad discussion about the ideas of transparency and accountability. Transparency is a component and a function in any accountability mechanism. It is hardly conceivable an accountability regime without a clear access to relevant information. Our goal is not to say the last word about this rich subject, but to reach some points of agreement about the conceptual framework that is needed to guide the practice of the Mexican COs. Transparency is understood as a quality of the organization's activities. Being transparent is to allow somebody else to see throughout, and so it is basically related with giving information to others, more or less in a complete and affordable way. Conceptually, this idea is easy to understand even if being a kind of comparison or allegory: an object is transparent when it is possible to see through it.

* The first draft of this paper proposal presented at the *Mexican Civil Society Research Symposium*. RGK Center for Philanthropy and Community Service, University of Texas-Austin. November 27th-December 8th, 2006. The author thanks the support received from USAID for attending this Symposium.

** Full time teacher at Tecnologico de Monterrey, Mexico City Campus. E-mail: albherna@itesm.mx

Transparency implementation, understood as access to sensitive information for the public, has its own problems, such as the type of information that must be available and to whom, what data are confidential; whether the information is to be given for free; the problem of "translation" into plain language (which means that the information has to be understood by the client) so, it perhaps requires some client's empowerment. Some of these problems require new procedures and adaptations, and it is doubtless a big practical issue. This is particularly true in the Mexican case, where general public is still getting used to new rights and resources regarding the State's information. But transparency is still a less difficult concept than accountability, which is genealogically and functionally related with some other complex categories.

Accountability is more complicated precisely because it has a variety of meanings, even in the English language. Those meanings are frequently overlapped with some other terms which are by themselves complex and sometimes closely related, such as responsibility, answerability and liability (Brodeur, 1999). But at the end, all of these concepts are marked for they implicate the good and the right performance. In other words, being accountable implies a connection between an agent and its deeds, this implication being variable in a broad range of meanings, from the weakest concept of answerability to the strongest of liability and enforcement.

The most usual idea of accountability is defined by a model of "rule based-compliance". "According to this model, *accountability is a process for monitoring the compliance of individuals within an organization and the accounts that they give of the performance with the organization's stated rules and policies*." (Brodeur, 1999, p.125). This quote takes us to the semantic field of compliance, being "to comply", to fulfill or execute according with wishes, request, commands, and requirements or conditions (New Webster Dictionary of the English Language, 1981). Finally, the failure in complying can burden the agent with the idea of liability, "a person who is said to be responsible for his or her acts is under an obligation to bear the consequences for his or her actions" (Brodeur, 1999, p. 139).

This discussion is relevant to us not only because of semantics but for practical purposes too, because bringing into the Mexican context this concept from out of the English language is to carry on its ambiguity. "At the very least, it seems that accountability is not the simple and clear social panacea that its advocates might pitch,

but rather a complex and somewhat ambiguous construct" (Ebrahim, 2005: 60). And this is especially true when we are pointing out to the non profit sector. At the present, the Spanish expression for accountability is "rendición de cuentas". It keeps some components of the English word, but not all of them. Significantly, it lacks the idea of liability (being liable for). The academic debate about the concept follows, approximately, the American literature.

In general terms, Mexican scholars adopted both terms, accountability and transparency, and they agree that transparency is somehow less than accountability, being the former only a necessary condition or a component for the latter (Schedler, 1999; Monsiváis, 2005; Ackerman, 2004). According to the common interpretation, Monsiváis (2005a) incorporates the principal-agent model into the concept of accountability. In that model, the idea of stewardship is incorporated in such a sense that government, for example, "receives" several responsibilities on behalf of the society, and so the government is accountable before the society for this burden.

This conventional model proposes two directions in which accountability is exerted: one of them is "horizontal" while the other is "vertical". The horizontal axis is related to a system of divided and counter-balanced power, including the law and public entities, while the vertical axis is related to public opinion and elections, where the citizens approve or disapprove by voting in a way or another. This model seems intended for government offices. Some times other types of accountability are mentioned, for example the "international" accountability (networks of international actors look over international agencies and public policies), "social" accountability (a variation of "vertical" accountability, exerted by associations and civic movements), "transversal" accountability (exerted through public agencies that have important participation of citizens), and "intra-social" (from the COs towards other COs). This last idea is related to the integrity of the COs in themselves beyond the State's participation (García, 2005).

The principal-agent model is often invoked when we talk about accountability. The model was imported from the business literature ad it admits several variations. In the case of the CO, they have to account for since they have to fulfill the promises they made to their stakeholders. According to D. Brown (2004) the CO, more than other type of organizations, have to account before many stakeholders, such as the donors, the clients and beneficiaries, the allies, the

volunteers, the boards and so on. But the accountability rules for the COs are often ambiguous or even inexistent. What we want to bold is that accountability models for COs can not be identical to those intended for the government and its agencies.

We can go further and so attempting to define accountability in terms of compliance according to certain rules, and this takes us very close to the meaning of responsibility. What is the difference between accountability and responsibility? In the English literature we find this same question. A feasible proposal suggests differentiating both throughout a philosophical approach. Responsibility has some essential features that accountability has not. First, responsibility is a matter of fact: some one is responsible if he or she did something, and this fact is not changed if he or she is punishable or not because of his or her deeds. Second, responsibility recalls a traditional moral status, in such a way that it can be diminished or even vanished depending on the individual circumstances of the action (for example, no one can be responsible for any actions done without his or her consent). In contrast, accountability is built on cultural basis, depending on specific conventional rules. At the same time, accountability bounds the agent to its actions even lacking some circumstances of the free personal action (those related to responsibility), as in the case of the collective or institutional agent.

The consideration on responsibility and individual moral circumstances takes us to the idea of integrity and, in this sense; there is an interesting debate in the United States and Europe about the role of integrity in the public and private sectors (Dobel, 1990; Huberts, Maesschalck and Jurkiewicz, 2008). Seemingly, a complete answer to the problem of the good and right behavior can not miss the integrity component. From the ethical and (so) practical perspectives, this idea carries this other: if we want the institution to work decently, we should design institutions as if they were intended for demons, but we should know that no institution will work without the personal commitment of its members. Any social design needs some good will to work.

These premises should help us to draft an answer to the four basic questions about COs and accountability: (1) who is held accountable for? (2) What is necessary to account for? (3) Before whom COs should be brought to account for? (4) How accountability can be exerted?

Who is held accountable for? We propose that all the institutions of public interest are held accountable for their acts, and since the

COs are both of private and public interest (Fernandes, 1994), so they are obliged to account for in the measure that they are of public interest. Obviously, this assumption fits better to the non profit organizations serving community on the basis of public funding and private resources given for the same public goals, but the way in which this obligation applies for other types of CO, may be the ones that do not receive public funds, and is less clear. Ultimately, the issue on why the COs should receive public funds is related with a broader discussion about what citizenship is in a modern democracy. Individuals have rights, but groups have too. According to C. Offe and P. Scmitter, a second type of citizenship for groups and organizations could be introduced in politics, in order for them to receive public funding (Chávez, 2005). Organized groups could hold a semi-public status, working complementary but not as substitutes for elected representation (Schmitter, 1992).

In this way, it is convenient to remember that some criticism towards the COs comes from a certain lack of accountability and transparency about their action. “Who appointed them for this work?”, “have they been elected?”, and “who are they ultimately?” It is necessary to accept that the legitimacy of the civil initiatives in social matters is different from the one that owns an elected charge, and so it is the obligation to account for their activities. “Some observers have even suggested that there are as many types of accountability as there are distinct relationships among people and organizations (…) It is inescapable that NPOs are accountable to numerous actors (upwards to patrons, downward to clients, and internally to themselves and their missions). These relations may be said to form a system of accountability” (Ebrahim, 2005: 60).

What is necessary to account for? We shall say that it is necessary to account for two aspects, first for the execution of the public mission commended to the organization, and second for the management of the resources that have been received. As an example, H. Goldstein affirms that accountability in its broadest sense includes “aspects of administration of an agency, including, its operating efficiency, its hiring and promotion practices, and its financial management” (Goldstein, 1997: 131).

This quotation allows us to say that accountability admits different levels, as said: the weakest level is characterized by the obligation of answering about what has been done, and so it implies the access to information and explanations in a clear and accessible language. All of these features constitute our idea of transparency. In a second

and stronger sense, accountability means liability and enforcement (including the possibility of applying punishment) for misconducts or failures in fulfilling duties and requests conventionally and legally established. This is the punishing model of accountability.

A third sense of accountability refers to responsibility as integrity and commitment, not only under the legal and formal framework, but in an ethically stronger way, according to the values and goals of the institution. This model tries to be more pro-active since it involves the individual's commitment. This idea of accountability is related to a conception not primarily bonded to the rule-based compliance and punishment, but instead it is related to the accomplishment of goals of public interest. That conception we can call the ethics oriented model of accountability. It can be nourished by different means, like practice based knowledge, value based cooperation, cultural and educational strategies and production of moral resources.

The punishing accountability model is alike to criminal justice (Brodeur, 1999): the moment for intervention is post-action; the primary objective is the individual, personal accounting; the primary mechanisms are rules and punishment, being the role of the latter strictly negative; the management functions are to apply discipline and eventually to detect and to enforce. Finally, the process has short term endurance. Therefore, for reaching a different notion of accountability based on ethics, we need to address our efforts to both the institutional and individual agency, to prevent misconduct and to encourage good behavior, to introduce other elements beyond the rule, such as examples, identity, shared values and other cultural reinforcements. The role of management should evolve towards leadership and inspiration and so we should look for long term practices through socialization and informal education. We suggest the notion that individuals can be inspired and motivated to look for better actions. This goal requires leadership, design and good practices. These are elements that can be developed through the ethics infrastructure. It does not imply we do not need to punish the failures committed against the rules or values. It does not imply either that every actual person will fit fine in an ethics based system. But punishment alone can only persuade to avoid some misconduct, not producing the good deeds that people can achieve when deliberating, choosing and acting freely.

In a similar perspective, A. Ebrahim has suggested that "too much accountability" can hinder the organization to accomplish its mission. Ebrahim's saying is referring to organizations working in

environments of high upward accountability and high dependence on donors contribution, but we shall say that the problem of having "too much" accountability occurs when accountability is understood only as a mean to control and not as a strategy for the better doing of the organization. There exist the risk of an excessive or exclusive emphasis on the measurement of short term results to satisfy the requests of donors, "an established literature in both the global North and South suggests that as NGOs increasingly seek external grants, they are simultaneously facing the constraints of donor dependence, public service contracting, and narrow manifestations of accountability that heavily weighted toward their patrons or funders" (Ebrahim, 2005: 57). The donors have the power to impose their conditions to the organizations, validly by the way, but this circumstance can affect the organization's ability to listen to other publics, specially the beneficiaries and the staff, and so to miss the opportunity to learn and improve its performance. The ethics oriented model of accountability should not emphasize punishment as the only accountability component, but the will of greater doing. Let us import a proposition from Ebrahim's work: "under conditions of high upward accountability, organizational learning is more likely if error is embrace as opportunity and the threat of sanction is minimized" (Ebrahim, 2005: 76)

The answer for question 3, before whom COs should be brought to account for? usually requires the intervention of a stakeholder's model. The organization should account before the group of interested parts, that is, all those that are rightful to claim for an interest at the organization work. The notion of stakeholder was widely spread by the business ethics literature and has served to review the notion of "corporate responsibility", among others. The stakeholder is any actor that has a legitimate claim or participation on the organizations performance (Freeman, 1984; Carrol, 1993; Gibson, 2000; García Marzá, 2005).

Also, the notion of accountability makes an essential part of any democratic culture, not only facing the State but the civil and private corporations too. We all live in a world where private initiatives have an increasing power to intervene in the public arena and to modify the society and the lives of the peoples. Just to mention one notable example, G. Andreopoulos (2006) and his colleagues have pointed out the protagonism of the non-State actors in the human rights universe. Not only the State commits and prevents violations of the basic rights, but private companies, churches, NGOs and other actors do it too, and they have to be accountable for theirs deeds before multiple audiences.

No body rejects the obligation to account to the sponsors and the board, but this is, some way, a type of internal accountability. While external accountability, so to say, the obligation of accounting before other persons who do not belong to the organization and whose money is not at risk is less accepted. The accountability concept is a relational one, and accountability is also about power, about who is able to hold whom accountable, "if accountability is about relationships between organizational actors, then accountability mechanisms (such as evaluations) cannot be properly understood without some consideration of for whom and for what purpose they are employed" (Ebrahim, 2005: 73).

When we refer to the public service, it is easy to say that civilian oversight is highly convenient for improving public performance (Goldsmith, 1999), but the idea of the State or the government supervising over COs faces a strong resistance in all the Latin American countries (some examples will be offered below in this paper). Probably because these countries have histories that differ from those of the United States or Europe (histories of struggles against authoritarianism and for democracy), many Latin American governments see NGOs and civic initiatives in general with distrust and suspect. In that sense, transparency and accountability could serve as antidote for that mistrust when public agencies have to work with civil organizations.

Not only the State or the government plays a role as an external watchman of the CO. The beneficiaries or customers of the institutions, for example, can claim a position as a key stakeholder. This suggestion is also related with the idea of a democratic culture, not only in connection with the institutions of the State but also in connection with the private ones, and in connection with the growing protagonism of these in the attention of the public affaires (Elstub, 2006, McConnell, 1998).

Now let say a word in advance about the fourth basic question on accountability. We are referring to the problem of how an agent is made accountable. According to Ebrahim (2003) the "how" is the group of means through which the individuals and the organization are externally compelled to account for their actions, and the means by which they surveillance over the accomplishment of their mission, goals and performance. The "how" is so important that it constitutes the whole of the accountability in itself: the accountability of an agent is this whole of means for being accountable. This is a functional concept. Therefore, as in other cases, this indicates that different

elements can play a role for accounting in different contexts and to carry on different results.

Moreover in this respect, we shall say that the principal–agent model has some limitations when it is applied to the non profits. These limitations come out of the very difference between the COs and the profit companies. The major challenge in creating accountability systems in the principal – agent form is "to design incentives that will keep the agent faithful to the principal's interests when they are in conflict with the agent's" (Brown, 2004: 2).

But the difference between the principal and the agent sometimes is not obvious when we talk about civic and volunteer initiatives, or when we talk about cooperation and common goals instead of power, control and divergent interests. Another model to understand accountability has been explained by D. Brown. The mutual form of accountability "focuses on creating morally and socially binding expectations among mutual influential actors organized around shared values and common causes (…) the parties have compacts or covenants that bind members through their values, aspirations and social identities rather than economic or legal incentives (…) have accepted responsibility for contributing to shared goals, so they have 'bought in' to a moral responsibility for keeping their promises" (Brown, 2004: 2). It seems to us that Brown's model is appealing to a set of moral elements beyond the legal-punishment categories, and so it reckons the need for moral commitment in the accountability practice.

Table 1
summarizes the differences between the agent--model and the mutual model of accountability according to Brown.

	Principal-Agent	**Mutual**
Status of Parties	Principal important	Equally important
Bargaining relationship	Subordination to principal	Mutual respect, trust and influence
Benefit distribution	Principal benefit	Both benefit
Desired outcomes	Specific goals	General results
Transparency	Principal looks	Both can look
Source of sanctions	Legal, economic third party enforces	Social, moral, peers, networks
Scope for revision	Broad for principal	Broad for both

Table 1. Different forms of accountability relationship (Brown, Moore and Honnan. 2004).

2. Accountability and institutional reinforcement

Our topic approach is an institutionalist view of the social life, and our hope is that social institutions can be perfected. Our departure point is the conviction that institutions emerge, to a certain extent, from a non-planned interaction with their environment, especially when dealing with COs. In many cases they respond to environmental challenges by developing some ad hoc adaptive strategies and utterly they keep those that are more successful in the practice. They are also subject, somehow, to be designed and modified deliberately, tough. As Goodin indicates (2003), as long as this conviction seems feasible, it will be necessary to investigate what kind of principles, both normative and empirical, are pertinent. In our case, "accountability systems are organizational arrangements for recognizing, negotiating and responding to obligations to various stakeholders (…) they may include a variety of mechanisms, including tools (such as disclosures, reports or performance evaluations), processes (such as participation or self-regulation), and combinations of tools and processes (such as social auditing)" (Brown, Moore and Honan, 2004:8).

In a wide context, what it really matters is to make that the human, social, economic and cultural society resources to have an institutional lattice that allow their optimum results. However, such a lattice cannot be improvised. Let us take, for example, the idea of social capital. We understand social capital in the lax functional sense that authors like Coleman (1998) and Putnam (1993) attribute it, as elements of very diverse nature that allow the social agents to establish collaborations with other agents and to act within a determined social system, and it can adopt diverse forms, such as nets, trust, shared customs, rules and expectations.

The possibility of using the social capital can only come from certain types of relationships among the social actors, the CO, the State, the business managerial sector and so on (McConnell, 1998). The most common and needed of these resources is the trust. The trust is necessary to establish any cooperation form, and for that reason it is the key for the use of any other form of social capital, as N. Luhmann says. In the Luhmann's vision, the trust is not the only foundation of the world, but a structured and complex conception of the world could not be constituted without an also complex society, and this could not be constituted without trust (Luhmann, 1996). Therefore, for the social agents to cooperate they need to trust in each other, but in Latin America is not rare to suspect and discard the COs on the part of the government agencies, the parties and the political actors. It is hard to believe that the COs can work for some public good

without pursuing political power (of course, there are cases). And so, they think, COs must be controlled[1].

Accountability allows the society to increase its confidence on institutional actors. This could be truth, but why? If we think alike the State could do, we could trust on the organizations that we can control, but that is something that perhaps the COs will not agree. A different reason is that transparency and accountability allow the organizations to be known and visible. M. Sepulveda insisted on this point: visibility is a way to gain legitimacy (Sepulveda, 2005). More systematically, D. Brown presents a practical model that connects accountability to legitimacy in some domain. This model shows the connection between good accountability practices, strong identity, legitimacy and performance capacity for the COs in a certain field (domain). If seen as a fundamental strategy of the organization, accountability puts missions at the center. This way, the accountability system serves to create the value the organizations seeks, reinforces its operational capacities and the legitimacy and support it needs to survive.

Accountability models	Mechanisms of accountability management	Outputs of the accountability system	Legitimacy in the domain
Principal – agent Mutual (group pressure to fulfill standards)	Transparency Participation Evaluation Complaint and repair Certification	Definition of priorities Negotiates stakeholders interests Creates organisms in the domain Articulates standards Manage consequences: complaints and repairs Strengthening legitimacy Enables organizational learning	Legal (fulfillment of existent laws) Normative (fits essential values) Pragmatics (gives value to stakeholders) Cognitive (fits to the way things are, based on experience and past performance)

Table 1. Accountability system summary. Prepared by the author out of Brown, Moore and Honan, 2004.

1 The “Institutionality and transparency indicators” promoted by Cemefi are ten. The organization has to have: 1. Constitutive document registered by a notary; 2. Status given by the Secretary of Public Finance; 3. Mission, vision and objectives; 4. Verifiable address and telephone: 5. Annual inform of activities and audited financial results; 6. Board of directors composed by different people than those working as staff in the organization; 7. Paid staff with full labor rights; 8. Volunteers participation; 9. More than three years operating; 10. More than three different sources of funds.

Is accountability really necessary for the CO? We shall say, yes. First, accountability is very convenient as a fundamental strategy. Years ago in Latin America, when many civic initiatives began under the inspiration of the catholic "option for the poor" or/and the socialist revolution, accountability and transparency could seem unnecessary or out of place. Sepulveda insisted that in the 1970's many leaders of new associations were scholars and social scientist, religious people and former left activists. These people oriented their activities to the most marginalized populations under criteria of promotion, participation and self development. The people involved in those initiatives were beyond any doubt; they acquired a moral commitment and acted under an agreement of trust: they shared the conditions (sometimes the misery) of the people they worked for. In that context, the discourse about accounting and efficiency could hardly be applied to the CO. It shall be a waste of time and resources. The donors, if there were, did not intend to obtain structured programs, budgets and specific results (Sepulveda, 2005).

Perhaps some leaders can pass without rendering accounts even today, since they have that special source of power that Weber described many years ago as the charismatic legitimacy. Sometimes, a charismatic leader plays an essential role in the creation of new social initiatives. The followers believe that the leader will act in favor of them under all circumstances and if there were failings they shall be caused by factors beyond his control. But even if this assumption was truth, the organization's sustainability is at risk unless the organization has the ability to gain public confidence and support from other social agents and citizens. Being accountable is then a strategic attitude.

Moreover, if seen this way, accountability is related not only to control and moral obligation, but it is a concept related to a better management and guidance for the organizations. Accountability can serve for managing, orientating and controlling more effectively the institution when it is connected to the entire organization's culture and structure. If we consider that the CO is linked to many publics, not only the "owners" and the "clients", then we can realize that there is a challenge in empowering these different audiences' ability to intervene in effective and efficient way in the organization's activities. In this sense, making accountable the CO needs to reinforce its normative framework and procedures, and it implies also the inclusion of the different voices of its audiences. This is a very important task in terms of capacity building for the structure and empowerment for

the stakeholders, especially those in a disadvantaged position (as can be the cases of the beneficiaries, volunteers and partners).

Therefore, the issue about how to make the COs accountable has to go beyond the basic idea of controlling the staff, and instead reinforce the fulfilling of the mission, valorize the context of trust and cooperation with external and internal audiences, and improve the role of shared values and culture. In the same way, the COs everywhere work on the basis of a strong "symbolic" capital that gives them legitimacy before their publics. They are often identified as agents of solidarity, common good and altruism. Many practical issues on sustainability are related to the ability of the COs to use and increase these moral resources like trust and legitimacy. The good practices of accountability like transparency, openness to information, external auditing for stakeholders, adoption of codes and evaluation systems, certification, complaint and repair systems contribute to build those moral basis. The issue of performance measurement is one of the most problematic in any evaluation system. It affects deeply the creation of any accountability system. Because the performance measures for COs are more ambiguous than criteria applied to business, for example, it is very important to define some indicators to be informed to specific stakeholders. But more importantly, accountability in its connection to evaluation can serve to the organizational learning when it provides crucial information for decision making and so to modify its operations at all levels.

The CO's evaluation is an issue by itself, but we can suggest some principles for denoting the link that goes from accountability to evaluation. Ebrahim sustained that evaluation is a central mechanism of a broader view of accountability, but evaluation is far of being an unambiguous concept, "one can come to different conclusions about an organization's effectiveness depending on how an evaluation is framed. In other words, organizational effectiveness is a malleable construct (…) If evaluations are to be useful for guiding deliberate change in organizations, they will require a link to organizational learning" (Ebrahim, 2005: 66). The logic framework and other tools of common use can suffer limitations when they are too focused on quantitative targets instead of considering a broader context of social change. Besides, we face the problem that some evaluation systems are too complex for small or young organizations. In this sense, the organization's size and capacity "should be key factors in determining the scale of an appraisal. Onerous data requirements can lead NGOs to develop monitoring and evaluation systems

that although satisfying donor need for information are viewed as irrelevant for internal NGO decision making (…) What they [the CO] need are systems of evaluation that are simpler and more accessible, no more complex, particularly in a context where they are resource-dependent on funders…" (Ebrahim, 2005: 65). As we will see, this is the case in many Mexican organizations.

3. Institutional accountability and COs in Mexico and Latin America.

Some organizational dimensions of the COs are essential for defining the extent of their possible actions. In general terms, the size of the sector in the Latin American countries and in particular in Mexico is small, according to the available measurements up today. Although it is debatable the relevancy of the methodologies used for different national realities (as those adopted by L. Salamon, 2001 and G. Verduzco, 2003), at least they are an indicator of the situation in the more formally consolidated organizations, in some respects. At its turns, some of these features are important for the COs capacity to account. Let us say as an example the influence of age and size. "It has been observed that it is more common among older and more established organizations to treat evaluation as a positive process that can generate useful insights and learning. Smaller and younger organizations do not always have the experience or leverage with donors to shape evaluations to be more useful for learning" (Ebrahim, 2005: 63). As a result, for these small and young organizations, to account can be an overwhelming burden.

However, the contribution of the sector to the public life is not completely determined by its size, especially in certain fields, for example in that related to the ability to guide certain topics of public opinion or to influence in the creation of public policies. In this sense, COs are new social actors in Mexican landscape beside the traditional ones as parties and unions (Avritzer, 1998; Canto, 1998; Loeza, 1996). Hence the importance of the sector cannot be considered only based on the number and size of the organizations that integrate it.

Some main features should be remarked in relation to the institutional status of the non profit sector in Latin American, regarding its ability to account. We will mention two of these features. In the first place, the legal framework in many Latin American countries is still a matter of discontent. In the second place, the role that the non profits are playing in the region is uneven, as it can be seen in the case of the NGO.

The legal framework is one of a conflictive issue between the States and the non profits in Latin America. Let us mention some examples: according to Casanovas (1999) in El Salvador the law published in 1996 gives broad faculties to the State to decide the legal status of the organizations, applying political criteria. Besides, the law foresees financial control on the NGO resources by the State. In Guatemala, the laws are ambiguous and disperse, with several attempts to tax on the NGOs financial resources. We find the same concern about the legal framework in Argentina, where the CO are ruled only under a law made in 1972, which has important inconsistencies (Calvián, 1995). The case of Brazil is more interesting and perhaps the more advanced since it has a new law for "Civil Society Organizations of Public Interest". It avoids excessive intervention from the State in the organization's internal life and recognizes the citizens' right to oversight the COs (García, 2005). In Mexico, a new law on COs has been published in 2004, which implies both good and not so good conditions for COs activities, as it is discussed in other chapters in this volume. When we talk about accountability it is difficult to avoid comparisons to American standards. So, it is important to keep in mind that we are referring to quite different frameworks. Although there are many types of non-profits in the United States, most of them are understood precisely because of that non-profit, mostly charity profile, under the provisions of the Internal Revenue Code for tax issues (federal legislation), while they are over sighted by public officials in every State (local authority) in order to be considered as non-profit organizations. Those procedures have not an exact equivalence in the Mexican regime.

In addition to the problem of the State's regulation over the CO, there is a question about what the role of the COs is, and so what kind of accounting is to be implemented. The profiles of non profit organizations in the Americas are different in every country. Inside the broad concept of COs we can distinguish a subcategory some times called the NGOD (NGO for development). This type of NGO has a story of its own. In Bolivia, the NGOs have been closely related with international agencies and have played a role as intermediaries between these agencies and the population, sometimes replacing the State in receiving and distributing that international aid (Toranzo, 1992). The NGO in this context are seen as something different to the native civil society, as an actor in a context of international cooperation, in such a way that it is not clear why the State should to oversight them. When we talk about the function of non profits in a society, it can be thought as being complementary, diverse,

or contradictory in relation to that of the State. Turning back to the Bolivian case, it seems that NGO have played a role as competitors versus the State for international funds and they have behaved like alternative agents for social development. In this sense, their performance has been criticized as technically weak and sometimes they have been blamed of being inefficient and less than democratic in its internal operation (Casanovas, 1999: 30). Adopting an economical perspective, Barrios Savelza (1997) says that the NGOs are oligopolies that hold international financial resources, they do not compete in a market that forces them to produce with quality and at low cost but, instead, they offer only what they arbitrarily decide, in a very imperfect market. Ultimately, he says, an NGO is as valuable as it is able to disappear.

A very different perception is sustained by Patricio Fuentes in Argentina. For him, NGOs have to do with a process of institutionalization of several educational modalities, aimed to contribute to the satisfaction of major social needs and for the advocacy of citizens' rights (P. Fuentes, in Thomson, 1995: 7). This perspective is perhaps closer to that of Mexico. Although there have been international NGOs working in Mexico for long years, the general opinion is not to consider the sector as aliens participating in domestic problems, even if in some cases there are significant contributions from transnational organizations.

As can be seen in some Latin American countries, there are different opinions about the role of the COs in society, varying from the interpretation of COs as competitors facing the State until that one that proposes that they are cooperators before the State and the private profitable sector. What we find in fact is a wide range of practical positions. The moral resources available for a specific organization are related as much with its links with external publics or audiences, partners and sponsors as with internal performance, including goals achievement and fair, democratic and transparent behavior. Doubtless, the concern about accountability is growing up in Latin America. It is common to say that the issue was raised up by donors. This is truth until certain point: many international funders established "efficiency" standards to give their money, and so they changed the way the COs operate. As the director of a CO in Mexico City told me once: "in the 80's we discovered that we were NGOs, and that we needed to organize the work…we did not know that, we came from activism and militancy…".

But more recently there is more awareness about the importance of other stakeholders than the donors, specially the beneficiaries of the activities developed by the NGO. Subjects like transparency, resources, legitimacy, legal knowledge and technical competency are key parts of the accountability agenda. As an example, there is a initiative funded by the Catalan Agency for Cooperation to Development about accountability in NGOD that is being carried out by a group of COs in Cataluña (Observatori del Tercer Sector), Argentina (AGODI), Bolivia (Catholic Relief Services and Fundacion Jubileo), Brasil (RITS), Chile (Fundacion Soles), Costa Rica (Fundación Acceso), Honduras (CEHPRODEC), Paraguay (Sumando), Dominican Republic (Alianza ONG) ad Uruguay (ICD)[2]. Sooner or later we will see similar initiatives operating in Mexico.

4. Searching for accountability in Mexico: Transparency in the post-PRI times

The history of the institutions helps to understand them nowadays, at least partially. So it is in the case of the Mexican COs. As has been shown in other chapters of this book, México is full of contrast and contradictions. In this society we can find social institutions that fit on a liberal-democratic tradition alongside with a heritage of authoritarianism and underdevelopment. Inequity and distrust are big barriers to build a strong civil society. But, seemingly, the circumstances are changing.

The Mexican context has a political component in its search for accountability: the demand for more new democratic forms of coexistence. It is assumed that democracy implies participation under certain conditions of equality and rights. “One of the convictions that is being assured in the political culture of the Mexican society can be described as the essence itself of *accountability*: that the legitimate exercise of the political power should be subject to the control of those over such a power is exerted” (Monsiváis, 2005: 7).

Transparency and accountability are two terms that have been popularized in Mexico in the recent years. The first of these terms is an important part of the federal government’s speech from year 2000. This is comprehensible due to the intention of being distanced from the image of dishonesty which was the government’s hallmark

2 For more information about this Iberoamerican initiative see: http://www.tercersector.net/php/general.php?seccio=sc_rec_amp&idioma=Cs&id=43 (retrieved on May 9, 2007).

during a long time under the PRI administrations that preceded it. Meaningfully, the current federal administration created in 2003 the Federal Institute of Access to Public Information (IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública) which has spearheaded the campaign run by the Mexican State in order to obtain a cleaner image. This action might be one of the most important decisions in President Fox six-year term to modify the structural conditions of public administration. In addition to IFAI, the Secretary of Public Service (SFP, Secretaría de la Función Pública) has also conducted a series of actions with the same transparency and anti-corruption goals in the federal administration. It developed also some initiatives regarding the private sector, especially through the "Program for Integrity and Codes of Conduct". More specifically for the non-profit sector, the National Institute for Social Development (Indesol, Instituto Nacional de Desarrollo Social) has implemented several actions in relation to civil organizations. The most known of these actions is, perhaps, the program to avoid that the activities funded by the State could be used with political-electoral purposes.

In relation to public funding, the Secretaría de Hacienda publishes every three months the amounts and beneficiaries of any public resources given to private initiatives. Any public agency, on its turn, has to publish this information in its web page.

One of the follow-up strategies carried out to legitimate this facet of the public administration has been the "civic" trait of some public institutions, notably the IFAI, the National Commission for Human Rights and the Electoral Federal Institute. These three key-institutions in contemporary Mexico include a number of citizens in their boards. Many of them forged in the academy and/or the civil organizations. It seems that the civil organizations have, generally, certain prestige that can be used to reinforce the new government entities, especially those related to sensitive issues like human rights and democracy. By incorporating a different culture from the one public servants and politicians usually have, the surveillance and external supervision to the action of the State would be reinforced by the society. Nevertheless, it is uncertain that the "prestige" of the civil initiatives can be "translated" to the public entities. On the other hand, it can hardly be said that the conditions that allow us to believe that a CO is accountable are the same for doing so about the State.

At the same time that citizens want a more transparent and accountable public sector, they begin to wonder what is happening about

private organizations that have public aims, especially when they receive public funds. This claim comes partially from the non profit sector itself as well as from the government and international institutions. Besides, it is important to consider the background of Mexican COs in this matter. If the sector's importance is not due to its size, it is based on what? Perhaps the COs ability to influence the public life is based on their vaulted moral status, moral resources, trust, good works, altruism and morality. That is the reason because the nonprofit or voluntary sector is especially sensitive in faking scandals, frauds and other forms of wrongdoing that cause distrust on the sector. Some scholars have found that the incidents of wrongdoing in last years appeared "over a lengthy period of time, were not precipitous, reflect a lack of board oversight, and have had long terms impacts on the organizations" (Gibelman and Gelman, 2004). The authors suggest that the situations they studied are not isolated cases amplified by the press, but correspond to some emergent patterns repeated at international level. Even if we do not have empirical confirmation for the Latin American COs in this respect, we can bet that the nonprofit sector in these countries is as vulnerable as any other to scandals and distrust. According to the National Survey on Political Culture (ENCUP 2003 and 2005), in Mexico, the level of public trust on nonprofits is lower than the one of some institutions (the army, the church, the human rights commission) and professions (medical doctors and teachers), but it is higher than the trust on the Supreme Court, the Congress, the companies, the unions and much higher that the trust on politicians and policemen.

The scandals related to the nonprofits do not occur very often in Mexico. But we can find some significant examples. A notable one is the "Vamos Mexico" Foundation leaded by the former President Fox's wife. It has been accused of misusing public resources and political influence to favor her initiative with the main purpose of political promotion for the so-called first lady. False or true, the public opinion about "Vamos Mexico" was very controversial. Ultimately, it did not help to improve the public image of non profits. Other example is represented by the "Teleton" contest. The Teleton's idea in some Latin American countries is to promote donations by the general public and big companies for disabled children. That sounds well and it has been rather successful, thanks to the open support of the TV biggest companies. But beside that sympathetic mission there are some suspicious about whom is receiving more in terms of tax exemptions and publicity, and there is a great wondering about the way the money is invested. It happens something similar with

the "round it up" campaign supported by some big supermarkets. Distrust seems to flourish everywhere about high profile initiatives. In all those cases, gossip seems to be the only punishment on the organizations and companies involved. There are not clear answers or means for the general public to get answers wanted. A different story was made public in 2003, when the conservative organization "Pro Vida" was accused of fraud and fiscal evasion for 30 million pesos received from the State. After two years of legal battle and public opinion debate, the organization and its leader were found guilty in 2005, and they were prohibited to receive any public funds in the coming years[3]. The case showed both the ability of a group of COs to use public information for civic auditing, and it made evident that COs are as able as any other organization to perform dishonest conducts.

The issue points out a general problem regarding trust and autonomy among CO. The truth is that not all COs merits trust. Not all of them can be allowed to self-regulate completely. Therefore, a minimum accountability system should be mandatory for all organizations in order to avoid damages to any person in society. Now, the question posted is: what strategies can produce trust in general public and strength civic initiatives, avoiding the historical vices that permeated the State-Civil Society relations in Mexico?

5. How and before whom in Mexico?

The broadest legal framework in Mexico establishes two types of "moral persons", i.e., not individuals but collective entities: the public and the private. We are interested only in private entities. These can be of two classes, the mercantile and the civil. The basic difference is the profits they seek for or not. According to this legal background, the civil organization is essentially a non profit. The adequacy of this framework for the Mexican COs is not undoubted. For long years the political speech in Mexico has talked about a "social sector" formed out of unions, peasant and popular organizations, linked or subordinated to the political machinery of the regime. The few

3 Nevertheless, there are some opinions that hold that society can be built on different basis that trust, even on distrust. Perhaps the classical thesis on this perspective is that of T. Hobbes: only the State keeps peace among private individuals. Being not that radical, we can accept that a "strategic distrust" as a premise for any accountability system that goes beyond the solely individual moral responsibility. Trust is necessary to produce social cooperation, but trust can not be granted for free. Trust is not spontaneous but it depends on some basis.

organizations that operated out of this web were often motivated by religious reasons. They were tolerated by the regime while their activities were marginal and did not dispute the supremacy of the State in promoting social welfare and development. These marginal organizations had some recognition under the form of "assistance institutions". This scheme, added with some variations, constitute the first fact for legal legitimacy and legal accountability. This heritage has begun to change in recent years, although R. Salgado has shown how deep the roots of the ancient political culture go into the present practices of peasant organizations in Mexico (Salgado, 2006).

The supervision on the civil organizations still belongs to the State according to Mexican law. As for the normative framework of the civil organizations, the main referent in Mexico is the "Federal Law to Promote Activities Carried out by Civil Society Organizations" (LFFOSC) published in 2004, but until today it is hard to see how the law has fomented the social initiatives, partly due to the inherent diversity of the sector, that has not been considered in the law (Pérez-Yarahuán, 1998: 485). As this author underlined, the diversity in the sector implies that some of the COs should receive tax exemptions and public funding because of the nature of their activities and beneficiaries, but some others should not. They are not equal, and must not be treated as if they were. The legal framework has to recognize this diversity and then clarify the rules to provide a differentiated treatment. Just to mention two examples that show the importance of diversity, consider the human rights organizations and the civic-public policy oriented organizations. Both types of COs have a difficult relationship with the State, both of them have severe restrictions for receiving public or private funds, and not very seldom they are accused of serving other interests than those openly declared.

But, beyond the problem of diversity, there is not complete coherence among the supportive intention of the law and the government different dispositions, mainly those of taxation character. The COs commonly are afraid of having too much intervention from the State, especially through formal auditing. The idea of the State to act as principal before the COs acting as agent is dangerous because it could be easily abused.

Nevertheless, the LFFOSC specifies that the organizations that it refers to and their activities are of public interest. This is major character of this new law, because in past times the COs were considered as private initiatives more alike the profit companies.

Under the new federal law the activities of public interest that deserve support from the State are enumerated: social assistance, popular feed, citizen participation in public interest issues, advocacy, development for indigenous communities, gender equity, services for the handicapped, cooperation for community development, human rights, sports, health and sanitary, natural resources and environment protection, ecology, sustainable development of rural and urban areas, education, culture, arts, science and technology, improvement of popular economy, civil safety (García, 2005).

In Mexico, two federal laws have to do with CO, the mentioned LFFOSC and the new Law of Social Assistance (LAS, 2004). Both are nationwide. Beside, each state has (in most cases) a local law on private beneficence and only few states have their own "ley de fomento" for COs (namely, Baja California, Veracruz and DF). In these laws some obligations are appointed to the CO, including being transparent in financial issues and results. More concrete, the LFFOSC creates in its article 16 a compulsory register for any organization that seeks for public funding. The organization has to inform to the authority about the origin of its funds, domestic and from abroad, and it has to inform every year about its financial situation. Furthermore, in the article 24 the LFFOSC says that any organization that does not comply with the law requirements will suffer punishment according to its fault, being possible to adopt warnings, fines, suspensions and definitive cancel of the organization's register. Oaxaca and Michoacán states have not approved a local "ley de fomento", since the drafts are too invasive on the organization's autonomy (García, 2005).

On its turn, the LAS foresees a "National directory of public assistance institutions". This register requires identifying the CO, to define precisely the endurance and type of services it offers, its location, resources, legal status and representatives. Any change in this information must be notified to the register. The private assistance is under the rule of the Secretary of Health, and so it cares about the complying of a long series of Mexican Official Norms that constitute the normative framework for specific activities. In regards to the local laws of assistance, 18 Mexican states have their own law of assistance. They put the private institutions under the oversight of a Private Assistance Board (Junta de Asistencia Privada, JAP). This is a government's de-concentrated instance that includes some representatives from the private sector. The JAP dictates norms and procedures and in the case of serious faults it is able to remove an organization's board, extinguish the organization and reassign the

organization's properties to another institution of the same of similar activities. This is a powerful watchman.

Every Mexican state establishes its JAP. Nevertheless, only around 6% of COs adopts the form of a Private Assistance Institution (IAP), which is under the watch of a JAP (Calvillo, 2004: 100). Most of them adopt the form of "civil association" (AC) that has far less surveillance on them. The AC is a very flexible legal status, and the most common among CO, approximately 53% of the total according to Calvillo (Cedioc data). While "civil societies" (SC) are only 3% (the main SC difference is that it does not exclude profitable activities). 36% organizations have no a legal personality. Both types of CO, the AC and the IAP can reach the status of "donataria autorizada" (an entity able to issue receipts deductible from taxes). This privilege is ruled by the Secretaría de Hacienda.

Most of the IAP organizations correspond to the traditional assistance initiatives such as medical service for the poorest, orphanages, disabled people, especial needs education and so on. Some of these profiles can be found among the AC organizations too, but there are virtually no IAP organizations in the fields of human rights, social development, gender, environment and ecology, civic auditing and participation, professional associations, and so on.

It is difficult to say if the State should go further to regulate the COs activities or the way it should do so. Certainly, some minimal standards must be established for a particular COs to be granted by the State, but it is necessary to avoid overwhelming the organizations. The recognition of the mission and prestige of a CO in a certain field is still very informal. There are not enough certifying organisms or standards , public or private, to produce the basis for trust and cooperation among social actors. There are some areas in which the State can play as a referee for the private actors, but there are some others where the expertise is mainly located in the civic initiatives. Where the State has not the knowledge for supervising, the people from the COs could generate the rules and accountability mechanisms for the participants. That is the case, for example, in special needs education field, domestic issues, culture and local traditions, professional associations and others. These self-generated rules and standards do not exclude the common obligations versus the State, like taxation according to a differentiated regime.

In the United States the nonprofits have a lot more formal requirements from the government at national, state and municipal level. In a recent

study, R. Irvin (2005) suggests that it is not possible to say that the American states that have less regulation over their non profits have more nonprofit or fundraising frauds compared to other states. In my opinion, what Irvin's study implies is that burden too much the COs by the government results in high cost for everybody, the State, the COs and the public, and helps very little to increase the benefits that society receives from its nonprofit sector.

Commonly we shall say that State's watch on COs is intended to avoid fraud and other misconducts, and all the secondary unwished effects that those practices carry on them. But the watching exerted in the way of bureaucratic and periodical reports are of poor use for detecting bad behavior. Instead, it is the public complaint what serves more to the authority to investigate and prosecute the offenses committed. Therefore, having easy access systems for the general public to denounce is more effective to pursue misconducts among COs than an expensive, pretended exhaustive reporting system operated by government officials.

In the Mexican case, the State watching on the COs is an important aspect of the accountability issue. More and more we listen to voices that demand more surveillance, but we believe that surveillance has to be such that it balances the need of avoiding frauds, supporting trust and providing regulatory framework, and the need of being simple, cheap and to dissuade from the control temptations by the part of the government.

But regarding the accounting for monetary resources, in many cases an important role is played not by the State, but by the different entities that fund the work of the civil organizations, especially the international ones that have more sophisticated procedures or even programs of institutional invigoration and training, as it has being the cases of some international organizations that work in Mexico, like Alliance International (that helps HIV-AIDS organizations), the USA International Agency for Development (USAID), The Nature Conservancy (for ecologist NGO's), the Packard and Ford Foundations and many other examples. Much of the Mexican NGO's interest in accountability is due to the weight that these international agencies give to issues like this one, someway linked to those of capacity building and evaluation. In Mexico, the COs are interested in accountability, first, in respect to the State and the use of public and tax resources. Secondly, the COs are interested in having some kind of accountability practice as a mean that facilitates the access to

public funds and to resources from international organizations. Only in the third place the idea of accountability is seen as an instrument to increase standards, to build institutional capacities, to reach better results and so, to support the achievement of goals and mission.

Nevertheless, what we have found many times when looking for internal accountability in non profits is that they only begin to incorporate some practices of accounting when they are asked to do so by their sponsors, and in these cases the formal control is limited to the individual project that is being funded by that sponsor. An accountability system is hardly seen as a useful tool for the organization beyond the request from an external agency. In this respect we have an important issue not only because of the risks implied in privileging the "upwards" accountability, but because in the Mexican context the participation of external donors is much lesser than it is in the North. So, it is a bad strategy to adopt accountability practices oriented only to external audiences whose contribution are going to be probably very limited. But this is what happens more often. The practice of multi-stakeholders participation including the staff, beneficiaries and similar organizations in Mexican COs is very rare. But, since much of the COs incomes come from the services they offer and from small donors contributions, it seems that different types of accountability beside the big funders oriented shall be adopted.

The sponsors of the organization have the power to impose an accountability system, but the beneficiaries do not. Some scholars in Latin American have criticized the NGOs for what they see as a lack of transparency and democracy (Irías, 1998), the absence of mechanisms of representation and surveillance for the beneficiaries (Casanovas, 1999), and the CO's "monadism": the organization has no windows to communicate to the external world (Dos Santos, in Cardanelli, 1995, p. 153). Why beneficiaries shall take a part in an accountability system? At least for those COs that clearly have a group of population in whose name they act and distribute goods and services, there is a duty to render information and receive feedback. The donors, in theses cases, give their money to the organization for it to bring benefits to that population, trusting the COs intermediary role. That situation could be reasonably clear. But there are some activities in which it is difficult to indicate who the beneficiaries are and how they can be informed. For instance, it is difficult to say how exactly an "exemplar case" defended by a human rights advocacy group is helping to improve a human rights regime in the open society. It helps to build a better society, but it is very hard to measure the

impact. The accounting for this type of activities has to be qualitative differentiated.

One frequent subject when we talk about accountability for non profits is the proposal of having regulatory instances of voluntary adscription. For the self-regulation systems to work it seems that a certain identity and culture is needed. García suggests that the political system has to be open and democratic; the society has to follow the rule of the law and incorporate a commitment of social responsibility (García, 2005: 109). Let us try a comparison: The practice of arbitrage has a long tradition serving business in Europe and it is common in the United States too, but it does not happen the same in Mexico. Nowadays, the insertion of arbitrage entities in this country is very new and uncommon. The best know examples are perhaps the National Commission of Medical Arbitrage (Comisión Nacional de Arbitraje Médico, CNAM), and the ISO standards. The CNAM receives complaints on medical practices, its "sentences" ("laudos") are not properly mandatory in legal terms since it is not a court, but its authority is not based on voluntary agreement of the parts because it has been created by the State. Other mediation initiatives have little success. One recent example is the Council of Self Regulation and Publicity Ethics ("Consejo de Autorregulación y Etica Publicitaria, Conar") that has been legally accused for defamation, calumny and authority supplant. A journalist wrote about this case "the accusation is against Conar's credibility, the sap that feeds it as a good will referee" (Barranco, 2006).

About the ISO standards, we shall say that these are growing popular among profit companies, but its philosophy and procedures have not permeated the non profits. The ISO standards and others of the kind can help to promote efficiency and performance but it does not seem that they are available (its implementation is rather expensive) and convenient for small size and scarce funded organizations. García (2005) mentioned an exercise developed in 2004 by a group of organizations (the "Network for Sustainable Development") to incorporate ISO 9000 standards into the rural development, with some support of public funds. But this seems to be an exemption.

The strategy of creating codes of conduct and codes of ethics has been adopted by some Mexican companies and the "Consejo Coordinador Empresarial", the biggest Mexican business association. Probably because some businessmen participate in the boards of some philanthropic foundations, we can find some of them having

codes of ethics too. This is the case of Fundación Merced, among others. It has a code of conduct of its own. This CO offers funds and several training programs for other CO, promoting the adoption of codes of conduct as part of its capacity building strategy.

The idea of COs helping other COs to improve their capacities is often mentioned in conferences and training offers about accountability and transparency. We will mention some more examples developed by Mexican organizations.

The Mexican Center for Philanthropy (Cemefi) is a private initiative mainly funded by a group of businessmen. It declares to have 635 members, some of them are individuals but the majority are collectivities like foundations, grass-root organizations and NGO. Perhaps, Cemefi concentrates the most conventional, best established and formal non profit organizations in Mexico. Three years ago, Cemefi published its "Institutionality and Transparency Indicators"[4], in order to indicate a series of common standards to show to the public (potential donors, for example), how transparent, institutional and (so) trusty a non profit could be. The ten criteria enunciated by Cemefi include two that are directly related to accountability practices: annual inform of activities and financial results and presence of a board whose members are different from the people working in the organization's staff. In a broader sense, two more indicators can be related to accountability: the privilege to receive tax benefits, given by the Secretaría de Hacienda, and the existence of a defined mission, vision and objectives. Until April 2007, 104 organizations had applied to obtain the "distinctive" given by Cemefi (out of a membership of over 600 entities). 79 organizations fulfilled all the criteria, but 25 did not.

Table 3
Frequency of not fulfilled indicators for 25 applicant CO

Indicator	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
OC's	1	0	8	2	15	11	9	3	12	11

Source: Cemefi (2007).

4 The investigation on this case was carried out by a group or five civil organizations working together based on the new legislation on access to six information. See a complete report on the Pro-vida case at: www.fundar.org.mx/pdf/CasoProvida.pdf (retrieved on July, 2008).

Obviously, this data do not have any statistical value. Nevertheless, they could feed some hypothetical speculations. The more frequent failure corresponds to the indicator 5 (annual inform of activities and financial results); the second failure corresponds to the indicator 9, to have operated more than three years and the third place corresponds to the indicators 6 and 10 (presence of a not paid board and having more than three different sources for funding). This numbers suggest the weak situation of these initiatives and particularly the lack of accountability practices. Let us a word on the board's role in accounting. Gibelman and Gelman noted that the standard explanation given by board members to frauds in nonprofits worldwide is that they did not know (even if the should have) and that "they operated from a philosophy of trust" (Gibelman and Gelman, 2004: 367). The lack of scrutiny from the trustees reveals a governance problem in the organizations. For many Mexican small organizations the board does not exist or it is only a "public relations figure", but for the (few) big ones the board often works deficiently.

The initiatives developed by some COs to empower other COs, establish a relationship between the accountability practices, the capacity building and the empowerment of the organizations. Two examples: the "Premio Razón de Ser" funded by Fundación Merced and the "Auto-Diagnosis Exercise" offered by Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC). The first is a prize for non profits given by Fundacion Merced under criteria that consider some basic accountability practices. The process to confer the prize does not go deep into this aspect of the participants, but it is one that considers the whole of the organization's performance, even if the criteria are scarcely developed. At its turn, FECHAC widely spread an instrument called "Auto-Diagnosis Exercise". Under the premise that the capacity and results of the COs is evaluated by public, private and international donors, they offer an instrument that includes some aspects on accountability. This tool takes the Cemefi's indicators (volunteer board, audited financial reports) and other bench marking materials. It notably considers the evaluation and stakeholder's participation as a part of the organization's strategy; codes of internal rules and procedures for the staff; and an entire section on transparency. The section on transparency asks with some detail a series of practices like open and public information about funding, activities, financial results, evaluation according to specific parameters (mission, values and objectives), follow-up for strategic planning and objectives, participation of beneficiaries and monitoring of costs and operation. This seems a very convenient tool, but there

is no information about how many COs have used it or what results they get. The instrument can be downloaded by free from the internet and self applied but no register is saved by FECHAC.

The most recent initiative freely adopted by a group of 24 organizations was originated in a group called "Colectivo por la transparencia". The six organizations in *Colectivo* originally gather with the purpose of empowering civic participation and to promote transparency and accountability in Mexican government. But they eventually amplified this vision to incorporate some practices of transparency and accountability in a bigger group of organizations. Therefore, they signed and made public a document entitled "Declaration of the civil organizations on internal transparency and accountability: values and actions coherence"[5]. Among the signers we can find Cemefi and the Mexican Electricians Union, together with small COs that work on children, consultancy and human rights. According with the declaration, the COs involved are obliged to publish in their web pages information regarding legal status, activities, services and products, allies, mission, annual reports, evaluations, decision making, fiscal reports and funding. They accept the task of having internal order in archives and institutional memory, to implement finance and administrative auditing and to promote a fiscal legislation at national level. As Layton says, this is an innovative effort because its institutional purposes; it tries to improve institutional capacity beyond imposing control mechanisms (Layton, Kuri & Reyes, 2006).

Layton conducted an exploratory analysis of this group of COs and found that the results were not very satisfactory one year after the signature of the Declaration. Divided in three axes (institutional profile, funding and impact), the poorest performance of the group

5 "Pronunciamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a la transparencia interna y la rendición de cuentas: congruencia entre valores y acciones". "Colectivo por la transparencia" includes these CO: Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C., Alianza Cívica, A.C., Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A.C., DECA – Equipo Pueblo, A.C., Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. y Presencia Ciudadana Mexicana, A.C. The signers of the "Pronunciamiento" are the same plus these others: Academia Morelense de Derechos Humanos, A.C., Alternativas y Capacidades, A.C., CMS Consultores, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, Centro de Estudios Ecuménicos, Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., Colectivo de Promoción de los Derechos Civiles y Desarrollo Social, A.C., Cultura Ecológica, A.C., Derecho y Equidad para la Mujer y la Familia, A.C., Desarrollo Integral Autogestionario, A.C., El Caracol, A.C., Iniciativa de Acceso-México, Iniciativa Global por la Equidad, la Justicia y la Ecología, A.C., Fundación Porvenir, Libertad de Información México, A.C., Mujeres por México en Chihuahua, A.C. and the Sindicato Mexicano de Electricistas. See more information about *Colectivo* at: http://www.mexicotransparente.org.mx. Retrieved on July 2008.

was located in informing about funding, followed by impact and then general information about the organization. 13 of the 24 COs that signed in 2005 failed in fulfilling the indicators. Layton suggest two reasons to explain these results: 1) the COs involved in this initiative were doing something new, no experience was available for this process of publishing delicate information, nor there are experts available to conduct the exercise; 2) Many of the organizations have very limited resources, so that they were unable to invest the amounts needed for generating and publishing all the reports requested; the expected benefits of being more transparent are below the cost it implies (Layton, 2006).

Other instruments for improving good behavior like codes of conduct have been modestly spread. Some American standards are mentioned from time to time, for example the WANGO's and the Association of Fundraising Professionals codes of ethics, but with little echo. Beside, we know that codes of ethics without a coherent moral environment are useless.

6. Accountability in Mexican COs should depart from the consideration of their organizational features and their specific context

Most of COs are small sized. Compared with the entrepreneurial companies they would be similar to micro and small-size companies, and some few are medium-size. The dynamics of internal organizations are conditioned in a very important way by this structural dimension. Considering structural dimensions like size, formalization and centralization, Mexican COs are preponderantly small and informal (Hernández, 2005; Guadarrama, 2006), so that the characteristics and functions of transparency and accountability are not accomplished in a formal way but by means of traditional and informal practices .

A high percentage of the COs population disappears every year. Some considerations can be done about. It is clear that many Mexican COs are young, and this fact carries on some difficulties to incorporate experience, support long lasting programs and reach institutional maturity.

Addressing the ethical model of accountability that we mentioned in section 1, we stress the idea of ethics infrastructure. Any organization, public or private, can possess a structure that

intervenes in the management of the multiple issues which are an ethical matter. In that sense, the "ethics infrastructure" refers to the elements of the organization that intervene in the ethical performance of the organization. But it might happen that such a structure is underdeveloped, or that some of its elements are corrupted, and in that case the structure won't favor the ethical behavior of its members, not its dependent offices neither its individuals. On the contrary, by means of the appropriate design of the structure, the dependent offices and individuals can be helped to have more moral resources and find a more favorable atmosphere to behave under ethically correct patterns.

In sum, the idea of ethics infrastructure means that through the design of a structure which is part of the constitution of the organization, it is possible to support its ethical performance, beyond (not instead of) punishing accountability. This way, the performance is not left to the good single will of the individuals, while they are against an entire inertia and a structure that operate against their good intentions (Hernández, 2005). The ethics infrastructure performs three functions: control, management and guidance (OECD, 1996). The legal framework and the mechanisms of accountability under the legal-institutional and punishment models are bonded to control. Good conditions for working in the organization, administrative coordination and decision making are related to management. Finally, guidance is the function provided by the elements in the ethics infrastructure than incline official's discretion in pursuing the best for the organization. Beyond the rules and mechanisms, there is always the space and the need for the individual to interpret and to adapt the criteria to the specific situation. In doing so, the individual will have a background of experiences, shared values, narratives, collective identity and expectations that can reinforce her/his ability to respond in right and good terms. The elements that gather into the guidance function are the professional socialization activities (for example education and training), codes of ethics, leadership commitment with values, and culture. What we are proposing here is that more control does not mean the better ethical performance. Formal structure and culture working together have a lot more chances to influence the ethics performance in the organizations.

Social institutions need some reserves of trust that sustain their actions, but this necessity is more urgent in the cases of COs that depend on the voluntary contributions of all type to survive and grow up. As García suggested, transparency and accountability must be

tools for integrity. The means for doing so should to include control and auditing, but at low cost and easy application, limiting the intervention by the State and avoiding bureaucracies. We suggest that accountability has to be implemented for internal control. In a different and very important way, the tools adopted have to enlighten the good practices and reckon the exemplar individuals and organizations. In a similar way, transparency and accountability are ways for the public to be informed about the background, results, programs, activities and strategies that the COs have developed through the time. So, it is crucial to provide access to information for all publics, actual and potential. Strategies suggested by the experts, like the voluntary adhesion to certification agencies and standards, shall be developed and adopted by the Mexican CO.

Many Mexican COs can not invest much time and resources in accounting. The implication is that any practice of accountability should be direct to build capacities in the organization, both in the people and the institution itself, identifying training needs, technical assistance, equipment needs, and work distribution. A key service that the accountability implementation can render to the organization is to identify their publics and stakeholders, and provide the specific useful information to feed its visibility and legitimacy before them.

This way, other social actors can identify and contact valid counterparts. And invalid ones too. It can not be denied that at the side of many good faith initiatives there some others that are opportunist and indecent. But it is not easy to say who are who without information. Some of the organizations are neither democratic nor liberal. They are conservative in the sense that they should like to maintain a status quo of privilege. For long years the post-revolutionary regime in Mexico created a system of benefits for its supporters that did pacified the Country, but at a high prize in terms of civic autonomy and fairness.

The accusations of corruption mine in an important way the public's trust in the institutions and they inhibit the formation of a public morality (Escalante, 1992). In our case, the public service has carried a negative image in terms of corruption and dependability (consistently the results of ENCUP in 2003 and 2005). For the non profits we find a mixed situation due to the characteristic diversity of the sector. On one hand, there is a group of organizations linked with Catholic Church, that have a long tradition of altruist action, and so they share its moral prestige (Reygadas, 1998), this in spite of the

accusations of moral scandal that it has suffered in recent times. On the other hand, there is a group of organizations linked with the State's corporativism developed during the PRI governments which share their discredit. This situation has not changed so much from the year 2000 as a result of the alternation in the federal government. Finally, a third group of civic initiatives have emerged in the last decades, they do not share the religious nor the official backgrounds. Then, they need urgently to mobilize and to produce new moral resources in the society. Accountability seems to have the potential to render this service.

According to the recent surveys, Mexicans do not trust very much on the formal and organized initiatives to help others (ITAM, 2005; Layton, 2006; Butcher, 2008). They prefer to give directly and individually to the needed. It seems to me that this is an indicator that COs still have a task to do in increasing the public trust and social capital they need to accomplish their missions.

Conclusions

The enforcement model can hardly be enough to encourage the type of behavior we expect from CO. Many of them are supported by volunteerism, philanthropy, civil commitment and so on. All of these are good will motivations that do not fit well with the idea of control and supervision. This does not justify an utopian vision of COs. A formal accountability model should be incorporated to figure out the limits of the COs discretion, and some regulations are needed for technical and professional fields. Seemingly, the State has a role to play in this respect. Beside, an ethics oriented model of accountability shall stress on the idea of good doing, accomplishing the goals and mission in a very broad range of different activities. In this respect, the accounting for the performance of the organization is more feasible to other stakeholders, not the State, specially in those fields where the State lacks knowledge and prestige.

The concept of accountability has shown to be very plastic. It could be understood as a continuum that goes from the mere exercise of an organization that allows access to information, upgrades to the effective responsibility in terms of efficiency, mission and values, and finally comprises enforcement, both in the form of legal enforcement and moral enforcement. If taken only as a mechanism of control, it could help to avoid misconducts, but in our opinion, its greater potential can be reached when seen as a tool to improve the organization's

abilities and moral resources for good doing. Good deeds are more at hand when moral agents voluntarily use resources and discretion to reach the goals that animate the organization.

The Mexican context carries two considerations for practical purposes: we have to keep in mind the culture and the organizational structure. The first aspect to consider is the different cultural backgrounds of the associative sub-sectors (from the political left, the religious beliefs, the gender perspective, the indigenous identity and so on). Accountability systems can not be installed automatically in every field. Pluralism and diversity are inherent to civil society, so, difference and adaptation should be constant imperatives when loading accountability practices in specific areas.

The second aspect to be studied is the organizational weaknesses, sometimes related to the small size of many COs, the predominance of informality, the scarcity of volunteers and professional management and, therefore, the negative cost/benefits ratio in adopting accountability systems in the current Mexican context. An accountability model for these type of organizations has more chances for success if it strengths the commitment and convictions, and give up pretensions of complete control and bureaucracy. It is worth incorporating stakeholders' participation, including beneficiaries as far as possible, and qualitative, comprehensive and inclusive performance evaluation.

Actually, there are few instances in Mexico for the COs to adopt an accountability system. There is barely expertise and practices to share. It is unclear what the instances are before which the organizations have to render accounts. For around 6% of Mexican COs that have the IAP legal status there is a government office in almost every state that watches on their activities, the JAP. But for the rest of them only the fiscal regime remains, in the case of those organizations with a legal status. This scenario points out to the need of reinforcing the institutional support for the non profit sector. This task has to be done with collaboration from the civil society and the government. It will imply a communicative challenge to surpass a history of mutual distrust.

In this essay we could offer only some clues about the present state of accountability in Mexican civil organizations. There are just very few empirical studies about this topic. A good source of information is waiting to be explored in the archives of the JAPs in every Mexican state, since every IAP has to inform periodically about budget and

activities to keep its register. A more intricate source could be found in the project final reports submitted to Indesol under the "Social co-investment program", which has being operating since 2001. The reports on public funding for COs are published periodically by Secretaría de Hacienda, although there no other indicators in these reports besides the amounts of money spent by every government instance. The information available in private instances like Cemefi, FECHAC, Colectivo por la transparencia and others is very limited. Finally, some transnational Foundations (Ford, Hewlett, Packard and others) and government agencies (USAID, European Commission) have requested accounting and evaluation from their own sponsored organizations that could be worth checking.

A long path has to be followed by Mexican civil society to get a stronger civil society. Nevertheless, it seems worth keep working in doing so. Accountability can be an useful instrument to empower, to build capacities and to renovate culture.

Bibliography

Andreopoulos, G. et al. 2006; *Non-State Actors in the Human Rights Universe*, Bloomfield, CT, Kumarian Press.

Avritzer, L. 1999. "El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas; propuestas para un diseño institucional", in Olvera, A. *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*, Colmex, México.

Barranco, A. 2006. "Golpazo al Conar", *El Universal*, December 15th. 2006, page B-5.

Barrios Savelza, Franz. 1997. *El futuro de las ONG's o las ONG's del futuro. Gestion de recursos, proyectos e intervenciones*. Plural Editores/CIDRE, La Paz, Bolivia.

Brodeur, Jean-Paul. 1999. "Accountability: the search for a theoretical framework", in Mendes, Errol (ed.). Democratic *policing and accountability. Global perspectives.* Ashgate. Vermont. USA.

Brown, D., Moore, M., Honan, J. 2004. "Building Strategic Accountability Systems for International NGOs", *Accountability Forum*, Num.2, 14-25.

Butcher, Jacqueline. 2008 (ed.); *México solidario: Participación ciudadana y voluntariado*, Limusa, México.

Cadena Roa, J. 2004. *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, UNAM, México.

Calvián, Adolfo. 1995. "Las organizaciones no gubernamentales (ONG's) en la legislación argentina", in Thomson, Andrés. *Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. UNICEF/Losada, Buenos Aires, Argentina, pp. 86-100.

Calvillo Velasco, M. and Favela, A., 2005; "Dimensiones cuantitativas de la organizaciones civiles en México", in R. Cadena, 2004.

Canto, M. 1998. "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas", in Méndez, J.L., 1998. *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica,* MAP, México.

Cardanelli, G., Kesslen and M. Rosenfeld. 1995. "Las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias. Los espacios del altruismo y la promoción de derechos", in Thomson, Andrés. *Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. UNICEF/Losada, Buenos Aires, Argentina, pp. 151-178.

Casanovas Sainz, R. and García Chacón, O. 1999. *Las ONG's y los desafíos del desarrollo organizacional.* ICCO/Proactiva/IDEPRO. La Paz, Bolivia.

Cemefi, 2007; "Indicadores de Institucionalidad y Transparencia, resumen al 2 de abril de 2007", internal document, unpublished.

Chávez, Carlos. 2005; "Sociedad civil y tercer sector en la discusión del segundo circuito de la política", in B. Arditi (ed.), *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociacione*s, UNAM-Anthropos, México.

Coleman, J., 1998; "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.

Dobel, J.P.; 1990; "Integrity in the Public Service", *Public Administration Review*, May/June, 354-366.

Ebrahim, Alnoor. 2003, "Making sense of accountability: conceptual perspectives for Northern and Southern non profits", *Nonprofit management and leadership*, vol. 14, n. 2, 191-212.

Ebrahim, Alnoor. 2005; "Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 34, no. 1, 56-87.

Elstub, Stephen, 2006; "Towards an Inclusive Social Policy for the UK: The Need for Democratic Deliberation in Voluntary and Community Associations", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 17, no. 1, 17-39.

Escalante Gonzalbo, F., 1992; *Ciudadanos imaginarios,* Colmex, México.

Fernandes, R., 1994; "Privado y público a la vez. El tercer sector en América latina", in *Ciudadanos en construcción de la sociedad civil*, edited by CIVICUS, Washington.

Freeman, 1984; *Strategic Management: a Stakeholder Approach*. Pitman Publishing.

Fundación del Empresariado Chihuahuense A.C., "Ejercicio de autodiagnóstico", http://www.fundacion.org.mx/esp/publicaciones.php; visited on April 25th. 2007.

García Marzá, D., 2005; *Ética empresarial, del diálogo a la confianza*, Trota, Madrid.

García, S., Cobos, C. 2005; "Entre la virtud y la incongruencia. Rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil", in Monsiváis, 2005b.

Gibelman, M. and Gelman, S. 2004. "A Loss of Credibility: Patterns of Wrongdoing among Nongovernmental Organizations", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 15, no. 4, 355-381.

Goldsmith, Andrew; 1999. "Better policing, more human rights: Lessons from civilian oversight", in Mendes, Errol P. (ed.). *Democratic policing and accountability. Global perspectives*, Ashgate Publishing Co., Vermont, USA, pp. 33-67.

Goldstein, Herman. 1997. *Policing a Free Society*, Ballinger, Cambridge, MA.

Goodin, R. E. 2003. *Teoría del diseño institucional,* Gedisa, Barcelona [*The Theory of Institucional Design*, Cambridge University Press, 1996].

Guadarrama, G. 2006. "Accountability, debilidades de las instituciones de asistencia privada en el Estado de México", in Hernández, A.; *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la Sociedad y el Estado Mexicanos*, IFAI-Cemefi, México, in press.

Hardin, R., 2003, "Moralidad institucional", in R. Goodin, 2003.

Hernández Baqueiro, A., 2005; "Estructura ética y cultura organizacional: ¿formalización o compromiso?", in Monsiváis, A.; *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, IFAI- Cemefi, México.

Hernández Baqueiro, A., 2006a; "La estructura ética en las organizaciones: herramientas para la gestión de la ética en organizaciones", in Butcher, J.; *El tercer sector en México, perspectivas de investigación*, Cemefi -Instituto Mora, México.

Hernández Baqueiro, A., 2006b; *Rendición de cuentas, transparencia y construcción de confianza en la sociedad y el estado mexicanos*, IFAI- Cemefi, México.

Huberts, L., J, Maesschalck, C. L. Jurkiewicz (ed.) 2008; *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives across Frontiers*, New Horizons in Public policy, U.K.

Irvin, R. A. 2005; "State Regulation of Nonprofit Organizations: Accountability Regardless of Outcome", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol 34, no. 2, 161-178.

ITAM, 2005; Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil, México, http://www.filantropia.itam.mx/enafi/enafi (retrieved, July 2008).

Layton, M., A. Kuri and C. Reyes. 2006. "Transparencia y rendición de cuentas al interior de las OSC", unpublished paper, available at http://www.filantropia.itam.mx/docs/ITAMTRCOSCs.doc (retrieved July 2008).

Layton, Michael. 2006. "¿Cómo se paga el capital social?"*Foreign Affairs en Español*, vol 2, num. 6, April-June 2006, México, 163-172.

Loeza, L., 1996; "El papel de las ONGs en el proceso de cambio político en México, 1980-1996", Master degree dissertation, Instituto Mora, México.

Luhmann, N., 1996; *Confianza*, Anthropos, México.

McConnell, S. L., 1998; "Organizar a la sociedad civil para el desarrollo local: condición para que funcione el 'capital social'", *Sociedad Civil*, 7, 51-69.

Méndez, J.L. (coordinador), 1998; *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica,* MAP, México.

Monsiváis, A. (compilador). 2005b; *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas,* IFAI- Cemefi, México.

Monsiváis, A., 2005a; "Rendición de cuentas: un campo contencioso (a manera de introducción)", in Monsiváis, A., *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas,* IFAI- Cemefi, México.

OECD, 1996. *Ethics in the Public Service*, Public Management Occasional Papers num. 14.

Olvera, A., 1999; *La sociedad civil, de la teoría a la realidad,* Colmex, México.

Pérez-Yarahuán, G. y García-Junco, D., 1998; "¿Una ley para ONGs en México? Análisis de una propuesta", in Méndez, J.L., *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica,* MAP, México.

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

Reygadas, Rafael, 1998; "Rastros históricos de prácticas identitarias de las organizaciones civiles", in Canto, M. (coord.), De lo cívico a lo público, CAM, México.

Salamon, L., 2001; *Global Civil Society: Dimensions of the Non Profit Sector*, Johns Hopkins University, Baltimore.

Salgado, R., 2006; "Transparencia y rendición de cuentas en organizaciones campesinas", in Hernández, A.; *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la Sociedad y el Estado Mexicanos*, IFAI- Cemefi, México.

Schedler, A., 1999; "Conceptualizing Accountability". (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* IFAI, México.

Schmitter, Philippe. 1992. “Democracia corporativa. ¿Una expresión contradictoria? ¿Sólo lerda? ¿Una salida pometedora de la coyuntura actual?”, in *Teoría del neocorporatismo*, Universidad de Guadalajara, México, 399-447.

Sepúlveda, M., 2005; “Visibilidad y control. La rendición de cuentas en las organizaciones civiles”, en Monsiváis, 2005b.

Thomson, Andrés (coord.) 1995; *Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*, UNICEF-Losada, Buenos Aires.

Toranzo Roca, Carlos (editor), 1992; La relación entre Estado y ONG’s. COTESU-ILDIS-Cooperación Holandesa, La Paz, Bolivia.

Verduzco, G., 2003; *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México,* Cemefi-Colmex, México.

Revista de Administración Pública

INAP

The agenda on Civil Society studies in Mexico

Alejandro Natal Martínez and Carlos Chávez Becker

I. Introduction

This paper is a first attempt to present the state of the art of studies on Civil Society in Mexico. Here, we describe some advances of our ongoing research with the aim to help the reader to better comprehend, the shape of the ideological map of this discipline in the country. Our aim is too to show that most concepts can be understood as working frameworks and not as strait-jackets and that therefore most inter-schools communication can be developed to better understand this slippery object of study.

During the last three decades, Mexico has seen an impressive growth of different types and forms of social organizations that vary from social movements, civic or social associations to organizations, groups and collective efforts through which society participates in the public sphere independently of the State and the Market issues. This phenomenon, that elsewhere is understood as the "modern associative revolution" (Salomon, 1999), is in Mexico, a 'rebirth of the society' (Fernández, 2003), since its burgeoning (at least during the 2000s) can only be compared with that experienced during the actual birth of the nation in the XIX (see Natal, 2007). To a large extent, this rebirth, for the Mexican case, is the result of the ending of the corporatist system and of the opening of a more democratic environment, that needs to be understood as a long term process of withstanding and resistance of CS *vis-a-vis* a systematic process of either confrontation or repression by a *dicata-blanda* or *demo-dura* type of state.

To a large extent, this profound historical content of the associative phenomenon in Mexico, explains why Mexican scholars have

preferred to use the concept of Civil Society that better reflects the strong political component it has acquired in the Mexican context. Therefore, terms such as independent sector, voluntary sector, Non-profit Sector, and until recently even Third Sector, commonly used in the United States and Europe, are practically out of the scholarly discussion in Mexico.

The importance and socio-political effervescence of Mexican civil society, has however, not been fully accompanied in its extent and dimensions by Mexican scholars; and thought there are a number of analysis and research documenting and studying it, in relation with the actual reality, these efforts are still meagre. This is in part a consequence of a rapidly changing environment, and unpredictable authors, which are involved in a wide spectrum of social issues. There are, nonetheless, some important advances in the discussion that we intend to capture in this document.

As it is normal in an emerging discipline, scholars that have undertaken the task to study Mexican SC, come from very different disciplines. This has brought to the studies on the subject a vast array of theoretical perspectives that have very much enriched the study of this associative revolution and its effects. This, however, sometimes produce diverging views on types of actors included, methodologies, perspective through which the processes are studied and more importantly, the boundaries and ideological stands from which CS is analyzed. Unfortunately, these different perspectives do not always communicate, most of the time not because their different ideological positions, but because of rivalries and the lack of academic discussion from which Mexican faculty is starting to emerge.

Despite this academic Babel, authors have however started to converge in different areas of scholarship and have started to build what can be seen as emerging scholarly traditions of thought that may become influential and that in the future may develop distinct lines of research. This is not to say that the conceptual discussion and the general debate on different aspects of the associative revolution are concluded; on the contrary, conceptual controversy among authors is the bread of every day. In parallel, the ambiguity of some authors, that more often than not, little define concepts and wrongly when so, have intermingle often opposite positions and added adjectives that create more confusion than contribute to the discussion. Nonetheless, this polyphonic atmosphere, should be not be seen as a problem but au-contraire, since at the end of the day this enriches the discussion

on characteristics, effects, capacities, problems and critics about the process and actors of the associative revolution.

In this chapter we will identify some of these main voices and will show how they are creating different scholarly traditions in the country. For so doing, we will first review the origins of the study of this topic; second, we will examine the major research efforts discussing what we see as their theoretical base-grounds. Based on this and certainly on our own understanding of the context in which society is to move, we will propose a missing research agenda.

II. The evolution of the ideas of CS in Mexico

The origins[1]

Until recently, Mexican scholars had neglected the analysis of Civil Society (CS), historians mentioned it only marginally and as a curiosity of larger historical events. Political scientists had also tended to overlook the complexity of this actor, and had mostly focused on the study of social movements, discarding other types of social manifestations or collective action. However, there is a growing interest of social scientists that has started to acknowledge the key role of Civil Society (CS) and her Organisations (CSOs) in different areas of politics, development and the economy.

Probably, some of the earlier works worth to mention that studied CS in Mexico, were those of Ruiz de Chávez and Salazar, who started to use to the term Civil Society, though from a judicial point of view. He clearly understood CS as an aggregation of citizens independent from the State an the market (Ruiz de Chávez y Salazar, 1944). Some years later authors engaged with the study of social movements and started to analyze NGOs within a political context (Martínez-Chavarría, 1972).

Arguably the first seminal studies on the area were those realized by Pablo Gonzalez Casanova at the UNAM. He decisively promoted the study of social movements and of popular organizations and formed and informed a large number of scholars at the Institute of Social Research, which he directed. He promoted also a National Seminar on popular organizations which was certainly one of the first efforts to

1 It is important to say that this first revision on Mexican CS research agenda is not exhaustive. The great amount and diversity of institutions, universities, organizations, researchers and academics concerned on this issue, makes almost impossible to talk about each particular research effort.

generate some discussion around these issues in Mexico. Gonzalez Casanova's focused on the analysis of how social forces integrate (or not) in a national common project. He, however, did not fully focus in what nowadays is considered as CS. His main concern was what we call now social movements, mainly those that opposed the State. Though for some, his studies have a certain ideological stand, they have been particularly influential on several authors, and have given a particular orientation to the discussion on CS in Mexico.

Arguably these two works marked two lines of evolution on studies on Mexican CS. One adopted mainly by CSO's that produced in-house research for hands-on purposes and the other by faculty which took a more theoretical stand. Though these two lines had some points of convergence mainly by the work of some specific scholars, they tended to walk separately until probably late 90's when more collaboration and cross-participation in Seminars and meetings started to occur. In this paper we will focus more in the evolution of the theoretical discussion.

Academic studies

Faculty interest has driven around a number of areas of interest, like citizen's participation, theoretical discussions about CS; social organization and NGO; social processes, social capital, actors, IAP[2]; and new actors, like foundations. However, the relations between CS and the State is maybe the topic that has received more attention than any other; specially in terms of the contribution of CS to the democratization of the country (Aguilar, 1994; Olvera, undated) the creation of institutions (Olvera, 2000, 2001a, 2001b); and its participation in the impulse of some topics in the public agenda (Loría Saviñón, 2003; Natal, 2002). The relation between the State and the CS has been very important as well, because has been particularly influential in the discussion of CSO's. For that reason, a number of very relevant works have been written on this topic (Merino 1994; Zazueta, 1998; Ziccardi, 2004). These works were so solid, that were, and still are extremely influential. This, to the point that some young scholars and students tend to believe that the collaboration of societal actors with the government is not only is the most important, but the single activity of CS.

Another area of study that has received special attention throughout the years, is that of social movements (Alonso, 1986; Cadena,

2 From *Instituciones de Asistencia Privada*, "Private assistance organizations" or charities in other countries. They include orphanets, retirement homes, and the like.

2004; Canto, 1991; San Juan, 2001; Quero, 2001). Despite authors´ different interests and backgrounds, practically with no exception, they coincide in a similar view of Mexican society, one embedded in the political arena as a key actor in the construction of democracy in Mexico. This common perspective would agree that Mexican CS has made herself through a systematic process of either confrontation with the state or repression by it. Most studies on the subject deal with how social movements have faced the state and how groups, movements and/or organizations grew stronger. Among other issues, two key elements have been proposed for the study of SM in Mexico, methodologies (Canto, 1991); and classifications and an analytical framework to study their evolution (Cadena, 2004).

III. Tendencies of CS research in Mexico

In Mexico we have detected a number of theoretical sources that nourish the research efforts on CS. The present work is an attempt to summarize the different efforts on CS research in Mexico. Though discussion among the traditions is important, they do not constitute, however, force-shirts and there are many scholars that do not fully subscribe to a particular school and even some that don't subscribe to any. In the same way, most prominent authors have elaborated on the original traditions that informed them, but it is key to recognize, that they have also enriched them with their own theoretical and methodological proposals. Therefore, the discussion presented here is an oversimplification far less rich than what reality actually is. Nonetheless, we believe, that this exercise is needed, first because the number of students and scholars that incorporate to the fascinating study of Mexican CS rise rapidly and urgently need a "map of town"; and second and maybe more importantly, because this exercise may help us to see that not only the different perspectives add richness the discussion has so far, but also that perspectives are not always mutually exclusive, and that some gains could be derived from further dialogue.

The freirian tradition

One of the first efforts on CS research could be found in the 70's, when academics of the University of Yucatan, who were influenced by McCraken and Anderson developments on the PRA (Participatory Rural Appraisal) (Lugris, mimeo), started different activities of research. Following the original Chamber´s proposal in Mexico, as happened in other countries, CSO's analysis started to show a pers-

pective that understood reality as a problem of oppression, and social action as the mechanism to set free from it (Chambers, 1994).

This was mostly the perspective of most NGO's that produced in-house research. Though their research agenda dealt with different issues, such as methodologies for their work, studies/diagnosis on communities they work with, reports on action or attributed impact, and so on, in a way or another they arrived to a similar conclusion, one that framed the role of civil society as a social constructum to fight oppression.

This agenda was not only little modified throughout the 80's, but even impulse when the WRI, (World Resources Institute) introduced her own version of the Participatory Rural Appraisal. Organizations such as Educación Cultura y Ecología (EDUCE)[3], the ANEPA, (National Association for the Study of Agrarian Problems and Solidarity with Peasants and Indigenous Communities), and the Environmentalist Study Group (GEA) produced interesting research and documented methodologies and experiences (Lugris, mimeo). Most of them, however, besides the Freiran methodology, little added to the understanding of society and its organizations. But beyond these isolated efforts, there were not more groups or researchers that analyzed CS from this perspective.

The neo-marxist tradition

By the late 80's, an interesting group of scholars, some in the academia some in NGO's, started working with what can be defined as a perspective that may probably have influences from the line of thought structured by Marx-Gramsci on the CS issue. These authors were mainly concerned with the political character of the CSO. For them, the distinction between the CS and the State was central to the discussion. This is not a surprise if one analyzes the political environment of the cracking of the corporatist system and the later allegations of electoral fraud (see Natal, 2007). These authors built on some of the main ideas of Marx, for whom the civil society is the central form of the social order. Following Marx, these authors seem to have understood that the State was a contradiction generated by the fight of classes, and the men division among those classes is what gives to the State its place separated from the CS. They seemed to assume that for that reason the State is not the instance that solve the conflict, but it is part of it; first because, it is a

3 Created in 1992, this NGO is focused in human development.

product of the class contradiction and a consequence of the social antagonism; and second because it tends to be controlled by the bourgeoisie (see Serrano, 1999: 75-78). These authors tend to believe, that the State acted finally as an instrument of domination, that therefore must should be overcame to recover society´s capacity of self government and achieve equality (Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, 1991; Movimiento-Urbano-Popular, 1991; Puga Cisneros, 1991).

In the following years there seems to have been a shift in the discussion of these ideas that very much resemble the theoretical discussions animated by the work of Gramsci, who refined the Marxist concept of CS to a growing and more complex reality. Mexican authors of this period seem to understand that the task of civil society is to construct a hegemonic counter block to oppose bourgeoisie and capitalism. For these authors, however, the role was not to overcome the state but to control it (see for instance Vásquez, 1983; Vázquez Nava, 1994). They also understand that the classic division between the owners and deprived is actually far more complex; the same that the alliances formed by the petit bourgeoisie, the peasantry and the proletariat originated of subclasses –as Cox (1998) suggests- or new societal actors, as these authors tend to refer (Galindo Cáceres, 1987, 1988; Paré y Salazar, 1987; Beltran Morales, 1988; Crisóstomo Molina, 1988; Fentanes Palmero, 1988). Clearly following Gramsci, these authors see two main blocks in society, the hegemonic and counter hegemonic, which systematically fight for hegemony. CS is for them an element of the super-structure where the ideological confrontation is materialized and consensus is formed. As Gramsci, these authors understand that in this confrontation there is, nonetheless, a distinction among the role of the State and that of civil society. They believe that it is within the CS that consensus is built, while from the State, the force is used by the bourgeois State to maintain the statuo quo (Regalado, 1994).

Later on, with a far more sophisticated development but building on this theoretical basis, Manuel Canto Chac proposed a methodology for the study of social movements that neatly structure these ideas within the Mexican context (Canto Chac, 1991; Muro, 1991). Indeed, for him, the Civic Organizations (CO) in Mexico, in the last decades, have shown a growingly and a renewed vocation for the public issues, which means a new vision coming from the own associations of the role they have to play within the society (Canto, 1998: 12). In this author we can find a very political view of the CO's as relevant social actors, with particular interests and representing different national projects.

Going deeper, for Canto, today it's fundamental that CO's, contribute and complement State action; not from a traditional corporatist relationship but from a new re-conceptualization of the public sphere, composed, among others actors, by the CO's (Canto, 1998: 13). That's the reason that makes him say that in the reality of the network cooperation that Messner (1999) describes, is essential that CO's participate in all the public policy process in order to enhance the participatory democracy (and not to fight for the representation[4]).

Canto has importantly influenced research on CS in Mexico, not only because of the strength of his ideas but also as director of the Antonio Montesinos Center (CAM), which has published different materials and books on issues like Civil participation, incidence in the public policy, citizenship, social policy, gender equality, among others (some of them worked by the CAM's *Equipo de Política Social*); where the work of Pilar Berrios, Alejandro Cerda, Berta Arrollo, Alfonso Pérez, Estela López, Ana María Salazar, among many others, have been crucial (ver Arrollo, 1996, Canto, 1998, Salazar *et al.*, 1999, Canto *et al.,* 2000, Cerda y Berrios, 2003, Berrios *et al.,* 2005, López, 2005 y López, 2006). Other initiative strongly supported by Canto is the National Network for Research on Civic Organizations (REMISOC), which he directed as well. Since 1997[5] the REMISOC has promoted the academic discussion of different issues on CS. Each year, since it was created, the network hosts a national seminar where researchers on CS come together to analyze the reality of the sector. Mainly focused on the separation (and forms of integration) between the CS and the government (and to be wider, the State). The REMISOC has produced some documents that analyze the political situation in Mexico with special attention on the relation between democracy and CS (REMISOC, 2007). In 2006, this research network launched 'Filo Crítico', a virtual magazine to publish some researches of CS in Mexico.

The veracruzana tradition

Another understanding that started to develop in parallel came from the very solid research undertaken in the area of political and sociological sciences in the Veracruzana University. This understanding, rooted at the Institute of Historic-Social Research[6], has become a hub for many scholars interested in the area and an obligatory reference

4 This point is a basic difference with other authors that claims that CS must take the control of the State.
5 Year when was founded.
6 Founded in 1971.

on CS issues. Marshalled by the solid work of Alberto Olvera, who pioneered the studies in the area in Mexico, it has become maybe the most influential in Mexico and has nurture other authors like Ernesto Isunza, and Lucía Alvarez, Manuel Reyna y Martín Aguilar, among many others that have produced key pieces of research. The Veracruzana group has been interested mainly in the understanding of the relation between civil society and democracy. In particular this group has tried to explain how the CS explosion in Mexico impacted the political system and how contribute to democratic governability. They have researched extensively on the different forms of interaction between state and civil society, democratic institutions and processes, citizens´s participation and more recently on accountability. Arguably, this group has the most advanced work in Mexican CS theoretical analysis, and they have contributed significantly in the construction of a CS concept from Mexico's experience.

This group of researchers comes from the line of thought headed by Habermas and recently largely extended by Cohen and Arato. They follow Habermas, who intended to theoretically understand the CS as an organizational principle that differentiated certain types of human actions and relations from those realized by the market or the State[7]. In a nutshell, one could boldly resume, that his view departs from the understanding institutions and the other associative forms that require communicative action in order to get reproduced. Since institutions are the framework, that guarantees the sociocultural reproduction of society, the communicative action is the key to produce a change either in the Sate or the Market spheres. For him the only single actor able to do so was CS due to (a) her capacity to bring up alternative solutions to problems derived from power and profit and (b) her possibility of give voice to the diversity and plurality of the different groups, lives and cultures that conforms the society[8]. Therefore, he understands that there are different process from the systemic integration crystallized in the market and the State (Habermas, 1992). Habermas CS concept is, therefore, more complete than that of Gramsci´s one. For Olvera (2001: 24), this understanding is "an intellectual effort that tried to go beyond Marxism and at the same time maintain a critic of classical liberalism and republicanism". One of the most important contributions of Habermas´ CS debate is that the society is seen in a theory of three parts, theoretically equivalents: The State, the market and the civil society. This idea is totally relevant

7 In this aspect we can draw up a line from Hegel, as we did with Marx and Gramsci.
8 And this is one of the most important assumptions in Habermas CS concept.

because it buries the Marx-Gramsci idea of the society (in particular the CS) versus the State.

The critic to the Habermasian understanding needs also to be addressed. First, one has the perspective that he was more concerned with where the pure communicative action happens than with the ideological space and the processes through which consensus is formed. Second, he seems to assume that civil society is the kingdom of the "immaculate communicative rationality"; and third, that CS is a totality, a kind of centre that sustains unity and coherence of the social structure (Serrano, 1999: 57). Though these same critics can be made to many of the scholars working on civil society in Mexico, it is important to state that the Veracruzana group has maintained a critical position on society, acknowledging its contradictions, plurality and conflicts. This they can do through the discussion they do of Arato and Cohen' understanding of CS, one that stands out the chaotic and disperse character of the associative world.

Cohen and Arato´s work of the 90's (2000) has been a very useful tool and a strong influence for the Veracruzana group. Departing from a habermasian understanding of CS enriched it and presented us with a new concept. For them the CS "is the sphere of social interaction between the economy and the State, conform by the intimate sphere (in particular the family), the sphere of the associations, the social movements and the different types of public communication" (Arato and Cohen, 2000: 8)[9]. Taking as a base, the theory of the three spheres they see them overlapping. The resulting mixed subgroups represent what they call, economic society and political society. Roughly, this is to say, that within society we can find specific groups that have the control of the State and economic relations.

Particularly influential for the Veracruzana group is what Cohen and Arato think of the political role of CS[10]. The authors understand that their purpose is not the attainment of power, neither with control, but with the generation of influence through pro-democracy associativism and through the open discussion in the public space. This role of CS

9 This concept, in some moments, sounds very close to the Hegel CS one.

10 See for instance, the three central elements, that Olvera finds in the concept of Arato and Cohen's: a) The institutions that guarantee political rights and liberties, social and civil ones, as well as the freedom of association in order that enable CS to defend itself of the State and the market; b) The set of movements and associations that act in the society and is concerned permanently with the analysis, critic, design and implementation of the public policies; c) A political culture anchored in the diversity of public spaces, favorable to the tolerance and the mutual respect and interested in a critical relation with the State and the market (Olvera, 2003: 430).

is nonetheless, diffuse and has not always efficacy, therefore, the role of political-society as mediator of between the State and the CS is indispensable (Arato y Cohen, 2000: 9).

Following this line of though, Olvera understands the modern concept of civil society as an historical process related to the struggles for democracy, and that a central characteristic of civil society is its separation from the State (Olvera, 2003).

The social capital perspective

Since the late 90's appeared in Mexico another conceptual proposal, that has preferred to use the concepts of social capital and Third Sector, to referrer to specific processes within civil society. Most advocates of this understanding are ascribed at the Interdisciplinary Program for Third Sector Studies (PIETS) at El Colegio Mexiquense; which has focused in a clearly distinct line of work, the involvement of CSO in development. Founded in 1999, the Program focuses in the study of the cross-roads between civil society and development, and therefore takes a less political and more economic stand. Nonetheless, the program understands development not only as economic development but also as social and political, as problem of the distribution and administration of resources, being these tangible and intangible (Gabriel, 1990; Brett, 1996). Authors within this line of thought understand development as a process of choices and about the mechanism that inform those choices and dynamics that allow individuals and groups to voice and exert their choices (Grabriel, 1990). They understand the role of CSO's as society mechanisms to voice alternative solutions to those of the state and the Market to the administration of these resources, being credit resources for the poor, new forms of trade, or the development of capabilities or of social capital. To pursue this target they have proposed an alternative view of Third Sector that departs from the best known of Lester Salamon[11]

11 Salomon leaded a big research on what's CS 'real' state in a large number of countries. He argued that due to the contamination of the CS term, he preferred to use the notion of Third Sector (TS). The PIETS, group has however, detached from Salomon perspective and has strongly argued against the results of his study in Mexico that position the country at a very low level of participation. They believe these results are a consequence of a mischieving measuring criteria, which limits the study to the American-type organizations. For Salamon (1999) there are five main characteristics of associations of the TS: 1) Are organizations. 2) They have a presence and institutional structure. This means that they have formal organizational characteristics. Are private. Exists institutionally outside the State. 3) Do not distribute benefits. They do not generate utilities nor profit for the stake holders or the members. 4) Are autonomous. The control their own activities, and 5) Counts with voluntary participation. Its membership it is not legally imposed and has voluntary contributions.

and that is based in the work of European authors and experiences (see Mochi, 2001; Chávez, 2005),

The PIETS has fostered a number of research projects which focal point is the study of social capital in a number of forms and perspective, like social policy and its relation with CSO's; the study of the organizational problems of community based organisations; the role of microcredit and assistance organizations; their contribution to employment; and the relation of CSO's with social policy. The program hosts the National Observatory of the Civil Society, the National Network for Third Sector Research, The Permanent Seminar for the study of Civil Organizations, and publishes the Working Papers Series, Documents of Discussion on the Third Sector.

These authors proposal is heavily influenced by some aspects of the liberal tradition that can be root on ideas of Locke and in particular of Tocqueville, though they have also been critical of certain issues that from the liberals´ point of view limit the understanding of CS (Natal, to be published). They understand that the State is a necessity since individuals are not fully rational and that the political task of CS is to monitor to the State in its function of guarantee the provision of common goods. For these authors organizations like unions, social movements, pressure groups and others are societal actors and part of CS insofar they work towards the construction of common goods. Following Tocqeuville most of these authors understand that the three central elements of CS, are community, they understand as reciprocity networks, norms (an actualized version of Tocqueville´s religion) and associative relations.

Most of these authors believe that the TS concept was created against the extension of the powers of the State in social matter and understand that civil voluntary action, both economic and political, is the route towards an increasingly complex social problematic, which none of the other sectors can attend. Some of these authors believe that a reduced state should foster TS participation in market, production, fight against unemployment and solve (or contribute to solve) some social deficiencies as poverty.

The TS perspective has therefore put special interest in the capacity that CSO's have to maximize social, economic or political resources. By so doing that, they have brought up a number of organizations that had remained invisible to researchers and policy planners in Mexico, like rural community based organizations, community foundations, microcredit and assistance organizations; as well as process like

their role in training unemployed labour, the local generation of social capital, among others.

Until recently, these authors had left aside important aspects of the relation between the TS and the State as well the impact of their activities in the transformation of public space and their incidence in the construction of democracy. Besides the conceptual limitations of the term of TS, these authors fully acknowledge, they have linked part of their work to other broader issues of CS, like transparency, accountability, governance and society organizations capacities to influence policy making.

The philanthropic view

Parallel a different understanding of society started to develop, that of the Mexican Centre of Philanthropy which appeared in the late 60's as a second floor organization dedicated to network, represent and foster NGO's. Since its foundation, CEMEFI, has been among other things the more important actor for the launching of Community Foundations, has intended to bring Corporative Foundations closer to 'real social causes' and has tried to call attention to Volunteering and Corporative Social Responsibility.

In terms of research, the objective of this paper, CEMEFI has pioneered the study of certain actors that for most of the academia had remained invisible or were, ideologically, not an object of study. This organization realized the first study on Foundations in Mexico (Fernández, 1994), brokered the John Hopkins study in Mexico by Gustavo Verduzco; the CIVICUS study by Isabel Verduzco; the first study on Grant-Making organisations by Alejandro Natal (in 2002a); and has decisively impulse the first mayor study on Voluntarism in Mexico by Jacqueline Rivas (from 2005 to 2007). CEMEFI´s research has been more on the side of funding and financing-type organizations, commonly closer to the entrepreneurial world.

Though most studies have been made by scholars outside the organization, CEMEFI, herself has a particular understanding of civil society that since the beginning has been an issue of contend. CEMEFI understanding of CS resembles to that of the iusnaturalist[12],

12 Originally, the iusnaturalist tradition, born towards the end of the 17th century, it involved a range of institutions out of the State that included the incipient capitalist market and its institutions, different protestant congregations, public and private associations, political parties and the public opinion (Alexander, 2000: 699).

that later in the XIX century transferred, the democratic, progresses and cooperative values of the former concept to the market (Alexander, 2000). Close to this tradition, CEMEFI seems to understand that businessmen, as individuals, are part of civil society. On the same tenor, based in the ideas of Corporative Social Responsibility, CEMEFI has somehow brought the notion that corporations, when acting socially, can be set –at least in part- within the sphere of civil society. These two issues within the CEMEFI understanding of civil society have witnessed intense scholarly debate.

Recognizing the importance of the economic sustainability, more recently Michael Layton at the ITAM has started to work with the ENAFI, The nation Survey on Philanthropic attitudes. This has been an impressive work that is bringing light to many of the gray areas on the financing of civil society in Mexico.

Other emerging perspectives

The previous paragraphs intend to present some of the advances and perspectives that had been done in terms of research on CSO's in Mexico. They, however, do not intend to be exhaustive, since a number of discussions have been brought up, mainly in the last years. One event that has given visibility to a vast number of authors is the National Seminar on Third Sector Research, a major Conference that yearly brings students and scholars form all over the country to discuss on their current work. The Seminar was promoted by the intense work of Jackie Rivas who, from the CEMEFI, brought together in 2001, the UNAM, The Colegio Mexiquense, ITAM, and other organizations interested in the area. After five years, the seminar is backed by more than 17 research organizations.

Despite the important advances these schools, traditions and views, have achieved in the study of civil society in Mexico, there are still many areas that urgently call for more attention. This is the object of next section.

III. Research Opportunities

From the analysis done in the third part of the present text, one can see that there are some problems with the existing views of civil society in Mexico.

One of these problems that the most of the current studies share is its urban bias. Mexican rural civil society is still terra incognita and

there is practically no information available on it. Except for recent emerging studies, we know very little on the type of organizations, local networks, and mechanisms to influence public opinion or exert leverage over traditional regional actors that are used in the country side (Natal, 2006). These studies show that most organizations are self-managed peasant organizations, weak and dependent on government funding, lacking of human resources. Social movements in the interior have grown disperse and temporarily atomized, and with the exception of the Zapatistas literature have very little studied them. Mexican rural CS is still an area to be discovered.

As the previous analysis show there is an urgent need for many different kinds of data that account of the complexity of the sector. One advance is the Hopkins study on the "size of the sector" in Mexico. However, the study has a series of problems since it does not consider several key variables, for instance, that much Mexican CSO's prefer to have low visibility and therefore do not officially register.

Another urgent need in Mexico is to have a clearer idea of what means CS´ participation. The central role played by CS opens up unprecedented spaces in the public administration. Citizens now participate in all sort of committees, consultancy boards, institutes, citizen-*ized* agencies and all kinds of participatory mechanisms for decision making and administration. However, we need to better know how this involvement improves public management, how representative and efficient it is, and to whom these citizens are actually accountable. In so far many of these mechanisms are co-governance structures (Ackerman, 2004); there is an urgent need to understand more about the boundaries between state and CS. In the after-PRI Mexican public administration, there are a number of structures that are certainly hybrids and that, though formally part of the government, are controlled by citizens. Agencies as varied as the Federal Institute for Elections (IFE) and the National Commission for Human Rights, to public Universities, from the National Board for Transparency to environmental protected areas, among many others have citizens actively participating. In many areas this has created tensions as attributions and responsibilities are understood different.

The interest of the new democratic governments in increasing citizens participation and see CS leadership as a pool of specialized labour force, is not only the result of the need of social basis but also of having the approval of international agencies that believe in

the new public management ideas. Though positive this is also an area that needs further exploration since it is important to understand how political elites renovate and how society's interests become government's.

Another area that need attention is that of how changes within the state itself have generated different public policies or how have political projects influenced the evolution of Civil Society (Guadarrama, 2000; Olvera, undated, are some of the exceptions).

Other area that has been overlooked by most authors is how changes in the government have opened up new fields of exploration or action to CSO's. Similarly, though there is a widespread consensus about the important role that CSO's have had in the construction of democracy, few studies actually analyze the ways through which this impact can be observed. Moreover, though most authors insist on the importance of the participation of CS in the future of Mexico, very little has been discussed on the way these organizations can actually participate, non on how can influence, modify or test policies. Though most authors coincide those CSO's-State relations is a central topic, few of them actually go deeper analyzing the relation.

In the same sense, despite the increasing importance and the recognition of the sector, it is widely recognized there are very little reliable data on the number of CSO's, its practices, and financing, among other much needed information[13].

IV. Conclusions

What this paper originally proposed to show was that in the case of Mexico's there were different schools or traditions to study CS. Thus, we presented the Freirian and Neo Marxist traditions for whom the central point in the relationship between the society and the State is that it is a reflection of a conflict between two major blocks: one hegemonic and other counter hegemonic. We argue how they, taking the Gramsci's thesis, could clearly explain the context of expression and explanation when the PRI authoritarian rule prevailed; and how in a new context of democracy and expanded civil freedoms these authors have adjusted their explanations to emerging groups in

13 There are three main efforts to construct a data bank, but all present serious deficiencies. The data basis of the Mexican Centre for Philanthropy; the System of Information on Social Organisations (SIOS) of the National Institute of Development (INDESOL); and the data basis of the Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa (UAM-I).

contradiction that indeed, still represent interests and exclusive ways of constructing the future. We also discussed, how the Veracruzana school understands that civil society is complex and contradictory arena where very different organizations and varied collective action efforts defends different politic and development projects. However, we believe, that her advocates are facing two main challenges, first with their believe that CS has a per-se good value; and second vis-a-vis the number of social actors and economic process that being born within the CS realm cannot be studied by a theory which is eminently used for the study of democracy. We also argued that the CEMEFI view is most probably the most limited, till now, and that they will have to come to terms with the representation of a particular set of values and practices within society. Finally we also acknowledged that the social capital perspective in Mexico, that has focussed more on the economic contribution of some sectors of CS, has also failed in recognizing the lack of political content and the detachment of a political concept that the concept entails, and that those that work within this line of research have a lot of work to walk ahead.

We also discussed here before, that besides their important advances, none of these schools, perspectives or views has perfect knowledge neither of them can fully explain the reality of the changing environment and diffusiveness of Mexican society. We are certain that at the crossroads the Mexican Civil society is, all these perspectives could very much nurture each other and complement themselves significantly. Cross fertilization and joint research could be much useful for better understanding Mexican CS, and –as we observed- some opportunities for future research on this fashion could focus on the discussion of the existence of a rural civil society, her specificities, characteristics and peculiarities; the “size” of the sector, an issue of much disagreement, and certainly of trustworthy indicators that actually attend for Mexican CS specificities; the role of citizens within the new governance structures; the involvement of political elites within CS and the mechanisms to which society’s interests can become government’s; what changes in the government have opened up new fields of exploration or action to CSO’s.

These and other possibilities of cross-research may help us to find in the academic sphere some answers to the growth and strengthening of CS in Mexico, as well as to develop alternatives to many of her current problems. The task is to create the academic linkages that help us all to improve in quality and in deepness CS research and to enhance the academic discussion on this particularly important discipline.

Bibliography

Ackerman, John. (2004), "Co-Governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'", *World Development*, Vol. 32, No. 3, pp. 447-463.

Aguilar, Luis, et al. (1994), Sociedad civil: organizaciones no gubernamentales: transición a la democracia. México: Miguel Ángel Porrúa.

Alexander, Jeffrey (2000), "Sociedad civil", en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser Liwerant, et al., *Léxico de la política*, México DF: FCE, pp.699-704.

Alonso Jorge, coord.; pról. Pablo González Casanova (1986), Los movimientos sociales en el Valle de México. México : Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Arato, Andrew y Cohen, Jean (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México: FCE.

Arditi, Benjamín (2004), "Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 66, No. 1, pp. 1-21.

Arrollo, María Berta (1996), *Profetas para un nuevo mundo Memoria de martirio en América Latina*, México: Ed. CAM-SICSAL pp. 504.

Beltran Morales, J. d. L. (1988). Organización social del trabajo y salud obrera: El caso de la cuadrilla de perforación petrolera en Naranjos, Ver, Xalapa, Universidad Veracruzana.

Berrios Navarro, Pilar, Cerda García Alejandro, Hernández López, Horacio, León Pérez Alfonso, Méndez Tirado, Regina y Salazar Sánchez, Ana María (2005), *Participación Ciudadana en el desarrollo y la Política Social de México,* México: Ed. CAM. pp. 166.

Brett, E. A. (1996) 'The Participatory Principle in Development Projects: the Costs and Benefits of Co-operation.' *Public Administration and Development*, Vol. 16, pp. 5-19.

Cadena Roa, Jorge. (2004). Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy, México: UNAM.

Canto Chac, M. (1991). El estudio de los movimientos sociales: teoría y método. Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán.

Canto Chac, Manuel (1998), "Las organizaciones civiles en la transición", en Manuel Canto Chac (Coord.) *Las organizaciones civiles en la transición, programa de análisis de la realidad y alternativas*, México: Red de Centros y Organismos Ecuménicos de Latinoamérica y el Caribe, pp. 1-22.

Canto, Chac Manuel, Castro Soto, Oscar A., De la Rosa Rodríguez, José Javier, Salazar Sánchez, Ana María y Ángeles Juárez, Araceli, *EQUIPO DE POLÍTICA SOCIAL* (2000), *Análisis del Ramo 20, Pro-*

grama de Desarrollo Social CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL No.7 México: Ed. CAM. pp. 54.

Cerda García, Alejandro y Berrios Navarro, Maria del Pilar, *EQUIPO POLÍTICA SOCIAL* (2003), *La Política Social en la Ciudad de México 2000-2003,* CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL No. 9. México Ed. CAM. pp 36.

Chambers, R. (1994) 'The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal'; 'Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of Experience, and Participatory Rural Appraisal (PRA): Challenges, Potentials and Paradigm'. *World Development*, Vol.22, No.7, pp.953–69; Vol.22, No.9, pp.1253–68; Vol.22, No.10, pp.1437–54.

Chávez Becker, Carlos (2005), "Sociedad civil y tercer sector, dentro de la discusión del segundo circuito de la política" en B. Arditi (ed.), *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones*, UNAM-Anthropos, pp. 45-70.

Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (1991). Nuestra palabra: el fraude electoral de 1991 y la participación ciudadana en la lucha por la democracia. México: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.

Cox, Robert (1998), "Gramsci y la cuestión de la sociedad civil a fines del siglo XX", en Dora Kanonssi (comp.) *Estudios gramscianos hoy*, México: Plaza y Valdéz, pp. 129-156.

Crisóstomo Molina, V. (1988). El trabajo social en la organización de grupos de trabajo en comunidades rurales Minatitlán Universidad Veracruzana.

Durston, John; trad. Antonieta S. de Hope (1992), Organización social de los mercados campesinos en el centro de Michoacán. México: Dirección General de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes: Instituto Nacional Indigenista.

Fentanes Palmero, A. (1988). La intervención de la trabajadora social en la organización y el bienestar del desarrollo de la comunidad rural de Joachin, Mpo. de Chacaltianguis Ver. Veracruz Universidad Veracruzana.

Fernández, Rosa María. (1994). *Perfil de las fundaciones en México*. México: CEMEFI.

Fernández Santillán, José (2003), *El despertar de la sociedad civil: una perspectiva histórica*, México: Océano.

Gabriel, T. (1991). *The human factor in rural development.* London: Belhaven Press.

Galindo Cáceres, J. (1987). Organización social y comunicación. México Premia.

Galindo Cáceres, J. (1988). Leer lo social: apuntes sobre comunicación y organización. Colima, Universidad de Colima.

González Montes, Soledad. coord. (1999), Las organizaciones no gubernamentales mexicanas y la salud reproductiva. México: El Colegio de México; Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, Programa Salud Reproductiva y Sociedad.

Grammont, H. C. coord. (1996), Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano. México: Plaza y Valdes.

Guadarrama, Gloria (2000), Procesos de articulación de vínculos entre el estado y las organizaciones civiles: El caso de la asistencia social en el Estado de México. Zinacantepec, Edo. de México : El Colegio Mexiquense, A. C..

Habermas, Jürgen (1992), Debate sobre el socialismo, Costa Rica: FLACSO.

Jelin, E. (1994), Ciudadanía emergente o exclusión: movimientos sociales y ONGS en los años noventa. México: UNAM.

López, Deloya Maria Estela (2005), *Construcción participativa de agendas comunitarias para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres,* México: Ed. CAM pp.96

López, Deloya Maria Estela (sistematización) *EQUIPO DE DESARROLLO SOCIAL* (2006), *Experiencia de empoderamiento con mujeres en comunidades rurales Sistematización de la experiencia de intervención social 2000-2006.* México: Ed. CAM. pp201

Loría Saviñón, Cecilia (2003), La participación ciudadana y la sustentabilidad democrática de la política social. México: SEDESOL

Lugrís, Jorge, (unpublished), ¿Nos Evaluamos o Nos Evaluan? Seguimiento y Evaluación Participativos en Yucatán (México), Tesis de Maestría Instituto Mora y Universidad Rey Juan Carlos. 2020.

Martínez-Chavarria, S. (1972). Los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales. México PRI.

Méndez, José Luis. coord. (1998), Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica. México: Academia Mexicana de Investigaciones en Políticas Públicas: ISTR; Miguel Ángel Porrúa.

Merino, M. (1994) 'Some dilemmas of decentralization in Mexico'. *Conference given at the House of Latin America*. London: November.

Messner, Dirk (1999), "Del Estado céntrico a la "sociedad de redes". Nuevas exigencias a la coordinación social", en Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés (coords.) *Reforma del Estado y Coordinación Social*, México: Plaza y Valdés e IIS-UNAM, pp. 77-121.

Mochi, O. P. (2001). 'Las organizaciones de la sociedad civil y las ciencias sociales. Su configuración en América Latina', *Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector,* No. 16, Programa Inter-

disciplinario de Estudios del Tercer Sector, Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense.

Movimiento-Urbano-Popular, A. N. d. (1991). La acción ciudadana ante las emergencias sísmicas: alternativas de organización y participación de la ciudadanía para la protección civil en la ciudad de México. México Unión de Vecinos y Damnificados.

Moya, Xavier, (unpublished), Ganando Espacios: Las Metodologías Participativas en México, in process.

Muro, M., Manuel Canto Chac, coord. (1991). El estudio de los movimientos sociales : Teoría y Método. Mexico, El Colegio de Michoacán y Universidad Autónoma Metropolitana.

Natal, Alejandro y González T. (2002), 'La participación de la sociedad civil en procesos de integración comercial: El caso del ALCA en México', *Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector,* No. 18, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense.

Natal, Alejandro (2002), 'Recursos privados para fines públicos: Las instituciones donantes mexicanas: Mitos y realidades' México: CEMEFI-El Colegio Mexiquense.

Natal, Alejandro (2006), 'Cosméticos Naturales de Mazunte: una empresa comunitaria de éxito (estudio de caso)´, *Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector,* No. 35, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense.

Natal, Alejandro, (2007), 'Overview paper from the Mexican life-work histories', *Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector,* No. 38, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense (Cuaderno de Investigación).

Natal, Alejandro, (2007), 'Intersectoral crossings: civil society leaders and Non-governmental public action from the inside', *Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector,* No. 40, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense (Cuaderno de Investigación).

Olvera, Alberto J. coord. (c 1999) La sociedad civil de la teoría a la realidad. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.

_____. (c 2000) Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico. Zinacantepec, México : El Colegio Mexiquense, A. C.; Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector.

_____. (a2001) Movimientos sociales prodemocrático, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica. México : Universidad Veracruzana.

(b2001) Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto. Cuadernos de la Sociedad Civil Vol. 1, México: Universidad Veracruzana.

(2003), Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México, México: Fondo de Cultura Económica y Universidad Veracruzana.

_____. (undated), Civil Society and political transition in Mexico. Mimeo

Paré, Luisa, Juárez G. Irma y Salazar, Gilda (1987), Caña brava: trabajo y organización social entre los cortadores de caña. México: UAM-Azcapotzalco : UNAM.

Puga Cisneros, A. (1991). Gobierno, democracia y participación ciudadana en el DF: del terremoto a la consulta popular, 1985-1987. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Mexico, Universidad Nacional Autónoma de México. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Quero Morgan. (2001). 'Sociedad civil y gobernabilidad en Morelos', Cuadernos de la Sociedad Civil, No. 3, México: Universidad Veracruzana.

Regalado, J. (1994). La lucha por la vivienda en Guadalajara. Historia, política y organización social (1980-1990). Guadalajara, Universidad de Gudalajara.

REMISOC (2007), "Seminarios y publicaciones", en http://www.remisoc.org.mx/, consultado en mayo de 2007.

Roitter, Mario (2004), "El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil", en Daniel Mato (coord.) Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización, Caracas: FACES, Universidad central de Venezuela, pp. 17-32.

Ruiz de Chávez y Salazar, S. (1944). La sociedad civil en el derecho mexicano. México S.E. .

Salamon, Lester, et al. (1999), La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo, Madrid: Fundación BBVA.

Salazar Sánchez, Ana maría, Santamaría Monjaraz, Beatriz y De la Rosa, José Javier, *EQUIPO POLITICA SOCIAL* (1999), *Participación Ciudadana* CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL No.4 México 1999. Ed. CAM pp. 44

San Juan, Carlos (c2001), Ciudad de México: Instituciones y sociedad civil experiencias de una ciudad en transición. México: Universidad Veracruzana.

Serrano, Enrique (1999), "Modernidad y sociedad civil", en Alberto Olvera (Coord.) La sociedad civil. De la Teoría a la realidad, México DF: Colegio de México, pp. 55-81.

Vásquez, H. (1983). La organización social del trabajo y la reproducción social de los campesinos del municipio de Salina Cruz, Oaxaca. México, UNAM.

Vázquez Nava, M. E., et.al. (1994). Participación ciudadana y control social. México M.A. Porrúa.

Zazueta Villegas, Ricardo (2003), Participación ciudadana: la democracia de todos los días. México: Porrúa : Universidad Anáhuac, Facultad de Derecho.

Ziccardi, Alicia. Coord. (2004), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales: Consejo Mexicano de Ciencias Sociales: Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Revista de Administración Pública

INAP

Jorge Mora Alfaro, The winding way to decentralization and the necessary strengthening of local government. San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de Costa Rica, 2009. 180 p.

Armando Hernández

This text analyzes the decentralization process in Costa Rica, warning us firsthand that what is presented is not an elaborate systematic process for that purpose; some reforms or changes have been made without intending to initiate a "decentralization process previously established or agreed with social or political actors".

Those who are interested in the subject and have not had a previous approach will find an analysis of the decentralization process made in a structured and accessible way; addressed from an historic point of view that includes recent developments that have taken place in Costa Rica. It allows the reader to identify highly valuable theoretical elements that have contributed to move forward the process and that have been incorporated in legal and or administrative proceedings in the case of Costa Rica.

The author points out that processes of centralization and decentralization respond to the events that the historical moment brings, that is why "overpowering local resistances lead to the centralization of power, eliminating or limiting the municipal government which the local élites revolved around". In this sense, the decentralization process responds to the State's need to be more efficient and effective in one of its main functions, the satisfaction of needs, dissatisfaction with the form of government and the separation of society and State; whereupon it is necessary not only to modify how the power is exercised but also include social actors that will allow to consolidate the changes made and be the basis of new efforts to move forward in that area.

In his approach, Mora Alfaro focuses not only in the decentralization process but also on the problems municipalities face due to poverty, unemployment and regional imbalance that make the decentralization process even more complex (a subject most studied in Mexico; a challenge the country has been unable or unwilling to address and that every six years it returns rhetorically, failing to establish a solid foundation for its discussion and analysis, lost in the demagogy of the political class and that yields no tangible results).

Decentralization is not a movement, and does not imply a disincorporation process but a multifactorial one with ascendant and descendant movements; suggesting that current decentralization processes occur by means of simultaneous and combined movements, that are in some cases conflicting and complementary in others; their dynamics converge in the gradual dismantling of centralized State structures and in making municipalities, their associations and local public and private actors adopt skills, economic resources and the power to drive municipal and territorial processes of development from endogenous conditions. Also, decisions made from the government, parliaments and legal authorities directed in the same way; create the proper conditions to promote decentralization processes, which are complex and contradictory.

The author mentions that we call these processes ascendant and descendant decentralization movements around which a significant range of institutional actors in civil society, those in both state and non-state spheres like parties and political élites, as well as associations that participate in both a local and national scales like national associations of municipalities, revolve.

In the second part of the book, Mora Alfaro deals with decentralization related to the reforms to the constitutional legal framework made since the 90's; highlighting that municipalities are public territorial bodies invested with autonomy whose achievements will be in the fields of "political, normative, tributary and administrative autonomy". The latter is considered as one of the most important breakthroughs in municipal autonomy; keeping the decentralization process on one hand and on the other strengthening municipal faculties and attributions in legal, political and economic matters.

The decentralization process in Costa Rica happened alongside a series of reforms that promoted the strengthening of municipal administration and financing, and although the subsequent stage

has been put to a halt, the importance of these reforms cannot be ignored.

It is curious to note that having achieved a momentous reform (reform to article 170 of the Political Constitution) which involves transferring a sum not less than 10% of the ordinary revenue of the Republic to municipalities; a measure of extraordinary significance in the winding process that followed the country's decentralization. The gradual transfer of skills and financial resources to the municipal governments, established in this reform, is a political breakthrough in the journey to transfer powers to municipalities. However, this decision has reached an impasse and the parliamentary agreement required for its implementation has not been attained (the lack of political agreement is a distinctive feature of Latin-Americans' political classes).

Finally, to strengthen municipal capacities it is crucial, according to Mora Alfaro, to redimension traditional training through a new approach called "Participatory Municipal Training" (CPM); the traits that stand out are training as a continuous education process that would boost the quality of human resources and strengthen local governments, incorporate the experience and knowledge of local administration employees, the design and implementation of training processes take into account the wide diversity of characteristics of local governments and the particular needs and skills of the different pieces of the municipal institutional organization.

In this sense, the document has an approach that favors human resources of the local administration "municipalities themselves understand the importance of formation processes as a fundamental element to strengthen local governments and to create the conditions required to boost decentralization processes".

Insofar as local governments have the necessary skills to meet the demands of the people living in their territories and have the power to raise the quality of their public services, they will have greater possibilities of promoting ascendant decentralization processes and better the conditions to administer the transference of skills so as to evolve into strong municipal governments, strengthen democracy, economic, social, environmental and cultural development, within a framework of equity and territorial sustainability.

Revista de Administración Pública

INAP

Maurizio Fioravanti. Constitution from antiquity to our times. Madrid, Trotta, 2007. 170 p.

Carlos F. Matute González

"I do not find it easy to say a few words and explain the reader what he should expect of this volume" (p. 11). This critical review starts from the third part of the aforementioned book, only because I fear that I will otherwise repeat what the author says in his preface. I stick to the judgment he makes of its contents "the book illustrates a series of historically defined constitutionals doctrines, i.e. doctrines that, during the course of history, have taken the constitution as their own object, understanding the latter as a general order of social and political relations" (p. 11).

As a reader I found this and more. In a style that is very far removed from the official stories, Fioravanti is not only able to contextualize ideas without reconstructing strong continuity relations between these; but also without stressing deep break-offs. Thus, the text has a freshness to it and a diversity of ideas; throughout it we can live ideological disputes which are brilliantly placed in the precise historical moment, making the ideological map he offers the reader, a unique tour guide throughout the world of history and politics; State and Constitution and European constitutional democracies in the second half of the 20th century. Of the latter, Fioravanti concludes that the legality that these political regimes uphold, no longer seeks to subvert the established order by a radical constituent power of Rousseaunian descent, nor calls for relentless and endless negotiations or for a determined destiny in social and political forces (p. 163).

The political voyage we are undertaking, according to Fioravanti, is a constitutional legality emancipated from the control of the sovereign constituent power, although it does not avoid giving significance and

setting profound contributions to modern democracies. The main goal of the modernity chapter is to present the roots of the cultural values of the West which complement the formal concept of Rule of Law; in which political and social assessments exist in perfect equilibrium between legality and the revolutionary myth in order to guarantee the rights of the individuals (p. 164).

Fioravanti presents the way in which the West passes –in four centuries- from the absolutist sovereignty approach to the globalizing and plural approach similar to the one in the Middle Ages; regional allied forces with supranational actors that confronted the rising national State. But, unlike the Middle Ages, plurality presents itself, these days, as a decadent and crisis filled process of the National State and as a big breakup between democracy and constitutionalism. Nowadays, men can identify the warning signs of the extremes of Modernity, in which the expressed ideas taken to their ultimate logical-formal consequences confront themselves and even get destroyed or nullified.

In the book, an attractive hypothesis is the one that evinces how like in the beginning of the State there is currently a reluctance to widely discuss about the ownership of public authority and how the sovereign entities multiply in an inverse speed to the reduction of their power in favor of supranational institutions and more integrated national states capable of imposing order in specific territories and that recognize more frequently the autonomic rights of indigenous cultures, minorities and migrants, who somehow undermine their absolute authority once derived from the Bodian concept of sovereignty.

Absolut and everlasting power is an attractive offer that embeds like a watermark modern thinking and is parallel to the growing will to dominate nature. Both features of this way of thinking and living can explain the “big” steps of humanity; which can be summarized as the discovery of America and the conquest of space. However, these are also the origin of human beings’ massive extermination and the concentration of wealth in relatively few hands. This is why the author upholds constitutional democracy as an aspiration to achieve the right equilibrium of the democratic principle; the main drive of society’s will, and as the limits of the policy contained to purposely attribute a normative force to the Constitution (p. 163).

In this sense, Fioravanti starts the journey through the political history of Modern Times, feeling the need to "individualize a rigid and inflexible core, removed because of its nature into the corrosive force of exchange, of negotiation" (p.77), so as to justify the birth of State power; which rapidly turned into a strategy used by the ruling groups to impose order which became stronger and more widespread; erasing regional differences to impose a way of accumulating capital for the benefit of National interests. The expansion of the Modern European State cannot be explained without this concentration of power and resources.

The ideas that Fioravanti presents start with Bodin and continue with the most known expression of sovereign power by Hobbes who accomplishes to link together individuals and society through a politically concentrated pact, identified as the Leviathan. Ever since, absolute power demands a democratic origin; arguing its justification rests upon a theoretical agreement of wills that renews itself periodically. This argument was used to legitimize the elimination of a diversity of medieval systems, legally, and remained as virtually the only way to regulate the conduct of men.

By debating this topic, one of the most obvious contradictions of liberal politics surfaced: the search for political freedom and equality in all aspects of life, are not necessarily compatible with economic freedom which came up with the Market as the best way to allocate resources in a society. Quoting from James Harrington's 17th century "The Commonwealth of Oceana": "…a republic does not exist, if an equitable and reasonable distribution of goods does not exist" (p.87) proves that this concern was a constant feature since the beginning of constitutional modernity. This aspect of the debate became apparent as several political and legal solution proposals were made by liberal thinkers, which in time became more and more inclusive; their first formulation excluded the destitute and the workers which was later the remote origin that justifies the State's Social Rule of Law and explains the tax crisis of the last four decades.

Modern perspective dictates that politics cannot be judged through moral, religious or legal categories, so the latter became the best means to justify the economic moderation of the Republic; nobody benefited from the excessive accumulation of wealth in relatively few individuals because it affected the substantial equality of men v/s State; inegalitarian societies distorted the democratic processes that integrated general will. This is one of the antinomies that forced

modern rationality thinkers to resort, against their will, to historic and even tradition-based argumentation or to centuries-old and medieval ideas. This is one of the reasons why modern constitutionalism cannot be seen as a continuous and evolutionary one-way street.

The constitutional approach explains that the constitutional political debate of the late 18th and 19th century was a never ending source of arguments for the design, implementation and possible modification of key political documents, as well as their ideological defense in public spaces. A brief review of any constitutional text from contemporary national states will show that the original antinomies of liberalism are still current and that the solution proposals made by the western European constitutionalism are the most recurrent.

Fioravanti proves that historical and ideological contexts condition modern constitutions and therefore no extra-logical copies exist in drafting, discussion and approval processes; documents mirror, at least partially, the prevailing values in a society, individual interests, as well as the force of the parties and of the victorious fractions of political movements.

One of the most important contributions of modern thinking of the 20th century was the distinction made between formal rationality and historic-assessment rationality that Weber introduced along with Economy and Society. This distinction allowed to explain, a century after the phenomenon appeared, the normative and directive function of the Constitution; as well as the expression of the political force it embodies, the participation in its formulation and the upholding of its real powers. Weber systematized what Ferdinand LaSalle expressed clearly in his speech: What is the Constitution? directed to German workers encouraging them to build organizations capable of defending their interests.

Constitutions played a role that was not foreseen and became means to express big breaches and instruments to implement and expand democracy and modernity. The European prototype was the Constitution of the Republic of Weimar which had a tragic end; the democratic ideal divided itself into two opposite and intolerant ideologies that came face to face initially in 1939-1945 during WWII and years later, less severely but with the same perseverance and adversity, during the Cold War in 1947-1989. The consensus achieved by pluralism of interests confronted the integrated social will based on the class, people or nation category.

Fioravanti as an advocate of the Constitutional State of Law finds in the Constitution of the Republic of Weimar most of the elements of a democratic constitution; in Popper's terms of an open society, the essential values of modern western culture are represented, which all constitutions must include. Fioravanti sees this democratic-pluralism-legal confrontation as the political tension that has spawned all European constitutions of the second half of the 20th century. This tension, in my opinion, explains the ideological inconsistency that constitutional documents have. On one hand, liberal dogmas tied to the limits of power and minority and individual rights remain unchanged; on the other hand, numerous exceptions to these dogmas are made to better the coordination between State institutions and increase its efficiency for the public interest; which does not satisfy all individual interests.

Fioravanti tries to escape modern logic, without success, since he considers constitutional democracies are what they are because they provide their constitutions with principles that mirror that political regime; taking up idealist proposals by Kant and assumes that this circumstance strengthens the guarantors of constitutional order enough to oppose those who seek to break with democratic arguments the limits constitutionalism imposes.

Fioravanti senses that it is not enough when constitutions take for granted a good equilibrium between the subjects of democratic politics and subjects of constitutional rights and know how fragile is the equilibrium on which constitutions of the end of the 20th century lie upon. What he does not know, as many theorists, which would be the new constitutional order if the equilibrium broke.

Revista de Administración Pública

INAP

Resúmenes

Democracia y Sociedad Civil en México, por José Fernández Santillán

Se aborda la evolución de las relaciones Sociedad-Estado en México a partir de la Revolución Mexicana y los principales problemas que hoy encaran en el contexto democrático y globalizado. El autor plantea que ante la persistencia de una estructura oligárquica, la existencia de desigualdades abismales, la aparición de una crisis económica de dimensiones globales, la proliferación de la violencia delictiva, y la presencia de movimientos sociales anárquicos es necesario plantear una gobernabilidad asequible.

Palabras clave: Democracia, efectos de la globalización, relaciones Estado-Sociedad.

La perspectiva del empoderamiento: el evangelio de las Organizaciones de la Sociedad Civil, por Alejandro Natal

En México, como en cualquier otro sito, hay una intensa discusión acerca del empoderamiento. Se debate mucho acerca de su importancia como un mecanismo para que las organizaciones de la Sociedad Civil puedan transferir a sus miembros y beneficiarios capacidades efectivas que les permitan evitar la dependencia y sean autónomos. La perspectiva del empoderamiento no puede ser entendida sin analizar su contexto y sus raíces. Los problemas que enfrenta esta perspectiva y la necesaria investigación de los mismos pueden ser adecuadamente atendidos mediante el uso crítico de algunas de las teorías radicales sobre ciudadanía, rendición de cuentas y cambio social.

Palabras clave: empoderamiento, análisis institucional, participación social, organizaciones no gubernamentales.

Creación de capacidades para las organizaciones de la Sociedad Civil en México: debates, tendencias y propuestas para avanzar, por Mónica Tapia Álvarez y Patricia Carrillo Collard

La creación de capacidades o fortalecimiento institucional es un concepto difuso que resulta difícil de precisar. Aún en el trabajo directo, es complejo explicar a que se refiere exactamente. En algunas ocasiones, involucra actividades de consultoría, en otras se trata de enseñanza y en otras más lleva a labores de investigación aplicada. El debate sobre la creación de capacidades ha tratado de responder a tres cuestiones básicas: ¿es importante para las organizaciones sociales la creación de capacidades y la mejora de su gestión?, ¿qué es la creación de capacidades?, y ¿cómo se crean estas capacidades?

Palabras clave: fortalecimiento institucional, capacitación y entrenamiento, organizaciones civiles mexicanas.

La rendición de cuentas de las organizaciones civiles, por Alberto Hernández Baqueiro

Este trabajo revisa el concepto de rendición de cuentas, pone de relieve los elementos éticos que se encuentran en él y propone algunos criterios para su práctica dentro de las organizaciones civiles mexicanas. Se analizan las fuertes afinidades entre conceptos tales como la rendición de cuentas, la transparencia, la responsabilidad, la imputabilidad y la coerción. La voz "accountability", que suele traducirse por "rendición de cuentas", no conserva en español su dimensión vinculante de carácter moral, lo cual no ayuda a su incorporación en la práctica. En la práctica, la mayoría de las organizaciones no lucrativas en México no incorporan prácticas explícitas de rendición de cuentas, y menos aún usan esas prácticas para mejorar su desempeño.

Palabras clave: rendición de cuentas, transparencia, organizaciones civiles, ética, recursos morales.

El programa de estudios de la Sociedad Civil en México, por Alejandro Natal Martínez y Carlos Chávez Becker

Durante las últimas tres décadas, México ha visto un incremento impresionante de las formas y tipos que asumen las organizaciones

sociales y que van desde los movimientos cívicos, hasta estructuras participativas. Todas estas formas han permitido que la sociedad mexicana participe de forma autónoma en la esfera pública. Este crecimiento de las formas organizativas no ha sido compensado y acompañado por un mayor número de estudios y académicos que lo estudien y expliquen. En este trabajo se ofrece una visión sobre lo que tendría que conformar la agenda futura de investigación sobre la sociedad civil en México.

Palabras clave: Estudios sobre Sociedad Civil, teorías del cambio social, organizaciones civiles de México.

Abstracts

Democracy and Civil Society in Mexico, by José Fernández-Santillán

The relationships between State and Society in Mexico are analyzed since 1910´s Revolution, concluding in the most contemporary challenges. The author proposes that in the only way to overcome the structural problems of oligarchic groups, deep inequalities, economic crises and organized crime is to generate realistic governance based upon democratic participation.

Keywords: Democracy, impacts of Globalization, State-Society relationships.

The empowerment perspective: the Gospel of Civil Society Organizations, by Alejandro Natal-Martínez

In Mexico today, as in elsewhere, there is a powerful discourse about empowerment. There is much discussion about its importance as a mechanism through which CSOs can actually transfer know-how to beneficiaries in order to avoid dependence, construct capacities and foster self-reliance. The empowerment perspective can not be understood without analyzing both, its context and roots. The problems of this perspective and the corresponding need for future research can be developed by fostering a discussion among radical theories on citizenship; accountability and social change.

Keywords: empowerment, institutional analysis, civil participation, non-governmental organizations.

Capacity building for civil society organizations in Mexico: debates, trends and proposals for moving forward, by Mónica Tapia-Alvarez and Patricia Carrillo-Collard

Capacity building is a buzzword, often difficult to describe in concrete terms. Even working in the field, it is difficult to explain what it actually means. Sometimes it involves consulting activities, others teaching and even research and development. The debate on capacity building has tried to answer three basic questions: Are capacity building and improved management relevant and important for Civil Society Organizations?, what is capacity building?, and how is it done?

Keywords: capacity building, training and education, Mexican civil organizations.

Accountability in Mexican civil organizations, by Alberto Hernández Baqueiro

This work reviews the concept of accountability, highlights the ethical elements found in it, and proposes some criteria for its practice in Mexican civil organizations. It reviews the strong affinities between concepts such as accountability, transparency, responsibility, liability and enforcement. The term “accountability”, usually translated as “rendición de cuentas”, does not retain in Spanish its binding dimension of moral character, which does not help their incorporation into practice. In practice, most non-profit organizations in Mexico do not incorporate explicit accountability practices, and still less they use such practices to improve their performance.

Keywords: accountability, civil organizations, transparency, moral resources, Mexican organizations.

The agenda on Civil Society studies in Mexico, by Alejandro Natal-Martínez and Carlos Chávez-Becker

During the last three decades, Mexico has seen an impressive growth of different types and forms of social organizations that vary from social movements, civic or social associations to organizations, groups and collective efforts through which society participates in the public sphere independently of the State and the Market issues. The importance and socio-political effervescence of Mexican civil

society, has however, not been fully accompanied in its extent and dimensions by Mexican scholars. This works sketches a research agenda for the future.

Keywords: Civil Society studies, theories of social change, Mexican civil organizations.

Revista de Administración Pública

INAP

Instrucciones para los colaboradores

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la Revista de Administración Pública (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse preferentemente en formato electrónico en Word de Microsoft Office, o también en documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:

  a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
  b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
  c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:

     - ***Para libro***: nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
     - ***Para capítulo de libro***: nombre, apellido, "título del capítulo", *título de libro*, lugar de edición, editorial, año, intervalo de páginas.
     - ***Para artículo***: nombre, apellido, "título del artículo", *nombre de la revista*, volumen, número, periodo y año, intervalo de páginas.

  d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones "sin pie de imprenta", "sin fecha" entre corchetes.
  e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).

f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente preferentemente en cualquier programa de Microsoft Office, o también en OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares ("*Peer System*") con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

5. Resumen y abstract

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico: inap.rap@gmail.com
  En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.

- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

  Revista de Administración Pública
  Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
  Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca
  Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
  Distrito Federal, MÉXICO
  Teléfonos 5081 2614 – 5081 2627

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:

  a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
  b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
  c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
  d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.

Revista de Administración Pública

INAP

Instructions for collaborators

1. Exclusivity

Articles submitted to the Public Administration Magazine (RAP) have to be unpublished and are not to be submitted simultaneously for publication elsewhere.

2. Nature and thematic of the works

They have to be imminently academic o related to one or several topics considered to be of interest for public administrations in Mexico and other countries.

3. Characteristics of the works

- They can be submitted for judgment and publication in Spanish or English.
- They must be submitted entirely finished; when the judgment process begins no changes will be admitted,
- They must be written using upper-case and lower-case letters and without any typographical errors.
- They must have a minimum length of 12 pages and a maximum of 25 pages, excluding charts, graphs and list of references used. In exceptional cases, depending on the RAP's opinion, works with different lengths will be accepted.
- They must be sent or submitted as a Microsoft Office Word document or as an Open Office text document or Corel Word Perfect in Arial size 12 pt and 1.5 line spacing.
- They must include title, introduction, body, conclusions and references and shall conform with the following specifications:

a) The title must have a clear relationship with the contents and must be brief. Subtitles are allowed if the subject requires it.
b) Acronyms must have their meaning when used for the first time.
c) Notes must appear in numbered footnotes or grouped at the end of the text, following the order for footnote references:

- ***For books:*** name, last name, *title*, place of publication, publisher, year (if it is not a first edition, include number of edition), number of pages.
- ***For chapter of a book:*** name, last name, "title of the chapter", *title of the book,* place of publication, publisher, year, range of pages.
- ***For an article:*** name, last name, "title of the article", *name of the magazine,* volume, number, period and year, range of pages.

d) References must be ordered alphabetically, following the aforementioned format and only changing the order of the author's name and last name (last name, name). It is mandatory for all the references and quotes to include all data. If the original source does not include some piece of information, this must be clearly stated using expressions such as "without imprint", "no date" in brackets.
e) Charts, graphs, pictures and diagrams must include the full reference to sources and must be as clear and precise as possible, this is to avoid abbreviations unless space requires it and indicate units when needed. Charts will be numbered according to the Arabic system (chart 1, 2, 3, etc.); Roman system will be used for maps, plans, figures, slides and photographs (figure I, II, III, etc.). The electronic format in which the graphic files are submitted must be included (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).
f) Each graph, chart, diagram or figure must be included in a different file, preferably from Microsoft Office, Open Office or Corel Office and indicating in the text the place where they should be.

4. Judgment

Collaborators will be subjected to a process of anonymous unbiased opinion or "Peer System", carried out by a committee of referees, whose decision is final.

5. Summary and abstract

In a separate page a summary of the article will be included with a maximum length of 150 words, in both Spanish and English. A minimum of 3 and a maximum of 5 keywords in both languages will be included to describe the contents of the work.

6. Proofreading and editing

The RAP reserves the right to make editorial changes and style and format corrections in a manner it deems fit according to editorial criteria and generally accepted standards.

7. Diffusion

The author grants the RAP automatic and full permission to use the material published in its pages to be included in anthologies, photographic means or any electronic or published means known or to be known.

8. Ways to submit works proposed for publication

- Authors can send their work to the following e-mail: inap.rap@gmail.com
- If sending via e-mail, the author or authors will have the sole responsibility to ensure that their works were received completely.
- Or they can be handed in a CD or USB memory that has been properly identified with the title of the article and the name of the author or authors at the following address:

  Revista de Administración Pública
  Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
  Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca
  Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
  Distrito Federal, MÉXICO
  Teléfonos 5081 2614 – 5081 2627

- The RAP will not be responsible for the return of unsolicited work.

9. Identification

- The file that contains the title page will include the title and the date of completion. The name of the author will not be included so that he can remain anonymous during the judgment process.
- Another separate file will include the following data:

  a. Title of the work, which must be short and clear.
  b. Author or authors' full name, as well as their highest level of education achieved and if they are currently studying include discipline and institution.
  c. Send brief academic résumé of each author (include current lines of research and complete references of the last 3 or 4 published works), as well as a professional résumé (that includes current activities and place of work when submitting an article to judgment);
  d. Contact details: address, telephone number, fax number, e-mail; so as to establish direct communication with the author or authors.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

122

Las relaciones entre la Administración Pública y la Sociedad Civil

Se terminó de imprimir en Enero de 2011
por Navegantes de la Comunicación
Gráfica S.A. de C.V.

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

Las relaciones entre la Administración Pública y la Sociedad Civil

Presentación
José R. Castelazo

Opinión

Democracia y Sociedad Civil en México
José Fernández Santillán

Análisis

La perspectiva del empoderamiento: el evangelio de las Organizaciones de la Sociedad Civil
Alejandro Natal

Creación de capacidades para las organizaciones de la Sociedad Civil en México: debates, tendencias y propuestas para avanzar
Mónica Tapia Álvarez y Patricia Carrillo Collard

La rendición de cuentas de las organizaciones civiles mexicanas
Alberto Hernández Baqueiro

El programa de estudios de la Sociedad Civil en México
Alejandro Natal Martínez y Carlos Chávez Becker

Reseñas

Jorge Mora Alfaro, El sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local
Armando Hernández

Maurizio Fioravanti, Constitución de la antigüedad a nuestros días
Carlos F. Matute González

The relationship between Public Administration and Civil Society

Presentation
José R. Castelazo

Essays

Democracy and Civil Society in Mexico
José Fernández Santillán

Analysis

The empowerment perspective: the Gospel of Civil Society Organizations
Alejandro Natal Martínez

Capacity building for civil society organizations in Mexico: debates, trends and proposals for moving forward
Mónica Tapia Álvarez and Patricia Carrillo Collard

Accountability in Mexican civil organizations
Alberto Hernández Baqueiro

The agenda on Civil Society studies in Mexico
Alejandro Natal Martínez and Carlos Chávez Becker

Reviews

Jorge Mora Alfaro, The winding way to decentralization and the necessary strengthening of local government
Armando Hernández

Maurizio Fioravanti, Constitution from antiquity to our times
Carlos F. Matute González

Resúmenes / Abstracts

Instrucciones para los colaboradores

Instructions for collaborators

rap@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

www.inap.org.mx