

Reforma del Estado y organizaciones civiles

*Ernestina Godoy Ramos**
*Rafael Reygadas Robles Gil***

El artículo analiza las implicaciones sociales y políticas de algunas relaciones entre el gobierno y las organizaciones civiles (OCS), a partir de la propuesta de Ley de Fomento de las Actividades de Desarrollo Social, que se está discutiendo actualmente en la Cámara de Diputados. Se hace un recorrido histórico del surgimiento y propuestas de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso mismo de lucha contra el corporativismo y el presidencialismo a lo largo de los últimos cuarenta años. Se develan las dimensiones imaginarias de estas batallas. Se relatan los conflictos que desembocaron en la lucha por una ley que reconociera el carácter de interés público de las actividades desarrolladas por las organizaciones civiles. Se concluye con una reflexión sobre la importancia de los movimientos civiles instituyentes para la transición democrática del país.

This article analyses the social and political implications of some relations between the government and civil organizations (OCS) starting from the proposal of the Law of Patronage of Social Development Activities that is being discussed in the low Congress nowadays, a historical overview of the emergence and proposals of the civil society organizations on the fight against corporativism and presidentialism along the last forty years. The imaginary dimensions of these battles are revealed. The conclusion is a consideration upon the importance of the institutive civil movements in the democratic transition of our country.

Sumario: 1. Las Leyes en la vida de la sociedad. / 2. La Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles. / 3. Notas sobre historia reciente de las relaciones entre gobierno y sociedad civil en México. / 3.1. Las luchas por la democracia sindical como germen de sociedad civil. / 3.2. El movimiento estudiantil como eco y resonancia de las luchas por los derechos civiles. / 3.3. Los setenta: las organizaciones sociales en las calles. / 3.4. Neoliberalismo y organizaciones civiles. / 4. Procesos sociales y Ley de Fomento. / 4.1. Las primeras batallas: la miscelánea fiscal de 1989. / 4.2. La articulación de esfuerzos civiles por una nueva ley. / 4.3. Resistencias gubernamentales, ley y cabildeo intenso. / 5. A modo de conclusión: la sociedad que subyace en la propuesta de ley.

1. Las leyes en la vida de la sociedad

La sociedad en el proceso de producir su futuro y de reproducirse a sí misma genera valores, principios, leyes, prácticas sociales, costumbres e instituciones que la llevan hacia tres grandes rumbos: la

conservación e institucionalización, la renovación transformadora, o el deterioro y la destrucción.¹ Podemos hablar de prácticas sociales institucionalizadas, instituyentes o entrópicas.²

* Abogada, forma parte de la secretaría ejecutiva de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos y del equipo de trabajo de la Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social.

** Profesor investigador de la Unidad Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana, forma parte de la secretaría ejecutiva de la Convergencia de Organismos Civiles por la democracia y de la Misión Civil por la Paz.

1. La reciente guerra entre Yugoslavia y la OTAN, los intentos de intervención militar de Estados Unidos en Colombia, el conflicto de Timor Oriental, recuerdan dramáticamente que la historia no camina necesariamente hacia adelante, hacia la humanización y el bienestar, sino que da grandes saltos hacia atrás, hacia el absurdo, hacia la destrucción, el armamentismo, el racismo y la muerte, circulando muy a menudo por rutas de retroceso generalizado.

2. El término "entropía" fue utilizado por THEILHARD DE CHARDIN para referirse a fenómenos evolutivos que manifiestan actividades hacia la desaparición de algunas especies. THEILHARD DE CHARDIN, Pierre, *El fenómeno humano*, Taurus, España, 1964.

Las leyes forman parte de estos procesos instituyentes, institucionalizantes, o entrópicos, pues formalizan prácticas sociales, relaciones de poder, imaginarios diversos, que en determinado momento quedan socialmente reconocidos y empiezan a desempeñar un nuevo papel de interpelación normativa dirigida al conjunto de la sociedad.

Todo proceso para aprobar una ley debe buscar el reconocimiento de prácticas sociales que de alguna manera ya la anticipan, pero que buscan institucionalizarse como prácticas legítimas en miras a alcanzar dimensiones generales y obligaciones de Estado.

Así pues, los procesos para legislar deberían expresar de manera dinámica los cambios, contradicciones, demandas y correlaciones de fuerzas que van emergiendo en la vida social, de manera tal que en el proceso de elaboración y aprobación de una ley se pusieran a debate los diversos proyectos y prácticas sociales que quedarían incluidas o excluidas.

De esta manera, las leyes estarían estrechamente relacionadas con el contexto en el que cobran sentido y frente al cual representarían una propuesta y un conjunto de énfasis o prioridades. Solamente cuando las leyes se refieren de manera evidente al interés público, al bienestar general, son leyes legítimas.

Cuando se hacen leyes para beneficiar a pocos o para coaccionar a los que son diferentes o autónomos, las protestas sociales no se hacen esperar. La transgresión de acuerdos básicos de convivencia, traducidos a leyes, no permite a un gobierno sostenerse por mucho tiempo, pues sin consenso la ingobernabilidad crece.

Por el contrario, las prácticas sociales democráticas preceden a las formulaciones jurídicas que facilitan la gobernabilidad. Generalmente las leyes sociales surgen de movimientos que las postulan, de sujetos que las enarbolan como banderas y que están dispuestos a exigir su cumplimiento.

En México, en las últimas dos décadas hemos visto muchas leyes que, bajo un discurso de bienestar general, de hecho, sólo han beneficiado a unos cuantos y han perjudicado los intereses de las grandes mayorías: las reformas al artículo 27 constitucional, el Tratado de Libre Comercio, el Fobaproa, y otras, de las que difícilmente se puede alegar su carácter de interés público o de beneficio general para todos los mexicanos y mexicanas.

Estas leyes muestran claramente que en el proceso de elaboración y aprobación de una ley no sólo se ponen en juego actividades jurídicas sino intereses contradictorios, aspiraciones legítimas e ilegítimas que expresan y sancionan diversos proyectos y prácticas sociales, excluyendo a otras.

2. La Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles

En 1999 se está discutiendo en la Cámara de Diputados una propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles. Se trata de un texto presentado el 24 de noviembre de 1998 por un conjunto de organizaciones civiles³ a las comisiones de Participación Ciudadana, de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, para fomentar en el conjunto de la sociedad las actividades civiles de desarrollo sin fines de lucro. El objeto de dicha ley queda enunciado como sigue:

"Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto el fomento federal de las actividades de desarrollo social por ser consideradas de interés general, a efecto de promover en la sociedad conductas fundadas en la solidaridad, la filantropía, la corresponsabilidad, la beneficencia y la asistencia sociales, en el marco de las libertades que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".⁴

En su artículo 2, la propuesta de ley enumera 16 grandes líneas de actividades de promoción del desarrollo social, la solidaridad, la filantropía y la asistencia que inauguran la consideración de las actividades civiles no lucrativas, no religiosas, no político partidarias, como actividades de interés general. La sola enumeración de las actividades reconocidas expresa la biodiversidad de las prácticas sociales de interés público realizadas en los últimos años por las organizaciones civiles y ahora reconocidas en la caracterización de la ley:

I. Fortalecer y fomentar el goce y ejercicio de los derechos humanos;

II. Fomentar condiciones sociales que favorezcan integralmente el desarrollo humano;

3. La propuesta fue presentada por el Centro Mexicano para la Filantropía A.C., la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A.C. el Foro de Apoyo Mutuo, A.C. y la Fundación Miguel Alemán, A.C.

4. *Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles.* Texto presentado a las Comisiones de Participación Ciudadana, de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados el 24 de noviembre de 1998, por el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A.C., el Foro de Apoyo Mutuo, A.C. y la Fundación Miguel Alemán, A.C.

III. Promover la realización de obras y la prestación de servicios públicos para la población;

IV. Fortalecer el desarrollo sustentable regional y comunitario y, en general, favorecer las condiciones que propicien el desarrollo productivo; (...)

VII. Promover la educación cívica y la participación ciudadana en beneficio de la población; (...)

X. Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico; (...)

XIII. Impulsar el avance del conocimiento y desarrollo cultural;

XIV. Desarrollar y promover la investigación científica y tecnológica;

XV. Promover las bellas artes, las tradiciones populares (...) así como la preservación del patrimonio cultural (...).

XVI. Proporcionar servicios de apoyo a la creación y el fortalecimiento de las organizaciones civiles."⁵

La consecuencia inmediata de este reconocimiento favorece la existencia de organizaciones sociales autónomas, no clientelares, reconociendo un campo de participación ciudadana, distinto al de los negocios, al religioso y al partidista, que contribuye al bien público.

A primera vista, aparece como muy elemental que los órganos legislativos reconozcan que el quehacer civil sin fines de lucro pueda ser considerado de interés público, pero ciertamente esta iniciativa de ley es portadora de una larga y compleja historia de parte importante de la sociedad civil mexicana por superar el corporativismo y el clientelismo, permitiendo dar a luz una sociedad civil adulta, respetada en su autonomía y considerada como actor legítimo de las transformaciones democráticas de México. Es por eso que conviene afocar con una lente de mayor precisión el relato histórico de los principales vínculos y contradicciones entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil, a fin de valorar los alcances de esta propuesta de ley.

A nivel de historia, esta iniciativa resume y concreta varios aspectos generales de cuatro décadas de luchas sociales, pero, de manera particular, resume ocho años de esfuerzos ciudadanos por lo

grar reconocimiento jurídico a las actividades de bienestar y desarrollo social realizadas por organizaciones civiles.

Esta ley reviste particular importancia para el futuro de México, pues reconoce a las organizaciones civiles (OCS) como entidades públicas, como formas legítimas de asociación y organización social orientadas al bien público y al desarrollo local, regional y nacional sustentable. Esto dinamiza la participación civil en la definición, implementación y evaluación de las políticas sociales; genera vínculos y obligaciones para el gobierno; y puede establecer una sinergia social para enfrenar retos nacionales del tercer milenio.

El ensayo que aquí presentamos en un "alegato" interesado en hacer un recorrido histórico que nos permita develar algunas de las apuestas principales implicadas en esta iniciativa de ley, a fin de hacer comprensibles sus consecuencias sociales para el futuro de nuestro país.

Así pues, abordaremos en un apartado los orígenes históricos de la iniciativa de Ley y en otro los esfuerzos más recientes que desembocaron en la propuesta.

3. Notas sobre historia reciente de las relaciones entre gobierno y sociedad civil en México

Hagamos un breve recorrido histórico del cardenismo a la fecha, buscando develar algunas de las principales relaciones entre gobierno y sociedad civil.

3.1. Las luchas por la democracia sindical como germen de sociedad civil

¿Cómo surgieron las organizaciones civiles que hoy luchan por una transformación democrática y cultural de México?

Tres instituciones del sistema político mexicano de los últimos setenta años han incidido de manera decisiva en la configuración de la problemática actual de nuestro país: el presidencialismo,⁶ el cor-

5. *Idem.*, pp. 14 y 15.

6. Sobre el régimen presidencialista puede consultarse: MEYER, Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución mexicana*, Cal y Arena, México, 1995, pp. 15-35. O GILABERT, César, *El hábito de la utopía. Análisis del imaginario sociopolítico en el movimiento estudiantil de México, 1968*, Mora-Porrúa, 1993, pp. 159-214.

porativismo⁷ y el partido de Estado.⁸ Estas instituciones complejas, estrechamente vinculadas entre sí, se refieren a un conjunto de dispositivos económico- sociales, prácticas materiales y financieras que combinan el consenso y la coerción, y que ha sido base de sustentación del control político del país, estableciendo formas autoritarias de acceder a puestos legislativos y de gobierno. Sin embargo, esas prácticas e instituciones autoritarias, implican también una compleja construcción imaginaria, que a partir de respuestas a demandas sociales, durante muchos años pudo hacer pasar como normales, tanto el control corporativo de sindicatos y organizaciones campesinas y populares, como los dispositivos clientelares de compra y coacción del voto a través del uso preferente del presupuesto gubernamental y de los medios masivos de comunicación bajo los postulados de un solo partido.

Después de la derrota del movimiento maderista, los gobiernos revolucionarios posteriores construyeron *un poder ejecutivo fuerte, centrado en el presidente de la república*, clave del control corporativo de grandes masas obreras, campesinas y populares. Particularmente Lázaro Cárdenas, mediante la expropiación petrolera, la reforma agraria y la ampliación de la seguridad social, construyó *las bases materiales del corporativismo*,⁹ que en adelante vincularía con emotividad a las organizaciones obreras y campesinas al partido del gobierno, estableciendo un pacto social, que aunque otorgaba beneficios a los trabajadores, subordinaba su autonomía e independencia a los intereses del gobierno. De esta manera, a la vez que se colocaban los cimientos materiales de la nación mexicana moderna, se generaban profundas significaciones subjetivas en los actores sociales, en el mundo afectivo, simbólico e imaginario, llegando a impactar en los resortes profundos de la sociedad.

Consideramos que las prácticas corporativas, además de ser prácticas materiales y rígidos dispositivos de control laboral, territorial y electoral, se desarrollaron simultáneamente en la imaginación de los grupos sociales corporativizados, como formas a través de las cuales la imaginación social de grandes sectores se enganchaba en la constelación simbólica del presidencialismo, como significaciones sociales, sentimientos y filiaciones fuertemente arraigadas. Para comprender mejor este nivel simbólico, utilizaremos los conceptos de "*viático*" y "*eco*" o "*resonancia*" empleados por Henri Desroche,¹⁰ que refieren a la articulación entre prácticas sociales, sentimientos y emociones a través de ritos, fiestas, costumbres, peregrinaciones, celebraciones sociales o religiosas, en las cuales los mitos fundantes adquieren formas concretas, se evocan, se reviven, se presentifican, se conmemoran, y en esa misma medida, se vuelven a inventar.¹¹

"Si la exaltación que viene con la esperanza no puede durar, puede sobrevivir bajo dos formas: *en la memoria colectiva asegurándose un eco; en la conciencia colectiva asegurándose un viático o prevención*. La esperanza sólo se vacía si se encuentra sin eco y sin viático. La memoria colectiva le ofrece este eco en el que "sobrevive bajo forma de recuerdo"; incluso tendremos que mencionar el caso en que la memoria colectiva no sólo conmemora sino que también restituye, reconstruye o construye una forma elemental... la conciencia colectiva es de tal naturaleza que no deja ninguna esperanza sin viático. 'Los ideales pronto se marchitarían si periódicamente no se vivificasen. Para ello sirven las fiestas...' Las fiestas se sitúan no sólo en el sistema de ideas sino en un sistema de fuerzas que ac-

7. "El corporativismo" ha sido una forma de control de las organizaciones sociales a través de prestaciones, permisos de trabajo, prebendas y candidaturas a puestos electorales, que los dirigentes negocian y distribuyen a discreción a cambio de apoyar como "cuerpo" las políticas de Estado. Véase MALDONADO, Edelmíro, *Historia del movimiento obrero mexicano. Causa del pueblo*, Monterrey, 1980.
8. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), junto con los partidos que le antecedieron: El Partido Nacional Revolucionario (PNR) y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), ha estado estrechamente ligado, durante 70 años, al presidencialismo que a través de un conjunto de candados y mecanismos sociales, políticos y electorales, sutiles y abiertos, ha contribuido a asegurar la continuidad de hombres e intereses en los puestos de elección pública.
9. En lo que se refiere al movimiento obrero, este punto se encuentra ampliamente desarrollado por MALDONADO, Edelmíro, en su *Breve historia del movimiento obrero mexicano*, Estrella Roja, Monterrey, México, 1978, pp. 78-151 y en lo que se refiere a la formación de un ejecutivo Fuerte, se puede consultar: CÓRDOVA, Amaldo, *La ideología de la Revolución mexicana, Era, México, 1982*.

10. DESROCHE, Henri, *Sociología de la esperanza*, Herder, Barcelona, 1976.
11. Algunos conflictos generan un proceso de rearticulación de la producción imaginaria, que, a través de la acción colectiva, modifican la visión de lo político, lo ideológico y lo cultural, creando nuevos sentidos sociales..." DESROCHE, Henri, *Sociología de la esperanza*, Herder, Barcelona, 1976, p. 57.
"Entonces, todo lo que se ha dicho, hecho, pensado, sentido durante el periodo fecundo de tormenta sólo sobrevive bajo forma de recuerdo, prestigioso sin duda, como la misma realidad a que se refiere, pero con la que ha dejado de confundirse... Ciertamente, dichos ideales pronto se marchitarían si periódicamente no se vivificasen. Para ello sirven las fiestas, las ceremonias públicas, tanto religiosas como laicas, las predicaciones de todo tipo, las de la iglesia o las de la escuela, las representaciones dramáticas, las manifestaciones artísticas, y en una palabra todo lo que puede aproximar a los hombres y hacerles comulgar en una misma vida intelectual y moral. Son como renacimientos parciales y amortiguados de la efervescencia de las épocas creadoras... Cuando la imaginación... es el punto de reunión de emociones, deseos, aspiraciones compartidas por un grupo de individuos, ocupa el centro de nuestro interés... funda identidades, entonces nos estamos refiriendo a fenómenos de imaginación colectiva... (que) en tanto identidades imaginarias suelen ser el resumen de las aspiraciones, temores, fe... de una colectividad..." DURKHEIM, E., *Sociologie et philosophie*, PUF, París, 1963, pp. 134- 135, citado por DESROCHE, *op. cit.*, p. 39.

tivan o reactivan, suscitan o restauran; hacen más que conmemorar, celebran, y estas celebraciones son un alimento, una plenitud que colma el hueco de una esperanza que se vacía. *El eco en la memoria colectiva y el viático de la conciencia colectiva se combinan también entre sí para resistir las pérdidas de activación y aceleración de la esperanza nacida -in illo tempore- en los sagrados lugares de la imaginación colectiva...*¹²

Sostenemos pues, que las formas corporativas electorales el jentelares, además de estar sustentadas en prácticas sociales autoritarias, a menudo aproximaron a las personas a los sentimientos y estados de ánimo, gozo o temor, con los cuales las prácticas sociales fueron instauradas en el pasado, evocando logros, razones, miedos y pasiones, en su reviviscencia en ritos, permisos, licencias, recursos, promesas, amenazas y prácticas corporativas actualizadas.

En el contexto de la Segunda Guerra Mundial (1940-1946), el presidente Ávila Camacho, frente a las amenazas externas del fascismo, configuró la doctrina de la *unidad nacional*, lo que le permitió facilitar el control del país. La expresión jurídica de su discurso político fue la promulgación del artículo 145 y 145 bis del Código Penal Federal, como instrumentos de excepción para actuar contra los intereses desestabilizadores de potencias extranjeras en el país. Al pasar los años, la guerra concluyó, las amenazas terminaron, pero el discurso y la legislación de excepción permanecieron, empezando a utilizarse como formas de control institucional de las organizaciones gremiales y políticas de trabajadores, campesinos y sectores populares, que luchando por sus demandas y por órganos autónomos de decisión, se oponían a políticas corporativas del partido de Estado. En aquellos momentos estas prácticas no se conceptualizaban en términos de violaciones a los derechos civiles y políticos, aunque lo fueran.

Las luchas sindicales que se dieron en los años cincuenta y sesenta, principiaron por la capacidad de imaginar que las cosas podían ser de otro modo, por pensar que era posible un futuro distinto del presente, que éste no tenía que ser perpetuado en el futuro. Soñar, imaginar la posibilidad de algo diferente a lo ya instituido, fue el primer paso del cambio. Y en estos terrenos de la esperanza, primero el movimiento ferrocarrilero de 1958 y después el movimiento estudiantil popular de 1968 fueron pioneros para abrir la imaginación colectiva a nuevas perspectivas.

Algunos textos sobre el movimiento estudiantil de 1968 han puesto mayor énfasis en la novedad y originalidad radical que éste representó, puesto que fue capaz de cuestionar el imaginario autoritario institucionalizado e inaugurar nuevas perspectivas para el conjunto de la sociedad mexicana.¹³ Sin embargo, el análisis del movimiento del 68 adquiere mayor profundidad en la medida en que se explica también a partir de la historicidad de los procesos y sujetos sociales anteriores que lo fueron gestando,¹⁴ dando cuenta así de manera más cabal de los orígenes de sus banderas y demandas.

Desde 1956 hasta 1968, 22 tomas policíacas o militares de los recintos universitarios fueron la respuesta a casi cualquier demanda planeada por estudiantes de todo el país; las "sociedades de alumnos", formas corporativas priístas tradicionales de organización de los centros de educación superior iban perdiendo progresivamente la legitimidad y el consenso y se transformaban en grupos porriles.

En 1958 y 1959, el movimiento ferrocarrilero eligió democráticamente a sus dirigentes, los cuales movilizaron a sus bases en relación a sus propias demandas. Estas acciones representaron un gran sacrilegio al imaginario del corporativismo, pues la democracia sindical, la defensa de los derechos sindicales, aparecía como un atentado contra las bases simbólicas del sindicalismo y del partido de Estado. Es por eso que esa lucha fue brutalmente reprimida: miles de ferrocarrileros fueron encarcelados, sus locales sindicales tomados por el ejército, cientos de trabajadores fueron despedidos, su comité ejecutivo fue puesto en prisión por más de 12 años, bajo el delito de disolución social tipificado por los artículos 145 y 145 bis del Código Penal Federal.¹⁵ La misma suerte corrieron los movimientos de maestros, telegrafistas y médicos en el primer quinquenio de los años sesenta. Los presos políticos se multiplicaron. Toda manifestación de organización civil expresada por fuera de los canales corporativos fue severamente castigada antes del 68. *Los derechos a la libertad de expresión y organización eran constantemente violados.* Frente a estas prácticas totalitarias surgió-

12. DURKHEIM, E., *Sociologie et philosophie*, PUF, París, 1963, pp. 134-135, citado por DESROCHE, *op. cit.*, p.41.

13. GILBERT, César, *El hábito de la utopía. Análisis del imaginario sociopolítico en el movimiento estudiantil de México, 1968*, Instituto Mora-Porrúa, 1993, pp. 153-214.

14. SEMO, Ilán, La oposición estudiantil: ¿una oposición sin atributos?, *Cuadernos de Investigaciones Educativas*, núm. II, Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados, Instituto Politécnico Nacional, México, 1983.

15. MALDONADO, Edelmiro, *op. cit.*, pp. 312-318 o SOTO BLANCO, Cecilia, *Ceremonial en el Zócalo. Notas sobre la resistencia obrera*. México, 1993, pp. 162-166.

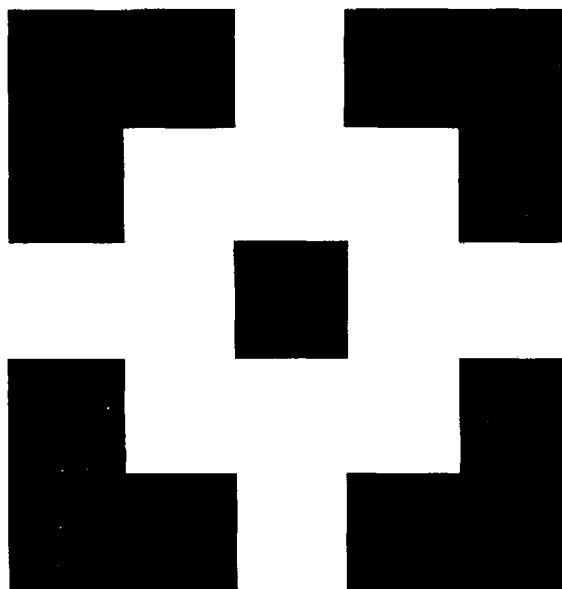
ron los primeros grupos en defensa de los presos políticos, conformados por familiares y abogados.

En el contexto anterior, los rito sexenales, a manera de mito renovador despertaban, una y otra vez, las promesas no cumplidas en el sexenio previo.¹⁶ El mito era revivido a través de diversos "viáticos" iterativos, era actualizado cada sexenio, a través de ritos iniciáticos como el dedazo, el reconocimiento público al elegido por parte de los tres sectores del partido, el pronunciamiento de las secciones priístas de los estados, la larga campaña para dar a conocer el nuevo hombre fuerte por todo el país, la entronización del nuevo soberano, de tal manera que el mito se celebrara y reactualizara, despertando nuevamente esperanzas.

3.2. **El movimiento estudiantil como eco y resonancia de las luchas por los derechos civiles**

El movimiento estudiantil popular de 1968 fue heredero de los movimientos sociales anteriores; no fue casualidad que adoptara símbolos provenientes del movimiento obrero para darse a sí mismo el nombre de *huelga estudiantil*, ni que nombrara a su máximo órgano de dirección *Consejo Nacional de Huelga*, ni que su mayor manifestación, la del 27 de agosto, colocara en el centro las *demandas de libertades políticas y la libertad de los presos políticos* que estaban en la cárcel de Lecumberri, sentenciados por el delito de disolución social. El movimiento estudiantil enarboló las banderas por las que se encontraban en la cárcel conocidos dirigentes sociales, por las que habían sido reprimidos miles de mexicanos de la década anterior, fundamentalmente porque eran las mismas banderas que estuvieron en el origen del movimiento: las libertades democráticas, en palabras actuales: los derechos civiles y políticos.

El movimiento del 68, por sus demandas, apareció como continuidad y reviviscencia de las luchas sociales y sindicales que le precedieron; a través de sus prácticas dirigidas en lenguaje cotidiano a la gente común y corriente, fue instituyendo un imaginario social autónomo que analizó desde sus raíces



ces los pactos y comportamientos subordinados a los encargos gubernamentales; quizá su mayor irreverencia se dio en el campo de las representaciones simbólicas, pues desde sus aspiraciones utópicas, cuestionó profundamente el autoritarismo, habló de diálogo, ejerció en los hechos sus propias concepciones y soñó con relaciones democráticas entre el gobierno y el conjunto de la sociedad.

En unas cuantas semanas, el movimiento desarrolló prácticas sociales que interpellaron viejas relaciones, dispositivos y estructuras de control corporativo: los *Comités de Lucha* sustituyeron a las decrepitas *Sociedades de Alumnos*; la *Coalición de Maestros pro Libertades Democráticas* a los apolillados *Colegios de Profesores*; las *brigadas* rompieron la estrategia de los medios de comunicación de aislar al movimiento; las *movilizaciones masivas* ganaron la calle y el Zócalo para los ciudadanos, accediendo al lugar sagrado por excelencia; los festivales permearon la vida cotidiana, los sentimientos y la cultura popular; el Poder Legislativo fue profundamente interpelado; los sindicatos fueron convocados a participar, y así otros grupos. El conjunto de prácticas sociales autogestivas, en su claroscuro, develó las prácticas autoritarias del poder. De esta manera, el movimiento estudiantil popular no sólo abrió inmensos espacios para el desarrollo de la sociedad civil sino que *fue en sí mismo movimiento de la sociedad civil y sociedad civil en movimiento*, tomando la estafeta de las luchas pos-revolucionarias contra el autoritarismo presidencialista.

16. SOREL, llamó mito político a las construcciones que hacen los hombres que participan en movimientos sociales, en las que representan el devenir de su conflicto bajo la forma de ciertas imágenes, cuyo efecto es proveer un sentimiento de cohesión en los individuos que, de algún modo, alientan el sentimiento de que la causa por la que luchan finalmente triunfará." SOREL, "Reflexiones sobre la violencia", citado por SIRONNEAU, *El retorno del mito y de lo imaginario socio-político*, s/2, p. p. 12 citado a su vez por GILBERT, *op. cit.*, p. 76.

El movimiento estudiantil popular de 1968 se enfrentó así a un poder simbólico, configurado por significaciones y representaciones que las instituciones autoritarias imaginarias habían venido estableciendo, como formas de consenso y dominio sobre el conjunto de la sociedad.

El movimiento estudiantil instaló un imaginario alternativo: eran posibles otro tipo de vínculos sociales, otra forma de ejercicio de la autoridad, otro rol de los estudiantes en la sociedad, otra función del Poder Legislativo, otras preguntas desde donde partiera la educación, otro tipo de trato entre maestros y estudiantes, en fin, otras relaciones entre sociedad y gobierno.

Quizá la apertura de los espacios imaginarios y simbólicos de la ciudadanía fue el delito más sancionado con la represión gubernamental violenta, en miras a *quebrar la insolencia imaginaria*, a castigar el atrevimiento de pensar y actuar por canales distintos a los establecidos, de subvertir el orden imaginario de la sociedad mexicana. "*La violación masiva de los derechos humanos más elementales de los estudiantes*" puso fin de manera pública y temporal a una etapa de las luchas estudiantiles y sociales por las libertades democráticas.

3.3. Los setenta; las organizaciones sociales en las calles

La participación de estudiantes, trabajadores y profesores de la generación del 68 en los nuevos movimientos sociales de las décadas de los 70 y los 80, contribuyó a articular importantes batallas por la democracia sindical y política, a través de diversos caminos: la formación de partidos políticos y sindicatos independientes; la organización de coordinadoras de masas en el movimiento obrero, campesino y urbano popular; la formación de organizaciones democráticas que lucharan por la autonomía política y respondieran a las demandas de sus agremiados; la formación de organizaciones no gubernamentales; las batallas por ganar gobiernos municipales; las iniciativas para construir comunidades eclesiales de base, y otros. La imaginación creadora del conjunto de la sociedad civil, como por oleadas, por *resonancia*, de cara a las más diversas demandas sociales, fue generando movimientos y organizaciones que a modo de nuevos sujetos sociales, empezó a modificar políticas añejas, a través de prácticas sociales creativas e innovadoras, promoviendo, a lo largo de casi dos décadas, cambios en las relaciones entre gobernantes y gobernados. Ante los más de mil desaparecidos políticos de la década de los años setenta, surgió el primer organismo de defensa de los derechos humanos: el Co

mité Eureka, creado en 1978 por las madres de los desaparecidos y encabezado por doña Rosario [barra de Piedra. Muchos movimientos se dieron en campos a los que difícilmente se puede responder de manera burocrática o formal, pues se dirigían a la raíz de profundas problemáticas civilizatorias y culturales para las que no había una respuesta inmediata, puesto que estaban orientadas a perspectivas culturales de mediano y largo plazo, como la demanda de desarrollo sustentable e incluyente.

3.4. Neoliberalismo y organizaciones civiles

A partir de 1982, la vida en México quedó marcada por el avance del proyecto económico neoliberal, caracterizado por el incremento general y amplio del número de pobres y de la pobreza frente al enriquecimiento concentrado de un puñado de mexicanos, por la apropiación privada de las empresas nacionales y recursos naturales, por la exclusión de los pueblos indígenas de cualquier futuro digno.¹⁷ La falta de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales (salud, recreación, trabajo, alimentación y educación) alejaron de manera estructural un futuro digno¹⁷ de más de la mitad de los mexicanos. Acuerdos comerciales como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica solamente han beneficiado a pequeñas élites, trastocando profundamente los niveles de vida y de trabajo de la mayoría de la población.

El problema se encuentra en que todavía la sociedad mexicana no ha construido y sancionado parámetros y dispositivos sociales y públicos claros de exigibilidad de todos los derechos humanos, que a veces ni siquiera son conocidos en su totalidad. Sin embargo, los movimientos sociales más recientes, a través de nuevas prácticas sociales van haciendo camino.¹⁸

Frente a la destrucción del hábitat y del medio ambiente, surgieron los movimientos ecologistas, cuestionando los dogmas del progreso y del mercado, que se consagraban sacrificando el aire, el agua, la tierra, el subsuelo y la biodiversidad de la vida sobre el planeta; frente al poder patriarcal y la exclusión de las mujeres de la vida pública y del campo de las decisiones políticas, surgieron los movimientos feministas, rehaciendo la calidad de sujetas de

17. 24 Hombres de negocios ganaron en 1997 el equivalente al doble de los ingresos de 10 millones de indígenas mexicanos o el equivalente a los ingresos anuales de más de 30 millones de mexicanos.

18. Como fruto de la *Cumbre de los Pueblos de las Américas*, en Santiago de Chile, mil hombres y mujeres del continente americano empezaron a plantear sus *Alternativas para las Américas*, como una iniciativa hemisférica en rechazo a la agenda neoliberal y promoviendo un conjunto de iniciativas económicas, políticas, sociales y culturales viables e incluyentes de las grandes mayorías. Véase: *Alternativas para las Américas*, RMALC, México, 1999.

las mujeres, no subordinadas al hombre, dando así origen a un enérgico movimiento de acciones positivas de promoción y trastocamiento de las relaciones patriarcales y masculino céntricas; frente a las asimetrías en el comercio entre Estados Unidos y México surgieron los movimientos por un comercio justo que tome en cuenta las diferencias entre ambos países; ante las violaciones estatales sistemáticas y estructurales a los derechos humanos de 1978 a 1998, se formaron, en una sola década, más de 400 centros de derechos humanos. Así pues, frente a nuevos retos, fueron surgiendo movimientos sociales de nuevo tipo.

La respuesta a los sismos de 1985, acaecidos en el centro político, en el lugar sagrado de México, abrió más la imaginación colectiva del país, pues la gestión de la ciudad y de las calles estuvo, literalmente, *en las manos* de miles de ciudadanos comunes y corrientes que, en respuesta a la emergencia, brincaron los rígidos cánones establecidos. *A partir de entonces una especie de eco fue resonando por todo el país: sería posible evocar un nuevo tipo de ciudadanía, pues la imaginación había sustentado nuevas prácticas sociales*, e interpelado y convocado a la sociedad a transgredir barreras, a inventar nuevos destinos y a recorrer nuevas rutas.

En continuidad con los movimientos de 1985 y frente a una nueva profunda crisis económica que empezaría a deteriorar gravemente el poder adquisitivo de los mexicanos y la soberanía nacional, en 1988 irrumpieron millones de ciudadanos de todo el país, planteando, exigiendo y proponiendo con su voto, caminos políticos inéditos. Con la distancia del tiempo, hoy es posible apreciar que el fraude electoral de 1988 no sólo impulsó a Salinas de Gortari como presidente sino una lógica financiera contraria a los intereses mayoritarios, así como un ascenso de la violencia, la inseguridad y el narcotráfico.

En 1992, a raíz de los 500 años de Resistencia India, Negra y Popular, los pueblos indios surgieron como sujetos que exigían ser incluidos en el proyecto nacional. Este ascenso se vio reforzado con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas en 1994, que hizo escuchar la voz de los pueblos indios por todos los rincones de la patria, auspiciando así su mayor visibilidad en todo el país y en el mundo. A pesar de las profundas diferencias en las formas de buscar la satisfacción de sus demandas, los movimientos sociales y civiles compartieron el análisis de las causas y el reclamo de justicia, dignidad y democracia del EZLN; las diferencias de táctica entre ambos se manifestaron públicamente en varias ocasiones, pero la sociedad civil comparte los

horizontes utópicos y la visión de la que hablan los zapatistas, y por eso desplegó una gran creatividad de innovación en sus prácticas de solidaridad y en la búsqueda de la paz, como estrategias orientadas a la transformación de las condiciones que engendraron la guerra.

La sociedad civil indígena cuestiona al neoliberalismo, como la expresión globalizadora más moderna del capitalismo, igualmente que al socialismo, en tanto que ambos sistemas están centrados casi exclusivamente en los procesos económicos y se desarrollan a costa de la destrucción de la naturaleza y de los seres humanos, no a partir de la convivencia entre todos y todo. La sociedad civil indígena es portadora de una reserva de humanidad que ciertamente tiene mucho que aportar a una nueva historia de respeto a las diferencias, de atención a las demandas de las grandes mayorías y de sustentabilidad de la vida sobre el planeta.

Todos estos movimientos sociales, a lo largo de los últimos 15 años se fueron haciendo conscientes, visibles, públicos e interpelaron cada vez más al conjunto de la sociedad mexicana para configurar contrapesos y facilitar caminos de autonomía que permitieran a esos mismos movimientos y organizaciones conformarse como nuevos sujetos sociales, y *pasar, de la resistencia a las prácticas autoritarias y elitistas, a la lucha por alternativas incluyentes* en todas las esferas de la vida económica, política y cultural del país.

Pero, sobre todo, cuando la crisis se hizo más evidente, -en 1985, en 1988 y en 1994-, las organizaciones sociales y después las organizaciones civiles se empezaron a transformar en actores responsables de un proyecto incluyente de sociedad.

Ciertamente en estos años de lucha antiautoritaria, las organizaciones civiles fueron convocadas de manera natural y espontánea a participar en procesos que pasaron masivamente de la contestación y la crítica al modelo de desarrollo, a la propuesta específica fundamentada, a la generación, diseño y operación de políticas sociales viables de carácter público. Estos pasos se dieron con fuertes debates, acuerdos, nuevas alianzas, conflictos internos y escisiones, que fueron la oportunidad de perfilar y afinar una estrategia civil diferente de las estrategias partidarias y gubernamentales.

La construcción de condiciones para la democracia, la paz, el municipio libre, el comercio internacional justo, el desarrollo sustentable permitieron a las OCS descubrir el horizonte de expectativas de un conjunto de sujetos colectivos, que imaginaron relaciones y prioridades sociales, económicas y políticas diferentes a las imperantes. Las OCS nacieron

a principios de los años sesenta a partir de experiencias previas que se fueron comunicando y generalizando, casi siempre como respuesta a acciones gubernamentales autoritarias o a violaciones de los derechos colectivos: la corporativización de los espacios profesionales, una ley de hacienda excluyente y controladora, una iniciativa de comercio. lesiva a los derechos fundamentales de los mexicanos, una política de vivienda al servicio de las inmobiliarias, una nueva exclusión de los pueblos indios de la vida nacional, una estrategia de fraude para asegurar la continuidad en el poder de un grupo político, etc. Algunos de los detonadores que generaron las organizaciones civiles fueron problemas nacionales, portadores de relaciones sociales viciadas.

En todos los casos *hubo sueños de que las cosas eran históricas*, producidas a través de complejos procesos sociales, y por lo tanto susceptibles de cambios, de otras respuestas ciudadanas. Esa imaginación de otras formas sociales posibles estuvo siempre presente en forma de expectativas, de proyectos vistos hacia adelante como tejidos sociales distintos, tanto por el lugar al que querían llegar como por las formas de llegar a ellos, de carácter incluyente, articulador, horizontal.

El corporativismo ha implicado siempre una forma organizativa, un *modus operandi* o forma de actuar, profundamente arraigada en la cultura y en las relaciones sociales, una especie de complicidad entre autoridad y súbditos, una subordinación económico-política que se revive en cada coyuntura. Es por eso que en la década de los años noventa se sigue dando una dura batalla ciudadana contra el corporativismo, que hasta ahora ha logrado arrebatar el IFE al gobierno y al partido oficial, mientras lucha contra las múltiples prácticas sociales de compra y coacción del voto, a través de la educación en los derechos políticos, y de la vigilancia y denuncia ciudadana del uso de recursos públicos para coaccionar el voto libre y secreto. De esta manera, una parte consciente de la sociedad civil ha venido contribuyendo al quiebre progresivo del corporativismo a través de nuevas prácticas democráticas. De este modo va surgiendo una nueva relación entre gobierno y sociedad, más allá de una mera modificación de reglas electorales, apareciendo un ciudadano ubicado como sujeto de derechos.

Experiencias como el Plebiscito por la Democracia, el Movimiento Ciudadano por la Democracia, la Alianza Cívica/Observación 94, la Consulta por la Paz, el Referéndum de la Libertad, la Consulta sobre el Fobaproa, las elecciones de Jefe de Go

bierno en la ciudad de México, la Consulta Nacional sobre Derechos y Cultura Indígenas, en las que han venido participando cientos de miles de ciudadanos y ciudadanas, son signos claros de la nueva relación que la sociedad plantea a su gobierno. Estas nuevas prácticas revelan y materializan nuevas formas de trato y propuesta entre ciudadanos iguales, no corporativizados, sujetos de derechos, propositivos, responsables del país y respetuosos de los derechos individuales y colectivos. De esta manera, a lo largo de las últimas tres décadas, en miras a modificar prácticas e instituciones autoritarias, se tejieron redes y fuerzas ciudadanas que, por regiones y a nivel nacional, buscaron renovar la sociedad mexicana desde sus raíces, empezando por imaginarse que las cosas podían ser de otro modo. Podemos afirmar que los cambios importantes en un sentido democrático en México no han venido sólo, ni primordialmente, de los partidos políticos, ni mucho menos del gobierno sino de los movimientos sociales, ciudadanos e indígenas, que con sus luchas han abierto, a brazo partido, algunos espacios a la democracia electoral¹⁹ y al sistema de partidos.

La defensa y promoción de los derechos humanos en México ha sido, el resultado histórico de las luchas populares por exigir las libertades democráticas garantizadas en los primeros 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido también consecuencia de la creciente inserción de México en las esferas internacionales, para las cuales el respeto a los derechos humanos es constitutivo de los estados modernos.

A modo de síntesis podemos señalar que una parte de la sociedad civil mexicana se ha venido conformando a lo largo de este siglo a partir de abrirse espacio en una sociedad excluyente, imaginando cambios, llevándolos acabo a través de prácticas sociales instituyentes de nuevas relaciones sociales que consideran la autonomía, el respeto a todos los derechos humanos, la paz, la sustentabilidad del desarrollo, el poder local, la inclusión en el bienestar de todos y todas, y el respeto a las diferentes identidades que configuran la nación mexicana, como un patrimonio colectivo para las futuras generaciones. En esta batalla las OCS han promovido la defensa de todos los derechos humanos y han contribuido a abrir caminos más democráticos.

19. Aunque las recientes elecciones para gobernador en el estado de Guerrero muestran claramente que el PRI regresó a las prácticas abiertas y públicas de fraude, compra y coacción del voto, y a los asesinatos impunes de dirigentes políticos. *Crónica de la Violencia Política*. Guerrero, Fundación Ovando y Gil. Apoyo a las Víctimas de la Violencia Política, Secretaría de Derechos Humanos del PRD, México, 1999.

4. Procesos sociales y Ley de Fomento

Después de recorrer la historia de las luchas de las OCS, podemos regresar al nuevo marco normativo que éstas han venido planteando en los últimos años a través de diversos procesos, que pueden analizarse en tres etapas: la oposición a la Miscelánea Fiscal de 1989, la propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, y el periodo de cabildeo intenso para ajustar la redacción de la ley y buscar su aprobación.

4.1. Las primeras batallas: la miscelánea fiscal de 1989

La mayoría de las organizaciones civiles optaron desde sus orígenes, en los años sesenta, por asumir la figura jurídica de "*asociación civil*" conforme al Código Civil, puesto que les permitía ejercer la libertad de asociación y desarrollar sus actividades de conformidad con sus fines y objeto social:

"La figura de Asociación Civil deriva del derecho de asociación, que tiene su fundamento legal en el artículo 9º constitucional... Al garantizar la Constitución el derecho de asociarse para perseguir cualquier objeto lícito es obvio que la gama de tales objetivos lícitos es innumerable y por tanto jurídicamente inobjetable que sólo se reglamente por el Código Civil, con un criterio de flexibilidad, dentro de la materia de contratos y no tiene por qué existir una ley especial de Asociaciones Civiles ni algo parecido... La Asociación Civil es un contrato de organización que se encuentra previsto y regulado por los Códigos Civiles..."²⁰

De esta manera, hasta 1989, las asociaciones civiles a nivel fiscal estaban regidas por la fracción VI del artículo 70 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que permitía considerarlas como personas morales no lucrativas. En diciembre de 1989, la Cámara de Diputados aprobó una Miscelánea Fiscal propuesta por la Secretaría de Hacienda para incrementar de manera indiscriminada el número de causantes, excluyendo a las asociaciones civiles de la categoría de personas morales con fines no lucrativos, afectando gravemente su trabajo cotidiano, puesto que

"(las) cambiaba... al título Segundo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta dándoles la categoría de personas morales, comparándolas con las grandes empresas lucrativas nacionales y transnacionales... cuando por definición las asociaciones civiles excluyen el lucro, la especulación mercantil y la ganancia",²¹

"al dejar de considerarlas como personas morales con fines no lucrativos, las asociaciones civiles pasaron a ser contribuyentes del impuesto sobre la renta, y en consecuencia, del impuesto al activo."²²

Las implicaciones de esta modificación fiscal llevaban a que las asociaciones civiles tuvieran que cumplir con las obligaciones que corresponden a las sociedades mercantiles, debiendo considerar sus recursos no gastados en un año como remanente distribuable que causaría un impuesto de 35%, amén de pagar el impuesto al activo.

La miscelánea fiscal atentaba contra el derecho de asociación y expresaba un autoritarismo inmenso, puesto que la ley de impuesto sobre la renta es una carga fiscal a la renta, a las ganancias de las empresas, que por estatuto fundacional están *excluidas* de las asociaciones civiles, ¿cómo y por qué obligar a las asociaciones civiles a pagar impuestos sobre rubros que por naturaleza no generan? Desde entonces, y por vías diversas y aparentemente paralelas, varias organizaciones civiles empezaron a buscar alternativas que expresaran en términos jurídicos y fiscales el carácter de su identidad y servicio a la sociedad mexicana en un nuevo marco legal de relaciones con el gobierno. Pero lo que es claro es que *la arbitrariedad fiscal fue el detonador de los nuevos procesos de articulación y organización entre organizaciones civiles (OCS)*.

La ley fiscal existente desde el 1º de enero de 1984 reconocía a las asociaciones civiles como personas morales con fines no lucrativos. A la letra decía:²³

"Para los efectos de esta ley, se consideran personas morales con fines no lucrativos, las socie-

20. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Comisión Jurídico-Contable, *De las Asociaciones Civiles y su tratamiento fiscal*, ciudad de México, octubre de 1992, p. I.

21. Desplegado público de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, *La Jornada*, 1 de diciembre de 1990.

22. "Propuesta de Reformas y Adiciones a las Leyes que afectan Fiscalmente a los Organismos Civiles". Documento de discusión del II Encuentro Nacional de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 13 de noviembre de 1990.

23. Las leyes anteriores establecían: la del 1º de abril de 1967: "Estarán exentos de impuestos... II. Las instituciones y asociaciones de beneficencia privada. V. Las sociedades cooperativas, de acuerdo a las leyes respectivas". La Ley de 1976: "Están exentos del pago de impuestos: ...111. Los sujetos que se mencionan en los incisos siguen-

dades y asociaciones civiles, las sociedades cooperativas, las sociedades de inversión y en general las personas morales distintas de las comprendidas en el título de esta ley. Las personas morales con fines no lucrativos no son contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta, salvo lo dispuesto en el último párrafo del art. 73 de esta ley".²⁴

El artículo 70 de la misma Ley de 1984 antes de su modificación rezaba así:

"... Las personas morales cuyos integrantes gozarán de este beneficio son las siguientes: I. Sindicatos obreros y los organismos que los agrupen. II. Asociaciones patronales. III. Cámaras de Comercio, Industria, Agricultura, Ganadería o Pesca, así como, los organismos que las agrupen... V. Asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes... VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia autorizadas por las leyes de la materia... XI. Asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines científicos, políticos, religiosos, culturales o deportivos... XII. Sociedades civiles constituidas únicamente con el objeto de administrar fondos o cajas de ahorro."²⁵

La ley fiscal operó como un detonador externo de los procesos de articulación de los OCS en puntos comunes que inicialmente partían de la autodefensa ante el autoritarismo fiscal, pero que muy pronto rebasarían la razón directa de la convocatoria, contemplando puntos profundos de convergencia en torno a su quehacer fundamental: la promoción del desarrollo y de los derechos humanos colectivos, y el apoyo civil a la democratización de la sociedad mexicana.

El 8 de octubre de 1990, en un documento de trabajo de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, se utilizó por primera vez el término: *organizaciones de promoción del desarrollo*, liga-

do a su carácter fundacionalmente *civil*, en un esfuerzo por precisar sus rasgos identitarios básicos y caracterizar sus prácticas sociales:

"Se analizó en un primer término a la Asociación Civil, prevista y regulada por el Código Civil, por ser la figura que ha sido adoptada casi en forma general por las *organizaciones de promoción del desarrollo*. Esto ha sido el resultado de la estructura misma de la Asociación Civil, que permite establecer libremente y... sin control estatal, su objeto social y sus estatutos..."²⁶

Se señala que las características principales de las asociaciones civiles son: estar sujetas a la Constitución de la República y al Código Civil, pero estar libres de control gubernamental en lo que toca a su funcionamiento interno y al manejo de sus recursos; realizar actividades de política pública de diversa índole, en conformidad con su objeto social; actualmente, se les dificulta poder recibir donativos, deducibles de impuestos; manejar sus recursos con autonomía y flexibilidad; tener órganos que les permitan la discusión y, en caso de conflictos, contar con diversas instancias de apelación.

La Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia discutió, del 12 al 14 de noviembre de 1990, en la ciudad de México, una iniciativa de reforma a la Miscelánea Fiscal precisando los rasgos básicos que distinguen a las asociaciones civiles de promoción del desarrollo. Se trata de organizaciones no lucrativas, cuyo objeto es el beneficio colectivo de terceros y el interés social, su campo de trabajo son los grupos que no tienen acceso a los mínimos de bienestar, y no distribuyen entre sus socios los remanentes que pudieran tener. El 14 de noviembre de 1990 se presentó una iniciativa de reforma a diversas disposiciones fiscales, cuyos ejes eran los rasgos básicos de lo que por más de 25 años habían venido haciendo las asociaciones civiles.

Esta propuesta de reforma, realizada en tiempo y forma, y presentada por un partido político, no fue dictaminada por la Comisión de Hacienda ni a favor ni en contra, quebrantando los propios reglamentos de la Cámara y, por lo mismo, tampoco fue llevada a debate al plenario. En consecuencia, la Miscelánea Fiscal de 1990 sólo tomó en cuenta las iniciativas presentadas por la Secretaría de Hacienda el día 15 de noviembre.

tes, cuando hayan sido autorizados por la SHCP para gozar de la exención y siempre que destinen la totalidad de sus ingresos exclusivamente a los Unes para los que fueron constituidas... e) Instituciones de asistencia o de beneficencia autorizadas por las leyes de la materia, g) agrupaciones organizadas con fines científicos, políticos, religiosos, culturales o deportivos, i) Sociedades cooperativas de productos, j) Sociedades cooperativas de consumo."

24. Título III. "De las personas morales con fines no lucrativos", artículo 68 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. *Leyes y Códigos de México*. Texto vigente en 1985, pp. 76-77. En este texto la exención es por ministerio de ley y no por autorización particularizada.

25. *Ib id*, p. 79.

26. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. Comisión Jurídica. *Documento de Trabajo*, ciudad de México, 8 de octubre de 1990, p. 2.

Sin embargo, en marzo de 1991, a través de mecanismos desconocidos, propios de la *geología política*,²⁷ la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que se le hubiera hecho solicitud previa, expedía una respuesta a las organizaciones civiles, reconociendo el carácter de "beneficio colectivo y de interés social" de dichas asociaciones si éste estaba expresado en los estatutos, por lo que podrían seguir considerándose exentas del impuesto sobre la renta. Se daba autorización, pero la ley permanecía intacta.

Ante esto, las OCS, bajo la frágil figura de asociación civil, estaban defendiendo su papel como organizaciones que no pretendían la totalidad, sino la inclusión de las demandas cotidianas de los sectores más pobres de la sociedad civil en la agenda pública, la defensa de los derechos humanos, la conformación de un medio ambiente habitable para todos, el derecho constitucional a la alimentación y otras demandas, a fin de contribuir a determinar el campo que corresponde a la planeación, seguimiento y evaluación de la política social y crear contrapesos ciudadanos al inmenso poder acumulado en el Poder Ejecutivo; todo ello defendiendo su calidad esencial de ser parte de la sociedad civil.

4.2. La articulación de esfuerzos civiles por una nueva ley

Este silencio gubernamental llevó a que las OCS dieran un paso más en la elaboración de una propuesta de ley. Con la oferta del apoyo de constitucionalistas y fiscalistas por parte de la Cátedra de Tercer Sector de la Universidad Iberoamérica

27. Siguiendo a Jlán SEMO, que se pregunta a través de qué mecanismos históricos y políticos el movimiento estudiantil popular de 1968 enarboló como una de sus consignas principales *la libertad de los presos políticos*, originada diez años antes por el movimiento ferrocarrilero, llamo "*geología política*" al conjunto de mecanismos, dispositivos y compromisos subterráneos, no públicos, implícitos en las relaciones de poder, que a modo de una caja negra, hacen circular demandas, consignas y respuestas de la autoridad, por estratos políticos de relaciones cuyas articulaciones no son explícitas. En este caso me refiero particularmente al procedimiento a través del cual una demanda de modificación de una ley realizada en tiempo y forma, que por reglamentos internos debía ser dictaminada a favor o en contra por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y después turnada en riguroso orden cronológico al plenario de la Cámara, pudo ser guardada en un cajón como si fuera inexistente para el propósito que se había solicitado, y a iniciativa de la comisión que la congeló, sin respuesta a los peticionarios, es enviada, "*motu proprio*", a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta respondiera a las solicitantes iniciales, de algo que ellos no habían solicitado, pero que reduce la perspectiva de una ley de carácter general a un asunto de simple trámite burocrático negociable en casos particulares. Para referirme de algún modo a estos complejos circuitos de relaciones, empleo el término de *geología política*.

na,²⁸ con la experiencia de Convergencia y del Foro de Apoyo Mutuo en el trabajo directo con OCS y con organizaciones sociales, con los conocimientos del equipo de la Fundación Miguel Alemán y con el aporte de trabajos previos del Centro Mexicano para la Filantropía, se reunieron por vez primera grupos con historias y trayectorias distintas para trabajar juntos una iniciativa de ley.

En la producción de la Propuesta de Ley, los procesos y discusiones principales fueron los siguientes: la Comisión para la Iniciativa de Ley iría desarrollando el texto de la ley a partir de un esqueleto inicial de capitulado que contenía: Disposiciones Generales, Constitución, Registro, Administración, Vigilancia, Disolución y Transitorios. Para los puntos que se creyera conveniente se harían consultas a expertos y para los aspectos de definición política claves se consultaría a las organizaciones miembros de las redes.

La *identidad* de los OCS como organismos de interés público y de bienestar colectivo fue la idea fuerza, el *corpus* imaginario valorativo que aportaba la convicción profunda, desde la cual se emprendió el arduo camino de elaborar y proponer a la sociedad una nueva ley. La convicción ética de que las organizaciones y asociaciones de desarrollo social se constituyen sin ánimo de lucro, el hecho de que tienen constitutivamente la obligación de no distribuir los remanentes entre sus asociados, la irrevocabilidad de su objeto social, el desempeño de actividades lícitas y no preponderantemente económicas les daba la convicción de dedicarse al interés social y el derecho de ser reconocidas como no contribuyentes.

Desde las primeras sesiones de trabajo quedaron establecidos algunos de los rasgos fundamentales que debía contener la ley: se trataba del reconocimiento gubernamental. La sociedad civil había venido desempeñando un conjunto de actividades de manera autónoma, sin ánimo de lucro, para conseguir y destinar recursos a la promoción social, a los derechos humanos, al desarrollo sustentable, al mejoramiento del medio ambiente, a la asistencia, a la filantropía y a la responsabilidad social en la solución de los problemas nacionales.

28. En ese periodo el Rector de la Universidad Iberoamericana era el Dr. Carlos Vigil Ávalos, quien en coordinación con el Centro Mexicano para la Filantropía, había fundado una cátedra sobre el Tercer Sector, coordinada por el Maestro Carlos Zarco Mera, adscrito a la Dirección de Investigación y Posgrado, coordinada a su vez por el maestro Jesús Luis García. La Universidad a través de estos profesores y un equipo de profesores de Derecho se comprometió con creatividad y decisión a las actividades especializadas para la elaboración y dilación de la propuesta de Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social.

Desde el principio se precisó también el papel que se demandaba al gobierno: se trataba de una ley de fomento, que facilitara, incentivara, otorgara prerrogativas, estimulara las actividades y la participación ciudadana solidaria y no lucrativa de gestión colectiva del bienestar social y del desarrollo. No se pedía una legislación de las figuras jurídicas, sino un fomento a la vida cívica social, por lo mismo se buscó simplificar la ley que en aspectos específicos solamente refiriera a otras leyes.

Se definirían muy bien las actividades, los requisitos y las responsabilidades de las OCS comprendidas en el ámbito de la ley, a fin de cerrar las posibilidades al oportunismo fiscal.

Con estos principios, a través de sesiones quincenales de discusión, comisiones de trabajo y consultas a especialistas, se fueron construyendo las definiciones básicas:

"Artículo 3°. Para los efectos de la presente ley, se entenderá:

I. Por organizaciones civiles, las personas morales de carácter privado, constituidas legalmente, que realicen acciones de bienestar y desarrollo social a que se refiere la presente ley, inspiradas en los principios y fines de la responsabilidad social, la solidaridad, la filantropía, la beneficencia y la asistencia.

II. Por acciones de bienestar y desarrollo social, aquellas actividades orientadas a lograr el avance general del conocimiento, la salud integral de la población, el desarrollo comunitario y sustentable y la promoción de las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Por salud integral, el estado de equilibrio biológico, psicológico y social, no sólo la carencia de enfermedad.

IV. Por desarrollo comunitario y sustentable, la preservación, mejoramiento y aprovechamiento racional del ambiente, la creación de condiciones sociales que favorezcan el desarrollo humano integral y, en general, aquellas actividades que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

V. Por promoción de las garantías individuales y sociales, las actividades que procuran su respeto y Observancia, la labor de defensa y promoción de los derechos humanos, la readaptación social y, en general, los apoyos para el ejercicio pleno de tales garantías."²⁹

29. Estos aspectos básicos se fueron afinando paulatinamente. Presenta-

Uno de los puntos de mayor debate fue siempre el referido al vínculo con el gobierno. Había claridad en las oposiciones que diferenciaban al sujeto de las actividades de la ley: no se trataba de organizaciones partidarias, ni religiosas, ni militares, ni sindicales, ni lucrativas. Ampliamente debatido fue el punto de no ser partidos ni organizaciones pre o para-partidarias, pero eso sí, se manifestó el derecho a hacer política ciudadana de bienestar social, política pública, promoción de los derechos constitucionales, de los derechos humanos, de mejores relaciones de los hombres con la naturaleza y el medio ambiente y de educar para la democracia. *Lo público no pertenece sólo al gobierno y a los partidos que luchan por el gobierno, lo público es también un espacio de ejercicio democrático del poder ciudadano. En muchos de estos campos se cuenta con experiencias exitosas y se tienen propuestas que pueden adquirir un carácter más general.* La promoción del bienestar, la política no partidaria y lo público son terrenos específicos constitutivos de la sociedad civil.

Pero tampoco se trataba de sustituir al gobierno, de que ahora una parte de la sociedad civil, con muy escasos recursos y posibilidades limitadas de acceso a programas de carácter multilateral, supiera las responsabilidades básicas de desarrollo y bienestar social que corresponden al gobierno en términos del artículo 25 constitucional. No se trataba de privatizar el desarrollo social sino de abrir espacios para la participación responsable de las organizaciones de la sociedad, espacios para aportar, proponer y vigilar una política pública que correspondiera al bienestar social y al interés público, pero ciertamente con una nueva definición de lo público como responsabilidad conjunta de gobierno y ciudadanía. No se trataba de hacer nuevas dependencias gubernamentales; por eso siempre se consideró como condición indispensable el respeto a la autonomía y a la no corporativización de la OCS, puesto que *la autonomía relativa aparecía como el rasgo característico de la sociedad civil*: las organizaciones existen a partir del artículo 9° constitucional y ya están regidas por el Código Civil.

Otro asunto importante estaba en la relación implícita entre gobierno y organizaciones civiles, en donde la principal demanda era el reconocimiento general, y la segunda, la relación con estímulos fiscales, como parte de los recursos públicos para el bie-

mos aquí la redacción del texto tal como aparece en la versión "6" de la ley presentada el 9 de octubre de 1995 en la *Propuesta de Proyecto de Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social*. Artículo 3°, pp. 20 y 21.

nestar social. La absoluta transparencia en el manejo de dichos recursos públicos sería una condición indispensable. Recibir recursos de ninguna manera quería decir ni manejo discrecional ni dependencia o subordinación, todo lo contrario, rendición clara de cuentas sobre prerrogativas. Por todo ello se acordó que el acta de constitución que pidiera la ley fuera semejante a las que ya tienen todas las asociaciones civiles existentes en el país: tomar un nombre, precisar nacionalidad de los asociados, domicilio, firma de asociados, denominación social, objeto irrenunciable, importe del patrimonio y aportaciones, duración, estatutos, nombramiento, funciones y facultades de los directivos, criterios de disolución, y una vez teniendo acta constitutiva, inscripción en el Registro Público de Organizaciones Civiles, quien asignaría, sin mayor requisito, el número de registro correspondiente. El trámite de registro no debía ser, en ningún caso, obstáculo a la realización de actividades.

El cumplimiento de su objeto social no lucrativo con carácter de irrevocabilidad, la no distribuibilidad de los remanentes de la organización entre sus socios, el someter al dominio público la contabilidad, la tendencia a la profesionalización de sus servicios y la abstención de realizar acciones de propaganda política partidista fueron los rasgos por los cuales las OCS son consideradas instituciones de "*interés público*"³⁰. Es a partir de estos rasgos constitutivos, profundos, identitarios, y no de casuística burocrática y discrecional, por lo que estas organizaciones demandaban un carácter de no contribuyentes al impuesto sobre la renta. En una de las consultas de la comisión con las OCS sobre el texto, se acordó destacar la importancia de incluir en el corpus legislativo, dentro de las prerrogativas planteadas, el derecho a la participación de las OCS en el diseño, operación, evaluación y seguimiento de políticas sociales, como una forma prepositiva privilegiada, para dar contenido a las relaciones entre organizaciones civiles y gobierno, y como una expresión del peso específico de esta parte de la sociedad civil, en torno a la responsabilidad de contribuir a formas democráticas de gobernabilidad.

Así con un trabajo constante, consultas a las organizaciones y asesorías de expertos, se fue conformando la exposición de motivos y el cuerpo de la iniciativa de ley, hasta decidir el nombre de *Pro*

puesta de Proyecto de Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social.

En esta segunda etapa, de 1994 a 1997, las redes de organizaciones que formularon la propuesta distribuyeron más de 10 mil ejemplares de la misma; realizaron consultas con más de tres mil fundaciones, asociaciones, sociedades civiles e instituciones de asistencia privada; hicieron llegar la propuesta a todos los secretarios de Estado, gobernadores, senadores y diputados federales; impulsaron y participaron en reuniones en 20 estados acerca del marco legal para las actividades de bienestar y desarrollo social; cabildaron con dirigentes del PAN, PT, PR1 y PRD; dialogaron con varias secretarías de Estado y con varios gobernadores; y participaron en el proceso de la Consulta de Participación Ciudadana organizado por la Cámara de Diputados.

4.3. Resistencias gubernamentales, ley y cabildeo intenso

No obstante que en los cinco foros regionales de Consulta realizados en 1996 y 1997, la propuesta más acabada y completamente respaldada fue la "Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social", la aprobación de la ley siguió detenida, fundamentalmente desde la secretaría de la presidencia.

Se continuó el diálogo con la Comisión de Participación Ciudadana de la nueva legislatura,³¹ con algunos miembros del Senado, así como con altos funcionarios del Poder Ejecutivo; sin embargo, el diálogo siempre se dio en un marco estrecho y difícil de modificar. Por lo que las organizaciones civiles decidieron retomar su redacción inicial y complementarla con las observaciones que a lo largo del proceso de consulta recibieron, tanto de las organizaciones de todo el país, como de legisladores, partidos políticos y funcionarios del Poder Ejecutivo.

Este trabajo de reelaboración se realizó además con el apoyo de constitucionalistas, especialistas en desarrollo social así como en técnica legislativa. El resultado fue un texto más claro y preciso, y en general, más acabado. La redacción final logró los consensos con algunos parlamentarios claves para la discusión y la eventual aprobación en la Cámara. El nuevo texto fue presentado el 24 de noviembre de 1988 a todas las

30. Para profundizar en la importancia y el contenido del concepto de "interés público", puede consultarse la investigación realizada para la Comisión para la iniciativa de ley por el abogado constitucionalista Alberto SALDAÑA HARLOW.

31. Al término de 1997, los diputados de la nueva legislatura se encontraron prácticamente sin archivo de los trabajos realizados. También la Universidad Iberoamericana se retiró del colectivo que había elaborado la ley debido a los vínculos del nuevo rector Enrique GONZÁLEZ TORRES con Víctor GARCÍA LIZAMA y la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal.

fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados, en especial a las Comisiones de Participación Ciudadana, de Gobernación y Puntos Constitucionales y a la de Desarrollo Social, iniciando una intensa labor de cabildeo con diputados, en el Senado, con los partidos políticos, así como con funcionarios del Poder Ejecutivo, principalmente de la Secretaría de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación y de la Oficina de la Presidencia.

En 1998, con la participación de Sedesol, de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda, nuevamente se dio a conocer la iniciativa de ley modificada en una segunda etapa de consultas, cabildeos y discusiones. El proceso llevó a acordar algunos cambios a la propuesta que se tituló: *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles*.

Simultáneamente se organizó la difusión del nuevo texto entre las organizaciones civiles del país, a través de Foros Regionales con sede en las Ciudades de Oaxaca, Xalapa, Tijuana, León, Tampico, ciudad Obregón, Distrito Federal, Toluca, Puebla, Cuernavaca, Torreón y Chihuahua. En los foros se constató que la propuesta, al haber sido construida con la participación plural de organizaciones locales, responde en lo general a los planteamientos más sentidos de la sociedad civil organizada. Se calificó el marco jurídico propuesto como avanzado y más atractivo que el que rige a la asistencia privada en los distintos estados, puesto que efectivamente revierte la relación con los gobiernos, en la medida en que permite entablar una relación más sana y corresponsable de parte de la sociedad.

5. A modo de conclusión: la sociedad que subyace en la propuesta de ley

Algunos de los problemas que aparecen en el camino de aprobación de esta ley, frente a la que ha opinado toda la sociedad civil y política,⁵² tienen que ver con puntos de vista, propuestas, proyectos y

formas de intervención social, referidas al tipo de sociedad por la que se trabaja cotidianamente.

El debate sobre la representatividad de las OCS implica elucidar si la *forma-partido* de organización es el único modelo al que pueden aspirar las organizaciones civiles, teniendo que abarcar la totalidad social y contar con planteamientos para todo. Esto significaría pedir prestada la forma-partido, la forma de representación partidaria, para acceder al poder y al gobierno, es decir, hacerse semejante a un partido. Pero las OCS, aunque están relacionadas con la totalidad, son formas de participación civil que son esencialmente parte, preocupadas por las demandas sociales, por la vida cotidiana, por formas propias de convivencia, por la transparencia, menos competitivas, signadas por la solidaridad comunitaria y no centralmente por la disputa del poder electoral, surgen desde otra imaginación social, desde otra ética política. El gobierno y algunos partidos quisieran reducir la identidad profunda de las organizaciones civiles a formas de representación partidaria para institucionalizarlas y así controlarlas. La lucha es por instituir nuevas acciones y relaciones sociales democráticas y, a la vez, por institucionalizar y transformar en ley dichas prácticas, para que tengan existencia legal y puedan generalizarse como formas sociales "reconocidas" de actuar en sociedad y conformar contrapesos sociales. De hecho, se están expresando y articulando nuevas formas de acción social que requieren un nuevo tratamiento, se trata de abrir perspectivas, espacios de autogestión, de mayor autonomía civil, de emergencia social, que contribuyan a dar la puntilla a un Estado autoritario y a instituir formas más democráticas y respetuosas de las diferencias en el quehacer cotidiano del gobierno. Lo que está en juego en la batalla por la ley es que actividades ciudadanas lícitas, de promoción del desarrollo, de responsabilidad ciudadana, totalmente legítimas y socialmente reconocidas se vuelvan patrimonio público, trastocando prácticas de desprecio del quehacer cívico responsable, solamente por no estar controlado y prescrito por el gobierno o por las formas partidarias. La batalla afirmativa se opone a que los ciudadanos requieran de la tutela gubernamental omnipresente en la asistencia privada o en encuadres partidarios forzosos para desarrollar su actividad cotidiana, para ser y actuar, simplemente.

Sin duda, la apuesta principal, que está implícita en la reforma de la ley, es el derecho a actuar como ciudadano sin controles corporativos, el derecho a la autonomía, el derecho a ser origen de su propia ley y de su propio comportamiento. En medio de un mar de concepciones, argumentos y prácticas di-

⁵² La trayectoria que ha tenido la iniciativa de Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social a lo largo de más de cinco años ha implicado, quizá como ninguna otra propuesta de ley, el punto de vista de todas las secretarías de Estado, de todos los partidos políticos, de foros en los que han participado representantes y organizaciones civiles de todos los estados del país. ¿Cuántas leyes son sometidas a tan riguroso aparato de consulta y opinión?, ¿por qué todos se sienten con derecho a opinar y a vetar una ley que nace de la experiencia de las organizaciones civiles? Si así se consultaran todas las leyes no existiría hoy la actual ley bancaria ni muchísimas otras que han pasado sin la más mínima consulta o discusión.

símbolas, el choque frontal es entre la acostumbrada y ritual supeditación corporativa y las tendencias a la autonomía y a regirse por criterios propios.

A través de la formalización positiva que representa la ley, se busca el reconocimiento público y la legitimación jurídica de concepciones y prácticas sociales diversas, referidas a variadas demandas, cargadas de diferente significación, instituyentes y/o institucionalizantes, legitimando prácticas sociales que ya se realizan y que buscan elevar a nivel de política pública un conjunto de experiencias previamente validadas por amplios sectores de la sociedad. Está en juego el lugar, la tarea, la identidad de sujetos colectivos específicos y el reconocimiento de su modo de intervención en la sociedad

mexicana. En la historia reciente, el gobierno mexicano solía definir, "fijar", prácticas y concepciones socialmente válidas e inválidas, lícitas e ilícitas, calificar y descalificar, reconocer y desconocer prácticas y alternativas, escuchando poco los intereses sociales de las grandes mayorías.

La lucha por esta ley se realiza en el contexto de la batalla entre un país que agoniza y otro que no acaba de nacer, entre la vieja herencia autoritaria del corporativismo presidencialista aunado al control social del partido de Estado, y los movimientos sociales, ciudadanos e indígenas, que se van constituyendo como nuevos sujetos de la historia nacional y que pugnan por instituir nuevas prácticas y nuevas perspectivas nacionales.