

Participación de las organizaciones de la sociedad civil en asuntos públicos en México

MARÍA ISABEL VERDUZCO

Numerosos estudios buscan explicar la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en áreas de políticas públicas a partir de la reconfiguración del asociacionismo y su mayor presencia en la escena pública. En este artículo se explica el alcance del esquema gubernamental de participación ciudadana en su intento por responder a la demanda de estos actores de participar en procesos decisorios. El análisis se basa en investigaciones propias y experiencia de trabajo de incidencia en estas organizaciones, así como en estudios sobre el tema desarrollados en su mayoría de 1995 a 2015. A pesar de haber transitado a la democracia, el gobierno mexicano no ha enfrentado el desafío de crear un entorno propicio para la participación de actores colectivos en asuntos públicos.

PALABRAS CLAVE: organizaciones de la sociedad civil, incidencia, políticas públicas, asociacionismo, participación ciudadana

Participation of Civil Society Organizations in Public Affairs in Mexico

Numerous studies seek to explain how civil society organizations have managed to influence various areas of public policies since the reconfiguration of associationism and its broader presence in the public scene. This article explains the reach of the governmental scheme for civil participation as an attempt to respond to the demand of these new actor to be part of decision-making processes. The analysis is based on my own research and experience of advocacy within civil society organizations, as well as on a wide collection of studies on the subject, mainly carried out from 1995 to 2015. Despite the transition to democracy, the Mexican government has not faced the challenge of creating a conducive environment for the participation of collective actors in public affairs.

MARÍA ISABEL VERDUZCO
Universidad ORT México,
Ciudad de México, México
marisaverduzco@gmail.com

KEYWORDS: civil society organizations, advocacy, public policies, associationism, citizen participation

Introducción

El fenómeno llamado “resurgimiento” o “resurrección” de la sociedad civil (SC) tuvo un papel crucial en los procesos de transición a la democracia en países de Latinoamérica y Europa del Este (O’Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986: 124; Olvera, 1999: 11). En México, desde la fase de liberalización democrática, fueron relevantes las movilizaciones de varios grupos sociales que impulsaron cambios orientados a la transición. Como en otros países, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) jugaron un papel particular.

Las organizaciones de la sociedad civil: nuevos actores

El uso del concepto de organizaciones de la sociedad civil ha sido difuso, debido a la complejidad del fenómeno de asociacionismo, en referencia a las formas que adopta la sociedad civil cuando se organiza para defender intereses comunes, que es heterogéneo y plural, y su configuración varía según la historia y situación de cada país. En Latinoamérica, donde la ciudadanía había permanecido opacada en la vida pública y las organizaciones sociales corporativizadas o censuradas, la reorganización del asociacionismo siguió patrones particulares: i) rápido incremento del número de organizaciones civiles, en contraste con la poca densidad asociativa en regímenes autoritarios; ii) pluralización de la acción colectiva con nuevos actores y temas que rompieron el modelo homogeneizador, en la que predominaban movimientos sociales, por lo general controlados por la estructura estatal, y iii) cambio en la percepción de los actores sobre sus propias acciones, que a diferencia de los actores tradicionales no buscan incorporarse al Estado (Avritzer, 1999: 310).

Para conceptualizar el fenómeno fue necesario recuperar y reconfigurar el concepto de sociedad civil, utilizado de maneras diversas a lo largo de la historia por la filosofía política, y después distinguir a las llamadas OSC. Por sus características



MOVIMIENTO POR NUESTROS DESAPARECIDOS EN MÉXICO ▶ Reunión entre un cuerpo de diplomáticos y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la búsqueda de las víctimas de desaparición forzada en nuestro país, Ciudad de México, 21 de septiembre de 2016.

primarias, este término se refiere en la actualidad a agrupaciones constituidas de manera voluntaria, sin fines de lucro, proselitismo político-electoral ni religioso, e independientes del Estado y el mercado. Coincido con Alberto Olvera (1999) en que el término, proveniente de la sociología crítica, a diferencia de otros utilizados en México,¹ define con mayor precisión sus características porque: i) reconoce la pluralidad y heterogeneidad de su constitución, y al mismo tiempo le otorga relativa articulación y coherencia al asociacionismo; ii) explica la SC como una expresión compleja de la acción colectiva conformada por asociaciones y movimientos sociales, y

iii) destaca el papel de las organizaciones en la movilización de intereses, la formación y apoyo a la organización social, la creación de opinión pública, la influencia directa de políticas y las labores de control del Estado (Bonamusa y Villar, 1998: 10), lo que

1 Los términos “tercer sector” o “sector no lucrativo”, de amplio uso en México, apuntan a cualidades propias de países desarrollados o con más rasgos democráticos —como la existencia mayoritaria de organizaciones formales, con mayor nivel de organización— y cierta homogeneidad en la composición del conjunto, con predominio de organizaciones que prestan servicios educativos, de salud, recreativos, culturales, etc. Véase Bonamusa y Villar (1998).

refleja su función de poner límites al Estado en los sistemas democráticos.²

A partir de la década de 1990, en un contexto de liberalización política, el asociacionismo mexicano, fuertemente marcado por el corporativismo de varios sectores y una amplia presencia de organizaciones vinculadas a la Iglesia católica, dedicadas a la asistencia privada,³ se reconfiguró y comenzó a consolidarse un grupo de OSC independientes de esos dos esquemas predominantes. En 2004, Manuel Canto Chac denominó organizaciones civiles a este tipo de OSC:

Organización libre, en este sentido voluntaria, de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social, realizan acciones tendientes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad. Agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica (2004: 60).

Estas OSC, también denominadas “de incidencia” (Bonamusa y Villar, 1998), hacen explícito su propósito de impactar la esfera pública y desarrollan “estrategias respaldadas por argumentos de interés público para promover o resistir cambios sociales que, si se implementaran, entrarían en conflicto con los intereses o valores sociales, culturales, políticos o económicos de otros grupos u organizaciones” (Andrews y Edwards, 2004: 7).⁴ Su presencia en México y su función en la promoción de una cultura política alternativa, que revaloriza la autonomía de la sociedad y plantea una nueva relación con el sistema político, han sido muy documentadas. Debido a que el esquema de participación ciudadana que promueve el gobierno mexicano se mantiene vigente y con muy pocas adiciones desde su creación en 1982,

es necesario analizar en qué medida ha respondido a la demanda de las OSC de tener mecanismos de interlocución con instancias de gobierno para ejercer influencia en los procesos decisorios.

Esquema institucional de participación ciudadana en México

La democratización vino acompañada de debates sustanciales sobre la importancia de incorporar la participación ciudadana a procesos decisorios para ampliar la democracia representativa y dar respuesta a las demandas sociales. Con base en la teoría de la democracia se promovió la inclusión de innovaciones democráticas en los gobiernos, esto es, instituciones diseñadas “específicamente para incrementar y profundizar la participación ciudadana en los procesos políticos de toma de decisiones” (Smith, 2009: 5). A partir del enfoque de la gobernabilidad y la gobernanza del neoinstitucionalismo, se propuso contemplar mecanismos de participación ciudadana para la deliberación, interacción y asociación gubernamental-social (Aguilar, 2007: 9). También la corriente pluralista propuso la implicación institucional de instancias de participación ciudadana (Avritzer y Sousa 2004: 16) a partir del análisis de iniciativas sociales promovidas por comunidades y

2 De acuerdo con Larry Diamond (1997), las osc cumplen funciones relevantes para limitar al Estado y evitar retrocesos hacia el autoritarismo.

3 Esto no significa que no existieran organizaciones independientes ni que las dedicadas a proveer servicios no representaran intereses comunes o no contribuyeran a la democratización.

4 Aunque existen asociaciones sin interés en insertarse en la dimensión política de la vida social, su acción incide en los asuntos públicos o tiene consecuencias políticas, pero sólo algunas hacen explícito su proyecto político, definen sus objetivos y reclaman reconocimiento público y legitimidad para su acción.

grupos sociales en países de Latinoamérica, África y Asia, adoptadas con éxito por algunos gobiernos.⁵

Con base en estos enfoques, gobiernos de muchos países han implementado instrumentos de democracia directa, como consultas, referéndums, plebiscitos o derecho de revocación de mandato, además de mecanismos de participación ciudadana. En la década de 1980, el gobierno mexicano empezó a hacer algunos cambios normativos e institucionales para incluir la participación ciudadana. Presentamos el resumen de la revisión documental de las formas más utilizadas o relevantes de ese esquema:⁶

- a) Comités o consejos de participación ciudadana: impulsados desde el sexenio de Miguel de la Madrid, de 1982 a 1988, en instancias de la administración pública federal.⁷ Hasta la fecha, es la práctica gubernamental más generalizada y una de las pocas en la que participan representantes de OSC.
- b) Entre 1995 y 2000, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante la medida denominada “participación y atención ciudadana”, abrió un espacio a grupos y organizaciones sociales para debatir sobre las funciones de control ciudadano. Aunque este esfuerzo se interrumpió, de manera indirecta impulsó la creación de organizaciones y redes enfocadas en temas de transparencia y rendición de cuentas, algunas de las cuales todavía conducen proyectos de monitoreo gubernamental de manera independiente (Olviera, 2009).
- c) Iniciativas diversas que facilitan la participación de OSC: medidas que, aunque se adoptaron de manera limitada y dispersa, destacan por su diseño e implementación innovadores y porque permitieron cierta proximidad entre las dependencias públicas y las OSC. En general, son acciones con poca importancia para el

gobierno, en especial en términos presupuestales o por su implementación corta o puntual:

- En 2001 se instaló un consejo ciudadano en el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), muy activo durante sus primeros años, y un programa para financiar proyectos de OSC con perspectiva de género. Las propuestas son revisadas y dictaminadas por comités en los que participan actores gubernamentales y no gubernamentales. El programa continúa, pero con disminuciones presupuestales significativas.
- En 2001 se reformó el Programa de Coinversión Social del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) para apoyar económicamente proyectos de OSC. Se instalaron comités dictaminadores con representantes del gobierno, la academia y las OSC para seleccionar los proyectos. En los primeros años, los temas de las convocatorias incluían propuestas de incidencia en políticas públicas y profesionalización de las OSC, pero hacia finales de la década y hasta la fecha, la tendencia ha sido reducir el presupuesto y los apoyos económicos. Se financian de manera casi exclusiva

5 Leonardo Avritzer analiza los casos de los panchayats en Kerala, India, y el presupuesto participativo en Brasil (Avritzer y Sousa, 2004). Archon Fung y Erik Wrigth (2003) estudian los mismos casos, además de los consejos vecinales de gobernanza en Chicago y los planes de conservación del hábitat en el marco de la ley de especies en peligro de extinción en Estados Unidos.

6 Con base en la revisión de literatura sobre el tema y de las normas elaboradas, se retoman las medidas enfocadas en promover la participación ciudadana, aunque también por esos años el gobierno impulsó procesos de participación social y comunitaria.

7 La primera medida fue la Ley de Planeación (Presidencia de la República, 1983), que estableció un sistema de planeación con consultas populares para la elaboración de Plan Nacional de Desarrollo.

proyectos de asistencia a grupos de población vulnerable.⁸

- En 2003 se creó el programa de “Casas de la mujer indígena”, en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Desde entonces, un grupo de OSC forma parte de la Red Nacional de Casas de la Mujer Indígena y puede obtener financiamiento gubernamental para subsidiar los servicios de salud que prestan en las comunidades. Como integrantes de la Red, han tenido peso en las decisiones del programa.
- El programa Opciones Productivas de la Secretaría de Desarrollo Social otorgó durante algunos años apoyos económicos a OSC que trabajan con comunidades locales. Las OSC coordinaban una red de agencias de desarrollo local, gestionaban los apoyos productivos entre grupos sociales organizados y ofrecían capacitación a los grupos. En 2013 se modificó el programa y las OSC sólo acompañan y proporcionan asistencia técnica a los grupos que presentan los proyectos y reciben el apoyo.
- Apoyos a OSC que atienden a mujeres víctimas de violencia. En 2007, el Inmujeres firmó un convenio de colaboración con la Red Nacional de Refugios —constituida por 55 refugios operados por OSC y gobiernos estatales—, y mediante el modelo de atención en refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos, estos empezaron a recibir recursos económicos para apoyar su operación.
- El Programa Construye-T o “Apoyo a los y las jóvenes del tipo medio superior para el desarrollo de su proyecto de vida y la prevención de riesgos”, coordinado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 2008, tomó como modelo un proyecto diseñado por OSC que tenía como propósito contribuir

a la disminución de la deserción escolar de jóvenes estudiantes de preparatoria. Un grupo de OSC participó en el diseño, coordinación e implementación de las actividades en las escuelas y se invitó al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para gestionar los recursos públicos. Aunque la gestión del PNUD sería transitoria, en 2011 la SEP le dejó la coordinación y su papel se limitó a transferir los fondos. En ese tránsito, la convocatoria para la implementación se amplió a universidades y personas físicas como consultores, y el papel de las OSC se ha ido desvaneciendo.⁹

d) Normatividad: aunque sólo en algunas entidades se ha publicado una ley de participación ciudadana y no haya legislación federal,¹⁰ se crearon o modificaron instrumentos para incluir criterios de participación ciudadana:

- Leyes modificadas: Ley General de Salud, Ley General de Educación y algunas normas orientadas a otorgar poder a actores colectivos, como la acreditación de las OSC para defender intereses colectivos ante el poder judicial y operar como testigos sociales en algunos procesos gubernamentales.¹¹ En 2007, la Procuraduría Federal del Consumidor activó la función de defensa grupal, un mecanismo con el que contaba desde su constitución, en 1992.

8 El programa se modificó de manera sustancial en 2019 y dejó de financiar proyectos de osc.

9 Para mayor detalle, véase Verduzco y Tapia (2012).

10 La primera entidad fue la Ciudad de México, en 1995, cuando los ciudadanos del entonces Distrito Federal no elegían a sus gobernantes.

11 Con la modificación de 2011 del Código Federal de Procedimientos Civiles (SCJN, 2022).

- Nueva normatividad con criterios de participación ciudadana:
 - El primer instrumento legal en incorporarlos fue la Ley Federal de Planeación, de 1983, que estableció un sistema de planeación y consultas populares para la elaboración de Plan Nacional de Desarrollo.
 - Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de 2002, por la que se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, llamado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a partir de la modificación de la ley en 2015. No se trata de acciones de participación ciudadana, pero sí de prerequisites de acceso a la información pública.
 - Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), de 2004, que reconoce el interés público de estas instancias y su derecho a participar en asuntos públicos y recibir apoyos y estímulos gubernamentales.
 - Ley General de Desarrollo Social (Presidencia de la República, 2004) que reconoce el derecho de las personas y las organizaciones a “intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social” (art. 3, fracción V).
 - Ley de Acciones Colectivas, de 2011, y la modificación de otras leyes para regularlas.

Además del esquema federal de participación ciudadana, casi todos los gobiernos estatales elaboraron leyes de fomento a OSC y sus instancias de Desarrollo Social implementaron programas de

coinversión social e iniciativas para impulsar la participación ciudadana individual.¹²

El alcance del esquema gubernamental de promoción de participación ciudadana

Como señalan Adrián Gurza Lavalle y Ernesto Isunza Vera, la pluralización de los últimos 30 años implicó “la diversificación del *locus*, funciones y actores de la representación” que respondieran a las demandas de actores sociales de los procesos de democratización (2015: 19).¹³ El proyecto democrático-participativo debía contemplar: i) la existencia o apertura de espacios de diálogo, deliberación y toma de decisiones con participación de actores de la SC, de manera individual o colectiva; ii) el reconocimiento de la autonomía y la autoorganización de la sociedad, y iii) marcos legales e institucionales que protejan la participación y le proporcionen un horizonte a largo plazo (Olvera *et al.*, 2012: 71). Sin embargo, un amplio acervo de estudios, con pocas excepciones, muestra que los mecanismos de participación ciudadana del gobierno mexicano presentan muchas limitaciones para dar poder a actores no gubernamentales, promover la deliberación en la toma de decisiones, y en general, para remediar las fallas de las agencias del Estado.¹⁴ Además, la mayoría

¹² Por ejemplo, los presupuestos participativos en alcaldías de la Ciudad de México y algunos municipios de otros estados. Este mecanismo de participación individual ha sido limitado en México, sobre todo porque tiene efecto en una proporción muy reducida del presupuesto local, entre 3% y 4%, y porque las opciones para los proyectos se reducen a las áreas de intervención de la alcaldía, que inciden en una baja concurrencia de la ciudadanía.

¹³ Gurza e Isunza (2015) analizan los denominados “controles democráticos no electorales” en Brasil y explican algunas razones por las que ese país se convirtió en un caso ejemplar en participación ciudadana de osc promovidas por el gobierno. Véase también Gurza *et al.* (2013: 64).



DORYAN ÁLVAREZ Y ERIK ISAAC SALINAS/CENTRO NACIONAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL ▶ XI Marcha de la Dignidad Nacional: madres buscando a sus hijos e hijas, verdad y justicia. Colectivos de madres y familiares de víctimas de desaparición forzada se manifestaron para exigir verdad y justicia por las más de 100 000 personas desaparecidas en todo el país. Ciudad de México, mayo de 2022.

de las iniciativas gubernamentales ha sido poco relevante, de acuerdo con el interés y los recursos que se le destinan.

La práctica de formar consejos o comités de participación ciudadana en instancias de gobierno ha sido casi la única, la más extendida y la que ha prevalecido. Tanto los análisis generales sobre este esquema como estudios particulares acerca de algunos consejos dan testimonio de sus limitaciones:

- **Bajo nivel de institucionalización.** En los primeros años, cada dependencia instaló y puso en operación consejos o comités con una estructura rígida homologada que replicaba las primeras instancias constituidas. En 2017,

la Secretaría de Gobernación publicó lineamientos generales para su operación y un primer informe que reportaba la existencia de 471 instancias de participación ciudadana en la administración pública federal. Esa primera

14 El esquema del gobierno mexicano dista mucho del brasileño, que logró una incorporación real de las OSC al otorgarles la función legal de representar intereses de grupos sociales, como usuarios, beneficiarios u otros (Gurza e Isunza, 2015: 18), y la constitución de un esquema de redes horizontales en estados y municipios en todo el país (Hevia, 2011: 96). Se aleja también de los ejemplos que analizan Fung y Wright (2003: 4) o Avritzer y Sousa Santos (2004) para mostrar las bondades de la gobernanza en el proceso de profundización de la democracia.

información, además de tardía, muestra la falta de claridad de los funcionarios sobre los requerimientos de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana: menos de la mitad, 200 eran comités o consejos constituidos formalmente, y los 271 restantes eran mesas de diálogo, grupos de trabajo, foros de consulta o cualquier otro tipo de reuniones que reportaban los funcionarios. Otros estudios también registran bajos niveles de formalidad y capacitación, y desconocimiento de los consejeros y funcionarios sobre las funciones de estas instancias y sus atribuciones.

- Falta de transparencia sobre su existencia y funcionamiento. Apenas en 2017 se les asignaron obligaciones de transparencia y ese año se publicaron por primera vez algunos datos al respecto.
- Diseñados para la participación individual, no colectiva. Los miembros de OSC que se integran lo hacen a título individual. Pocas instancias emiten convocatorias públicas con criterios de equidad para la participación de diversos actores de la SC.
- Aunque se denominen de participación ciudadana, en más de la mitad de las instancias no participan actores no gubernamentales. Felipe Hevia de la Jara, Samana Vergara-Lope y Homero Ávila Landa publicaron en un estudio de 2011 que sólo 130 de las 409 instancias identificadas podían considerarse como socioestatales porque incorporaban actores no gubernamentales (2011: 73).¹⁵
- No promueven la deliberación. Para que suceda la participación ciudadana se requiere que los ciudadanos cuenten con información, que sea posible la deliberación y que los acuerdos tengan efecto en la toma de decisiones. Más de la mitad de las instancias son meramente de consulta (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011: 77), es decir, no promueven la distribución de poder y no es posible superponer o armonizar

los intereses comunes sobre los particulares (2011: 69).

- Diseñados “desde arriba hacia abajo”, prima una visión de la acción pública centrada en el gobierno y no ofrecen vías para la diversidad de formas de participación ciudadana y actores colectivos ni para la amplitud de temas de las agendas públicas.
- Predominan criterios de eficiencia de la administración pública. Al constituirse como obligación de las dependencias, se incrementa la burocratización y el control autoritario de su operación. La subordinación a decisiones de gobierno se traduce en la práctica en ejercicios de simulación de la participación ciudadana para legitimar decisiones ya tomadas, lo que desincentiva la participación o crea prácticas no deseadas.

Un suceso que prometía incorporar mayor participación ciudadana de actores colectivos, promover el asociacionismo independiente de interés público y combatir prácticas clientelares fue la promulgación de la LFFAROSC, en 2004, que reconoce a las OSC como instancias privadas con interés público y establece sus principales derechos: recibir estímulos de la administración pública que fomenten su trabajo y participar en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, este instrumento no ha derivado en una política de fomento al trabajo de las OSC. En este sentido, las evaluaciones de las acciones de gobierno y los estudios independientes indican que las acciones en el marco de la ley no han mejorado el entorno para el asociacionismo.¹⁶ En lugar de promover su

15 El estudio se fundamenta en la revisión y el análisis de la normatividad sobre participación ciudadana de las dependencias de gobierno.

16 Véanse las publicaciones de la asociación civil Alternativas y Capacidades, en <<https://alternativasycapacidades.org/>>.

presencia y capacidades, el gobierno mexicano ha obstruido su desenvolvimiento en la escena pública según la escala del tipo de trabajo que desarrollan, que incluso ha llegado a la persecución.¹⁷

En uno de sus trabajos, Laura Beatriz Montes de Oca Barrera señala que el funcionamiento de los consejos dista mucho de corregir el déficit democrático porque emula la composición de los cuerpos representativos elegidos por procedimientos electorales, subrepresenta a algunos sectores y sobrerrepresenta a otros, no garantiza la rendición de cuentas, propicia la representación de intereses particulares, y las negociaciones entre consejeros y funcionarios mantienen prácticas como el clientelismo, la jerarquización y la concentración de poder (2014: 298).

El principal problema radica en que las innovaciones se incluyeron sin antes promover cambios funcionales, estructurales, de comportamiento y de relaciones de las instancias de gobierno con la sociedad civil (Montes de Oca, 2014). Al contrario de la posición del gobierno, las OSC de incidencia en México han hecho y mantienen un enorme esfuerzo para promover cambios en la cultura política y en su relación con las instancias de gobierno, y para participar en los procesos decisivos.

De la participación ciudadana a la incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil

Después de la aparición de nuevos actores y formas de participar en asuntos públicos, se amplió el enfoque de la participación ciudadana para poner énfasis en el objetivo de influir en los asuntos públicos. Los procesos de incidencia de las OSC se entienden como “una forma de participación organizada y colectiva con fines de persuadir o influenciar (causar un efecto, repercutir en las percepciones, ideas y/o acciones) a tomadores de decisiones para modificar

asuntos públicos” (Tapia, 2010: 13). Como se desprende de la definición de Canto Chac (2004), el trabajo de incidencia de las OSC se asemeja o se vincula a otras formas de acción colectiva, aunque existen al menos tres diferencias importantes: i) su nivel de organización, pues son agrupaciones estables que pueden o no estar legalmente constituidas, con una estructura de relaciones y reglas de funcionamiento; ii) pueden recurrir a la protesta y la movilización social, pero antes intentan acceder a espacios de diálogo y negociación con tomadores de decisiones, y iii) abogan por causas de interés público o de beneficio a terceros, a diferencia de las organizaciones gremiales o de membresía, que promueven causas colectivas de beneficio mutuo.

De acuerdo con información del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Indesol, el número de OSC inscritas creció más de diez veces entre 2005 y 2015.¹⁸ Esta información no representa el total de OSC, sino sólo a las que están constituidas legalmente y se registran de manera voluntaria, tampoco permite distinguirlas por el tipo de trabajo que desempeñan. Se trata sobre todo de OSC que prestan servicios. Las organizaciones de incidencia tienen menos representación en términos numéricos. Trabajos académicos y de las OSC dan testimonio de su mayor presencia e impacto en temas de interés público, que también se constata a diario en la prensa. Este pequeño pero cada vez más relevante grupo de OSC de incidencia cuenta

17 Esta consecuencia se denominó “fatalidad del activismo”, en una sesión del Seminario Permanente de Estudios Internacionales del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Véase <<https://agenda.colmex.mx/Actividad/1547/la-fatalidad-del-activismo-en-mexico/20191106>>.

18 Pasaron de 2958 a 31745 organizaciones registradas. Hay que considerar que el Registro se abrió en 2004 y al menos en los primeros años la tendencia reflejó un mayor número de inscripciones.



DORYAN ÁLVAREZ/CENTRO NACIONAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL ▶ Integrantes del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, que reúne más de 80 colectivos, protestó en el Paseo de la Reforma para exigir la implementación y correcta función de la Ley General de Desaparición Forzada y Cometida por Particulares, a más de cuatro años de su promulgación. Ciudad de México, 30 de agosto de 2022.

con habilidades técnico-administrativas para analizar y evaluar políticas alternativas, y capacidades para la negociación, interlocución y cabildeo con actores gubernamentales, el diseño y conducción de campañas de comunicación, y la implementación de acciones de programas en colaboración con el gobierno (Canto, 2010; Tapia, 2010).¹⁹ Sin embargo, la consolidación de este grupo, su trascendencia en el debate público y su impacto en temas diversos ha sucedido en un escenario que se aleja de lo que suponen las teorías de la democracia y la participación ciudadana, más bien ha ido a contracorriente de las imposiciones del sistema político.

En términos generales, los obstáculos que enfrentan las OSC en sus procesos de incidencia podrían enumerarse así:

1. Nulo interés por cumplir el compromiso de generar un entorno propicio para la creación y funcionamiento de asociaciones independientes. A pesar de ser reconocidas legalmente como actores legítimos, en la práctica no son tomadas en cuenta por la mayoría de los funcionarios gubernamentales.
2. Debido a la discordancia entre los intereses públicos y las instituciones de gobierno o los funcionarios, resulta casi imposible para las OSC

¹⁹ Además, estas osc se ocupan en específico de fortalecer a la ciudadanía y capacitar a grupos y organizaciones sociales para conducir procesos de incidencia en asuntos públicos.

establecer relaciones de cooperación o complementariedad con los gobiernos. Por lo general, sus acciones se entienden como confrontación (Najam, 1996).

3. La dificultad de romper la inercia de enfoques tradicionales respecto a varios temas, a pesar del cambio de gobierno. Por ejemplo, la inercia asistencialista, en lugar de un enfoque de derechos, en temas de desarrollo social.²⁰
4. En el México de la posdemocracia, el incumplimiento del Estado en lo relacionado con la protección de los derechos de asociación y libre expresión sigue siendo grave.

A manera de conclusión: desafíos pendientes

Aunque es uno de los aspectos menos estudiados en el fenómeno del asociacionismo, en la actualidad contamos con conocimiento acumulado sobre las OSC de incidencia y su mayor presencia e impacto en el debate público, y se han identificado momentos o espacios que, aunque limitados, se han abierto para su participación. También se ha documentado un gran número de experiencias que demuestran la importancia de su trabajo como práctica deseable y útil para la gestión pública. Asimismo, sabemos que la acción de las OSC ha impuesto presiones extraordinarias a las instituciones y los funcionarios para conducir a transformaciones en las funciones del Estado, como la ampliación del conjunto de temas que se convierten en políticas públicas, entre otros hallazgos.²¹

Si bien esta forma de participación demanda a la ciudadanía una mayor familiaridad y contacto con el funcionamiento del sistema político, así como un mayor conocimiento de los temas, los estudios se han enfocado en conocer qué destrezas y vías de acción desarrollan los grupos y las OSC para incidir en las decisiones, cómo es su estructura organizacional, qué otras capacidades adquieren, qué estrategias

utilizan, cómo son sus liderazgos, cómo crean redes o coaliciones, y de qué otros recursos y posibilidades disponen para lograr sus objetivos.

Por eso se ha puesto énfasis en analizar procesos de incidencia considerados exitosos, pero no ha habido consenso acerca de cuál sería un proceso exitoso y cuál no, ni sobre el éxito como una de las variables relevantes para analizar el fenómeno (Leiras, 2007: 47).²² Cuando los casos muestran dificultades para la incidencia, se tiende a señalar deficiencias en las capacidades de las OSC y no en los impedimentos que imponen las estructuras, las prácticas y los actores gubernamentales. Aun con capacidades, recursos y procesos bien planeados y ejecutados, muchas OSC no logran sus objetivos. No son claros todos los factores que condicionan los resultados ni es posible determinar la influencia de la intervención en un resultado concreto. Al cargar la mirada hacia la función de las OSC, los resultados de los estudios pueden no ser lo suficientemente sólidos sobre las posibilidades y obstáculos para la incidencia.

Para conocer más y mejor sobre los procesos de incidencia de las OSC, no sólo se requiere poner

20 En el caso del proceso de incidencia para la promulgación de la Ley Nacional de Ejecución Penal, de 2014, el principal reto para las osc fue lograr que los tomadores de decisiones modificaran el enfoque de readaptación para la ejecución penal y aceptaran una propuesta legislativa con enfoque garantista o de reinserción social. Para conocer el caso, véase Verduzco (2016).

21 Algunos de los estudios más relevantes son Verduzco (2001), Tarrés (1998), Tapia (2010) y Hernández y Parra (2017), así como el trabajo del programa C Ciudadano. Construcción y articulación de lo público, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, y los análisis elaborados y difundidos por las osc de incidencia.

22 Lo común es que los resultados no se contrasten con los de casos no exitosos, en parte por la falta de datos cuantitativos sobre las osc y los procesos de incidencia (Leiras, 2007).

atención en los resultados, sino en los procesos, como recomienda Nuria Cunill Grau (1997) para la participación ciudadana en general. De esa forma se podrían encontrar elementos que el grueso de los estudios no está observando, como las características de los espacios que las OSC logran abrir para interactuar con las instancias de gobierno; los indicadores sobre factores políticos institucionales, no necesariamente administrativos (Leiras, 2007: 48), y en general, los obstáculos recurrentes durante los procesos de incidencia. Sería necesario recuperar a autores como Theda Skocpol (1992), Joel Migdal (2001) y otros, que recomiendan regresar el Estado al primer plano para entender la configuración de variables dentro de la estructura del sistema político, porque ahí se gestan los elementos que determinan el tipo de actividad que los actores sociales pueden desempeñar y sus posibilidades de influencia.

Por otra parte, las oportunidades políticas no se distribuyen de manera homogénea entre todos los actores, sino que se modifican de acuerdo con los temas de política y los arreglos institucionales (Bonamusa y Villar, 1998: 21). A pesar de las transformaciones del sistema político, existe una diferencia de poder entre los actores que acuden a los espacios en los que es posible participar. Por lo general, los grupos que representan intereses particulares, y no públicos, son los que tienen más recursos de poder. Sigue presente la discriminación en el acceso a los procesos decisivos: “el conjunto estructural de las instituciones políticas provee acceso y apalancamiento a algunos grupos y alianzas y, simultáneamente, niega el acceso a otros grupos que operan en la misma arena política” (Skocpol, 1992: 54).

El análisis de los procesos de incidencia política de las OSC debe partir de identificar aspectos como la facilidad o dificultad para la constitución de las OSC, el apoyo o rechazo que reciben, y si las acciones de gobierno facilitan o dificultan la obtención de recursos, y en general, la ejecución

de sus proyectos y su trabajo de incidencia, entre otros factores. Las evaluaciones a la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y otros estudios han señalado el contexto desfavorable para el fortalecimiento de las OSC en México, determinado principalmente por el marco regulatorio insuficiente y contradictorio.

Para conocer las posibilidades de incidencia de las OSC en México faltan análisis sistemáticos que expliquen las posibilidades de los actores de abrir espacios para la participación e identifiquen en qué medida se presentan cambios en el sistema político mexicano, cuáles han sido las respuestas gubernamentales, si existen nuevos canales de acceso y qué características normativas y operativas, formales e informales tienen, qué prácticas se han incorporado y cuáles persisten desde antes de la transición, si el acceso es igual para las OSC que para los actores que tradicionalmente han formado parte de procesos decisivos, cómo transcurren los procesos de diálogo de funcionarios con miembros de OSC, y en general, identificar los obstáculos estructurales y coyunturales que las OSC encuentran con mayor frecuencia.

Por último, a pesar de su relevancia y a diferencia de otros países, la incidencia de las OSC en México, como tema de estudio, ha preocupado y ocupado más a las OSC que a las instituciones académicas, en las que todavía se pone en duda si estos actores tienen legitimidad o representatividad para participar en asuntos públicos. Algunos autores han dejado claro que la democracia participativa no se basa en la representación y delegación de poder, sino en la generación de consensos fundamentados en la reivindicación de los derechos ciudadanos (Canto, 2007); que las OSC no se arrogan la representatividad de la sociedad civil, sino que utilizan un lenguaje de defensa de derechos, por lo tanto, consideran su participación e incidencia en la gestión pública como un aspecto central del proceso de

representación política (Ippolito-O'Donell, 2010: 41). Según Gurza e Isunza, las nociones de participación y representación perdieron potencia para aprehender transformaciones, envejecieron frente a nuevas prácticas y se convirtieron en obstáculos para comprender la multiplicación de modalidades de la representación extraparlamentaria. Con la pluralización, la representación perdió su posición polarizada, los actores que hablan en nombre de grupos de población ya no se definen por su filiación a instituciones tradicionales ni como actores políticos o líderes, sino por su polo de participación: ciudadanos *qua* ciudadanos, redes de actores sociales y movimientos, organizaciones no gubernamentales de defensa y promoción de causas (2015: 18).

Mucho se ha escrito sobre el desencanto con la democracia en países como México. Incluso desde

los primeros años de la transición se han analizado ampliamente las deficiencias del esquema gubernamental de participación ciudadana, y en menor medida, la ausencia de una política de fomento al asociacionismo independiente. Aun con este acervo de conocimiento, faltan estudios que describan el carácter de las dinámicas entre las OSC y los tomadores de decisiones, que también sirvan para identificar los obstáculos persistentes en el sistema político para la participación e incidencia de actores sociales en políticas públicas, lo que podríamos llamar la oferta de espacios, es decir, lo que hacen y dejan de hacer las instancias de gobierno para posibilitar la participación de las OSC, a partir de que los gobiernos de la transición han dejado bases endebles y precarias que, en lugar de fortalecerse, son removidas o destruidas con facilidad. **D**

Bibliografía

- Aguilar, Luis F., 2007, "El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza", en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Reforma y Democracia*, núm. 39, pp. 5-32.
- Andrews, Kenneth y Bob Edwards, 2004, "Advocacy Organizations in the U.S. Political Process", en *Annual Review of Sociology*, vol. 30, pp. 479-506.
- Avritzer, Leonardo, 1999, "El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas: propuestas para un diseño institucional", en Alberto Olvera (coord.), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, pp. 305-337.
- Avritzer, Leonardo y Boaventura de Sousa Santos, 2004, "Introducción: para ampliar el canon democrático", en Boaventura de Souza Santos (coord.), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 35-74.
- Bonamusa, Margarita y Rodrigo Villar, 1998, "Estructura de oportunidades políticas y *advocacy*: elementos para un modelo político del tercer sector", ponencia presentada en el Primer Encuentro de la Red de Investigaciones sobre el Tercer Sector en América Latina, Río de Janeiro, 22 al 24 de abril.
- Canto Chac, Manuel, 2004, "La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político ideológico", en Jorge Cadena Roa (coord.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, pp. 50-71.
- , 2007, "Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas", en José L. Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad*, H. Cámara de diputados-LX Legislatura/Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 140-159.
- (comp.), 2010, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI Editores, México.
- Cunill Grau, Nuria, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/Nueva Sociedad, Caracas.
- Diamond, Larry, 1997, "Repensar la sociedad civil", en *Metapolítica*, vol. 1, núm. 2, pp. 185-198.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (eds.), 2003, *Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Gurza Lavalle, Adrián, Euzenía Carlos, Hellen Guicheney y Monika Dowbor, 2013, "Brasil", en Ernesto Isunza Vera (coord.), *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y*

- Sudáfrica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática, México, pp. 64-149.
- Surza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera, 2015, "Representación y participación en la crítica democrática", en *Desacatos*, núm. 49, pp. 10-27.
- Hernández, Mara y Luz Paula Parra (coords.), 2017, *Cabildeo ciudadano y democracia en México. Diez años de sociedad civil e incidencia efectiva*, Instituto Belisario Domínguez/Centro de Colaboración Cívica, México.
- Hevia de la Jara, Felipe, 2011, "Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social", en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 39, pp. 95-108.
- Hevia de la Jara, Felipe, Samana Vergara-Lope y Homero Ávila Landa, 2011, "Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal", en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 19, núm. 38, pp. 65-88.
- Ippolito-O'Donnell, Gabriela, 2010, "Sociedad civil, organizaciones de la sociedad civil y democratización en la Argentina", en Bernardo Sorj (comp.), *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, pp. 17-60.
- Leiras, Marcelo, 2007, "La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas", en Carlos Acuña y Ariana Vacchieri (comps.), *La incidencia política de la sociedad civil*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, pp. 17-66.
- Merino Huerta, Mauricio, 1997, *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 4), México.
- Migdal, Joel S., 2001, *State in Society*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Montes de Oca Barrera, Laura Beatriz, 2014, "¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, núm. 2, pp. 287-320.
- , 2019, *Comida chatarra: entre la gobernanza regulatoria y la simulación*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, México.
- Najam, Adil, 1996, "The 3C's of NGO-Government Relations: Confrontation, Complementarity, Collaboration", ponencia presentada en el International Society for Third Sector Research 2nd International Conference, México, 18 al 21 de julio.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, 1986, *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Olvera, Alberto (coord.), 1999, *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México.
- , 2009, *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*, Secretaría de Gobernación, México.
- Olvera, Alberto, Alex Shankland, Arturo Squella, Maristella Svampa y Camila Vallejo, 2012, "Participación política en América Latina", en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 8, pp. 69-89.
- Presidencia de la República, 1983, "Ley de Planeación", en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero. Disponible en línea: <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983#gsc.tab=ODiar>.
- , 2004, Ley General de Desarrollo Social, 20 de enero. Disponible en línea: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley_General_de_Developmento_Social.pdf>.
- Skopcpol, Theda, 1992, "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en Romeo Grompone (ed.), *Instituciones políticas y sociedad: lecturas introductorias*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, pp. 92-129. Disponible en: <https://www.academia.edu/19773541/El_Estado_regresa_al_primer_plano_estrategias_de_an%C3%A1lisis_en_la_investigaci%C3%B3n_actual>.
- Smith, Graham, 2009, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2022, Código Federal de Procedimientos Civiles, 18 de febrero. Disponible en línea: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cfpc.htm>>.
- Tapia Álvarez, Mónica, 2010, "Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas", en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México*, t. XIII: *Políticas públicas*, El Colegio de México, México, pp. 412-446.
- Tarrés, María Luisa (coord.), 1998, *Género y cultura en América Latina*, vol. 1: *Cultura y participación política*, El Colegio de México/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, México.
- Verduzco, Gustavo, 2001, "La evolución del tercer sector y el problema de su significado en la relación entre lo público y lo privado", en *Estudios Sociológicos*, vol. 19, núm. 55, pp. 27-48.

- Verduzco, María Isabel, 2016, *Gestión y aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-CCiudadano. Construcción y articulación de lo público, México.
- Verduzco, María Isabel y Mónica Tapia, 2012, *Organizaciones de la sociedad civil: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas públicas*, Alternativas y Capacidades, México.