

Organismos civiles y elaboración de políticas públicas

Pedro H. Moreno S.*

I ntroducción

La irrupción amplia y decidida de los organismos civiles en el espacio público ha provocado diversas reacciones y actitudes en los ambientes gubernamentales, académicos y sociales en general. En el caso de México, en los marcos de la actual reforma del Estado impulsada por distintos actores sociales y políticos y el proceso de cambio político que se vive, se ha gestado un amplio debate en torno al papel de los organismos civiles en

* Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

relación con cuestiones como la democratización política y la transformación de la gestión pública.

En este contexto, pueden señalarse como hechos destacados la creación de redes o coaliciones de asociaciones civiles, como es el caso de *Convergencia* creada en 1990 y que agrupa a 130 organismos; la presencia pública de estos actores en foros y consultas convocadas por ellos mismos, por instancias académicas o comisiones legislativas para analizar y debatir sobre una diversidad de materias de carácter político, económico, social y cultural y la inclusión en el plan nacional zedillista de un capítulo específico que da cuenta de los perfiles —desde la perspectiva gubernamental— que ha adquirido el fenómeno "de multiplicación de los espacios de participación que la ciudadanía reclama para sí",¹ y en el que se anuncia la necesidad de establecer "un nuevo marco regulatorio que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles",² entre otros.

Sin duda se puede señalar que el detonante del crecimiento y la actividad de estos organismos ha sido la lucha por la defensa y promoción de los derechos civiles y políticos, posteriormente se fueron involucrando en cuestiones relativas a la gestión de proyectos sociales, visto su desarrollo desde una perspectiva contemporánea y mexicana, dados los déficit que en materia de derechos civiles y políticos padecemos. Tradicionalmente las organizaciones voluntarias o sociales se ocuparon de tareas de asistencia o beneficencia social, es decir, tuvieron sobre todo un carácter filantrópico pero desde el ámbito de lo privado, sin proponerse proyectarlas hacia la esfera de lo público.

En todo caso, lo que sí parece más claro es su relativa reciente decisión —en el caso de México, al menos— por participar e influir en los problemas públicos de todo tipo desde una perspectiva ciudadana, es decir actuar desde la esfera de lo privado para intervenir en lo público.³ Intentando trascender la idea dicotómica de lo público y lo privado y comprendiendo que hoy se presenta, más que una polarización, una creciente interpenetración de ambos espacios: se publicita lo privado y privatiza lo público.⁴ Así como los organismos civiles han incursionado desde su interés privado y particular primigenio en el ámbito de lo público, así el gobierno también —a escala planetaria— se ha vuelto "cada vez más público-privado, más público social, sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social y público".⁵ En este sentido, la acción pública no es necesariamente acción gubernamental —en la historia de nuestra

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.

² *Ibid.*, pp.66-69.

³ Rubem Fernandes. *Privado aunque público*, Rio de Janeiro, Civicus, 1994. p. 7.

⁴ Pedro Moreno. "Política y políticas: hacia la compenetración de lo público y lo privado", Ponencia presentada al Ciclo Inaugural de la Maestría en Políticas Públicas, UAM-X, México 1994.

⁵ Luis Aguilar. *El estudio de las políticas públicas, Estudio Introductorio*, México, M.A.Porrúa, 1992, p.32.

administración pública penosamente se encuentran programas verdaderamente públicos— sino acciones y omisiones, "administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema (público), pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema".⁶

En el caso de México, las organizaciones civiles han contribuido a profundizar la democratización tanto social como política, pues como ya se apuntó arriba, su nivel de agregación y organicidad actual se explica en buena parte por su interés en tareas cívicas y sociales cotidianas en dos niveles: a) el involucramiento de los ciudadanos y de sus organizaciones en los asuntos públicos y b) la contribución en el perfeccionamiento del mecanismo para elegir gobernantes; de este modo se han venido configurando como un referente novedoso de la dinámica pública en la actual transición mexicana.

Sin embargo, también surgen interrogantes críticas sobre el papel de tales organismos en los distintos ámbitos de la vida nacional. En primer término, hay que intentar definir a los organismos civiles: se trata de entidades de tipo voluntario, intermedias —en el sentido de que participan de los ámbitos tanto privados como públicos— y de tamaño más bien pequeño, no jerarquizadas y que conforman redes sumamente laxas por lo que es difícil reclamarles responsabilidades sociales y políticas en su desempeño. En parte, lo anterior se explica por la atomicidad e informalidad que exhiben, y por la insuficiencia de un marco jurídico regulatorio que las reconozca como entidades públicas, sobre todo en el caso de México. Otro aspecto del problema descansa en el hecho de que algunas de ellas han optado por la ruta de desafiar y competir con el sistema de partidos sin estar constituidas como tales,⁷ lo que les ha merecido críticas en el sentido de que los organismos civiles al criticar y participar⁸ activamente en el ámbito público no se exponen al escrutinio de las urnas, por lo que no se les puede evaluar por la ciudadanía y así se ubican en una "cómoda" posición de exigir, actuar sin rendir cuentas.

Esta discusión se vincula con la reflexión más general propuesta por Starr,⁹ en el marco de la discusión sobre el significado de la privatización a través de "dar poder a la comunidad" habilitando a las organizaciones voluntarias como proveedoras de servicios sociales, como algunos han propuesto.¹⁰ Sin embargo —advierte Starr— esta tarea debe apoyarse con fondos

⁶ *ibid.*

⁷ Mauricio Merino. "La (ausencia de) responsabilidad política", *La Jomada*, 20 de junio de 1996, p. 9.

⁸ *Ibid.*

⁹ P. Starr. "El significado de privatización", en S. Kamerman y Kahn A. J., *La privatización del Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 49.

¹⁰ Berger y Neuhaus por ejemplo, citados por Starr, rechazan "una visión estrechamente individualista de la motivación humana. En realidad critican al liberalismo precisamente por defender los derechos individuales por encima de los derechos de los grupos sociales para afirmar sus propios valores". *Ibid.*

públicos y mantener una permanente regulación gubernamental, pues existe el riesgo de que las organizaciones no lucrativas se transformen en comerciales por la búsqueda de capitales privados para su sobrevivencia. Sin embargo, la creencia de que el Estado liberal tiende a socavar a aquéllas, no es tan verdadera pues:

La historia de la prestación social en Estados Unidos no revela, en realidad, un desprecio a las virtudes de las instituciones voluntarias. Salamon (1986) indica que la expansión del gasto social en Estados Unidos durante el siglo XX ha sido en gran parte un aumento en lo que él llama gobierno de 'ercer partido' (los terceros partidos incluyen el gobierno local así como las agencias privadas no lucrativas).

En todo caso, las organizaciones voluntarias pueden ser complementarias a la acción del gobierno y de los partidos políticos. Respecto del primero, como alternativa a la burocratización de los servicios sociales y a la demanda ciudadana de mayor participación. En relación con los segundos, por una elemental división del trabajo social y para decirlo funcionalmente: los partidos tienen como misión básica la representación de intereses sobre todo políticos y su objetivo es la toma del poder político, por supuesto recogiendo demandas, reelaborándolas y solicitando adhesión a propuestas programáticas, pero no pueden sistemáticamente dedicarse a administrar servicios sociales, cuestión para la que son más aptos los organismos civiles.

Hay que dejar asentado de partida, la gran experiencia que las organizaciones no gubernamentales han reunido en la gestión pública, en el caso de México sobre todo a partir de los años ochenta, y algunas de ellas con trayectorias de más de treinta años. Sin embargo, todavía no hay un recuento y una explicación suficientes y rigurosas acerca de los alcances y los límites de estas experiencias. Menos aún análisis con una perspectiva amplia sobre lo que algunos autores han denominado los procesos de "institucionalización del enfoque de género",¹¹ o en este caso, del proceso de institucionalización de la participación de los organismos civiles en la elaboración de políticas públicas. Es decir, los procesos de legitimación social y política que explican y han permitido la constitución de los organismos civiles como actores relevantes en el ámbito público.

En este trabajo no nos proponemos hacer ni lo uno ni lo otro, sino intentar aportar algunos elementos de reflexión sobre el papel que pueden jugar los organismos civiles como uno de los actores cruciales en estos momentos de transición política y social —por llamarlos de algún modo—, en la elaboración de políticas públicas. Lo anterior se justifica porque las políticas públicas como procesos sociales vivos propician la constitución de arenas de conflicto y acuerdo

¹¹ Sonia Montano. "Interlocución con el Estado: participación en el diseño y ejecución de las políticas públicas", México, *Revista Fem*, Año 20, No. 1158, mayo de 1996, p. 7.

entre distintas fuerzas sociales y políticas—suponiendo que el sistema se dirige hacia escenarios de mayor liberalización política de manera más permanente— aunque con menor rapidez y amplitud que las revoluciones que orientan el rumbo de una comunidad política en ocasiones hasta en el mediano plazo.

Los organismos civiles como actores de las políticas públicas

De partida, es necesario reconocer la naturaleza actual de los organismos civiles en México. Al decir de Canto,¹² han ocurrido tres desplazamientos principales que han afectado al universo —en distinto grado— de los organismos civiles, estos son: 1) transitar de la atención de proyectos específicos a la elaboración de políticas públicas con un enfoque más integral, con el propósito de influir en el bienestar general; 2) de la dependencia casi exclusiva del financiamiento privado a la búsqueda de fondos de origen público y 3) de la escasa programación para intentar ejercicios de planeación que permitan reunir y dotar de una racionalidad más consistente y de naturaleza más propia a una multitud de proyectos dispersos e inconexos entre sí.

También se ha transitado de una posición antigubernamental a ultranza al intento por establecer vínculos más propositivos y de complementariedad, sin abdicar por supuesto de sus tradicionales posiciones políticas, sociales y culturales críticas. Aquí se ubica la discusión entre lo "micro", ámbito natural de las iniciativas ciudadanas, con lo "macro" de las intervenciones gubernamentales y su oposición o vinculación para que prosperen aquéllas.¹³

En esta línea de continuidad entre los dos polos que representan lo público y lo privado se ha argumentado que los organismos civiles potencialmente son capaces de re proyectar el interés público¹⁴ o de propiciar una reconceptualización de lo público. Puesto que reúnen una serie de condiciones y características que los convierten en actores particularmente capaces, a partir de la expresión primigenia de intereses privados para dotar a éstos de una dimensión pública. Estas características son entre otras las de la centralidad que ocupa la persona y el ser social, la cooperación y la solidaridad que les proporciona una amplia autonomía y la capacidad organizativa y de representación de intereses que exhiben.¹⁵

Manuel Canto. "Los referentes teóricos para el análisis de la participación de los Organismos Civiles en las funciones públicas, Seminario: Los Organismos Civiles en la Transición", UAM-X, Convergencia de Organismos Civiles y Foro de Apoyo Mutuo, 16 y 17 de abril de 1996.

¹³ R. Femandes. Op. c/i., p. 83.

¹⁴ Luis Aguilar. Participación en el Seminario: "Los Organismos Civiles en la Transición", abril de 1996.

¹⁵ *Ibid.*

Se habla entonces de cuáles podrían ser las finalidades o las misiones de las organizaciones no gubernamentales y se plantea en una sola expresión como la agregación de intereses ciudadanos en beneficio del desarrollo social. La premisa de esta formulación es la de que los organismos civiles son instrumentos capaces de generar riqueza social, en el sentido de que defienden, promocionan y recrean derechos y valores sociales, y comunitarios.¹⁶

Por otro lado, los problemas más comunes a los que se enfrentan los organismos civiles se ubican en el nivel más general y en uno más específico. En el primer caso, sin duda el principal es el de la estratificación producto de la diversidad en su desarrollo.¹⁷

Así encontramos organismos que gravitan en la órbita gubernamental, definidos como "paragubernamentales", que se han desarrollado muy cerca del gobierno no importando el tipo de proyecto político que enarbolan y que limita sus capacidades de autonomía, innovación y contribución a las tareas públicas desde una perspectiva más amplia y por qué no ciudadana. Otro tipo de organismos civiles es el de "de asesoría" que por el grado de especialización alcanzado han destacado en su pericia técnica; ello les ha permitido disponer de recursos para su sobrevivencia y mantener su autonomía, pero postergando y desplazando sus fines y proyectos más genuinos; por último se encuentran los organismos civiles "marginales", los que son mayoría, pero dispersos¹⁸ y padeciendo en extremo las carencias de medios tanto financieros como técnicos, con dosis buenas de mística civil pero sin una perspectiva clara capaz de cristalizarla en avances en el bienestar y desarrollo colectivos.

Entre los problemas específicos, sobresalen los definanciamiento, gestión, estructura, capacidad de dirección, formación de recursos humanos, lealtades y misiones u objetivos. Estos como es obvio —dada la heterogeneidad presente en el sector— afectan de manera y grado distintos a las organizaciones no gubernamentales.

Ante este panorama complejo que exhibe el tercer sector sobre todo en nuestro país, se requiere lanzar propuestas que permitan remontar este conjunto de problemas. Una primera idea es que la acción con un sentido cada vez más público, a partir de la reflexión permanente, puede hacer que los organismos civiles vayan resolviendo sus propios problemas. El lugar estratégico para desplegar el potencial "productivo" que poseen es naturalmente el conjunto de decisiones y acciones contenidas en la política social, puesto que por definición se trata de entidades sin fines de lucro y dispuestas para la generación de riqueza social, como ya se mencionó.

¹⁶ P. Starr. *Op. cit.*, p. 49.

¹⁷ G. Salazar. "Los referentes teóricos para el análisis de la participación de los Organismos Civiles en las funciones públicas", en el seminario: "Los organismos civiles en la transición", abril de 1996.

¹⁸ *Ibid.*

Para tomar esta posición y lograr su consolidación, los organismos civiles deben estar convencidos que la acción pública es valiosa como mecanismo de gobierno, es decir, hoy en día se gobierna —sobre todo— desde las políticas. Pero existen al menos dos concepciones opuestas acerca de la elaboración de las políticas¹⁹ que tendrían que ser consideradas para desarrollar su actividad; éstas implican modalidades distintas de gobierno también. Una pone en el centro la idea del imperio de la ley:

...podría seguir más bien los modelos formales y legales del proceso y suponer que la política pública sería y debería desarrollarse mediante acciones legislativas (...) El público se involucraría principalmente a través del proceso electoral y quizá mediante el cabildeo con los legisladores, pero este involucramiento sería en gran parte indirecto y ocurriría más bien al principio del proceso.

Y la otra, en la negociación:

...supondría que la puesta en práctica debería estar en función de los deseos y capacidades de los niveles inferiores del gobierno y de sus clientes. Supondría, además, que todo el proceso de la política pública debería organizarse para reflejar de manera más directa las demandas de lo que constituye 'la arena' de elaboración de políticas, así como los deseos de las masas.

Parecería obvio cuál de estas concepciones preferirían las organizaciones no gubernamentales, sin embargo, si bien son analíticamente extremas, mantienen vasos comunicantes donde las limitaciones de una son compensadas por ventajas de la otra y viceversa.

En el caso de un régimen político autoritario como el mexicano, el diseño de la política generalmente se presenta de acuerdo al patrón de negociación, ya sea conforme a una lógica corporativista y en pocas zonas—ahora— neocorporativista. Sin embargo debido al consenso político muy débil y a la alta posibilidad de socavar" ...por cualquier variación en la ejecución..." el proceso, se requiere de una perspectiva legalista y uniforme para su implementación.

Otro conjunto de ideas a considerar se refieren a la capacidad de autogobierno de las redes y de cada uno de los organismos civiles. La central sería la de procurar establecer las condiciones más adecuadas para hacer lo que cada quien se propone, pero aprovechar las ventajas de la integración a ciertos niveles.

¹⁹ Guy Peters. "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. IV, No. 2, México, CIDE, segundo semestre de 1995, pp. 259 y 260.

La idea de un "federalismo ciudadano" pareciera plausible para al menos iniciar una reflexión sobre las vías para lograr una cierta integración de los estratos incomunicados que hoy son una realidad entre los organismos civiles. Desde cierta perspectiva la situación prevaleciente es casi ideal, pues reflejaría los distintos grados de responsabilidad que la ciudadanía ha asumido para su propio desarrollo, pero a la larga significa el regreso a la masa informe y presa de caudillajes o en el mejor de los casos de un sistema "democrático", ritualizado y elitista.

Un federalismo ciudadano contaría de partida para su desarrollo con algunas de las condiciones que hoy se plantean como casi inalcanzables para sistemas políticos presidencialistas y centralizados para cumplir con algo que tienen como norma pero no practican.²⁰ Esto es, desconcentración y descentralización de recursos y decisiones, oportunidad para atender demandas de carácter local, flexibilidad en la actuación y mística en el servicio comunitario, desarrollo de recursos humanos y capacidades a nivel local y otras.

Existen hoy relaciones entre distintos niveles de agregación de organismos civiles, entre redes locales y nacionales, redes mundiales y nacionales, y entre organismos entre sí. Estas relaciones no son en su mayoría de carácter jerárquico sino sobre todo horizontal y cooperativo. Para la coordinación de estos esfuerzos tendentes a vincular esta desintegración "natural" de las organizaciones civiles es útil pensar al conjunto como un sistema, donde las interdependencias son susceptibles de ser aprovechadas y no sólo motivos de fricciones. El concepto de "gerencia inter reticular" que se propone podría asumirse como la instancia de autogobierno que permita el disponer de las condiciones más adecuadas para hacer lo que cada red y organización se propongan, sin dejar de lado los beneficios indudables de la sinergia resultante del sistema.

La intervención de los organismos civiles en la elaboración de las políticas públicas

Desde luego que seguir el esquema del proceso de las políticas públicas permite ordenar la exposición, pero el involucramiento de los organismos civiles puede y debe ir más allá del mismo. Esto significa que además del conocimiento que se adquiera sobre las concepciones diversas de la acción y decisión públicas, sería harto interesante realizar una revisión y una reformulación de éstas desde la perspectiva de los organismos civiles.

Myriam Cardozo, Sergio Martínez y Pedro Moreno. "La evaluación crítica de los mecanismos de coordinación e instrumentos administrativos de las relaciones intergubernamentales en México", en *El Federalismo en México, Nexos*, 1996 (en prensa).

Durante la gestación de una política se presenta la oportunidad de un espacio político de interacción entre la sociedad y el gobierno. Los gobiernos en general son poco permeables a esta participación social en la consideración de los asuntos públicos y se vuelve entonces crucial la intervención de las organizaciones civiles tanto en la creación de puntos en disputa como en la definición que se les dé a los problemas públicos, una vez que las necesidades e intereses sociales se proyectaron al espacio público. En ese tránsito, también es decisiva la movilización social y en particular la que logren los organismos civiles. Un aspecto más, el más importante, es el de la contribución que pueden hacer a la formación de la agenda de una comunidad política. Este espacio institucional "...prescribe el rango de intereses legítimos de la sociedad y (permite) prescribir esos problemas que demandarán la atención activa de aquellos que tomarán las decisiones políticas".²¹

La etapa de la formulación, por su parte, se identifica más con la decisión. Se trata de un ejercicio más técnico que político, aunque desde una perspectiva incrementalista se dan ambos elementos pero desde una posición parcial o "partidista". Conviene más este último punto de vista por los propósitos que persigue este trabajo de intentar mostrar, utilizando las nociones tradicionales del análisis de políticas, las posibilidades de intervención de los organismos civiles en la elaboración de aquéllas.

Así, las alternativas de resolución de un problema no son las mejores o "las menos peores" y por tanto únicas, sino las satisfactorias para una comunidad cada vez más heterogénea, y pertinentes para el tipo de impactos que produce aquél. Está presente también la oportunidad de participar en la definición del problema, aunque este momento se ubica lógicamente antes de la exploración de las alternativas, trascendiendo una visión socorrida desde el gobierno de señalar sólo "epifenómenos" y no buscar causas más profundas que ocasionan el problema. Una explicación de tal comportamiento se encuentra en la concepción estrecha que se postula del papel del gobierno, sobre todo en el ámbito del desarrollo social.

El diseño del programa o proyecto específico para la intervención es un espacio donde los organismos civiles reúnen una gran experiencia, aunque muchas veces no sistematizada ni transmisible. Para éstas y otras tareas debiera echarse mano del concepto propuesto líneas arriba de gerencia interreticular. La parte del diseño relacionada con la implementación es sin duda la más justificada para incluir la participación de actores civiles, ya que hoy existe un amplio consenso entre los estudiosos de las políticas públicas sociales en el sentido de que el financiamiento debe ser con fondos públicos, mientras la producción y provisión, si es posible asegurar calidad y oportunidad, debe realizarse a través de entidades como los organismos civiles. Inclusive un motivo más para prever la injerencia de estos en la implementación es el

económico, ya que carecen de estructuras permanentes amplias que son las que acarrearán los altos costos fijos, incluidos los de seguridad social del personal.

La implementación es la etapa más compleja del proceso pues se intenta transformar los objetivos de la política en resultados o impactos percibidos por los destinatarios. La presencia ineludible de una pluralidad de actores también abona a la complejidad. Existe además suficiente evidencia de las dificultades que se presentan para una implementación ya no exitosa sino satisfactoria en organizaciones tradicionales, sean públicas o privadas.

Es por eso que los organismos civiles están naturalmente capacitados para la implementación porque están conformados por estructuras básicas de tipo matricial, no jerarquizadas y donde se privilegia las redes de comunicación y se busca implacablemente el consenso entre los miembros, pues se trata de pertenencias voluntarias.

Por supuesto, que por las mismas razones que se pueden presentar riesgos, esta laxitud y la imposibilidad de la coerción para obtener respuestas o trabajo para la organización, o lo limitado de los estímulos que se pueden reducir a lo simbólico, en la mayor parte de los casos podrán llevar al fracaso la ejecución de los proyectos. Los mecanismos de control, característicos de esta etapa, parecieran difíciles de establecer en una organización donde la confianza es casi una premisa constitucional. Es pertinente reflexionar entonces sobre el asunto de la profesionalización de cuadros en las organizaciones civiles.

La evaluación es otra etapa a destacar en la elaboración de las políticas públicas, pues se intenta establecer un juicio o un balance acerca de las supuestas bondades del programa después de terminado un ciclo o de manera definitiva. La ventaja de los organismos civiles es que no forman parte de los poderes burocráticos establecidos, por lo que pueden ser factores de contrapeso y equilibrio. Además, al ser portadores de valores comunitarios y ciudadanos pueden contribuir a la construcción de una nueva moralidad pública, asegurando transparencia no sólo en relación a los recursos públicos sino también a los procedimientos y medios de gestión que generalmente están cubiertos de misterio y secreto.

En relación a las metodologías para la evaluación, los organismos civiles están capacitados para poner en práctica aquellas que permiten la participación social amplia. Ello puede dar lugar a reformulaciones de las políticas más cercanas de las necesidades y el sentir sociales.

A diferencia del gobierno, las organizaciones civiles conservan una memoria histórica y al formar parte consustancial de la sociedad viven la evolución de los problemas y perciben de manera bastante nítida los efectos de las diversas "soluciones" ensayadas, por lo que de manera relativamente fácil pueden plantear la continuidad de la política o su terminación.

A manera de conclusión

Los organismos civiles pueden y deben ser actores relevantes de las políticas públicas sociales. Se trata de entidades cuyo objetivo principal es la generación de riqueza social.

En el marco de la actual reforma del Estado en México, su contribución puede ser sin duda valiosa pues al operar inmersos en la sociedad civil aportan a la renovación de la gestión pública y a la democratización política, al llevar a la dimensión de lo público intereses primigeniamente privados.

La perspectiva de su actuación no debe ser de suplantación o competencia con el Estado o los partidos políticos sino de complementariedad, pues no se puede prescindir de la acción estatal sobre todo en momentos en que se impulsa desde diversos ángulos su retraimiento.

La intervención de los organismos civiles en la elaboración de las políticas públicas debe trascender los marcos estrechos del proceso institucionalizado de las mismas, y replantearse muchos de los conceptos y prácticas en uso desde la perspectiva de la sociedad civil. Importa mucho que se parta de una conceptualización clara y asumida de la política pública como un proceso social que se construye a partir de una multiplicidad de actores para definir una cuestión o asunto de interés público y que requiere de la atención e intervención estatal y social para intentar resolverlo.

En perspectiva, los organismos civiles son portadores de valores humanos y civiles que expresan proyectos de sociedad donde la solidaridad sea el vehículo para alcanzar mejores estadios de bienestar.