

# La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México: 2000-2014



Perla Orquídea Fragoso Lugo | Rocío Bravo Salazar  
COORDINADORAS



La capacidad de incidencia  
de las organizaciones civiles  
en los procesos políticos  
en México: 2000-2014



# La **capacidad de incidencia** de las **organizaciones civiles** en los **procesos políticos** en México: **2000-2014**

PERLA ORQUÍDEA FRAGOSO LUGO  
ROCÍO BRAVO SALAZAR  
**(COORDINADORAS)**



Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas  
Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica  
Asociación Mexicana de Ciencias Políticas A.C.  
IAPAS Academia Internacional Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro

**301.23**  
**C36**

La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México: 2000-2014 / coordinadores Perla Orquídea Fragoso Lugo, Rocío Bravo Salazar.-- 1a. ed.-- Tuxtla Gutiérrez, Chiapas : UNICACH, 2018.

363 páginas; 17x23 centímetros.

**ISBN:** 978-607-543-011-9

1. Organizaciones civiles - Política. 2. Cambios sociales. 3. Condiciones sociales.  
I. Fragoso Lugo, Perla Orquídea, coordinador. II. Bravo Salazar, Rocío, coordinador.

Primera edición: enero de 2018.

D.R. © 2018, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas  
1 Av. Sur Poniente 1460,  
Tuxtla Gutiérrez, 29000, Chiapas  
[www.unicach.mx](http://www.unicach.mx)

Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica  
Calle Bugambilia 30, Fracc. La Buena Esperanza  
San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, 29243, México  
Tel. y fax: (967) 678 6921, ext. 106  
[editorial.cesmeca@unicach.mx](mailto:editorial.cesmeca@unicach.mx)

Asociación Mexicana de Ciencias Políticas A.C.  
Siempre Viva 1096 Norte  
Colonia Jardines del Bosque  
Ahome, Sinaloa, 81248, México  
Tel.: (222) 891 2271

IAPAS Academia Internacional Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro  
Antiguo Camino a San Pedro Mártir 42, casa 5  
Colonia Vila Tlalpan  
Tlalpan, 14630, Ciudad de México

ISBN: 978-607-543-011-9

Impreso en México / Reservados los derechos.  
*Printed in Mexico / All rights reserved.*

La impresión de esta obra fue posible gracias al financiamiento del Fondo Mixto (CONACyT) Gobierno del Estado de Chiapas.

Este libro ha sido dictaminado por pares académicos.

Foto de portada y contraportada: Carlos de Jesús Gómez Abarca.  
Diseño de portada: Sofía Carballo Espinosa, con ilustración creada por Freepik.

# Índice

Prólogo .....	9
<i>Manuel Canto Chac</i>	
Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por una vida libre de violencia de las mujeres en Chiapas .....	23
<i>Perla Orquídea Fragoso Lugo, Mónica Adriana Luna Blanco</i>	
Organizaciones de la sociedad civil, gobierno y políticas públicas. El caso de Yucatán .....	55
<i>Rodolfo Canto Sáenz, María Teresa Munguía Gil, Margarita Zarco Salgado</i>	
Las organizaciones de la sociedad civil en Nuevo León .....	89
<i>Socorro Arzaluz Solano, Gabriela Zamora Carmona</i>	
Las organizaciones de la sociedad civil en Coahuila.....	115
<i>Socorro Arzaluz Solano, Gabriela Zamora Carmona</i>	
Organizaciones civiles y alternancia partidista en Oaxaca.....	139
<i>Rocío Bravo Salazar, Ivania de la Cruz Orozco</i>	
La organización social en Puebla: entre la debilidad y la resistencia.....	167
<i>Miriam Fonseca López</i>	
Procesos políticos y sociedad civil en Tlaxcala. 2000-2014.....	197
<i>Angélica Cazarín Martínez</i>	
Organismos sociales en Michoacán: de la organización y la movilización al desafío.....	227
<i>Eduardo Nava Hernández, Jorge Martínez Aparicio</i>	

De la concertación al activismo político de las organizaciones de la sociedad civil en Colima, 1991-2015 .....	263
<i>María Gabriela Gildo de la Cruz, Julio César Mendoza Chávez, Edgar Martín Dueñas Cárdenas</i>	
Entre la movilidad y la inmovilidad en Jalisco: diversos símbolos en la acción. Organizaciones civiles y nuevas problemáticas sociales (2000-2015) .....	295
<i>María Isabel Blanco Velasco, Carlos Armando Peralta Varela</i>	
AQUESEX: un caso de incidencia en política, en un entorno difícil .....	331
<i>Ana Díaz Aldret, Sulima García Falconi</i>	
Semblanza de los autores y autoras .....	359



# Prólogo

[ MANUEL CANTO CHAC ]

**A** lo largo de la historia, han destacado actores que inciden con intensidad sobre los asuntos que concitan la atención de la vida pública; en América Latina, durante el último tercio del siglo XX y lo que va del XXI, unos de esos actores han sido las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En este mismo período, la historia de México se ha desplegado en una multiplicidad de escenarios que el centralismo autoritario de su régimen político ocultaba, pero que en la búsqueda de la democracia se han venido develando en una diversidad de acciones, con características propias y con ejes generales compartidos. Las distintas identidades de la nación aparecen como un paisaje rico en diferencias, que claman por ser interpretadas para encontrar las claves estratégicas de la transformación del país. Éste es el reto que asume este libro: analizar los diversos campos de la conflictividad sociopolítica que enfrentan las OSC en las distintas regiones del país.

Con la pretensión de aportar algunos elementos de ubicación contextual de los trabajos aquí presentados, sugiero tres asuntos: 1) la identidad de los actores, 2) la relación de las OSC con el Estado y con el gobierno, y 3) la relación de las OSC con otros actores sociales. De cada uno de estos temas es necesaria una referencia mínima a su historia y a las teorizaciones que lo ha acompañado.

## **La identidad**

Se ha discutido y conceptualizado mucho sobre el genérico de estos actores, que reciben diversas denominaciones como organizaciones no gubernamentales, ter-

cer sector, etcétera. Lo importante es que un conjunto de ellos asume la categoría de “sociedad civil” como elemento identitario y como clave explicativa de transformación social. Apelar a esta categoría expresa la voluntad de reconstruir la vida pública a través de la transformación de sociedades complejas, entendidas éstas como las que no tienen un solo centro explicativo. Este propósito fuerza al análisis y a la construcción de estrategias que van más allá del supuesto de una sola forma de organización social (la clasista), de un solo instrumento político (el partido) y de una sola forma de dirección del Estado (el gobierno), sin negar estos elementos y reconociéndolos como presentes y actuante, pero sin otorgarles el monopolio de la acción, de la representación ni de la dirección de las sociedades.

La categoría de sociedad civil ha sido utilizada de diferentes formas a lo largo de la historia. Durante la Edad Media, con Tomas de Aquino, sirvió para delimitar un ámbito propio del ciudadano diferente de su ser cristiano y que, por tanto, hacía diferentes a la *polis* y a la *ecclesia* (García, 1981; Ullman, 1983). En la modernidad, recurrir al término “sociedad civil” sirvió para romper el principio de que la monarquía era el fundamento de la soberanía política.<sup>1</sup> En la actualidad tiene diversos usos dependiendo del ámbito geográfico en el que se utilice; por ejemplo, en Europa oriental identificó a todos aquellos actores que lucharon contra el autoritarismo de los Estados del “socialismo realmente existente”, y cuyos planteamientos teóricos en esa confrontación se acercaron al mercado. En América Latina, la expresión “sociedad civil” identificó en sus orígenes a quienes luchaban contra el autoritarismo, pero también contra la imposición del mercado como vínculo social fundamental. Esta diferencia aporta la clave para comprender los diferentes usos y teorizaciones sobre esta categoría.<sup>2</sup>

El concepto de “sociedad civil” ha sido utilizado en el pasado reciente de América Latina para dar cuenta de la multiplicidad de actores, más allá de las organizaciones clasistas y de los partidos políticos,<sup>3</sup> que en sus orígenes —justamente

---

1 Decía Locke: “Resulta, pues, evidente que la monarquía absoluta, a la que ciertas personas consideran como el único gobierno del mundo, es, en realidad, incompatible con la sociedad civil, y, por ello, no puede ni siquiera considerarse como una forma de poder civil” (Locke, 1979: 87).

2 Es por ello que resulta equívoco identificar los procesos de construcción de sociedad civil en Europa oriental y en América Latina porque sólo se identifican en su orientación antiautoritaria, pero no “antiexcesos” del capitalismo. Este equívoco lleva a diagnósticos como hablar de la hipertrofia del Estado en América Latina; si algo ha caracterizado a la región ha sido la menor dimensión de sus aparatos de gobierno con respecto de Europa y de Norteamérica.

3 En relación con el espectro de organizaciones que se reconocieron bajo la categoría de sociedad civil en la lucha contra el autoritarismo y la imposición de la centralidad del mercado, señala

por las circunstancias de las dictaduras— reivindicaron con más énfasis los derechos civiles, pero que, ante las promesas incumplidas del retorno a la democracia, incorporaron también la reivindicación de los derechos económicos y sociales, asumiendo el principio de la integralidad de los derechos, y evidenciando de esta manera los límites de la teorización en torno de esta categoría realizada en Norteamérica sobre la base de la experiencia de Europa oriental.

La identidad como sociedad civil de las OSC no reclama para sí la propiedad de toda la categoría, porque los actores se reconocen en ella sin ser toda ella, y por tal motivo debe hacerse el esfuerzo por definir con precisión lo que se podría entender por OSC. En este sentido, se ha propuesto que son:

[...] la 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. Son 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 (Canto, 2004).

En la expresión “sociedad civil” destaca en especial que ésta se percibe como la creadora del poder político institucionalizado y, en consecuencia, es capaz de transformarlo, pero sobre todo de subordinarlo al verdadero soberano, el ciudadano, teniendo como criterio para su interacción los principios pactados entre los diferentes Estados: los derechos humanos. Justamente la primacía de estos derechos evita la reducción de la democracia a sólo sus aspectos formales —como la igualdad ante la ley, sin constituir una igualdad real—; por el contrario, los derechos fuerzan a que la democracia sea sustancial y a que en ella se garantice la integralidad de todos los derechos, tanto los civiles y políticos, como los económicos y

---

O'Donnell: “[...] muchas organizaciones ya existentes de la sociedad civil resucitan como tales y dejan, por lo tanto, de ser cascarones conquistados por el aparato estatal. Por eso mismo, pasan a ser campos de lucha en los que se dirime quien, y en apoyo de que, hablará desde ellas, dirigiéndose al público más amplio y no ya sólo a los vericuetos de la burocracia estatal [...] junto a esas viejas organizaciones emergen nuevas formas asociativas que son testimonio del dinamismo social que [...] el BA [burocratismo autoritario] no pudo suprimir. Comités de barrio, organizaciones de autoayuda, movimientos sindicales o barriales de base, instituciones populares de la Iglesia católica u otras confesiones, son parte de una larga lista con la que —sobre todo— el sector popular destila el aprendizaje que dejó el duro período anterior” (O'Donnell, 1985: 184).

sociales, y con ello se obliga a los Estados a abstenerse de violentarlos, pero también a realizar todas las acciones necesarias para garantizarlos progresivamente, lo que da paso así a la concepción del desarrollo como proceso de garantía de los derechos de todas las personas. De esta manera, derechos, democracia y desarrollo son las piedras angulares de la manera como en América Latina se pensó y vivió la sociedad civil, que no admite autoritarismos ni la subordinación de los vínculos sociales al mercado.

En México estas organizaciones surgieron ante la mirada desconfiada del gobierno, desconfianza ampliamente correspondida por las OSC, justamente porque en ellas se gestaron espacios de construcción de alternativas al margen del Estado. Por este motivo, en la década de los setenta fueron acusadas de socavar la “soberanía nacional” y, en los ochenta, fueron acosadas por diversos medios, incluidos los hacendarios. Estas OSC fueron paulatinamente adquiriendo conciencia —como consecuencia de la necesaria defensa común ante el acoso— del efecto multiplicador de sus esfuerzos si actuaban en conjunto, de manera que la década de los noventa se caracterizó por el fenómeno de la construcción de redes.<sup>4</sup> Estas redes en primer lugar reivindicaron la necesidad de un giro democrático en el país, lo que le permitiría a la sociedad modificar el rumbo del desarrollo y a las OSC obtener su pleno reconocimiento y, en consecuencia, abrirse espacios para intervenir en las políticas públicas, todo ello en el marco de la comprensión de los efectos del proceso de globalización sobre la sociedad mexicana. Transición a la democracia, legislación de fomento a sus actividades y para la construcción de instrumentos de participación ciudadana en las políticas públicas, y transformación del modelo económico subordinado —hacia el cual el gobierno avanzaba aceleradamente—, fueron los puntos centrales de la agenda de las organizaciones civiles en la década de los noventa, temas que se vieron complementados por otros como la paz y la no discriminación, como consecuencia de la solidaridad con las causas de las luchas indígenas.

La agenda de los noventa reflejó también un cambio profundo con respecto a la forma de actuar en los sesenta porque se dio un giro con respecto a la posición ante el Estado, de modo que ya no se trataba de ignorarlo, sino de democratizarlo. Como consecuencia, ya no se utilizó la estrategia de construir en paralelo, sino de influir sobre el gobierno; ya no se trataba sólo de la experiencia de base, sino de escalarla a nivel nacional para transformar las políticas públicas. De esta manera,

---

4 Surgieron así la Convergencia de Organismos Civiles, la Red Mexicana de Acción ante el Libre Comercio o el Movimiento Ciudadano por la Democracia.

las desconfianzas mutuas se convirtieron en búsqueda de reconocimientos mutuos, y de la actuación al margen del gobierno se caminó hacia la incidencia sobre la acción del gobierno.

## **La estrategia: relación con el gobierno**

El siglo XX se reconoce como la “edad de oro” del Estado porque éste se encontraba en el centro de las alternativas para sortear los efectos heredados de dos guerras y de una crisis económica mundiales; estos eventos pudieron superarse gracias al “Estado social”, que asumió esta denominación porque rompió con las barreras decimonónicas entre el Estado y la sociedad (García, 1982), regulando y programando los ámbitos económico y social. Se manifestó en tres versiones: el “Estado de bienestar” para Europa occidental y Norteamérica, el “Estado socialista” para Europa oriental y parte de Asia, y el “Estado desarrollista” para buena parte de América Latina. Estas tres formas estatales reflejaban un arreglo entre clases sociales distinto al decimonónico: el pacto entre propietarios y obreros en el “de bienestar”, la exclusión de la clase propietaria en el “socialista”, y la transformación de las clases rurales en urbanas en el “desarrollista”. La democracia que se vivió, con diferencias bastante significativas, fue “elitista” porque se consideró como un método a través del cual las élites competían por el voto mayoritario a fin de obtener el monopolio de las decisiones (Schumpeter, 1971).

En el último cuarto del siglo XX, las tres formas estatales se transformaron radicalmente. El “Estado de bienestar” fue el que menos cambios experimentó; el “Estado socialista” se desvaneció en Europa y se transformó sustancialmente en Asia, y el “desarrollista” desapareció en medio de la frustración por la certeza de que nunca alcanzaría a remontar las supuestas etapas del desarrollo. Está aún pendiente la explicación de las causas de fondo de estas transformaciones, pero sobre todo está pendiente la conceptualización de las nuevas formas estatales; no obstante, se pueden percibir sus herencias en las relaciones de clase que expresaron y en las transformaciones en la conducción de los gobiernos: una burocracia devenida en sector empresarial en Europa del este, y empresarios y tecnócratas que se alternan entre la dirección de gobierno y la gestión empresarial en Europa occidental y Norteamérica. Estas últimas regiones han generado la estandarización de los modelos de administración y gestión pública (Le Galés y Vezinat, 2014), que siguen al pie de la letra las empresas y los gobiernos en América Latina, y que se han convertido en unos de los principales obstáculos para la innovación desde

la perspectiva de los sectores sociales mayoritarios, al subordinar las decisiones nacionales a las dinámicas globales.

El desgaste del modelo estandarizante de la globalización fue generando un reclamo político, el de la intervención de la sociedad en los asuntos públicos: la “democracia participativa” (Held, 1992), la cual tiene que contender con las formas de gestión de los gobiernos a fin de hacer real, y no sólo aparente, la intervención ciudadana en las políticas públicas.<sup>5</sup> La presión de los diversos actores sociales, particularmente de las OSC, introdujo diversidad de temas en la agenda y consiguió que las burocracias reconocieran a estos actores y los tuvieran en cuenta en la escena pública.<sup>6</sup>

La influencia anterior incluso se expresa en la importancia que se ha concedido a conceptos actuales de la gestión pública como “gobernanza” (Mayntz, 2000), que establece la acción pública como producto de la interacción entre actores estatales y no estatales, o “centralidad de las políticas públicas”, que para alcanzarse requiere de la intervención del público.

Todo lo anterior planteaba retos a las OSC: ¿cómo influir en las políticas? Eran necesarias capacidades políticas, técnicas y organizativas. La democracia participativa, entonces, se convirtió en la nueva demanda, pero también en un nuevo campo de polémica: ¿depende del gobierno o de la sociedad?, ¿qué se gana y qué se pierde con la institucionalización de la participación ciudadana?

---

5 Ha sido tan fuerte el reclamo social y tan amplio el descrédito de los modelos tecnocráticos estandarizados, que hasta sus más fervientes impulsores reconocen su falta de efectividad y la necesidad de dar paso a la política. En un informe de unos años atrás afirmó el BID: “Debido al éxito moderado en lo que atañe al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza y la desigualdad, el entusiasmo por las reformas ha mermado en los últimos años. En cambio, han surgido dudas con respecto a la eficiencia de las mismas y un debate sobre el rumbo que deberían tomar la política económica y social a fin de alcanzar la elusiva meta del crecimiento sostenible con equidad a la cual aspiran todas las sociedades latinoamericanas”. En el mismo informe se señala más adelante: “Un enfoque exclusivamente tecnocrático para la formulación de las políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en sí el desordenado mundo de la política...los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables” (BID, 2006: 4).

6 Varios de los temas de las OSC se han ubicado de manera estable en la agenda, tales como el medioambiente, el género y los derechos humanos (Neveu, 2015). Se transformó con ello la percepción que de estas organizaciones se tenía en los ámbitos de gobierno (Avritzer, 2010), y pasaron de ser consideradas por los funcionarios conservadores como amenazas al orden democrático, a generadoras y constructoras de problemas públicos.

En un país que se democratizaba parsimoniosamente a dos velocidades, en lo nacional y en las entidades, y donde corrían tiempos poco armoniosos, las redes constituidas en los noventa promovieron capacidades para democratizar, para impulsar el imperio de la ley y para emprender políticas de desarrollo, así como para mejorar la organización propia, lo que se entendió como profesionalización, que más adelante fue sustituida, por la influencia de las agencias de cooperación, por la idea de profesionalización empresarial.

La clase política se acercaba entonces a las OSC para intentar reconstruir los puentes rotos entre el gobierno y la sociedad que el viejo corporativismo estatal ya no era capaz de levantar, frente a una nueva sociedad que cambiaba con rapidez. Se trataba también de una procura no exenta de interés inmediato porque se aspiraba al control de las OSC, sea por la vía hacendaria o por la atracción de sus líderes, sobre todo cuando asumían el poder gobiernos de alternancia, tal como ocurrió con el primer gobierno electo en el entonces Distrito Federal o con la alternancia a nivel federal ocurrida en el año 2000.

Los caminos se diversificaban dentro de las propias OSC. Algunas pusieron el énfasis en influir desde el gobierno, otras en construir una legislación que permitiera el acceso a los fondos públicos como derecho ciudadano y no como dádiva gubernamental, y que a la vez abriera los canales para la participación ciudadana en las políticas públicas. Con ello se actualizaba en nuestro país un giro que ya ocurría en la noción de lo público. Si bien durante muchas décadas lo público se restringió a lo gubernamental, posteriormente se expandió su significado y también se redefinió la relación con lo privado; los fines son ahora de todos aunque la iniciativa se mantenga en lo privado. Esto fue lo que se avanzó en el terreno de lo teórico-práctico cuando desde las OSC se propuso una ley de fomento no a las organizaciones, sino a las acciones que éstas realizaran cuando tuvieran objetivos de interés público; de paso se deseaba evitar el control que se pretendía ejercer sobre las OSC por la vía hacendaria.

Se crearon diversas instancias para la participación ciudadana, varias de ellas derivadas de la Ley de Fomento a las Actividades que Realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil, elaborada y cabildeada por diversas redes. Particularmente se crearon consejos consultivos, como siempre ocurre, y, si bien al inicio se libraron interesantes batallas, paulatinamente se fue perdiendo el impulso y la rutinización engulló la innovación, por supuesto, en diferentes momentos y con distintas intensidades,<sup>7</sup> lo cual condujo a un replanteamiento: ¿de qué depende la efectivi-

---

7 Hay muchos casos emblemáticos. Para el tema de este texto es útil tener en cuenta la experiencia

dad de los espacios de influencia de las OSC? Si se efectúa un balance de América Latina, se encuentra que hay países con una elevada oferta participativa por parte de sus gobiernos, pero con poca demanda social, y otros con mucha demanda social y poca oferta gubernamental, dándose todas las combinaciones posibles entre estos dos elementos, pero también aparece que lo decisivo es tanto la mayor o menor tradición de apertura del régimen político, como la mayor o menor fortaleza de la capacidad organizativa de la sociedad. Sobre esto último se hará referencia en el siguiente apartado en relación con dos aspectos fundamentales: las relaciones con la cooperación internacional y con las organizaciones sociales.

## **La relación con otros actores sociales**

Para influir sobre las decisiones públicas, las OSC se enfocaron en otro asunto: fortalecerse políticamente para utilizar las relaciones de poder de cara al cumplimiento de sus objetivos, lo que implicaba la relación con otros actores sociales. Por otra parte, la opción por los derechos humanos implicaba una estrategia fundamental: la construcción de ciudadanía, lo que a la vez condujo al despliegue de una agenda múltiple y diversa. En este sentido, lo que inicialmente había constituido una fortaleza para las OSC frente al régimen político, su autonomía financiera, se convirtió en debilidad.

En la década de los sesenta buena parte de los fondos con los que operaban las OSC provenía de la cooperación de las Iglesias o de grupos independientes de los países europeos;<sup>8</sup> estos países continuaron con los procesos de secularización, por lo que disminuyeron las contribuciones de quienes aportaban por motivos confesionales. Como consecuencia, y como parte del proceso de globalización, las agencias de cooperación volvieron la mirada hacia sus gobiernos, los cuales se encontraban en procesos de transición hacia la coordinación de sus estrategias; en este

---

del Consejo Consultivo establecido en la Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil que, debido al método de selección de la representación de las OSC, condujo a una diversificación de éstas debido a la fuerte presión inicial, pero paulatinamente fue perdiendo intensidad.

- 8 La cooperación internacional inició como la ayuda de los países europeos a sus ex colonias “de ultramar”, si bien pronto se advirtió que el espíritu de control se mantuvo, incluso algunos agudos analistas se preguntaban quién ayudaba a quién (Sogee, 1988). En las organizaciones católicas se operó un giro en los sesenta como efecto del Concilio Vaticano II, pasando a la ayuda al desarrollo; sin embargo, con la restauración de Juan Pablo II, de nuevo fueron asumiendo un giro conservador, lo que aceleró el desapego a las instituciones religiosas.



sentido, obtuvieron fondos a partir del Tratado de Maastricht, pero a cambio de subordinarse a las políticas de la Unión Europea, lo que repercutió en condicionamientos en los recursos para las OSC y refuncionalizó la perspectiva de profesionalización hacia los modelos de la empresa mercantil.

La política de cooperación norteamericana también operó un giro con el retorno conservador después de los llamados, pomposamente, gloriosos noventa de Clinton. Una de las primeras acciones del nuevo gobierno republicano de Estados Unidos consistió en solicitar un informe a dos expertos para responder a la interrogante de por qué, si los fondos eran de Estados Unidos, se utilizaban para promover acciones anti-Estados Unidos. Este informe constituyó una llamada para el giro conservador de la cooperación norteamericana.

Los cambios en la cooperación de Europa y de Estados Unidos se produjeron justo en el momento en que era más necesaria la acción innovadora de las OSC en la vida pública, dado que se había operado la alternancia electoral pero, por la falta de mayor presión ciudadana, se hizo sin alternativa social.

La reflexión sobre la experiencia en México y en América Latina de las relaciones con la cooperación internacional, pero también con el gobierno, dejaron ver a las OSC que habían descuidado el vínculo con las organizaciones sociales.<sup>9</sup>

Diversas organizaciones sociales se reunieron en el Foro Social Mundial en Caracas, en enero de 2006, y afirmaron su vocación por la construcción de:

[...] una nueva cultura política y de una institucionalidad realmente democrática que garanticen un futuro con equidad y justicia para las generaciones actuales y las por venir, invitamos a todas las redes, organizaciones y movimientos sociales a participar y articularse en un movimiento de movimientos que construya una ciudadanía latinoamericana y procure otra integración como propósito urgente, posible y necesario (Declaración de Caracas: otra integración es urgente, posible y necesaria, 2016).

Con esto expresaron el cambio de paradigma que se ha operado en las luchas sociales, para las cuales es posible otra integración respetuosa de los derechos de todos, la cual requiere de una concepción de ciudadanía latinoamericana, de una nueva cultura política y de una nueva institucionalidad, basadas todas ellas en la democracia. Esta discusión desembocó en el reconocimiento de la necesidad de

---

9 Como se adelantó en la definición de OSC ofrecida, éstas defienden derechos de terceros, mientras que las organizaciones sociales defienden los derechos de sus agremiados.

construir acuerdos entre los diversos sectores sociales, con lo que la concertación social se ubicó en el centro de atención, sin olvidar que: “el ejercicio de la ciudadanía sólo está al alcance de aquellas personas que disfrutan un mínimo de seguridad material, educación y acceso a la información” (Przeworski *et al.*, 1998: 63). Mientras tanto, en México se han dado diversas irrupciones sociales tanto fuera como dentro del orden institucional, con formas diversas de hacer política, a través de coaliciones, forzando ocasionalmente aperturas instituyentes de la política misma, que se abre a los reclamos sociales y a la que se imprime un rumbo avanzado. Entre los actores se encuentran, a manera de ejemplo:

- Movimientos y organizaciones plurales, con demandas salariales y de mejoramiento de condiciones productivas para el campo, que alcanzan a expresar sus demandas en clave de derechos humanos,<sup>10</sup> en una búsqueda por vincular la lógica corporativo-societal con la lógica de ciudadanía.
- Movimientos territoriales, con demandas de proyectos productivos, de vivienda, de servicios de salud y educativos y de identidad cultural, con autonomía organizativa y con acuerdos pragmáticos con partidos, diputados, senadores y gobernadores.

Estas acciones coaligadas no han estado exentas de contradicciones, entre ellas:

1. La dificultad para convertir los avances logrados en los acuerdos del diálogo-negociación con el gobierno en cumplimiento de los acuerdos alcanzados.
2. La desconfianza entre los propios miembros de las coaliciones sobre la decisión de los demás participantes de cumplir los compromisos que implican riesgos políticos.
3. La contradicción entre la facilidad para identificar los agravios y solidarizarse con ellos, y la dificultad para construir estrategias eficaces para detener la causa que los provoca.

---

10 Un ejemplo es el Movimiento por la Soberanía Alimentaria y Energética, los Derechos de los Trabajadores y las Libertades Democráticas, cuyo largo nombre da cuenta de la diversidad de organizaciones que lo conforman: sindicales, campesinas y civiles, que en la agenda de diálogo con el gobierno mexicano demandaron: “Garantías sociales, para el cumplimiento de los derechos sociales universales contenidos en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Documento Movimiento: Las organizaciones de la sociedad civil construyendo la Unidad.21/1106). Hoy este movimiento se ha convertido en el Frente Amplio Social Unitario.

4. La dificultad para construir identidades amplias que trasciendan la causa específica defendida, quedando frecuentemente en el aislamiento.
5. La escasa fuerza de su voz para hacerse oír en la arena pública y generar capacidad de presión política y social.

Resolver estas tensiones podrá ser tal vez lo que le permita a las OSC la acumulación de fuerzas para incidir de forma decisoria sobre las políticas públicas, hipótesis que desembocaría en algunas consideraciones normativas que mencionaré a manera de conclusión.

Una de las características principales de las sociedades contemporáneas es su diversificación, por lo tanto, sus formas de organización son también diversas, al igual que los temas que tratan, como son la defensa de los derechos de sus agremiados, propia de las organizaciones sindicales, o la defensa del territorio, propia de las organizaciones comunitarias, o la defensa de los derechos de terceros, como las organizaciones civiles, o las que impulsan reivindicaciones culturales, de género, etcétera. Lo importante es que se puedan construir puentes entre todas, sin negar sus diferencias pero sin anclarse en ellas, a fin de hacer posible la construcción de una amplia coalición de fuerzas y lograr las reformas necesarias para la superación de los problemas, a partir de un horizonte utópico que ofrezca avances concretos y viables, en una forma de vida instituida en los derechos humanos, en su capacidad de regular el poder, el mercado y las relaciones sociales que desvalorizan lo humano y la naturaleza. La sociedad civil podrá incidir, como un referente simbólico y como un polo social, intelectual y programático que ayude a profundizar en estos avances a través de reformas.

La situación de la democracia en América Latina, la existencia mayoritaria de gobiernos con escaso margen de decisión, el creciente desapego ciudadano de las instituciones como resultado del estancamiento económico y el pesimismo sobre el futuro del bienestar, hacen volver la mirada sobre la necesidad de la articulación social. Son diversas las ofertas que actualmente existen; algunas ponen el acento en la conjunción de esfuerzos para la superación de la indigencia, otras en la superación de las desigualdades, otras más en la titularidad de los derechos de ciudadanía; todas ellas de manera paulatina incorporan la participación social en las políticas públicas, y quedan como rezagos a superar el papel de los gobiernos y del Estado, toda vez que son actores imprescindibles —aunque sabemos que ya no únicos— de la vida pública.

La participación social en las políticas públicas es no sólo una necesidad para la racionalización de la acción pública, sino también una opción de modelo de democracia que se quiere construir para impactar directamente sobre la estructura y

la capacidad de gobierno. La participación se realiza con menores dificultades en el ámbito local pero, a fin de romper sus límites, se requiere de grandes alianzas para imprimir cambios en lo nacional y en lo internacional. Es necesario también emprender reformas para modificar las tendencias actuales de las políticas que han generado atraso, exclusión e inequidad, para que en vez de ello se generen desarrollo, garantía de derechos, inclusión y equidad. Para alcanzar estos objetivos se necesita de una amplia coalición de fuerzas sociales, por lo que la clave de impulso a la democracia pasa por la articulación, la cual reclama asumir el reto de enfrentar los problemas con las organizaciones partidarias a fin de construir un compromiso con la vigencia integral de la democracia, como garantía de los derechos de las personas y como construcción permanente de estrategias para que la libertad de todos sea una realidad.

Aquí debo detener el *pro-logo* (antes de la palabra) para dejar que fluya la palabra, la del análisis de las regiones y sus distintas arenas de lucha. La palabra de interpelación a la teoría, la pregunta incómoda porque es metodológicamente rigurosa al anteponer la realidad al discurso. La palabra de la anticipación del futuro porque los problemas ya no caben en el presente. La palabra del pesimismo que deviene en inconformidad e innovación. La del reclamo, a la vez que la de la igualdad y la diversidad, la de recusación al poder y la de negociación con él; la palabra que instituye nuevos horizontes a la política.

## Referencias

- Avritzer, Leonardo (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006). *La política de las políticas públicas*. México: BID, Planeta.
- Canto, Manuel (2004). “*La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político-ideológico*”. En J. Cadena (coord.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México: MAP, UNAM.
- García Pelayo, Manuel (1981). *Los mitos políticos*. Madrid: Alianza Universidad.
- García Pelayo, Manuel (1982). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- Held, David (1992). *Modelos de democracia*. México: Alianza.
- Le Galès, P. y N. Vezinat (2014). *L'État recomposé*. París: PUF.
- Locke, John (1979). *Ensayo sobre el gobierno civil*. Madrid: Aguilar.

- Mayntz, Renate (2000). “Nuevos desafíos de la teoría del *governance*”. En *Revista Instituciones y Desarrollo*, noviembre. Barcelona: IGG.
- Neveu, Erik (2015). *Sociologie politique des problèmes publiques*. París: Armand Colin.
- O’Donnell, Guillermo (1985). “Notas para el estudio de los procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario”. En *Los límites de la democracia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Przeworski, Adam *et al.* (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
- Schumpeter, J.A. (1971). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.
- Sogge, David (ed.) (1998). *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Barcelona: Icaria.
- Ullman, Walter (1983). *Historia del pensamiento político en la Edad Media*. Barcelona: Ariel.



# Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por una vida libre de violencia de las mujeres en Chiapas

[ PERLA ORQUÍDEA FRAGOSO LUGO  
MÓNICA ADRIANA LUNA BLANCO ]

## Introducción

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Chiapas surgieron a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, impulsadas por profesionistas y luchadores sociales en diversos ámbitos de acción pero, en principio, en aquellos tradicionalmente propios de la agenda pública en el contexto del estado, como la educación popular, la producción agrícola y ganadera, el fomento de las artesanías, el ámbito de la salud, las tecnologías tradicionales en el campo de la medicina y la agricultura, etcétera. Hacia finales de los ochenta surgió una nueva agenda de lo público en el estado a raíz de distintos movimientos sociales y de un contexto en el que se hizo patente la sensibilidad hacia la violación de los derechos humanos, la violencia normalizada y la situación de los refugiados guatemaltecos por la guerra civil en su país.

Fue entonces cuando el movimiento de mujeres, especialmente en San Cristóbal de Las Casas, buscó abrir derroteros de denuncia y debate público en cuestiones como el desarrollo comunitario en búsqueda de la integración de las mujeres a la vida económica y social de las comunidades en términos igualitarios, pero también en otras cuestiones vinculadas con los dispositivos de control y opresión sobre las mujeres como la violencia sexual, la violencia física y el acoso.

Es precisamente este sector de la sociedad civil organizada el que estudiamos en el presente capítulo. Nos centramos en las organizaciones —la mayoría consti-

tuidas legalmente como asociaciones civiles— que tienen como población objetivo a las mujeres, así como aquellas que trabajan con poblaciones mixtas y diversas —hombres, infantes o la comunidad de Lesbianas, Gays, Bisexuales y personas Transgénero (LGBT)—, pero lo hacen desde una perspectiva de género, ya que las problemáticas que tratan, por ejemplo, la defensa de los derechos humanos, el acceso a la salud sexual y reproductiva o la migración centroamericana, les exigen dicho abordaje.

El propósito de este trabajo es fundamentalmente descriptivo, pues presenta un panorama actual de las OSC que, como se indica arriba, tienen como elemento central en su agenda política el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, ya sea como población objetivo o como parte de un contexto comunitario más amplio. En este horizonte damos cuenta de cómo las OSC han reconocido, incorporado y trabajado con ciertas problemáticas sociales emergentes en el contexto chiapaneco en la última década —por ejemplo, el recrudecimiento de las violencias y la migración femenina, así como el precario ejercicio de ciudadanía de las mujeres—, de qué forma han respondido a éstas —qué estrategias han emprendido, si han ampliado o no los sectores y problemáticas que atienden, si se han organizado en redes, si se han vinculado o no, y en qué medida, con el Estado—, y cuáles son los obstáculos y retos que han enfrentado en esa labor.

Para ello, en primer lugar se presenta una perspectiva general de las OSC en Chiapas y se expone la metodología empleada para la investigación que sustenta el presente escrito y sus fundamentos teóricos. Posteriormente se da cuenta de ciertos datos demográficos y estadísticos que resultan relevantes para comprender el contexto de desigualdad entre hombres y mujeres en Chiapas, así como la prevalencia de distintas formas de violencia hacia las mujeres en el estado. A continuación, en un tercer apartado, se muestra la importancia que tuvieron los movimientos sociales de mujeres en Chiapas hacia finales de los ochenta para la definición de la violencia sexual y de los problemas públicos que las afectan. En este mismo apartado se da cuenta de los principales hallazgos de la investigación a partir de las respuestas a las interrogantes antes planteadas sobre la forma en que las OSC en Chiapas han reconocido, integrado e incorporado el trabajo con sectores y problemáticas sociales emergentes, principalmente aquellas vinculadas a las mujeres y su acceso a una vida libre de violencia. Finalmente se presentan algunas consideraciones, a modo de reflexión, sobre los desafíos de la sociedad civil organizada en Chiapas a partir de lo que las propias organizaciones manifestaron.

En Chiapas, debido al peso de la costumbre y de la tradición en los ámbitos público y privado, uno de los mayores desafíos para el despliegue de los procesos democráticos de género es la erradicación de la violencia hacia las mujeres y



las niñas. Se entiende la violencia como una forma de discriminación que, en sus múltiples dimensiones —interpersonal, comunitaria y estructural— y modalidades —directa, sexual, laboral, psicológica, etcétera—, ha representado una barrera para el desarrollo de este sector.<sup>1</sup> Es por ello que este estudio resulta importante, pues da cuenta del trabajo de las OSC como agentes que aglutinan a una parte de la sociedad en las luchas por erradicar la desigualdad de género, para lo cual es necesario imaginar y poner en marcha prácticas culturales alternativas.

## **Perspectiva general de las OSC en Chiapas y estrategia metodológica**

Los movimientos sociales y ciudadanos en Chiapas en principio respondieron a la necesidad de enfrentar las grandes carencias de las poblaciones marginales de la entidad: salud, alimentación, infraestructura básica —luz, agua potable, alternativas para el drenaje—, educación o apoyo a los procesos de paz y reconciliación. A partir del alzamiento neozapatista en 1994, las OSC se caracterizaron por enfocarse en la defensa de los derechos humanos, en el apoyo de las demandas indígenas, en particular las del EZLN,<sup>2</sup> y contra los proyectos transnacionales que buscaban la extracción de los recursos naturales de la región (González, 2003). Ejemplo de esto fue la formación de la Coordinación de Organismos No Gubernamentales por la Paz (CONPAZ). El planteamiento de estos organismos era no sólo mostrar soli-

- 
- 1 El caso de las mujeres integrantes del movimiento neozapatista impulsado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) es claro en este sentido; ellas ejercen una “doble militancia” tanto en relación con la lucha por la autonomía de sus pueblos, como desde una postura como mujeres indígenas con demandas feministas. La Ley Revolucionaria de Mujeres (1993) es un documento clave en esta segunda militancia, que da cuenta de un logro histórico de los pueblos indígenas en la búsqueda de la igualdad entre hombres y mujeres.
  - 2 Si bien el EZLN criticó en un comunicado que las organizaciones no gubernamentales eran paternalistas y llegaban a imponer proyectos a las comunidades (ver González, 2003), convocó a varios de sus representantes a participar en las mesas de trabajo en las que se discutieron los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena, un ejercicio democrático sin precedentes en la historia política de México, bajo los temas de derechos y cultura indígena, democracia y justicia, bienestar y desarrollo, conciliación en Chiapas y derechos de la mujer en el estado. De hecho, representantes del Grupo de Mujeres de San Cristóbal estuvieron presentes y fueron testigos de cómo las mujeres zapatistas crearon espacios para las voces de las indígenas de todo el país y pugnaron para que sus derechos específicos se incluyeran en los derechos autonómicos de los pueblos (Hernández, 2016).

daridad con el movimiento indígena, sino participar en sus iniciativas y con ello expresar “que las cosas deberían cambiar” (González, 2003: 430).

García Aguilar (1997) detectó que en el año 1993 existían 750 OSC: 670 clasificadas como organizaciones de base, 21 como organizaciones filantrópicas y 57 eran organizaciones intermedias.<sup>3</sup> Catorce años después, en 2007, Somuano (2011) reportó la existencia de sólo 202, una disminución considerable que en parte se explica porque muchas de éstas, que se volcaron en caravanas e instalaron sus oficinas en San Cristóbal de Las Casas en los noventa, no lograron permanecer hacia el inicio del año 2000, pues el financiamiento proveniente de diversos ámbitos internacionales comenzó a disminuir.

Uno de los criterios que orientó el proceso de selección de las organizaciones con las que se realizó esta investigación fue que trabajaran sobre problemáticas vinculadas con las violencias hacia las mujeres; sin embargo, este criterio se acompañó de otras ponderaciones como la integración de la perspectiva de género a su labor, que hubieran desarrollado proyectos puntuales vinculados al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia —aun cuando ésta no sea su principal línea de intervención— y su ubicación y representatividad como fuerza social en alguna de las ciudades de estudio: Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de Las Casas, Comitán de Domínguez y Tapachula, los centros urbanos más importantes de las regiones Metropolitana, Altos Tsotsil-Tzeltal, Meseta Comiteca Tojolabal y Soconusco,<sup>4</sup> estas dos últimas zonas fronterizas con Guatemala.

Es en las ciudades mencionadas donde se concentra la mayor parte de la población del estado. De igual modo, en dichas regiones se conjugan intensos procesos sociodemográficos, políticos y sociales, entre los que destaca una amplia con-

3 La misma autora señala que las organizaciones de base son aquellas en las que los beneficiarios realizan directamente las labores objeto de la organización, encaminadas a la resolución de sus necesidades; las filantrópicas son aquellas organizaciones que manifiestan su carácter asistencial y se enfocan en realizar acciones altruistas u ofrecen servicios de apoyo a personas morales o físicas, y, finalmente, las organizaciones intermedias son aquellas que tienen como actividad la de brindar apoyo o asesoría a aquellas organizaciones o grupos sociales con facultades de canalizar adecuadamente sus demandas más sentidas (García, 1997: 50).

4 En el presente escrito consideramos la más reciente organización, según las regiones socioeconómicas, hecha por el gobierno del estado en 2011. Según esta clasificación, el estado se divide en quince regiones económicas: Metropolitana, Valles Zoque, Mezcalapa, De los Llanos, Altos Tsotsil-Tzeltal, Frailesca, De los Bosques, Norte, Istmo-Costa, Soconusco, Sierra Mariscal, Selva Lacandona, Maya, Tulijá Tzeltal Chol y Meseta Comiteca Tojolabal. En este mapa regional se distribuyen los 122 municipios reconocidos por el gobierno de Chiapas.

formación de agrupaciones campesinas, ejidatarias y religiosas. Aunado a ello, las regiones son representativas de las interacciones entre población indígena, mestiza y migrante. Otro elemento que las distingue es la migración y los desplazamientos internos de las poblaciones —fenómeno social presente como efecto de las crisis económicas, de la llegada de nuevas religiones a las comunidades, de los conflictos con la clase oligárquica terrateniente—, el aumento de la violencia en las comunidades y la incursión del ejército mexicano en las zonas de conflicto con el EZLN, así como por la búsqueda de mejores oportunidades en materia educativa y laboral. En las regiones fronterizas —Soconusco y Meseta Comiteca Tojolabal— la migración es fundamentalmente centroamericana, especialmente de población guatemalteca, hondureña y salvadoreña.

Después de realizar un directorio de organizaciones que tuvieran el perfil antes delineado, nos pusimos en contacto con el personal que en ellas desarrollaba su labor para solicitarles una entrevista en sus oficinas. La mayoría accedieron; sin embargo, algunas como el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, A.C. y el Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas, A.C, dos referentes de gran importancia en San Cristóbal —la primera en la defensa de los derechos humanos de la población en general y la segunda en el trabajo con mujeres campesinas e indígenas—, se ven continuamente rebasadas por las demandas sociales, de modo que no pudieron conversar con las autoras para esta investigación. Finalmente, se pudo entrevistar a personal de veinte OSC en el estado. Gran parte de estas entrevistas se realizaron a las o los directores generales, en algunos casos a las representantes legales —que tienen papeles activos y directivos en las organizaciones— y, en menor medida, a otro personal —como trabajadoras sociales, psicólogas, enfermeras, etcétera— que operaba de manera directa en los programas de dichas organizaciones. Además, para contrastar la información proporcionada en las entrevistas, se revisaron los documentos —folletos y trípticos— proporcionados por las propias organizaciones que dan cuenta de su trabajo en proyectos específicos, así como las páginas web —que la mayoría de las organizaciones tiene—, donde presentan su historia, su misión, su visión y la diversidad de acciones que han desarrollado y desarrollan, los sectores con quienes trabajan, las instancias de las que reciben financiamiento, etcétera.

Las organizaciones entrevistadas para este estudio poseen las características que Somuano considera centrales en la definición de una OSC: a) son jurídicamente distintas del gobierno; b) están constituidas como organizaciones con alguna formalidad, ya sea el registro ante alguna autoridad o algún tipo de presencia externa pública; c) son organizaciones no lucrativas, y d) tienen autonomía en sus

decisiones ante otras organizaciones, especialmente frente al gobierno y la Iglesia (Somuano, 2011: 25).

Respecto a este último punto, es necesario hacer algunas precisiones, pues la llamada “autonomía dual”<sup>5</sup> es el rasgo más problemático en el caso de algunas de las organizaciones, que tienen diferentes criterios para definir su propia autonomía, pues mientras algunas consideran que recibir recursos del Estado implica menguarla, otras consideran que contar con financiamiento público no incide en su soberanía ni en los derroteros de sus proyectos y sí, en cambio, hace corresponsable al Estado de las problemáticas y de los sectores sociales que atienden.

La cuestión de la autonomía también se relaciona de manera importante con otro actor fundamental en el impulso de los movimientos sociales, y posteriormente de la sociedad civil organizada, en Chiapas: la diócesis de San Cristóbal, específicamente las Comunidades Eclesiales de Base (CEB) y la pastoral indígena. Frente al asistencialismo gubernamental, el discurso teológico de las CEB impulsó en las comunidades estrategias autogestivas para la resolución de sus problemas materiales a través de contenidos sobre “desarrollo comunitario, educación popular y concientización histórica sobre los factores causales de las problemáticas más apremiantes que aquejaban a las comunidades indígenas” (García y Villafuerte, 1995: 64). La diócesis de Tapachula también tuvo una incidencia puntual en este sentido en los años noventa. Como se verá en el presente escrito, los dos centros de derechos humanos que trabajan en la entidad —el Fray Bartolomé de las Casas, en la ciudad de San Cristóbal, y el Fray Matías de Córdova en Tapachula— se gestaron en el entorno de la pastoral social de finales de los años ochenta y principios de los noventa. Sin embargo, si bien ambos centros reconocen sus orígenes en este movimiento religioso y en sus principios, actualmente reivindican su autonomía ideológica, política y religiosa.

Todas las OSC con las que se trabajó<sup>6</sup> corresponden a organizaciones intermedias, identificadas por García Aguilar como emergentes —o al menos conforma-

5 De acuerdo con Schmitter (1997, citado en Somuano, 2011: 21), “La autonomía dual se refiere a que los grupos de la sociedad civil sean independientes de fuerzas públicas y privadas”.

6 El Albergue Todo por Ellos para niñas y niños migrantes, ubicado en Tapachula y fundado por un pastor evangélico, representa una organización excepcional en el marco de la presente investigación, pues no está legalmente constituida y, si bien no desarrolla una labor doctrinaria efectiva con los infantes que acoge, sí los integra como uno de sus objetivos. No obstante, nos pareció fundamental incluirla pues es la única en todo el estado que trabaja con la infancia migrante, un sector que sufre violaciones a sus derechos humanos y violencias constantes e intensivas tanto por el crimen organizado, como por fuerzas policíacas y del Estado.

das jurídicamente—, en los años noventa, principalmente después del alzamiento zapatista.<sup>7</sup> Son organizaciones cuyos miembros tienen alguna carrera profesional o técnica y habitan en contextos urbanos. De las veinte organizaciones donde se realizaron entrevistas, encontramos que aquellas cuya población objetivo son las mujeres están ubicadas en San Cristóbal de Las Casas y en Tuxtla —con excepción de Por la Superación de la Mujer, A.C, que se localiza en Tapachula—, lo cual no resulta sorprendente si se atiende a la historia del movimiento de mujeres en Chiapas, así como a las características sociohistóricas y demográficas de cada una de las regiones donde se ubican las organizaciones. Dichas asociaciones —el 50% del total de las consideradas, es decir, diez (ver cuadro 1)— concentran su acción fundamentalmente en tres áreas de trabajo: la salud sexual y reproductiva, la violencia hacia las mujeres y la construcción de ciudadanía desde una perspectiva de género o desde una postura feminista.

Las organizaciones coinciden en señalar que éstas son problemáticas agravadas por la desatención gubernamental a lo largo de los años, así como por las políticas neoliberales imperantes en el estado. En este sentido, y como se verá adelante con mayor detalle, es importante mencionar que algunas de ellas abarcan en sus ámbitos de intervención varias áreas de trabajo. Por ejemplo, Iniciativas Feministas, A.C, cuya plataforma se basa en la construcción de ciudadanía feminista en mujeres jóvenes urbanas, también se ha dedicado en los últimos años a la denuncia de la violencia hacia las mujeres. Otros ejemplos son Formación y Capacitación, A.C. (FOCA) y el Centro de Investigación y Acción para la Mujer Latinoamericana, A.C. (CIAM). La primera de éstas surgió en 1995 como una organización enfocada en la atención de la salud visual, sexual y reproductiva en las comunidades indígenas y rurales, luego se decantó hacia las mujeres de estas mismas comunidades, y actualmente trabaja también con población mestiza y urbana sobre atención a la violencia de género. De hecho, alberga un refugio y un Centro de Atención a la Violencia Familiar (CAVIF). Respecto a CIAM, si bien sus acciones de formación y capacitación de las mujeres y sus comunidades implican una labor

---

7 Un sector que no fue considerado para este trabajo es el de los refugiados guatemaltecos que cruzaron la frontera y se instalaron en los municipios fronterizos de la entidad a raíz de la guerra civil en su país en la década de los ochenta. Se reconoce que su llegada condujo a la presencia de organismos internacionales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como diversas organizaciones no gubernamentales que se instalaron y apoyaron a la población refugiada en temas como salud, derechos humanos, nutrición, educación, investigación y, posteriormente, apoyo para el retorno.

de desarrollo comunitario, también debe mencionarse que las llevan a cabo con una visión de formación feminista.

Las otras nueve organizaciones consideradas para este estudio se desempeñan en distintos ámbitos: desarrollo comunitario, defensa de los derechos humanos, migración, y salud sexual y reproductiva (ver cuadro 1). Las organizaciones dedicadas a la atención a migrantes y refugiados internacionales son el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C. y el Albergue Todo por Ellos, ambas ubicadas en la ciudad de Tapachula. El primero nació en el seno de la pastoral social católica en los años setenta, pero se constituyó legalmente en 1997. El segundo se gestó como una pequeña organización de asistencia por la iniciativa de un pastor evangélico que, en su proceso de catequización, se percató de la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. Inicialmente el pastor fundó un comedor para esta población, y luego empezó a proporcionar albergue.<sup>8</sup>

Mientras que este segundo grupo de organizaciones está constituido por grupos de trabajo mixtos —en los que prevalece la presencia masculina—, las integrantes de las organizaciones que trabajan con mujeres son igualmente mujeres, formadas en áreas profesionales como antropología, psicología, medicina, nutrición, contaduría o trabajo social.

Finalmente, identificamos una organización de segundo perfil, el Observatorio de la Frontera Sur, cuya labor es el fortalecimiento de las organizaciones estatales. El observatorio se generó vinculado al Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, en Tapachula. Su principal función ha sido la de constituirse como un sistema de alerta temprana mediante la web, en la que tienen una plataforma de denuncia donde los centros, organizaciones de base y organizaciones civiles cuyos integrantes están siendo violentados en sus derechos humanos pueden registrar

---

8 Ésta es la iniciativa ciudadana más precaria en su capital social, humano y económico que localizamos, constituida por apenas dos personas —ambos pastores evangélicos—, además de algunos voluntarios esporádicos. El albergue, una modesta construcción a las orillas del río Coatán en Tapachula, recibe a niños y adolescentes migrantes no acompañados y, en algunos casos, a mujeres con niños. No está constituido como asociación civil porque su director no ha podido reunir todos los requerimientos para tramitar la Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI). En 2013 el albergue fue allanado presuntamente por elementos de la Policía Federal, quienes intimidaron tanto a los niños y niñas ahí refugiados, como a las personas que desarrollaban la labor de acogida y defensa de sus derechos, sin explicación ni fundamento legal alguno. Amnistía Internacional supo de este evento y se convirtió en una de las principales defensoras de esta iniciativa.

dichas violaciones. El observatorio lleva a cabo un monitoreo de puntos donde se han suscitado estas violaciones; su función es darles la mayor difusión posible, y con ello buscan elevar el costo político que implicaría para los gobiernos concretar las acciones de intimidación o de violación de los derechos tanto de los integrantes de las organizaciones, como de las poblaciones de base con quienes trabajan. Desde el análisis de Somuano, esta acción resulta una herramienta crucial para controlar el poder de los gobiernos democráticos, pues con ello se puede vigilar los potenciales abusos y violaciones de la ley y sujetarlos a escrutinio público (2012).

Adelante, en los subapartados “Diversidades convergentes contra la violencia: las organizaciones y sus luchas”, “Construcción de ciudadanía: una tendencia presente en las organizaciones” y “Organizaciones, redes y ámbitos de incidencia”, presentamos un análisis más puntual de la información obtenida a lo largo de 2015 de las organizaciones entrevistadas; pero antes de ello ofrecemos algunos datos sociodemográficos y estadísticos de Chiapas, sobre todo referidos a la desigualdad de género y a la violencia contra las mujeres. De igual modo, por la relevancia del movimiento como un semillero de varias asociaciones de mujeres actualmente activas en Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de Las Casas, hacemos una breve exposición de la constitución del Grupo de Mujeres de San Cristóbal a finales de la década de los ochenta, para a la postre presentar el análisis puntual sobre las organizaciones que se incluyeron en la investigación y algunas consideraciones finales.

## **Algunos datos sociodemográficos y estadísticos de Chiapas y la presencia de la violencia contra las mujeres**

La mayoría de los estudiosos del estado (Ruz, 2002; Viqueira, 2002; Casillas, 2003; García y Villafuerte, 2013) coinciden en señalar entre las características más representativas del estado de Chiapas su diversidad y los contrastes, en un entorno en el que subsiste lo heterogéneo, derivados de su conformación fisiogeográfica y su composición social, étnica, cultural e internacional —por su situación de frontera con Guatemala—, pero al mismo la entidad destaca por el contraste generado por la histórica y por la marcada inequidad en la distribución de los abundantes recursos productivos.

Ubicado en el sureste de México, según el Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI), el número total de habitantes del estado en ese año era de 4 795 580, de los cuales 2 443 773 eran mujeres, es decir, el 50.9%, y 2 352 807 eran hombres, es decir, el 40.91%. Aunque el porcentaje ha disminuido en los últimos veinte años, aún predomina la población rural, que representa el 51%, sobre la urbana, el 49%.

**CUADRO 1.** Clasificación de las OSC en Chiapas por líneas de trabajo

OSC	CIUDAD	EJES DE TRABAJO
<b>DESARROLLO COMUNITARIO</b>		
Enlace, Comunicación y Capacitación, A.C.	Comitán de Domínguez	Trabaja en cinco municipios de la región con comunidades indígenas tseltales, tojolabales y campesinas. Llevan a cabo proyectos de autogestión de las comunidades de la Región Tojolabal Alta, de autogestión y soberanía alimentaria en la Región Fronteriza, y de alternativas de comunicación indígena en la Selva. Con su trabajo buscan incidir en las comunidades para “el desarrollo del buen vivir”.
Educación para la Paz, A.C. (EDUPAZ)	Comitán de Domínguez	Busca apoyar en el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos y personas marginadas mediante varias acciones: el microcrédito, la atención a la salud integral y educar para una vida en armonía con la naturaleza y el medioambiente. Su trabajo es directo con las comunidades campesinas e indígenas de los municipios vecinos de Comitán —Trinitaria, Las Margaritas y Tzitol— bajo tres ejes fundamentales: la economía solidaria, la agroecología y la salud holística. Incluyen además un enfoque de género. Es una organización que nació desde el trabajo pastoral de la diócesis de San Cristóbal, pero actualmente no se mantiene ese lazo.
Centro de Investigación y Acción para la Mujer Latinoamericana, A.C. (CIAM)  (Posicionamiento feminista)	San Cristóbal de Las Casas	Colectivo organizado bajo la metodología de investigación-acción, cuyo trabajo es principalmente con organizaciones de hombres y mujeres en Chiapas. De manera específica, tienen como objetivos promover e impulsar procesos organizativos de las mujeres mediante la capacitación y la sensibilización sobre su condición y situación de género, clase y etnia, que les permita su valorización y reconocimiento para su autodeterminación en los ámbitos íntimo, privado y público a través de la escuela de formación política, la escuela de economía feminista y la escuela de género con hombres.
<b>DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS</b>		
Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova	Tapachula	Tiene como objetivo “crear condiciones que permitan el respeto a los Derechos Humanos de las personas solicitantes de refugio, refugiadas, migrantes internacionales y sus familias en la frontera sur del estado de Chiapas, a través del desarrollo e implementación de estrategias y programas de trabajo especializados”. Se especializa en la defensa y promoción de las personas refugiadas, solicitantes de refugio, población migrante internacional y sus familias con visibilidad e impacto social en la frontera sur del estado de Chiapas, especialmente por las iniciativas para el cumplimiento de las responsabilidades de las autoridades locales y federales con los derechos humanos de esa población. El centro ha integrado de forma reciente un trabajo con enfoque de género con mujeres migrantes y sexoservidoras en la zona centro de Tapachula.
<b>MIGRACIÓN</b>		
Albergue Todo por Ellos	Tapachula	Organización de asistencia, con una pequeña casa a las orillas del río Coatán, donde dan albergue a niños y niñas migrantes no acompañados. Sólo trabajan en ella dos personas, que realizan las labores organización, denuncia de violaciones a los derechos humanos, cuidado de la casa y acompañamiento a los migrantes en la realización de sus trámites migratorios. Subsiste a partir de pequeñas donaciones de vecinos de la zona y de integrantes de la Iglesia cristiana. En el albergue no trabajan con un enfoque de género, no obstante, privilegian el hospedaje a mujeres con niños pequeños.



OSC	CIUDAD	EJES DE TRABAJO
<b>SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA</b>		
Una Mano Amiga en la Lucha contra el Sida, A.C.	Tapachula	Su propósito es luchar contra la pandemia del VIH/SIDA. Buscan construir y fomentar cambios de actitudes frente al VIH/SIDA y sus repercusiones sociales. Su campo de acción es la región del Soconusco, para trabajar en contra del estigma y la discriminación vinculados al VIH/SIDA y las ITS. Fomentan el respeto a los derechos humanos de las poblaciones en mayor riesgo. La organización contribuye a fomentar la educación y la salud sexual integral libres de estigma y discriminación a través de procesos de enseñanza-aprendizaje, de incidencia en políticas públicas y de defensa de los derechos humanos con el fin de reducir la incidencia de las ITS, el VIH y el SIDA en las poblaciones en mayor riesgo de la región.
Sistema Nacional de Promoción y Capacitación en Salud Sexual, A.C. (SISEX)	Comitán de Domínguez	Se enfoca en contribuir a la educación y movilización social, con la creación y profundización de cambios individuales, personales, culturales, políticos y sociales que favorezcan que las personas tengan la calidad de vida que requieren para el ejercicio de su derecho a una sexualidad libre, placentera, informada y corresponsable para lograr su desarrollo integral.
Centro de Investigaciones en Salud de Comitán, A.C. (CISC)	Comitán de Domínguez	Organización civil dedicada a generar conocimientos sobre temas de salud, género y sociedad en la región fronteriza del estado de Chiapas. Desarrolla proyectos de investigación en salud y acción social que sirven de base para promover los derechos sexuales y reproductivos, avanzar en la construcción equitativa de las relaciones de género, y garantizar el acceso justo a través del diálogo y el intercambio de información entre actores y grupos poblacionales a las instancias públicas de salud. Incide también en la formación de recursos humanos.
Colectivo de Atención para la Salud Integral de la Familia, A.C. (CIFAM)	Tuxtla Gutiérrez	Organización que incide en el reconocimiento y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos en los ámbitos personal, social y político, como parte del proceso de fortalecimiento y construcción de ciudadanía, para revertir los procesos a través de los cuales se produce y reproduce la exclusión. Se enfocan en el trabajo con jóvenes, jóvenes privados de la libertad, mujeres, personas que viven con VIH/SIDA, trabajadoras sexuales comerciales y población lesbiana, gay, bisexual, travesti, transexual, transgénero (LGBTTT). Zona de trabajo: Arriaga, Chiapa de Corzo, Comitán, Copainalá, Osumacinta, Pichucalco, Reforma, San Cristóbal.
<b>MUJERES</b>		
<b>SALUD</b>		
Formación y Capacitación, A.C. (FOCA)  (Posicionamiento feminista)	San Cristóbal de Las Casas	Realizan trabajo comunitario de base desde una perspectiva de género. Se posicionan desde una praxis “transformadora entre las relaciones que existen entre mujeres y hombres”. Tiene como objetivos: mejorar la salud de las mujeres de Chiapas proporcionando formación y capacitación en derechos sexuales y reproductivos; incidir en cambios políticos, sociales y culturales en torno a la salud y educación de las mujeres, y acompañar en el trabajo de género con hombres y con las tecnologías apropiadas para los pueblos. Trabajan con mujeres indígenas y rurales en las regiones Altos, Selva y Fronteriza. Los temas principales que abordan son: salud sexual y reproductiva, prevención en muerte materna, derechos humanos, derechos de las mujeres, derechos sexuales y reproductivos, formación en género, formación feminista, con conciencia de raza y clase, migración, salud, herramientas para el mejoramiento en la organización comunitaria y resolución de conflictos, cosmovisión de los pueblos, género con hombres y tecnologías apropiadas.

OSC	CIUDAD	EJES DE TRABAJO
Hogar Comunitario Yach'il Antzetik (Mujer Nueva)	San Cristóbal de Las Casas	Organización cuya labor específica en salud es la de acompañar y atender partos —por medio de parteras— de mujeres de escasos recursos, mayoritariamente indígenas y rurales, con embarazos no planeados y madres solas. Trabajan en prevención de la violencia, discriminación hacia las mujeres y sus hijas e hijos, embarazos no planeados y enfermedades asociadas, fomentando relaciones sanas e igualitarias. Destaca su labor de promoción de una cultura de la adopción. Dan talleres enfocados al fortalecimiento de la autoestima de las mujeres, la sanación de las huellas que la violencia y la desvalorización dejaron en su persona, la prevención de la violencia, y el desarrollo de su autonomía para que asuman su vida con confianza y esperanza. Promueven los preceptos de la economía solidaria y del consumo responsable.
<b>VIOLENCIA</b>		
Colectivo de Mujeres de San Cristóbal (COLEM) (Posicionamiento feminista)	San Cristóbal de Las Casas	Creado en 1989, el COLEM es un referente de inicio para otros grupos de mujeres cuyas integrantes eran profesionistas, muchas de ellas provenientes de otras ciudades del país. Desde sus inicios se ha enfocado en la defensa de derechos humanos de las mujeres, llevando a cabo acciones de litigio, de comunicación y registro de información sobre atentados a los derechos humanos de la población civil en general —con atención especial en las mujeres— y de defensoras de derechos humanos. En los últimos años ha puesto especial atención en la construcción permanente de una base de datos hemerográfica de feminicidios en Chiapas. Trabaja desde el enfoque de género y feminismo.
Asesoría, Capacitación y Asistencia en Salud, A.C. (ACASAC)	San Cristóbal de Las Casas	Su objetivo es: "Proporcionar asesoría en materia de salud y de comunicación comunitaria a grupos, organizaciones, instituciones, asociaciones y comunidades. Se suma a su labor de atención de víctimas de violencia, la atención a la salud de mujeres indígenas; la prevención de violencia doméstica; la reducción de la muerte materna; y la salud sexual y reproductiva". A la vez realizan trabajo de defensa legal para impulsar sus modelos de capacitación y atención en salud. Mantienen dos centros de atención: el Centro de Atención a la Violencia Familiar (CAVIF) y la Casa de Salud Flores Blancas.
Por la Superación de la Mujer, A.C.	Tapachula	Organización que ofrece ayuda a las mujeres con sus hijas e hijos. Tiene vínculos con albergues a nivel nacional e internacional ya que, por su ubicación, las mujeres migrantes en situación de violencia son incluidas también en la atención. Su objetivo principal es: "Brindar protección, atención integral y especializada desde la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos, a las mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos, en situación de riesgo y de esta manera contribuir a que superen la situación de violencia, facilitando su proceso de empoderamiento y ciudadanía". Trabajan con instituciones gubernamentales como la Secretaría de Salud, Migración, y colaboran con la Procuraduría General de Justicia del Estado y con algunos miembros del congreso estatal. Buscan incidir en la sensibilización ante la violencia de género y con ello mejorar los protocolos de atención a las víctimas de esos delitos.

OSC	CIUDAD	EJES DE TRABAJO
<b>CIUDADANÍA Y GÉNERO</b>		
Jumaltik Equidad Sur, A.C.	Tuxtla Gutiérrez	Trabajan bajo la perspectiva de género y de equidad social con mujeres y jóvenes, y en los últimos años con adultos mayores. Su abordaje metodológico consiste en trabajo terapéutico psicocorporal, desde las emociones y desde el cuerpo.
Desarrollo, Género y Ciudadanía, A.C. (DEGECI)	Tuxtla Gutiérrez	Su trabajo se centra en los tópicos de pobreza, políticas públicas y transversalización de dichas políticas, liderazgo y fortalecimiento de capacidades de las mujeres. Buscan ciudadanizar los procesos de participación política de las mujeres a través de su participación como observadoras electorales en los comicios estatales. De igual forma, apoyan la organización de un grupo de mujeres indígenas artesanas para la comercialización e internacionalización de sus productos. Logran su financiamiento a través del trabajo como consultoras y han desarrollado trabajos para el PNUD y el INE. Desempeñan sus labores en las regiones Altos y Centro.
Colectivo Isitame. Transformando realidades, A.C.	Tuxtla Gutiérrez	Es una organización sin fines de lucro que tiene como objetivo: “Impulsar la construcción de la ciudadanía, desde la perspectiva de género, a través del fortalecimiento de procesos organizativos autogestivos que contribuyan al desarrollo humano”. Trabajan con mujeres y hombres del campo y de la ciudad, pertenecientes a las culturas zoque, tsotsil y mestiza, que habitan las montañas del norte de Chiapas. Tienen como líneas estratégicas el desarrollo sustentable y la equidad de género.
Iniciativas Feministas (Posicionamiento feminista)	Tuxtla Gutiérrez	Tienen como objetivo consolidarse en un partido político feminista. Su actividad principal es la formación feminista de mujeres jóvenes urbanas. Participan activamente a través de las redes sociales en la denuncia de las múltiples manifestaciones de la violencia de género —de manera particular en la entidad— y fomentan el activismo político entre sus participantes. Su estrategia para la formación feminista se ha enfocado en dar charlas y abrir espacios de debate en Tuxtla, Comitán y San Cristóbal, en espacios privados y públicos como escuelas y universidades. No cuentan con financiamiento, el trabajo de sus integrantes es voluntario y reciben pequeños donativos de conocidos, lo cual les permite llevar a cabo actividades puntuales.
Colectivo Feminista Mercedes Olivera (COFEMO), A.C. (Posicionamiento feminista)	San Cristóbal de Las Casas	Es una de las organizaciones de mujeres con mayor antigüedad en la ciudad. Se formó en 1989 ante la necesidad de visibilizar el incremento de la violencia sexual en la ciudad. Se pronunciaron por la denuncia y la visibilización de la violencia sexual y de género. Actualmente se centran en dos ejes de trabajo: contra la violencia hacia las mujeres, y en la construcción de empoderamiento. Respecto a este último, se trabaja en los municipios de Cancun, Pantelhó, Sitalá, Santiago El Pinar y Mitontic en la formación e inclusión de las mujeres en los consejos municipales. Además, realizan diagnósticos sobre la situación de las mujeres en dichos municipios. Al igual que otras organizaciones, su financiamiento procede de organismos internacionales. El interés de todas las integrantes se centra en la formación continua desde el feminismo, de tal forma que ellas se identifican en una militancia feminista como forma de vida y desde esa plataforma desarrollan su trabajo con las mujeres indígenas y mestizas.

**FUENTE:** Elaboración propia con base en la información recabada en trabajo de campo, de marzo de 2015 a febrero de 2016.

En Chiapas, según el criterio lingüístico, casi la tercera parte de la población es indígena (27.3%). Las lenguas indígenas más habladas son el tseltal (38%), el tsotsil (35%), el ch'ol (16%), el zoque (4%) y el tojolabal (4%). Además, se hablan otras como el mam en la región Sierra, en zonas limítrofes con Guatemala.

A pesar de la diversidad y de la riqueza ambiental, cultural y humana, el desarrollo material y social del estado es precario. De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) —que recuperamos como un indicador clave porque sintetiza aspectos económicos y sociales básicos al integrar rubros como la esperanza de vida, los niveles educativos y los ingresos—, Chiapas se ubicó en 2010 con un nivel de desarrollo comparable con el de países como Siria y Filipinas (PNUD, 2014: 76). A nivel nacional, en el mismo año, el IDH de la entidad tuvo un valor de 0.647, con el que se situó en la posición 32. Entre 2008 y 2012, el valor del IDH de las mujeres de la entidad osciló entre 0.638 y 0.679, y fue menor que el de los hombres, que varió entre 0.648 a 0.685. Por un lado, en este periodo, el IDH estatal de las mujeres estuvo por debajo del valor nacional, de casi 0.672 en el año 2012 (PNUD, 2014: 76).

En relación con el Índice de Desigualdad de Género (IDG) —que da cuenta de las desventajas que pueden tener las mujeres respecto de los hombres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral—,<sup>9</sup> en Chiapas éste fue de 0.415 en 2012, mayor al promedio nacional, que fue de 0.393, lo que ubicaba al estado en la posición 24. La desigualdad registrada entre hombres y mujeres en el estado es similar a la de países como Filipinas y Ruanda (PNUD, 2014: 77). En esta dirección, en el mismo año también es posible observar diferencias entre el desempeño estatal de la media de hombres y mujeres de cada componente del IDG en relación con el nacional. Así, la dimensión de salud reproductiva en Chiapas tiene condiciones inferiores a las del país, la medida de empoderamiento se encuentra por debajo del promedio nacional y la participación en el mercado laboral es menor al logro alcanzado en México.

A partir de los índices mencionados resulta evidente que el problema de la desigualdad en Chiapas es estructural y no hay elementos que indiquen que esté en camino de ser superado. Después de dieciséis años de alternancia en el gobierno,<sup>10</sup>

9 El IDG posee un valor cercano a cero cuando el panorama de desarrollo es igualitario, y se aproxima a uno cuando las desventajas de las mujeres frente a los hombres son amplias.

10 En el año 2000, después de setenta años de gobierno priista, Pablo Salazar Mediguchía asumió la gubernatura estatal al ganar la elección a través de una candidatura respaldada por una alianza de ocho partidos políticos: Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Acción Nacional

los niveles de marginación y pobreza continúan caracterizando a la entidad. Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2010), el 28.9% de la población del estado vive en un grado de marginación muy alto, y el 25.3% en un grado de marginación alto, de modo que más de la mitad de la población total de Chiapas, es decir, el 54.2%, sufre de condiciones de marginación elevadas.

El escenario de pobreza y marginación en el estado se agrava al sumarse variables como el género y la condición étnica; por ejemplo, en las regiones con índice de marginación muy alto —Selva, Altos, parte de la región Norte, Sierra y Fraylesca— es donde habitan mayoritariamente los pueblos indígenas. Como ya se ha registrado, la situación de las mujeres también resulta más precaria en el contexto estatal. Un ejemplo contundente es el problemático acceso a la atención a la salud. Chiapas posee uno de los índices más altos de muerte materna entre mujeres indígenas y pobres (Freyermuth, 2003; Meneses, 2007), producto tanto del limitado acceso de la población a los servicios de salud y de la deficiente calidad de dichos servicios en las instituciones públicas, como de la normalización cultural de la desatención a las mujeres cuando éstas enferman o padecen algún malestar físico o emocional.

En este sentido, en la reproducción de la marginalidad se conjugan condiciones histórico-estructurales y culturales. La propia marginalidad es, desde la perspectiva de Galtung (1998), una expresión de la violencia estructural que, como otros tipos de violencias, a quienes afecta de manera más contundente es a las mujeres. Aunque según la Encuesta Nacional de la Dinámica de Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2011) Chiapas ocupa el último lugar nacional en el porcentaje de mujeres de 15 años y más que han sufrido algún tipo de violencia en el ámbito comunitario, con el 17.8%, mientras que la media nacional es del 28.9%, el estado ocupa el último lugar nacional en el índice de igualdad de género (Frías, 2008). Así, la violencia hacia las mujeres es un fenómeno cotidiano y constante en Chiapas, lo que aparece registrado en diversas etnografías (Freyermuth y García, 1996; Glantz, 1998; Pérez, 2001; Bustamante, 2007), de modo que su subregistro estadístico puede pensarse justo como un indicador de la ausencia de una cultura de denuncia, de un contexto en el que la tradición normaliza e invisibiliza las violencias, así como de la condición marginal —de monolingüismo, analfabetismo y desempleo— de un porcentaje importante de las mujeres del estado.

---

(PAN), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Convergencia, Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), Partido de Centro Democrático (PCD) y Partido Alianza Social (PAS).

## Diversidades convergentes contra la violencia: las organizaciones y sus luchas

### *Movimientos sociales de mujeres: antecedentes*

Si bien la violencia contra las mujeres no constituye un fenómeno emergente ni en México ni en Chiapas, se constituyó como un problema público —tanto de salud como de construcción de ciudadanía— hasta la segunda mitad del siglo XX, impulsado por el movimiento neofeminista, también denominado la “nueva ola” o la “segunda ola”,<sup>11</sup> que se desarrolló fundamentalmente, pero no sólo, en la Ciudad de México desde finales de 1970. En Chiapas, específicamente en San Cristóbal de Las Casas, aunque con cierto impacto en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez y en Comitán de Domínguez, frente a esta cuestión las OSC tienen como antecedente importante al Grupo de Mujeres de San Cristóbal, conformado en 1989 a raíz de la convocatoria a una marcha contra la violencia hacia las mujeres el 10 de mayo de ese año.

La marcha fue organizada por un conjunto muy heterogéneo de mujeres que vivían principalmente en San Cristóbal: integrantes de los grupos eclesiales de base, amas de casa, académicas, maestras, sindicalistas, indígenas, universitarias, comerciantes, mestizas originarias de la ciudad y mestizas de otras ciudades del país. El propósito de dicha marcha fue la denuncia pública de las múltiples agresiones y violaciones sexuales ocurridas en tres barrios de la ciudad y en el parque recreativo Rancho Nuevo, en las que los involucrados eran líderes políticos indígenas y mestizos (Garza, 2000).<sup>12</sup>

La manifestación reunió a casi doscientas mujeres en la plaza central de San Cristóbal, un evento sin precedentes en esta ciudad, entonces marcada fuertemente por el conservadurismo. El evento llamó la atención de los medios de comunicación local y de la sociedad civil en general, y también constituyó el preámbulo de la

- 
- 11 Mientras que el movimiento sufragista se concentró en el derecho de las mujeres al voto, el neofeminismo mexicano colocó al cuerpo femenino y sus procesos como centro de sus exigencias políticas, de manera que la violencia de género y el derecho al aborto fueron priorizados. Uno de los logros más significativos de este movimiento, en el campo legislativo, se obtuvo casi tres décadas después de lucha, con la promulgación de la Ley general de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia en 2007.
  - 12 Estas violaciones fueron a mujeres adultas y también a niñas. En algunos casos los agresores fueron identificados y apresados —uno era un dirigente chamula y otros dos líderes del Consejo Técnico Revolucionario (CTR)—, pero luego liberados por órdenes del gobernador electo José Patrocinio González Garrido Blanco.

organización de algunas de las manifestantes en el Colectivo del Grupo de Mujeres de San Cristóbal —actualmente el COLEM, A.C., organización a cuya representante, Martha Figueroa, una de las principales líderes del movimiento de 1989, se entrevistó—. Uno de los resultados de la continuación de este movimiento fue la apertura de la Agencia Especializada en Víctimas de Delitos Sexuales en Chiapas, la primera a nivel nacional, así como la formación de un Centro de Apoyo a la Mujer (CAM) —que se concentraba en casos de violencia física y violencia sexual— una vez que el COLEM se constituyó como asociación civil.

Aunque el COLEM sufrió diversas escisiones a lo largo de los años, cinco de las organizaciones entrevistadas en San Cristóbal reconocen la importancia de la participación de algunas de sus integrantes en éste: Formación y Capacitación, A.C. (FOCA), Asesoría, Capacitación y Asistencia (ACASAC), Hogar Comunitario Yach'il Antzetik (Mujer Nueva), Colectivo Feminista Mercedes Olivera y Bustamante, A.C. (COFEMO) y Desarrollo, Género y Ciudadanía, A.C. (DEGECI). Además de este semillero de activistas en la lucha por la igualdad de género, las entrevistadas en Tuxtla —ISITAME, por ejemplo— y San Cristóbal reconocieron como otra de sus principales influencias al Frente Chiapaneco por la Maternidad Voluntaria y la Despenalización del Aborto, que surgió en 1991 impulsado por la declaración nacional y estatal de la despenalización del aborto. Dicho frente favoreció la unión de diversas asociaciones y colectivos, como el propio COLEM y el Colectivo de Mujeres Autónomas en Lucha Citlalmina (COMAL), que había sido fundado años atrás por activistas que se separaron del COLEM.

Los motivos de esta y otras separaciones del COMAL se vinculan a la diversidad misma del movimiento de mujeres y a la pluralidad de feminismos en el estado. Mientras que algunos grupos de mujeres, como el COLEM, en principio privilegiaron la lucha en contra de la violencia sexual, otros pensaban que era necesario concentrarse en realizar trabajo de base en los barrios, colonias y comunidades; ciertas posturas sostenían la negativa a la institucionalización del frente de mujeres como asociación civil, mientras que otras defendían la necesidad de hacerlo; incluso algunas mujeres rechazaban todo vínculo con el Estado y el gobierno de Chiapas, mientras que otras consideraban necesario incidir en el ámbito gubernamental. Actualmente, como se verá a continuación, estas posturas y los debates que producen —así como las múltiples estrategias que generan— se reflejan en la diversidad de organizaciones que incorporan la igualdad de género como uno de sus objetivos.

### ***Poblaciones y procederes diversos, problemas y enfoques comunes***

Mientras que en San Cristóbal y Tuxtla se concentra el mayor número de organizaciones que trabajan con mujeres y problemáticas vinculadas a la violencia de género, en Tapachula se ubican aquellas que defienden los derechos humanos de los migrantes —tanto adultos como infantes— y en Comitán las que trabajan cuestiones de acceso a la salud y desarrollo comunitario, principalmente en ámbitos rurales e indígenas. Estas tendencias en el abordaje de ciertos problemas y poblaciones concretas no excluyen la existencia, en las ciudades mencionadas, de organizaciones que trabajan otros temas. Por ejemplo, en Tapachula se ubica Una Mano Amiga en la Lucha contra el SIDA, A.C., aliada de organizaciones en Comitán —como el Centro de Investigaciones en Salud de Comitán, A.C. (CISC) y el Sistema Nacional de Promoción y Capacitación en Salud Sexual, A.C. (SISEX)—, que ha desarrollado una importante labor en la prevención del VIH/SIDA y en la atención a la población afectada por esta pandemia, tanto a hombres como a mujeres y a integrantes de la comunidad LGTB. A la lucha por la atención médica digna y oportuna a la población con VIH/SIDA, así como por la eliminación del estigma que pesa sobre las personas portadoras, también ha contribuido el Colectivo de Atención para la Salud Integral de la Familia, A.C. (CIFAM), con sede en Tuxtla Gutiérrez, que ha trabajado con distintos sectores de la población —jóvenes, amas de casa, trabajadoras sexuales, comunidad LGTB y, en menor medida, migrantes— cuestiones vinculadas a su ejercicio de los derechos de salud, sexuales y reproductivos.

Por otra parte, en la ciudad fronteriza de Tapachula se encuentra Por la Superación de la Mujer, A.C., que tiene un albergue destinado a refugio para mujeres, junto con sus hijos, que han sufrido distintos tipos de violencia, especialmente de pareja. Aunque esta asociación civil se enfoca en el trabajo con mujeres urbanas de Tapachula, por su ubicación ha recibido a mujeres centroamericanas cuya situación migratoria no siempre es regular; justo por ello es poco frecuente que dichas mujeres lleguen al albergue, pues temen la deportación si denuncian las distintas situaciones de violencia de las que han sido víctimas, no sólo por parte de sus compañeros, sino también de la policía migratoria.

De igual manera, en San Cristóbal existen organizaciones que trabajan en relación con temas como el acceso a la salud y el desarrollo comunitario. En esta segunda línea se ubica el Centro de Investigación y Acción para la Mujer Latinoamericana, A.C. (CIAM), que, si bien se posiciona como feminista, trabaja tanto con hombres como con mujeres bajo la metodología de investigación-acción, con el fin de promover e impulsar procesos organizativos mediante la capacitación y la sensibilización sobre su condición y situación de género, clase y etnia.



Para ello tiene tres escuelas: de formación política y de economía feminista, ambas enfocadas básicamente en las mujeres, y la escuela de género, encauzada a los hombres.

En el ámbito de la salud FOCA es un claro ejemplo de una organización que amplió su campo de trabajo sobre temas de salud y educación de género en contextos comunitarios indígenas y rurales de Los Altos, la Selva y la Meseta Comiteca Tojolabal, a la cuestión de la migración, fundamentalmente de mujeres en la frontera entre Guatemala y México —Huehuetenango y Comitán—, en la que cada año aumenta el número de personas que cruzan, especialmente tras la implementación del Plan Sur.<sup>13</sup> En este sentido, FOCA pasó de trabajar con comunidades de base, a hacerlo con comunidades en movimiento.

Respecto a las organizaciones entrevistadas que trabajan en Comitán —Enlace, Comunicación y Capacitación, A.C. y Educación para la Paz, A.C. (EDUPAZ)—, si bien han estado concentradas en el apoyo al desarrollo de proyectos comunitarios autogestivos en ámbitos de la economía solidaria, la agroecología y la salud holística, con el paso de los años han integrado de manera explícita metodologías que consideran la perspectiva de género como un elemento indispensable en la construcción de procesos y comunidades igualitarias.

En esta dirección, las organizaciones entrevistadas —en su variedad de procedimientos y poblaciones objetivo— en general coinciden en el reconocimiento de que trabajan desde una perspectiva de derechos humanos o de género, o bien de ambas. El impacto que estos dos discursos ha tenido en las organizaciones en las últimas dos décadas es evidente. Esto resulta positivo en varios sentidos, pues las OSC ubican los problemas sobre los que trabajan como elementos para la construcción de procesos autonómicos, pero también democráticos, en los que las vías de acción deben considerar el respeto a la dignidad humana de todos sus participantes, así como a sus diversas identidades e identificaciones, pensares y sentires. Asimismo, en dicho trabajo se reconoce la construcción de la igualdad de género como un objetivo propio del proceso, sin el cual no es posible ni deseable consolidar sus propósitos como grupos o comunidades. Si bien es necesario cuestionarse si la incorporación de ambas perspectivas podría responder a demandas de las financiadoras

---

13 Programa implementado por el Instituto Nacional de Migración de México (INM) en 2001, cuyo principal objetivo ha sido aumentar la capacidad de control de los flujos migratorios del sur de México, a través del aumento de la vigilancia en el corredor que va de Tapachula al Istmo de Tehuantepec, Oaxaca. El desarrollo del Plan Sur, encaminado a contener el flujo transmigrante de Centroamérica que se dirige a Estados Unidos, se ha traducido en el aumento del número de aprehensiones y expulsiones de México de los migrantes centroamericanos.

gubernamentales e internacionales para dar apoyo a las organizaciones, en las entrevistas nos percatamos de que el esfuerzo por poner en práctica dichas visiones está presente en los diversos proyectos.

Por otra parte, hay asociaciones que se pronuncian manifiestamente feministas, como FOCA, COFEMO, COLEM, CIAM e Iniciativas Feministas. Esta declaración de principios se vincula a la gestación e historia de las organizaciones, así como a los perfiles de sus integrantes, algunas de las cuales participaron en el Grupo de Mujeres de San Cristóbal o en el Frente Chiapaneco por la Maternidad Voluntaria y la Despenalización del Aborto. Quienes participan en estas organizaciones, mayoritariamente mujeres, identifican su militancia feminista como una forma de vida y como un proceso permanente de reflexión y acción en la consecución de la igualdad de género. Las acciones de estas organizaciones se caracterizan sobre todo por la formación principalmente de mujeres, pero también de hombres, conscientes de las violencias estructurales que limitan las posibilidades de empoderamiento y autogestión, y que actúan al marcar las diferencias étnicas, de clase, de género y de edad como elementos que instauran jerarquías. Aunque todas las organizaciones feministas trabajan a favor de la erradicación de las violencias contra las mujeres, no todas las asociaciones que abordan esta cuestión se asumen como feministas.

Es el caso de Por la Superación de la Mujer. Fundada por una líder comunitaria en 1997, esta organización comenzó a partir de personas voluntarias que realizaban trabajos solidarios a favor de niñas en situación de calle en el municipio de Huixtla, colindante con Tapachula. En menos de diez años, dicha asociación se consolidó y se hizo de importantes recursos gracias al apoyo, directo e indirecto, de las autoridades gubernamentales del municipio de Tapachula. Actualmente Por la Superación de la Mujer tiene un refugio y una casa de atención externa para mujeres víctimas de violencia. Aunque no es una organización exclusivamente asistencialista, pues realiza algunas acciones que pretenden generar capacidades ciudadanas en las mujeres, y sin demeritar el trabajo de su dirigente —de extracción humilde y sobreviviente de violencia de pareja—, existen elementos para preguntarse si éste es un ejemplo de una organización que, si bien no es de élite, sí ha sido favorecida por las instancias gubernamentales y desarrolla su trabajo en franca sintonía con éstas, no sólo porque deben cumplir con las normas oficiales sobre los albergues para víctimas de violencia, sino además porque su fundadora y directora es reconocida en las diferentes instancias gubernamentales, tanto municipales como estatales, y se integra a éstas cuando se trata de dar cuenta de las acciones de atención respecto a la violencia de género en la entidad. En esta misma dirección, su mayor fuente de financiamiento han sido los programas anuales que la Secretaría de Salud promueve.

En cambio, las organizaciones que se asumen como feministas no concursan por recursos públicos nacionales, sino que buscan el soporte económico de financiadoras extranjeras, fundamentalmente europeas, aunque no del todo. Para las asociaciones feministas no recibir dinero del Estado mexicano implica mayor autonomía en el desarrollo de sus proyectos. Al respecto, la coordinadora general de FOCA,<sup>14</sup> organización que trabaja fundamentalmente con comunidades de base, señaló:

Sí, es una política interna desde que nos fundamos no gestionar fondos del Estado para poder tener esta libertad de crítica, de construcción. Porque luego las comunidades saben que tú recibes fondo del Estado, te ven como parte del Estado, porque es la verdad, ¿no? Entonces, no, quisimos guardar nuestra autonomía en esa parte. Sí nos han ofrecido, pero no, nunca hemos recibido nada del Estado. Sin embargo, tenemos algunas alianzas en torno a acciones concretas. Si hay una oportunidad de accionar, inmediatamente entramos con la oportunidad, pero de forma independiente siempre, es decir, incidiendo, pero sin recibir recursos económicos.

Algunas activistas, como las integrantes de Iniciativas Feministas, trabajan de manera voluntaria, por lo que no cuentan con financiamiento continuo, sino que reciben pequeños donativos de particulares para realizar actividades puntuales, como dar charlas y abrir espacios de debate en Tuxtla, Comitán y San Cristóbal, en lugares privados y públicos, como escuelas y universidades. Además, participan a través de las redes sociales en la denuncia de las múltiples manifestaciones de la violencia de género, de manera particular en la entidad, y fomentan el activismo político entre sus participantes.

### ***Construcción de ciudadanía: una tendencia presente en las organizaciones***

La mayoría de las organizaciones en las que se realizaron las entrevistas no se ocupa en exclusiva de una problemática, y tampoco trabajan de manera asistencialista, pues su experiencia en la intervención les ha revelado la importancia de tratar temas como la formación ciudadana y la construcción de capacidades para que las propias mujeres o colectivos exijan el cumplimiento de su derecho a la salud o a la

---

14 Diana Damián Palencia, coordinadora general de FOCA e impulsora de la Red Mesoamericana: Salud, Mujer y Migración, en entrevista realizada el 18 de enero de 2016.

seguridad. Si bien, especialmente en San Cristóbal, las organizaciones en Chiapas nacieron con el objetivo de crear capacidades autogestivas en las poblaciones, a partir del año 2000, como señala Somuano (2012), se aproximaron a la perspectiva de la construcción de ciudadanía de manera más clara. Esto se vinculó en cierta medida con la alternancia gubernamental tanto a nivel federal como estatal,<sup>15</sup> y con la posibilidad de construir procesos democráticos.

En este sentido, un giro importante en el trabajo de las organizaciones ha sido el reconocimiento de la carencia de ciudadanía, en general, y de las mujeres en particular, en la entidad. Si bien a partir de los años noventa las OSC en el centro del país se volcaron en la promoción de los derechos político-electorales y de elecciones justas, ninguna asumió de forma específica el trabajo y la promoción de la participación política de las mujeres como eje para fortalecer los procesos democráticos en el país.

La importancia de la participación ciudadana en la entidad ha sido señalada por Araceli Burguete Cal y Mayor, quien entiende la ciudadanía como: “un proceso que se construye históricamente mediante una diversidad de prácticas que armonizan con las características culturales y la historia política de las sociedades en donde dicha ciudadanía se produce” (2002: 155). Respecto a la ciudadanía de las mujeres, plantea que es: “un proceso a través del cual se han ido constituyendo como ciudadanas, mediante su participación en espacios públicos”, proceso caracterizado por la búsqueda de las mujeres por posicionarse, ejercer plenamente sus derechos y participar en el ámbito de lo público político.

Burguete propone la categoría de “ciudadanas de la etnicidad” para referirse a las mujeres indígenas de Los Altos de Chiapas que participan en las instituciones políticas de sus comunidades, en el marco de su *habitus* (Burguete, 2002). Esta misma autora destaca que, en Los Altos, el voto de la mujer tuvo como consecuencia importante el haber modificado de manera radical las formas de elección de la autoridad local. Asimismo, apunta que, desde la perspectiva de lo que llaman “la costumbre” en Los Altos, las mujeres no son “aptas” para ocupar cargos de autoridad política, pero sí de representación social. Ésta es una nueva noción del cargo y es socialmente aceptada. Por ejemplo, las mujeres pueden ser representantes de

15 Como se anota en el pie de página 4, en 2000, después de setenta años de gobierno priista, Pablo Salazar Mediguchía asumió la gubernatura de Chiapas apoyado por una alianza multipartidista en la cual prevalecía una postura de centro-izquierda. De igual modo, en 2000 Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), asumió la presidencia de la República mexicana. Él fue el primer presidente electo no priista de México.

proyectos específicos como los “proyectos de mujeres”. Burguete menciona que: “la ciudadanía de la mujer no se reduce a la lucha por el poder, o a la búsqueda de cargos o representación o autoridad. Su incorporación y participación está coadyuvando a abrir nuevas miradas a las mujeres, sobre sus derechos y las instituciones del Estado” (2002).

Considerando lo anterior, en Chiapas, organizaciones como DEGECI, COFEMO, Iniciativas Feministas y CIAM han incluido entre sus objetivos la incorporación de la “ciudadanía de la etnicidad”. DEGECI busca “ciudadanizar los procesos de participación” a través de la capacitación de observadoras electorales en Los Altos de Chiapas. COFEMO incentiva y capacita a las mujeres indígenas en cuatro municipios de Los Altos para que formen parte de los concejos municipales, los cuales, por ley, deben estar integrados por consejeras mujeres. Con ello, aportan a la integración de las mujeres rurales e indígenas en los procesos de democracia estatales.

Otros ejemplos de lo anterior son Educación para la Paz, A.C. (EDUPAZ) en Comitán y Yach’il Antzetik en San Cristóbal. La fundación de ambas OSC, aún sin constituirse como asociaciones civiles, fue impulsada por la Iglesia católica, específicamente por la diócesis de San Cristóbal. EDUPAZ surgió con el objetivo de apoyar para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y grupos marginados mediante varias acciones: otorgamiento de microcréditos, atención a la salud integral y educación para una vida en armonía con la naturaleza y el medioambiente. Trabajan de forma directa con las comunidades campesinas e indígenas de los municipios vecinos de Comitán —La Trinitaria, Las Margaritas y Tzimol— bajo tres ejes fundamentales: economía solidaria, agroecología y salud holística, todo ello con enfoque de género. A pesar de que su financiamiento externo ha disminuido, EDUPAZ ha logrado construir un área de salud emocional y de trabajo de género con hombres y mujeres en las localidades de su influencia. De igual modo, ha buscado fortalecer la ciudadanía de mujeres y hombres en sus comunidades de trabajo.

Por su parte, Yach’il Antzetik, fundada en 1996, ha transitado del acompañamiento y la atención de partos, por medio de parteras, de mujeres de escasos recursos, mayoritariamente indígenas y rurales con embarazos no planeados y madres solas —emocional y económicamente—, a capacitar a estas mujeres en el autocuidado de su salud, en la prevención de embarazos no deseados y de enfermedades de transmisión sexual, y en la atención y buena nutrición para sus hijas e hijos. Esto lo hacen a través de talleres con enfoque en el fortalecimiento de su autoestima, en la sanación de las huellas que la violencia y la desvalorización dejaron en ellas, en la prevención de la violencia, y en el desarrollo de su autonomía para que asuman su vida con esperanza.

Esta asociación también promueve el ejercicio de la economía solidaria y el consumo responsable. El éxito de la incidencia en la formación de ciudadanía entre las mujeres se ha visto reflejado en diversos momentos, uno de ellos ha sido la incorporación a la organización y a su trabajo como talleristas y parteras de algunas de las mujeres atendidas durante el parto.

En ese ámbito, otra de las organizaciones que realiza un trabajo fundamental es el Colectivo Isitame Transformando Realidades, A.C, que ha impulsado la construcción de la ciudadanía, desde la perspectiva de género, a través del fortalecimiento de procesos organizativos autogestivos. Trabaja con mujeres y hombres del campo y de la ciudad, zoques, tsotsiles y mestizos, que habitan en las montañas del norte de Chiapas. Isitame, fundada hacia finales de los años ochenta, se ha ocupado del fortalecimiento de los actores locales y ha formado líderes comunitarias que han llegado a ocupar, de manera efectiva y no como “pantallas” de algún líder varón, cargos políticos locales como regidoras, y han ejercido su cargo con base en los principios de la horizontalidad y la recuperación de las tierras, recursos y saberes locales para los propios habitantes de las comunidades.

### ***Organizaciones, redes y ámbitos de incidencia***

Si bien todas las OSC manifestaron que participaban en redes nacionales o internacionales, las posibilidades de generar acciones coordinadas entre ellas se concretan, en la mayor parte de los casos, en la participación de sus integrantes en marchas locales o en pronunciamientos a través de comunicados ante problemáticas emergentes.

Un punto de conflicto entre las diversas OSC se manifiesta de manera particular en las demandas feministas, como en la denuncia de los feminicidios en la entidad. De acuerdo con los testimonios recabados, ante movilizaciones emergentes —por ejemplo, para manifestarse en contra de la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa—, convocan y esperan que las feministas participen, lo cual ellas hacen. Sin embargo, cuando convocan a manifestaciones por causas específicas, como los feminicidios, los grupos que no trabajan con mujeres o desde el género o el feminismo no acuden.

Nosotras no decimos que esté mal apoyar, nosotras apoyamos lo de Ayotzinapa, lo que queremos es hacer más grande lo de los feminicidios, y la gente lo ve mal, la gente no tiene este nivel de reflexión [...] es difícil articular una lucha. Cuando se habla de articular una lucha y se propone desde las feministas, ellos dicen: “a ver,

tú, espérate, tu tema de feminicidio todavía no está [...] es menor, primero veamos temas que afectan a más personas”. Y yo digo: ¡pero si las mujeres somos la mitad de la población y somos tratadas como la minoría!<sup>16</sup>

Evidentemente, la diferencia de objetivos de trabajo entre las OSC es un punto que genera conflicto para que entre ellas se trabaje de manera conjunta. No obstante, algunas organizaciones reconocen como positivo el hecho de haber participado a nivel nacional en reuniones, discusiones y apoyo a causas mayores, como la aprobación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, esto a pesar de que aún no se ha logrado que el gobierno del estado realice la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género. COFEMO es una de las organizaciones que colaboró en ambas iniciativas.

Nos parece importante hacer referencia a dos experiencias de organización conjunta o en redes de las OSC en Chiapas. La primera de ellas da cuenta de una estrategia para enfrentar problemas transfronterizos con los países centroamericanos. Se trata de la Red Mesoamericana Salud, Mujer y Migración, integrada por cuarenta organizaciones civiles de México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica. En Chiapas su principal promotora es FOCA. Esta red se constituyó formalmente en 2011, aunque varias de las organizaciones que la conforman trabajan vinculadas en distintos proyectos desde 2007. La red tiene el objetivo de contribuir a la promoción y defensa de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas, no indígenas, rurales, urbanas y migrantes. Las organizaciones que integran esta red están ubicadas en las fronteras norte y sur de México y en las fronteras de los países centroamericanos, zonas donde trabajan sobre la promoción de lugares seguros para el paso de las mujeres migrantes y el respeto a sus derechos humanos.

Dos de los primeros productos de la alianza entre FOCA y las organizaciones de esta red son un diagnóstico de la situación de las mujeres migrantes en la frontera sur y un documental titulado *Pasos ciegos* (2015), en el que se describe cómo cada año miles de mujeres centroamericanas cruzan la frontera entre Guatemala y México a través del corredor migratorio Huehuetenango-Comitán, en la frontera chiapaneca entre ambos países, una de las zonas más descuidadas por los defensores de derechos humanos. En el documental se presenta cómo la amenaza más grande a la que se enfrentan las mujeres durante su travesía deriva de los estigmas

---

16 Entrevista a integrante de Iniciativas Feministas, Tuxtla Gutiérrez.

que lugareños, familiares y extraños les imponen con su mirada y trato. *Pasos ciegos* formó parte del Festival Nacional de Cine Documental Ambulante 2015.

La segunda experiencia de OSC que participan en esfuerzos conjuntos, en este caso con el objetivo de incidir en el ámbito legislativo, es la iniciativa de diversas asociaciones —entre ellas ACASAC, Isitame, Una Mano Amiga, Jumaltik Equidad Sur, A.C. y CIFAM— para construir una propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones de la Sociedad Civil Chiapaneca. Para ello, las asociaciones se reunieron de manera continua desde 2010 hasta 2014, y contrataron a un consultor que les entregó una propuesta de la Ley de Fomento basada en las inquietudes y necesidades que las propias organizaciones le habían comentado. Con la propuesta en mano, las organizaciones se entrevistaron con varios diputados y diputadas, con el objetivo de que éstos les apoyaran para la construcción de la Ley de Fomento Estatal. Sin embargo, esta ley fue promulgada en septiembre de 2014 sin que se hubieran organizado jornadas previas de consulta e interlocución con las organizaciones, como se había propuesto en la interlocución con los diputados y diputadas

Para las organizaciones, la ley promulgada no sólo no integra el espíritu de la propuesta presentada por las asociaciones, sino que las sujeta, las limita y les exige más. Como señala Somuano (2011), esta ley, por una parte, regula un marco legal para el impulso de sus actividades; por otro lado, genera una carga extra de trabajo a las organizaciones. La ley:

[...] tiene por objeto fomentar las actividades (especialmente de desarrollo social) que realizan las organizaciones de la sociedad civil (OSC), entendiendo por éstas a todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades de fomento y no persigan fines de lucro ni de proselitismo político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales (Díaz, 2010: 108).

Para ser consideradas, las OSC deben obtener la clave única de inscripción al registro (CLUNI), que las autoriza a recibir fondos federales, pero, a cambio, deben informar anualmente a la Comisión de Fomento a las Actividades de las OSC sobre los proyectos realizados y el cumplimiento de sus propósitos, y deben entregar un balance de su situación financiera, contable y patrimonial que refleje en forma clara su situación y, especialmente, el uso de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento, así como los resultados obtenidos, para mantener actualizado el sistema de información y garantizar la transparencia de sus acti-



vidades. Todo ello en “menoscabo de la productividad de la sociedad civil y de la actividad económica del país” (Díaz, 2010: 108).

El Albergue Todo por Ellos no está registrado como asociación civil, ya que hasta la fecha de la entrevista (mayo de 2015) el director no había podido reunir todos los requisitos que se solicitan para obtener la CLUNI. Sin embargo, el albergue ha recibido financiamiento esporádico del gobierno del estado. Para DEGECI, tener la CLUNI implica: “estar en orden con lo que nos marcan las normativas, estar muy al tanto de los informes como buena práctica, para que no te encapsules como ONG”, sobre todo porque reconocen que los últimos años han sido muy difíciles para obtener financiamiento, por lo cual “hay muchas organizaciones que se dedican a la sobrevivencia”.

ENLACE,<sup>17</sup> Yach’il Antzetik, FOCA, ACASAC, y prácticamente todas las organizaciones entrevistadas, identifican como obstáculo en el desempeño de su trabajo los cambios en el Sistema de Atención Tributaria (SAT) por las formas en que deben realizarse las comprobaciones de los recursos recibidos.

## **A manera de consideraciones finales: retos de las OSC en Chiapas**

El personal de las distintas organizaciones con quienes se trabajó para esta investigación coincide en la importancia de erradicar la violencia de la vida de las mujeres y de la sociedad en general, pero sobre todo, y en principio, de los sectores vulnerables: indígenas, niños y niñas, migrantes, comunidad LGBT. También reconocen que, para ello, su participación como sociedad civil organizada es fundamental, aunque señalan que el gobierno estatal apoya muy poco para que puedan realizar su trabajo, especialmente debido a las prácticas de política clientelar y asistencialista del gobierno estatal, que no promueven la formación de una cultura ciudadana de participación social y política, sino que más bien favorecen su desmovilización.

EDUPAZ, por ejemplo, identifica una transformación fuerte en las comunidades, en las que ahora se observa una marcada división entre distintos grupos por programas, religiones, partidos o agrupaciones políticas: “están en pedacitos las

---

17 ENLACE tiene dos fuentes de financiamiento, uno de agencias internacionales alemanas, y concursa también en convocatorias del INDESOL.

comunidades”. Esto afecta al trabajo de la asociación, además de la creciente migración de la población hacia Estados Unidos.

Para ENLACE, es un obstáculo que deben enfrentar en su trabajo cotidiano, en específico en su programa “Desarrollo del buen vivir” —enfocado en salud y nutrición—, ya que les han señalado que su personal “no puede pesar a los niños” en las comunidades donde INDESOL lleva el registro del peso de los hijos de mujeres beneficiarias de los programas PROSPERA y Cruzada contra el Hambre.<sup>18</sup> Galindo resalta la utilización que el actual gobierno de Peña Nieto hace del programa Cruzada Nacional contra el Hambre: “Éste se utiliza como punta de lanza para penetrar y dividir a las comunidades, a la vez que reposiciona al ejército en las zonas de influencia zapatista” (2015). Es importante no olvidar que:

[...] el objetivo más importante de los programas de dependencia oficial, es anular la construcción de alternativas civiles, garantizando la continuidad de la pobreza, buscando maquillar los estándares de desarrollo en el marco del discurso de respeto y garantía de los derechos humanos, tratando también de invisibilizar las condiciones que padecen millones de víctimas de las políticas gubernamentales (CCDHFBC, 2015 citado por Galindo, 2015).

En este contexto, la mayoría de las organizaciones a cuyo personal se entrevistó, principalmente las consolidadas que no se debaten cada día entre la vida y la muerte, se esmeran en continuar ejerciendo un contrapeso al gobierno estatal y han logrado convertirse en agentes de apoyo importantes para los sectores sociales con quienes trabajan.

Sin duda, uno de los principales retos para todas las OSC es la obtención de recursos financieros que les permitan mantener su infraestructura, aportar sueldos a sus integrantes, capacitarlos y llevar a cabo los proyectos que dirigen. La intrínseca relación de las OSC con los movimientos sociales en la entidad y la fuerte ideología feminista en algunas de ellas, son factores que impactan de manera directa en la disyuntiva de acceder o no al financiamiento gubernamental, ya que las OSC mencionadas prefieren no comprometer su campo de acción al recibir financiamiento de fuentes gubernamentales. No obstante, el camino elegido es el de

18 Galindo da cuenta de ello identificando a “Progresas (que da apoyo a las familias que llenan los ‘requisitos’ para ser consideradas en pobreza extrema), Procampo (que proporciona subsidio a los campesinos que cultivan productos ‘transables’ en el mercado internacional), Procede (a través del cual se regulariza la situación de determinados predios)” (2015).

obtener recursos de manera mixta, buscando operar con fondos de la cooperación internacional y complementarlos en algunos periodos con recursos obtenidos a través de convocatorias gubernamentales.

De manera particular, la atención que han colocado los grupos de mujeres en la detección, visibilización, atención y prevención de la violencia de género ha sido benéfica pero insuficiente, ya que se requiere de la suma de voluntades y esfuerzos de instancias políticas y grupos sociales para transformar la realidad cotidiana de violencia de género que experimenta la población en su conjunto. Sin duda, los avances en esta materia, sobre todo en concientización y movilización, se deben a la ardua labor de dichas organizaciones.

A pesar de su heterogeneidad, es evidente que, en Chiapas, las OSC están fuertemente motivadas para la búsqueda de alternativas para mejorar la situación de vida de la población en su área de influencia, sus miembros muestran un compromiso hacia la organización —para la mayoría de ellos es parte fundamental de sus proyectos de vida— y esto ha permitido su continuidad a pesar de los obstáculos que se presentan en su labor. González Figueroa (2003) resalta los intentos valiosos de construir su identidad y su independencia, incluyendo su propia autonomía.

El segundo reto que se identifica en este estudio es la necesidad de generar estrategias conjuntas que permitan que las OSC alcancen sus objetivos, pero también es importante respaldar los esfuerzos por reconciliar intereses entre las mismas OSC y otros sectores de la sociedad. Asimismo, algunas de las personas entrevistadas, una minoría, manifestaron la necesidad de realizar una labor de autocrítica y revisión al interior de las propias organizaciones sobre diversas cuestiones que, por falta de espacio, aquí simplemente enlistamos:

- ¿Cómo romper con una lógica de activismo sin sistematizar los resultados de los esfuerzos ni vincularse con otros sectores como el académico?
- ¿De qué modo sustituir los liderazgos carismáticos en algunas organizaciones por una institucionalización de los procesos de toma de decisiones? A esto se añade la necesidad de realizar un relevo generacional en dichos liderazgos.
- La importancia de generar mecanismos de rendición de cuentas al interior de las mismas organizaciones, pues en muchas de ellas no existen ni el monitoreo ni la autoevaluación en temas como el financiero, en el uso de recursos y el desempeño de sus actividades.
- La necesidad de cuestionar ciertos mecanismos operativos de las propias organizaciones, por ejemplo, revisar la existencia de procesos autoritarios o violentos al interior de las mismas. ¿Cómo se trabaja en las organizaciones la

capacitación no sólo de habilidades, también de conflictos, emociones y desigualdades?

- La importancia de producir una agenda pública de acción local que no esté supeeditada a la agenda pública internacional y al abordaje de temas y problemas que son prioritarios para el poder.
- La reflexión sobre formas de operación obsoletas para enfrentar algunos problemas que se han transformado del mismo modo que se hacía en los años setenta y ochenta, y la necesidad de pensar en acciones que no sean exclusivamente intervenciones pedagógicas, como talleres y conservatorios.
- La importancia de pensar en estrategias para trabajar a pesar de la represión gubernamental y de la presencia del crimen organizado en territorios antes libres de éste.

## Referencias

- Aguilar Montes de Oca, Rosa Isela (2009). “¿Distribución desigual del ingreso o discriminación étnica en Chiapas?” En Marco Estrada Saavedra (ed.), *Chiapas después de la tormenta. Estudios sobre economía, sociedad y política*. México: El Colegio de México, Gobierno del Estado de Chiapas, Cámara de Diputados LX Legislatura, pp. 95-168.
- Burguete Cal y Mayor, Aracely (2002). “Ciudadanas en la etnicidad. Campos del proceso de ciudadanización de las mujeres indígenas en Los Altos de Chiapas: desafíos y oportunidades”. En *Anuario 2002 del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, pp. 155-169.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2010). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*. México.
- Díaz Anaya, Adriana (2010). “La Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil ¿fomenta o desalienta?” En *Revista del Centro de Investigación, Universidad La Salle*, vol. 9, núm. 34, julio-diciembre, pp. 107-117.
- Freyermuth, Graciela (2003). *Las mujeres de humo. Morir en Chenalhó. Género, etnia y generación, factores constitutivos del riesgo durante de la maternidad*. México: CIESAS, Instituto Nacional de las Mujeres, Comité por una Maternidad Voluntaria y sin Riesgos, Miguel Ángel Porrúa.
- Freyermuth Enciso, Graciela y María de la Luz García Moya (1996). “Viejas y nuevas formas de violencia hacia las mujeres. El caso de Chiapas”. En *Por el derecho a vivir sin violencia. Acciones y propuestas desde las mujeres*. Santiago, Chile: Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe, pp. 50-52.

- Frías, Sonia (2008). “Diferencias regionales en violencia doméstica en México: el rol de la estructura patriarcal”. En Roberto Castro e Irene Casique (coord.), *Estudios sobre cultura, género y violencia contra las mujeres*. México: CRIM-UNAM.
- Galtung, Johan (1998). *Tras la violencia. 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao, Gernika: Bakeaz/Gernika Gogoratu.
- García Aguilar, María del Carmen y Daniel Villafuerte Solís (1995). “A propósito de la insurrección zapatista. Notas sobre economía y sociedad en Chiapas, México”. En *Anuario 1995 del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- García Aguilar, María del Carmen y Daniel Villafuerte Solís (2013). “La geografía de la polarización: economía, sociedad y pobreza en Chiapas”. En *Anuario 2013 del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- García Aguilar, María del Carmen (1997). “Las organizaciones no gubernamentales en Chiapas: algunas reflexiones en torno a su actuación política”. En *Anuario 1997 del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Garza Caligaris, Anna María (2000). “El movimiento de mujeres en Chiapas. Haciendo historia”. En *Anuario de Estudios Indígenas*, núm. VII. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas: Instituto de Estudios Indígenas y Universidad Autónoma de Chiapas.
- Glantz Wrigth, Namino *et al.* (1998). “¿Quién no tiene problemas en la vida? Un paso más en la investigación de la violencia conyugal en Chiapas”. En *Estudios Sociales. Mujer, Género y Desarrollo. Revista de Investigación del Noroeste*, vol. VIII, núm. 16, julio-diciembre, pp. 45-66.
- Gobierno del Estado de Chiapas (2012). *Instrumentos normativos para la formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos 2014*. Cap. XXIII. Estadísticas de Población. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- González Figueroa, Gerardo (2003). “De Gulliver a Cenicienta: las ONG chiapanecas y el conflicto armado de 1994”. En *Anuario 2003 del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica*. Tuxtla Gutiérrez. Chiapas: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Hernández, Aída R. (2016). “A 20 años de los acuerdos de San Andrés”. En *La Jornada*, 16 de febrero. México.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010). *Censo de población y vivienda 2010. Chiapas / población / localidades y su población por municipio según tamaño de localidad*. México. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx> (consultado el 8 de febrero de 2016).

- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2011). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2011*. México.
- Instituto Estatal de las Mujeres (2008). “Estudio de Investigación en los municipios del Estado sobre la violencia de Género”. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: Gobierno del Estado de Chiapas, Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención a Víctimas.
- Meneses Navarro, Sergio (2007). “¿Acceso universal a la atención obstétrica? El Seguro Popular de Salud frente al reto de la muerte materna en Los Altos de Chiapas”. En Daniela Díaz (coord.), *Muerte materna y seguro popular*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- Olivera Bustamante, Mercedes y Gabriela Ortiz (2008). “Exclusión de las mujeres de la propiedad”. En Mercedes Olivera (coord.), *Violencia feminicida en Chiapas. Razones visibles y ocultas de nuestras luchas, resistencias y rebeldías*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: UNICACH.
- Pérez Robledo, Flor María (2001). “Pegar ‘de balde’ / pegar ‘con razón’. Aproximación etnográfica a las prácticas violentas hacia las mujeres en comunidades tojolabales”. En Teresa Fernández de Juan (coord.), *Violencia contra las mujeres en México*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Indicadores de desarrollo humano y género en México. Nueva metodología*. México.
- Rus, Jan (2009). “La nueva ciudad maya en el valle de Jovel: urbanización acelerada, juventud indígena y comunidad en San Cristóbal de Las Casas”. En Marco Estrada Saavedra (ed.), *Chiapas después de la tormenta. Estudios sobre economía, sociedad y política*. México: El Colegio de México, Gobierno del Estado de Chiapas, Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Ruz, Mario Humberto y Juan Pedro Viqueira (eds.) (2005). *Chiapas, los rumbos de otra historia*. México: CIESAS-UNAM.
- Somuano Ventura, María Fernanda (2011). *Sociedad civil organizada y democracia en México*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

# Organizaciones de la sociedad civil, gobierno y políticas públicas. El caso de Yucatán

[ RODOLFO CANTO SÁENZ  
MARÍA TERESA MUNGUÍA GIL  
MARGARITA ZARCO SALGADO ]

## Introducción

### *Nota metodológica*

**E**sta investigación se enmarca en el proyecto “La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México: 2000–2014”, coordinado por Laura Loeza, del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. El trabajo hace suyo el objetivo del proyecto original y se ocupa de la capacidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para responder a las problemáticas en los nuevos contextos en los que realizan sus actividades, en este caso, en el estado de Yucatán.

Los temas abordados son, básicamente, los contemplados en el proyecto original: las relaciones entre las OSC y los diferentes ámbitos de gobierno, la mayor o menor cooperación en estas relaciones, la mayor o menor dependencia de las organizaciones de las directrices y los fondos públicos, la mayor o menor cercanía o disposición de las OSC a trabajar junto con las dependencias públicas, y la percepción sobre el significado de la alternancia política en sus actividades. También, analizaremos las grandes concepciones de las OSC sobre la naturaleza de su quehacer, como el enfoque de los derechos humanos o el enfoque asistencial, su ca-

pacidad de incidencia en las problemáticas que atienden, el tejido asociativo y las redes que se crean en el territorio, así como su capacidad de incidencia en los procesos de gobierno y en las políticas públicas en general. Por último, trataremos sobre el recurso de las OSC a las tecnologías de información y comunicación.

Para investigar estos temas se diseñó y aplicó una entrevista semiestructurada a una muestra no aleatoria de dieciséis OSC establecidas en Yucatán; se procuró que la muestra incluyera organizaciones con diversos campos de actividad y con distintos enfoques. Las organizaciones en las que se realizaron las entrevistas, a las que agradecemos su valiosa contribución, fueron las siguientes: Agencia de Desarrollo Local Visión Compartida, APIS Sureste Fundación para la Equidad, Asociación Estatal de Padres de Familia de Yucatán, Bioasesores, Centro de Investigaciones Escénicas, Ciencia Social Alternativa, Consejo de Organizaciones Civiles de Valladolid y la Región, Educación, Cultura y Ecología, Sociedad Cooperativa EDUCE, El Hombre sobre la Tierra, Fundación Comunitaria Cozumel, Fundación de la Universidad Autónoma de Yucatán, Investigación y Educación Popular Autogestiva, Misioneros, Save the Children México y Universidad Campesina Indígena en Red. También agradecemos al personal del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Junta de Asistencia Privada del Estado de Yucatán sus valiosos comentarios

### ***Yucatán: pobreza y seguridad pública***

Yucatán es un estado con altos índices de pobreza. Su grado de marginación es alto y cerca de la mitad de su población, de alrededor de dos millones de habitantes, se halla en situación de pobreza, mientras que el 10.7% de los yucatecos vive en pobreza extrema, porcentaje superior al promedio nacional. La tasa de analfabetismo es del 9.3%, y la población de 15 años o más sin primaria completa es del 25.4%; ambos promedios son superiores al nacional. El 53.3% de la población ocupada percibe hasta dos salarios mínimos, la informalidad laboral alcanza el 62.4% de la población económicamente activa y más de la mitad de los trabajadores asalariados no están afiliados al seguro social (CONAPO, 2010; CONEVAL, 2015).

Si comparamos los datos de la ciudad de Mérida con los de los municipios del interior del estado, las diferencias son mayúsculas. La pobreza afecta al 80.9% de la población en los veintidós municipios de mayor marginación, porcentaje superior a los de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, y en los municipios de Tadzú y Chikindzonot supera el 90%. Según un estudio de la OCDE sobre Yucatán, la diferencia de niveles



de vida entre Mérida y los municipios del interior del estado es equivalente a la que hay entre Suiza y Marruecos (OCDE, 2008; CONAPO, 2010).

Sin embargo, a pesar de los serios rezagos socioeconómicos, que se encuentran entre los más altos de México, la seguridad pública en Yucatán es muy alta, en notable contraste con lo que ocurre en otras regiones del país. El estado no ha experimentado hasta ahora el repunte de la violencia asociada al crimen organizado que asuela a varios estados de la República, y sus índices de seguridad son básicamente los mismos que existían antes del inicio de la llamada guerra del narco. Por ejemplo, en 2014 la tasa de homicidios fue de dos por cada 100 000 habitantes, la menor del país, y de hecho menor también a la de 2007, cuando fue de tres. En contraste, ese indicador aumentó en el mismo periodo de 14 a 38 en Sinaloa, de 15 a 46 en Chihuahua y de 23 a 48 en Guerrero (INEGI, 2015).

En Yucatán todavía es seguro caminar a cualquier hora del día o de la noche, ya sea por las calles de Mérida o por los empobrecidos municipios del interior. En este singular contexto, de alta pobreza y marginación, pero también de alta seguridad pública, se desenvuelven las acciones y la vida de las OSC. A diferencia de lo que ocurre en otras entidades, la violencia asociada al crimen organizado no está en las agendas locales de estas organizaciones, y sus preocupaciones se vinculan a objetivos mucho más convencionales como la eficacia de sus actividades, las relaciones con los gobiernos, las comunidades y otras OSC, o los afanes del día a día, como la procuración de recursos para seguir operando.

### ***Las organizaciones civiles en Yucatán***

El mundo de las OSC es diverso en todas partes, incluido el estado de Yucatán.<sup>1</sup> En la entidad coexisten OSC con los más variados objetivos, misiones e ideologías, y su número aún relativamente pequeño, pero creciente, bien puede ser visto como un indicador del paulatino fortalecimiento de la sociedad civil yucateca. La Junta de Asistencia Privada del Estado de Yucatán reporta la existencia de 817 OSC, constituidas con diferentes figuras jurídicas como asociaciones civiles (A.C.) o Instituciones de Asistencia Privada (IAP), entre otras. La lista de donatarias autorizadas por entidad federativa reporta la existencia de 207 en el estado, de las cuales 149 son asistenciales; las IAP suman 79. Del universo de OSC en Yucatán,

1 Una descripción de la diversidad del mundo de las OSC puede verse en Font *et al.* (2012).

532 cuentan con la Clave Única de Inscripción al Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI) y, de éstas, 411 están activas y 121 inactivas.<sup>2</sup>

Una variable que se revela crucial para analizar la capacidad de incidencia de las OSC en relación con las problemáticas que atienden es su menor o mayor cercanía a los gobiernos, y en este renglón encontramos desde organizaciones con expresa vocación asistencial, altamente dependientes de los recursos públicos y dispuestas a ceñirse a las metodologías e instrumentos prescritos por las dependencias públicas, hasta organizaciones de corte radical, que mantienen su distancia con los gobiernos en defensa de sus objetivos, evitan cuidadosamente los fondos públicos para preservar su autonomía y son escépticas frente a los discursos de la política pública.

Esta diversidad dificulta, y en cierto sentido hace riesgoso, el intento de formular generalizaciones; las entrevistas realizadas a una muestra de OSC en Yucatán revelan opiniones divergentes, y aun encontradas, sobre temas como el significado de la alternancia política, los avances o retrocesos registrados en el nuevo siglo, la capacidad de incidencia en políticas públicas, la asistencia privada, la participación en redes o la política de fomento a las OSC, así como las relaciones entre ellas y con los medios de comunicación. Casi a cada opinión podemos encontrar una contraria; sin embargo, se perciben algunas tendencias mayoritarias que en este trabajo se intentan poner de relieve, siempre con el señalamiento de que ninguna opinión puede considerar el sentir general de las OSC en la entidad.

Otro riesgo es calificar las opiniones o las acciones de las OSC desde nuestros particulares puntos de vista, algo que también se intenta evitar en este trabajo. Desde luego, las tendencias encontradas permiten formular algunas inferencias, que exponemos a lo largo del texto.

La relación de las OSC con los diferentes ámbitos de gobierno, su incidencia en política pública, y a veces incluso su incidencia en la problemática que atienden encuentra una variable determinante en la permanencia de los funcionarios en turno. Una relación de cooperación puede trastocarse en otra de conflicto por el simple relevo sexenal o trianual de los equipos de gobierno, a veces dando al traste con los avances logrados. Puede ocurrir también que el arribo de un funcionario sensibilizado ante el trabajo de las OSC abra oportunidades inesperadas. Semejante variabilidad revela una notable falta de institucionalización de la rela-

2 Datos proporcionados por la Junta de Asistencia Privada del Estado de Yucatán, enero de 2016. Según otras fuentes no confirmadas, el número de OSC en Yucatán es mucho mayor, y algunas estimaciones mencionan más de dos mil.

ción OSC-gobiernos que, por otra parte, parece ser de doble vía: varias OSC siguen en buena medida marcadas por las personas que están al frente, y el relevo de esas personas puede ocasionar cambios de fondo en la vida interna de la organización y en sus relaciones con los poderes públicos. En ese marco, las OSC se revelan poco consolidadas y frágiles, su existencia misma puede estar en vilo, y sus acciones y logros son muy diversos.

Con pocas excepciones, las OSC en Yucatán tienden a calificar de positiva la alternancia política, entre otras razones porque ésta permitió el arribo a ciertos puestos de poder de personas que creían en las bondades de la participación de la sociedad civil organizada, incluidos algunos cuadros provenientes de las propias OSC, o porque amplió el acceso al financiamiento público. La mayoría de las OSC perciben en la última década más avances que retrocesos en el cumplimiento de su misión; sin embargo, las más críticas del sistema hablan de grandes retrocesos. En particular, las OSC convergen en numerosas críticas al incremento de trámites y requisitos, sobre todo en materia fiscal, y algunas creen ver en este renglón un intento deliberado del gobierno para reducir las a la inactividad o incluso eliminarlas.

Más que por la alternancia política iniciada en 2000, las OSC se muestran preocupadas por los cambios de los gobiernos en turno. Tampoco se perciben en ellas preferencias por algún color partidista; la mayoría habla del cambio favorable que representó el gobierno panista de Vicente Fox, y varias citan la promulgación de la Ley de Fomento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en 2003 como un logro histórico, pero, por ejemplo, el gobierno también panista de Felipe Calderón es objeto de numerosas críticas, y en cambio no faltan algunos comentarios favorables sobre gobiernos priístas, como el de Ivonne Ortega.

La mayoría de las OSC califica en buenos términos su incidencia en la problemática que tratan, pero en cambio tienden a valorar como escasa su incidencia en políticas públicas; varias simplemente declaran que esto último no es un objetivo para ellas, y otras opinan que es un tema relativamente nuevo; algunas consideran su incidencia en política pública como una variable dependiente de los gobiernos y funcionarios en turno. Varias de las que intentan incidir en políticas públicas coinciden en que ésta es una tarea que desborda a las OSC en lo particular y requiere de la acción conjunta o de la participación en redes temáticas.

En este sentido, la participación en redes es un asunto que concita el interés de casi todas las organizaciones establecidas en Yucatán, que la consideran buena y deseable; algunas citan ejemplos de redes en operación o bien la realización de diversas acciones conjuntas, pero la mayoría habla de dificultades que obstaculizan la creación y el funcionamiento de las redes, entre otras, la prevalencia de intereses no comunes o incluso divergentes, la competencia por el financiamiento

y a veces por el territorio, los intereses personales, celos y egoísmos, o la escasa visión de algunas OSC, que se limitan a sus objetivos particulares o bien son absorbidas por los requisitos que deben cumplir.

Estas opiniones se extienden al conjunto del tejido asociativo en Yucatán. La diversidad de OSC es un obstáculo de primer orden a su fortalecimiento; además de los citados factores, una variable particularmente relevante es su mayor o menor cercanía a los gobiernos y a los modelos, métodos e instrumentos de éstos. Por ejemplo, las OSC que se deslindan del marco asistencial acaban marcando su distancia también de las OSC insertas en ese marco, y en particular de las Instituciones de Asistencia Privada (IAP), que en su propia denominación declaran su vocación asistencial. Estas últimas, en cambio, tienden a formar sus propias redes, más cercanas a instituciones como el INDESOL y también al mundo empresarial relacionado con la filantropía, con agendas que incluyen temas como el acceso al financiamiento público y privado, la asesoría para diversos trámites como la obtención de la citada CLUNI o las demandas de capacitación y profesionalización.

En contraste con el enfoque asistencial, las organizaciones que lo rechazan tienden a reivindicar el discurso de los derechos humanos, que se traduce en una visión radicalmente distinta de la política pública: en vez de acciones discrecionales del Estado para atender a los grupos vulnerables, hablan de imperativos constitucionales y obligaciones de las agencias públicas para atender las demandas de los titulares de derechos —no de los beneficiarios—; en vez de acciones asistenciales dirigidas a segmentos poblacionales definidos arbitrariamente, exigen acciones y programas que aseguren la asequibilidad, accesibilidad, calidad, equidad y universalidad de los servicios públicos y la vigencia plena de los derechos humanos. Para estas OSC la política social no es una graciosa concesión del Estado para ayudar a los pobres y a los grupos vulnerables, sino una obligación legal que los gobiernos deben cumplir en el marco del Estado de derecho.

Naturalmente, enfoques tan divergentes como el asistencial y el de derechos humanos se traducen en afinidades muy distintas, y en Yucatán es posible distinguir dos grandes vertientes de OSC en función de tales enfoques. Pero la diversidad de las organizaciones en la entidad trasciende esta simple dicotomía e incluye otras categorías, como las OSC que nacieron de la consultoría, por ejemplo en materia ambiental, que no necesariamente se encuadran en el enfoque asistencial ni en el de derechos humanos; también hay varias prolijadas por los gobiernos, y algunas de éstas son blanco de severas críticas por parte de otras OSC, que las consideran organizaciones *ad hoc* para gestionar fondos, cuando no simples mimbres. Existen también algunas OSC antiguas, con larga trayectoria de independencia y de lucha, pero dispuestas a negociar o cabildear con los gobiernos en turno para

avanzar en el cumplimiento de su misión, y a la vez no faltan las IAP que se muestran críticas del quehacer gubernamental, especialmente algunas integradas por empresarios.

En general se percibe una tendencia a ampliar las relaciones con los gobiernos, incluso entre las OSC que se asumen como críticas del sistema político-partidista. Algunas hablan del paulatino abandono de tácticas de lucha como los plantones, la ocupación de oficinas, las pintas o el volanteo permanente, que habrían empleado en años anteriores, y de su mayor disposición a dialogar y negociar con los funcionarios públicos. Una de las OSC entrevistadas resume en una frase esta actitud cada vez más frecuente: “de la protesta a la propuesta”. Sin embargo, también se percibe una actitud general de escepticismo frente a los resultados de las negociaciones con los gobiernos; las organizaciones afirman que estos están dispuestos a escuchar y dialogar, pero pocas veces a adoptar las propuestas que ellas formulan.

En Yucatán la presencia de las OSC en los medios masivos de comunicación es escasa; con pocas excepciones, carecen de áreas especializadas en comunicación social, y aunque reconocen la importancia del tema, para la mayoría no es una de sus prioridades. Las excepciones son las OSC que se proponen de manera expresa incidir en política pública, y también ciertos momentos de lucha, como la protesta contra los organismos genéticamente modificados, que estuvo acompañada de una fuerte presencia en los medios. Otro tanto ocurre con las redes sociales; la mayoría de las OSC las consideran importantes medios para difundir su trabajo, pero pocas tienen personal expresamente dedicado a atenderlas, y no faltan las que se muestran escépticas de su eficacia.

En lo que sigue del texto se fundamentan estas inferencias con las voces de las organizaciones mismas. Por consideraciones éticas y de sentido común —y también por requerimiento expreso de algunos de los entrevistados— se han omitido los nombres de estos o de sus organizaciones.

## **Relación de las OSC con los gobiernos en turno**

### ***Entre la cooperación y el conflicto***

La calidad de las relaciones entre las OSC y los gobiernos depende más del gobernante en turno que de cualquier otra variable. Los cambios de funcionarios suelen ser determinantes, y lo que había sido una relación de cooperación puede convertirse en una de conflicto o viceversa. También ocurre que una relación puede ser a la vez de cooperación, por ejemplo, en términos de discutir temas y proponer

acciones, y de conflicto en términos de los procesos de trabajo. El tema de la implementación suele ocasionar conflictos por diferencias en las maneras de contemplar los procesos, emplear los recursos, manejar las relaciones con las comunidades o interpretar las normas.

Algunas OSC prefieren mantenerse distantes del gobierno y esto reduce las ocasiones de conflicto, pero varias trabajan estrechamente con las oficinas de gobierno relacionadas con sus temáticas, y en tales casos la relación cooperación-conflicto se vuelve determinante. Otras OSC mantienen relaciones de conflicto en temas específicos con algunos ámbitos de gobierno, mientras cuentan con el apoyo de otros; por ejemplo, el problema de los transgénicos y sus efectos dañinos en la producción apícola es un tema de conflicto con la SAGARPA a nivel federal, mientras que el gobierno estatal ha apoyado la causa de los apicultores. Asimismo, en tanto pueden tener relaciones de conflicto con una dependencia federal, a la vez pueden tener una relación de cooperación con otra; por ejemplo, puede existir conflicto con la SAGARPA por su apoyo a la siembra de transgénicos, pero cooperación con la SEMARNAP por su programa de agricultura orgánica. Todo esto está asociado a la notable falta de coordinación entre dependencias públicas, incluso del mismo ámbito de gobierno, y también a la falta de homologación de leyes y normas.

Lo que las OSC tienen claro es que el gobierno no es monolítico en ningún sentido y que el rasgo más característico de sus relaciones con ellas es la variabilidad, principalmente asociada, como se ha indicado, al cambio de titulares. También ha se ha modificado la relación de varias OSC con el gobierno a raíz de la alternancia política. Algunas reportan un cambio importante en este sentido; por ejemplo, pasaron de intentar en los años ochenta ser invisibles ante las autoridades, casi clandestinos, a aceptar el diálogo con éstas e incluso promoverlo, sobre todo a partir del año 2000. Varias OSC coinciden en que este proceso, asociado a la alternancia política, ha sido un cambio beneficioso en cuanto a la incidencia en el bienestar de las comunidades.

Un entrevistado afirma que en los últimos veinticinco años han prevalecido las relaciones de cooperación sobre las de conflicto, si bien no con mucha efectividad ni profundidad. A su juicio, los momentos de conflicto han sido escasos y en general se ha tendido a negociar las diferencias con el gobierno de manera civilizada; agrega que casi no se conocen casos de represión y, en cambio, existe una larga lista de reuniones y acuerdos en diversas temáticas que, aunque en su mayoría no han sido eficaces, sí han permitido resolver algunos problemas.

Las organizaciones más dispuestas a trabajar con el gobierno prefieren no hablar de conflicto. En palabras de una de ellas: “puede haber incomodidad en la re-

lación con el gobierno, pero no conflicto, porque nuestro principio es trabajar con todos los sectores. Con el gobierno municipal solamente hay retroceso, pero hay avances con el gobierno estatal”. En el otro extremo, las más críticas del sistema político tienden a negar la posibilidad de cooperación: “antes pensábamos que el país podía cambiar por la vía legal, ahora vemos que eso es utópico. La ciudadanía se organiza sólo para la elección, pero para todas las cosas que hay que cambiar no se logra organizar. El gobierno nos está exterminando a todos y no nos estamos articulando ese 1% de organizaciones que estamos por la transformación”.

En general la mayoría de las OSC, incluidas las IAP, marcan su distancia del gobierno y reivindican su independencia. En palabras de un integrante de una OSC:

[...] los gobiernos siempre esperan de la sociedad civil que aplaudamos sus acciones y no formulemos críticas, pero eso no puede ser. No somos parte del gobierno ni de ningún partido político; tampoco somos aplaudidores de ningún gobernante y nuestra labor no tiene que ver con el funcionario en turno. Nuestro papel es velar por la buena marcha de las políticas públicas.

### ***Satisfacción/insatisfacción de las relaciones con los gobiernos***

En general las OSC se muestran insatisfechas de sus relaciones con el gobierno. Algunas consideran que los funcionarios públicos tienen que aprender a dialogar más con las OSC y que hay mucho personal capacitado y formado en ellas que el gobierno simplemente ignora, pero consideran asimismo que las OSC deben fortalecer su capacidad de dialogar, interactuar y negociar con el gobierno con argumentos sólidos, evidencia adecuada y capacidad de gestión y movilización cuando se requiera. Señalan que a veces es necesario desplegar la capacidad de confrontación y conflicto y de aliarse en tales casos con otras OSC y con los académicos, que pueden aportar los datos duros, porque en determinadas coyunturas sólo se logran resultados asociándose con otros.

La mayoría de las OSC tiende a situar en el gobierno la responsabilidad de mejorar las relaciones con ellas. Entre otros puntos, demandan que los gobiernos estén dispuestos a cambiar, que reconozcan que hay problemas de transparencia y comunicación, y que brinden plataformas y espacios para que las OSC intervengan de manera más directa en la formulación de los planes y programas de gobierno, con una participación auténtica y no como simples espectadores. Asimismo, solicitan que el gobierno no sólo acepte, sino también aplique, las propuestas hechas desde la sociedad civil, por ejemplo para combatir la pobreza o la discriminación

contra los pueblos indígenas. También demandan una mejor y más eficiente administración pública que, por ejemplo, sea más eficaz en los procesos de asignación de recursos; una de ellas relata que recibe los recursos públicos en noviembre, o incluso en diciembre, para comprobar el último día del año.

Sin embargo, otras OSC desplazan hacia ellas mismas la responsabilidad de mejorar las relaciones con el gobierno, lo que podría lograrse, a su juicio, con propuestas claras, de alta calidad y definidas por las comunidades antes que por las organizaciones. Uno de los entrevistados sugiere la instalación de mesas OSC-gobierno para la revisión sectorial de políticas públicas y la gestión de fondos específicos para la implementación de las propuestas como, afirma, se ha efectuado en Chiapas.

### ***Percepción de avances o retrocesos en el cumplimiento de la misión en los últimos quince años***

La mayoría de las OSC en Yucatán percibe más avances que retrocesos en el cumplimiento de su misión en los últimos años. Algunas de ellas consideran que, en tanto expresión de la democracia, la alternancia ha permitido que los guetos de poder se muevan y se avance hacia una asignación de recursos más democrática; hoy, afirman, los recursos pueden alcanzar a más gente y los beneficiarios se diversifican un poco. La alternancia, consideran, ha sido benéfica para las organizaciones. Un entrevistado comentó que:

[...] de 1981 a 2000 tuvimos cero relaciones con el gobierno; nos manteníamos en una actitud crítica de sus acciones y sólo recibíamos financiamiento internacional; la relación empezó a cambiar después del año 2000: ha habido un crecimiento tanto en la claridad de las normas, reglas y criterios como un abanico más ordenado de temas a financiar, pero ahora enfrentamos dificultades con los criterios de elegibilidad de los proyectos.

Hay coincidencia en cuanto a que el gobierno no es monolítico en ningún nivel y que es posible tener aliados en los tres ámbitos para generar un beneficio comunitario, pero, a la vez, las OSC piensan que tampoco deben ser ingenuos porque hay grandes intereses en juego, lo que las obliga a ser muy cuidadosas en la elección de sus aliados. En todo caso, afirman que los avances han sido mayores a los retrocesos o estancamientos.

Una de las OSC destaca el hecho de que se ha logrado la participación en comités para la evaluación de acciones de gobierno, así como para la modificación



de la legislación federal y local en dirección a los planteamientos de la sociedad civil. Con pocas excepciones, las OSC que se mantienen más distantes del gobierno tampoco perciben retrocesos y consideran las cuestiones políticas y partidistas como lecciones a aprender en la senda del trabajo comunitario. Consideran este punto como el objetivo fundamental porque, de no consolidar los avances, entonces sí los cambios de colores partidistas pueden implicar retrocesos.

## **Políticas de fomento a las OSC**

Algunas OSC en Yucatán consideran que no hay una política de fomento hacia ellas ni una verdadera apertura por parte del gobierno. Destacan que, en ocasiones, se les invita como parte de un protocolo, cuando la existencia de muchas OSC en la entidad se debe a que el Estado no es capaz de satisfacer las necesidades de la población vulnerable. Un entrevistado califica de ambivalente la política de fomento: a su juicio, el proceso de fortalecimiento, formalización y evaluación de las OSC fue un avance muy significativo, pero se mantiene un manejo burocrático de todo el proceso que no considera realidades específicas, por ejemplo, las exigencias fiscales de facturar alimentos, o incluso transporte, en comunidades donde ello no es posible; según este entrevistado, la Ley de Fomento “no fomenta” realmente que las empresas hagan donativos a las OSC.

Las OSC distinguen muy bien entre las instancias de participación prescritas por la ley, como los consejos consultivos que algunas secretarías deben tener por disposición legal, de otras que responden a procesos o necesidades específicas; el sentir general es que las primeras habitualmente son pura simulación. Las organizaciones más críticas del sistema político sencillamente no ven ninguna política de fomento y cuestionan severamente las nuevas obligaciones a que están sujetas las OSC, como la de obtener su CLUNI: “nos costó mucho trabajo porque, aunque ellos ya la tienen, Hacienda te la vuelve a pedir, más la burocracia de tener que darles cada año un informe. La CLUNI, en vez de fomentar, se vuelve un control de las organizaciones que lo que fomenta es su desunión”.

### ***Política de financiamiento***

La política de financiamiento a las actividades de las OSC tiende a ser vista con ojos críticos. Una de ellas comenta que, aun cuando hay programas de apoyo como los de INDESOL, entre otros, en general son muy burocráticos e inmatematistas y

no buscan un cambio real en materia de vulneración de derechos: son programas anuales, cortoplacistas, que no permiten la implementación de programas estratégicos y, en cambio, fomentan el asistencialismo y el paternalismo. Otra OSC destaca que hay poco dinero y además está muy controlado y llega fuera de tiempo, los recursos son insuficientes y su asignación es deficiente, y otra más afirma que la asignación de recursos es dictada por la conveniencia política y no guiada por las necesidades reales de la población. Uno de los entrevistados es más contundente: “el gobierno da preferencia a ciertas organizaciones a las que beneficia y apoya, mientras otras quedamos excluidas; se trata de asociaciones que nacieron de partidos políticos o que mantienen relaciones de compadrazgo”.

Al tiempo que formulan estas críticas, varias OSC recuerdan que son las encargadas de hacer lo que el gobierno no puede hacer, pero lo hacen en condiciones de muy bajos recursos, que no permiten la sostenibilidad de sus actividades. Un dirigente afirma:

Necesitamos del recurso para dedicarnos de tiempo completo a las actividades de la organización; tenemos familia que mantener, o nos dedicamos al trabajo o tenemos que dedicarnos a otras cosas para comer. Ante la imposibilidad de cumplir cabalmente sus funciones, el gobierno busca terceros para que le ayuden, pero les exige mucho y les da pocos recursos, además con mucho burocratismo: 70% de papaleo y 30% para el proyecto.

En cambio, agrega, “las financiadoras internacionales a quienes no corresponde hacer el trabajo social, son menos burocráticas”.

Sin embargo, a juicio de algunas organizaciones, las reglas y la normatividad no son tan malas porque aumentan la certidumbre: “te obligan a hacer una serie de cosas, pero te salvan de una relación autoritaria”. Otro problema que señalan las OSC es la proliferación de nuevas organizaciones mientras que la bolsa de los apoyos no ha crecido: “el número de organizaciones actuales no es el mismo que el de hace quince años, pero la bolsa sigue siendo la misma. Muchos chavos que están egresando forman organizaciones para tener una fuente de ingresos, lo que dificulta acceder a los fondos”. Un problema adicional que señalan las OSC es la falta de personal capacitado para procurar fondos.

## ***Política hacendaria***

Las OSC destacan que en los últimos años se ha endurecido la política fiscal y “Hacienda ya no perdona nada”, en tanto que, por la misma naturaleza de las actividades de muchas organizaciones, por ejemplo, las que trabajan en zonas rurales donde no hay facturas con requisitos fiscales, se ven en problemas para comprobar gastos. A juicio de una OSC, Hacienda ha hecho los trámites cada vez más complicados, y pone cada vez más candados y trabas “como si quisieran acabar con las organizaciones”. Un entrevistado afirma que están equiparando las obligaciones fiscales de las OSC a las de las empresas lucrativas: obligan a las organizaciones a ser donatarias y a tener todos los sistemas electrónicos que aplican a los negocios, tanto para la contabilidad como para la facturación. Otro más afirma que el Sistema de Administración Tributaria (SAT) está poniendo muchos candados y requisitos, lo que, reconoce, en parte se debe al mal uso que algunas asociaciones civiles han hecho de los recursos públicos.

Más allá de estas dificultades, algunas OSC señalan que, por un lado, el gobierno se encuentra en un proceso de retraimiento en materia de programas sociales, lo que da lugar a que las organizaciones sociales y civiles desempeñen un papel más importante, pero a la vez no existe una política de compensaciones fiscales; “deberían devolvernos los impuestos que pagamos, por lo menos un porcentaje alto. A veces pagamos un millón de pesos al año en impuestos; con ese millón se podrían hacer muchas cosas, pero no hay una política relacionada con esto”.

La situación de las OSC que no son donatarias autorizadas parece más difícil. Un entrevistado comenta que no contar con esta figura fiscal les impacta en el ISR y el IVA, y agrega:

[...] no es posible que el gobierno nos esté cobrando esa cantidad de impuestos. Nos llegan cien mil pesos, pero resulta que te los tienes que gastar este mes para no pagar tantos impuestos, y resulta que para el siguiente mes no tienes para operar. Se vuelve maquiavélico. Tengo que buscar fondos para un mes y otro financiamiento para el mes siguiente [...] el pago de impuestos es una locura, es una violación a los derechos humanos.

En contraste con las OSC que no son donatarias autorizadas, la situación de las IAP parece mucho más favorable. Un entrevistado sostiene que la política del Estado es privilegiar más las actividades de asistencia y menos las de desarrollo, y esto lo ha llevado a apretar las tuercas de las organizaciones que no operan con la figura de IAP; a su juicio, el Estado promueve activamente un modelo de OSC se-

mejante al de las fundaciones privadas, en que las personas no viven de su actividad en la organización y está prohibido pagar a sus socios lo que, agrega, es perfectamente posible porque se trata de personas con suficientes medios económicos, que incluso pueden contratar promotores. En cambio, continúa, las OSC que quieren trabajar por el desarrollo y los derechos humanos están sometidas a procesos de vigilancia fiscal con duros requisitos, de manera que las nuevas o más pequeñas que se distancien del marco de las IAP tienen problemas para sobrevivir por los altos costos asociados a los trámites que deben cumplir. Otras OSC coinciden en que el gobierno fomenta la inequidad entre las IAP (con recursos) y las OSC que se distancian del marco asistencial (sin recursos).

### ***Derechos humanos, culturales y sociales***

Las OSC reconocen que se ha hecho explícita en las leyes y programas de gobierno una mayor apertura a elementos de derechos humanos y de política social y cultural; sin embargo, afirman que no siempre es eficaz y eficiente el manejo de los programas en estos temas; en todo caso, agregan, ni todo se cierra ni todo es oportunidad. Una de ellas recuerda que a partir del año 2000 se empezó a hablar de los consejos municipales de participación social en educación, medioambiente y temas semejantes, y se invitó a las OSC a participar en tales consejos. El discurso era atractivo: revisar las políticas públicas y temas similares, pero la intención no era buena porque se trataba de validar lo acordado; “sin embargo, a veces nos hacían caso y sí hubo ocasiones de incidir en política pública, si bien en la mayoría de los casos fue sólo simulación”.

A juicio de un entrevistado, en materia de derechos humanos: “México está en un hoyo: los funcionarios son falsos en sus discursos, sus estadísticas mienten, y si me atrevo a manifestar mi inconformidad, me dicen que cómo es posible que diga eso yo, que estoy trabajando con recursos públicos; en el tema de derechos humanos estamos muy mal en esta administración”. Las OSC más críticas cuestionan todavía más severamente el discurso oficial que habla de pobreza, grupos vulnerables y conceptos similares; observan que existe una tendencia a la violación de derechos humanos que contradice el discurso:

[...] una vulneración terrible, tanto a niveles estructurales de hambre y pobreza como también de criminalización de la protesta; no hay respuesta, o sólo respuestas a medias, evasivas, tanto a nivel federal como estatal. En el caso de Yucatán la

política es que aquí no pasa nada malo, pero si miras todos los problemas que hay aquí de pobreza, hambre y desigualdad, encontrarás cosas terribles.

Algunos de estos temas son puestos de relieve por otra OSC: “No se respetan los derechos humanos de las comunidades ni se les toma en cuenta; se realizan políticas y programas sin consenso, las decisiones se toman desde arriba y no se aterrizan a las realidades locales. No se toma en cuenta a la población objetivo y hay violaciones a los derechos humanos”. Esta OSC pone como ejemplo el caso de la siembra de soya transgénica en Campeche donde, afirma, no se tomó en cuenta a la sociedad civil ni a la población indígena, y donde el gobierno estatal sirve a intereses de transnacionales. A juicio de esta OSC, en la península yucateca se ha observado más esta situación en los últimos ocho o nueve años, “primero con Calderón y ahora con Peña Nieto, en forma peor aún”.

### ***Libertad de expresión***

En general, las OSC no encuentran mayores problemas en este terreno, aunque tampoco perciben una política de aliento. Comentan que en los últimos años ha habido mayor libertad de expresión y de prensa, mientras que hace algunas décadas no la había, lo que constituye una mejoría indudable, pero agregan que tampoco existe una política pública de aliento a la libertad de expresión de las OSC y sí ha afectado de alguna manera, por ejemplo, a las radiodifusoras comunitarias que, aunque están en manos de las comunidades, no reciben mucho apoyo y las leyes no las favorecen.

Otra OSC, luego de afirmar que no hay mayores problemas, agrega que ha tenido roces con instituciones de gobierno sobre cuestiones específicas, lo que parece ser la tónica general: hay un marco de respeto a la libertad de expresión, pero suele haber dificultades con instituciones específicas en coyunturas y problemas específicos. Una OSC lo resume en estos términos: “puedes decir lo que quieras, aunque te marginen después”, y agrega que las OSC siempre deben estar dispuestas a pelear por sus derechos y su libertad de expresión: “Hay una posición pública de considerar a las OSC como actores importantes, pero no les gusta la posición contestataria de algunas: les permiten estar presentes en los consejos consultivos, pero acomodan las cosas a su conveniencia”.

Otra más afirma que sí tienen libertad de expresión, pero a causa de esa libertad son objeto de represalias por parte del gobierno:

Estamos cumpliendo con hacer visible la falta de atención a los derechos humanos. Si se llega al recurso de la libertad de expresión es porque ya se han recorrido otras instancias para denunciar ciertas violaciones a los derechos humanos. No nos queda de otra frente al abuso de poder y el sometimiento de la sociedad vulnerable que no se sabe defender. A nosotros nos toca defenderla.

En el mismo sentido, un entrevistado comenta que las organizaciones de la red a la que pertenece no han tenido problemas, pero él personalmente sí los ha tenido con sus artículos periodísticos: “me han presionado para que deje de escribir y expresar mi inconformidad”. Sin embargo, otra OSC opina que, si bien no existen los espacios adecuados para la libertad de expresión, siempre existe la posibilidad de hacer notar las diferencias con el Estado en temas de posible incidencia en política pública.

### ***Fortalecimiento de sus actividades***

Las OSC que marcan su distancia con el gobierno señalan que el fortalecimiento de sus actividades no es tarea de los gobiernos, sino sólo de ellas. Una organización afirma que al gobierno no le interesa fortalecer a las OSC, y otra sostiene que sólo le interesa fortalecer a determinadas OSC para imponer su modelo de trabajo asistencial, específicamente con la figura de las IAP. Un entrevistado mencionó que siempre había trabajado muy independientemente del gobierno, si bien reconoció que había encontrado apertura en algunos gobiernos, con los que incluso habían colaborado en tareas de formación y capacitación. Las OSC más cercanas al gobierno reconocen cierta disposición de éste a fortalecerlas, e incluso demandan al INDESOL que contribuya a su profesionalización.

## **Relación con otras OSC en Yucatán**

### ***Proyectos y acciones conjuntas***

Las OSC en Yucatán están abiertas al trabajo colaborativo con otras OSC y varias participan o han participado en proyectos conjuntos. La gestión de financiamiento es un área de colaboración entre las organizaciones, a veces fomentada por las propias agencias financiadoras, por ejemplo, por la Fundación Kellogg, que ha impulsado el trabajo en red de un conjunto de OSC a las que otorga financiamiento.

El intercambio de recursos también es una práctica habitual; sin embargo, varias OSC relatan que la colaboración en proyectos conjuntos no es tan fuerte como cabría esperar o como algunas desearían, porque al estar centradas en sus propias problemáticas no siempre tienen la disposición o el tiempo suficiente para echar a andar proyectos conjuntos, además de que la sobrevivencia de la organización suele anteponerse al propósito de trabajar en objetivos comunes.

Las acciones que emprenden de manera conjunta son muy diversas e incluyen, además de gestión de fondos, procesos vinculados de capacitación en temas como análisis de coyuntura o incidencia en políticas públicas, gestión de intercambio en todos los niveles, procesos de sistematización de información, venta de productos de las comunidades y trabajo con jóvenes, con universidades y con otros actores sociales y políticos. La red de OSC que reciben financiamiento de la Fundación Kellogg ha desarrollado una fructífera relación con la Universidad Autónoma de Yucatán para el diseño e implementación de los denominados proyectos sociales en comunidades de aprendizaje (Canto y Zarco, 2015).

Las acciones conjuntas van más allá de los proyectos. Un entrevistado cita ejemplos de estas acciones, algunas de las cuales desbordan el territorio de Yucatán y se extienden a toda la península como: el movimiento MA-OGM (no a los organismos genéticamente modificados o transgénicos) que logró detener la siembra de soya transgénica en Yucatán; la defensa de la Laguna de Términos y el mangle en Campeche; varios casos de defensa ambiental en Quintana Roo y el Observatorio de la Selva Maya, una red ambiental con mayor control de la parte civil, que ya tiene tres años de existencia y ha alcanzado un buen nivel de interlocución con los gobiernos, a grado tal que las secretarías de Medio Ambiente de los tres estados de la península le encomendaron la política pública de cambio climático. A juicio del entrevistado, cuando las OSC logran buenos niveles de articulación y presencia en los medios, pueden incidir efectivamente en la política pública.

### ***Participación en redes***

En general, las OSC consideran buena y deseable la participación en redes. Existen o han existido diversas redes de OSC en la península de Yucatán, algunas de alcance regional y nacional, por ejemplo: la Red de Organizaciones del Sureste para el Desarrollo Sustentable (ROSDESAC), el ya citado Observatorio de la Selva Maya, Por Nuestros Derechos Mujeres en Red, la Universidad Campesina Indígena en Red (UCI-Red), la Red de Incidencia Civil en Educación (nacional), la Red Peninsular de Comercialización de Productos de las Comunidades, la Red de Organizaciones

Sociales de Yucatán (ROSY), la Alianza de Asociaciones Amor por México, A.C. y la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia, A.C., entre varias otras.

En la práctica se distinguen al menos dos tipos de redes de OSC en función de su mayor o menor cercanía a los gobiernos: existen redes cercanas al INDESOL y a la SEDESOL, y otras más distantes de las agencias públicas, conformadas por organizaciones que prefieren mantener su autonomía aun cuando esto les limite el acceso a los fondos públicos. En palabras de un entrevistado: “son pocas las redes, pero se ha observado que los intereses comunes no son tan comunes. Las propias organizaciones hacen sus grupos; por ejemplo, si un grupo de OSC está relacionado con un partido, se agrupan sólo entre ellas. No existe una red común, y eso hace que se pierda fuerza”. El mismo entrevistado pone un ejemplo: “en la Red de Organizaciones Sociales de Yucatán no todos asisten [a las reuniones]; cuando una A.C. no tiene problemas económicos, no tiene interés en estar en una Red; o también, si no se atiende su problema, se sale; es decir, no participa para el bien común sino para buscar beneficios propios para su A.C. Esto debilita al sector social”.

### ***Opinión sobre el tejido asociativo en Yucatán***

Las opiniones de las OSC sobre el tejido asociativo en Yucatán están divididas y la mayoría tiende al escepticismo. Más allá de las acciones conjuntas de carácter específico, el tejido asociativo se percibe más bien tenue, de alcance limitado y con pocos integrantes. Las OSC entrevistadas hablan de cotos de poder y de ausencia de una estrategia colectiva. En opinión de una de ellas, el tejido asociativo ha presentado momentos de mucha fortaleza; sin embargo, en los últimos dos o tres años ha decaído, en parte por la crisis económica que obliga a las OSC a centrarse en su trabajo. A juicio de esta organización, la posición de las OSC en Yucatán es más bien “ligera” antes que contestataria, y existe un contrapeso muy fuerte en las que trabajan con el modelo asistencial, que tienen una manera de mirar el desarrollo y el cambio social que debilita enfoques más críticos. Como parte de esta política, afirma este entrevistado, se empezó a fomentar la creación de las instituciones de asistencia privada (IAP) en vez de OSC; agrega que el constituirse en una IAP supone, como su nombre lo indica, un compromiso asistencial.

El mismo entrevistado destaca otro sector que se ha ido involucrando cada vez más en cuestiones sociales: las empresas privadas que, a partir del modelo de responsabilidad social empresarial, cada vez financian a más IAP e incluso han constituido una fundación que, entre otros objetivos, promueve el financiamiento a estas últimas. Concluye que la visión de las IAP sobre las cuestiones sociales y



políticas tiende a ser diferente de la de las OSC más contestatarias, lo que dificulta el fortalecimiento del tejido asociativo.

Otra OSC destaca la existencia de organizaciones que fueron creadas exprofeso para tener relaciones estrechas con el gobierno y para recibir financiamiento de éste, con metodologías asistencialistas que replican programas públicos; a juicio del entrevistado, se trata de “bajar fondos”, no de alcanzar objetivos, y añade que hacen falta OSC comprometidas con un trabajo serio. Otro problema que menciona es la prevalencia en algunas de intereses personales, antes que principios, y también señala el financiamiento otorgado a las IAP por empresarios privados, mientras que las OSC quedan excluidas de estos financiamientos. Agrega que, al convocar foros de organizaciones, algunas no acuden porque no creen que se logre nada importante. Asimismo, menciona también la diversidad de líneas de intervención de las organizaciones, que dificulta la colaboración. Por último, el entrevistado opina que, como OSC, “somos un poco celosos de la información que podamos tener; no se quiere compartir información y experiencias y hay también cuestiones personales; llega un momento en que entra un sentido de competencia entre OSC”. Esta competencia, que dificulta la articulación en redes y el fortalecimiento del tejido asociativo, va más allá del tema del financiamiento. En palabras de un entrevistado:

[...] te mueves con un rollo de mucha competencia por el financiamiento y no sólo por éste. Por ejemplo, tenemos mucho tiempo de trabajar en una comunidad intentando desarrollar un plan de acción en un proceso comunitario, pero han llegado nuevas organizaciones que empiezan a incidir con nuevas iniciativas, y entonces compiten no sólo por el financiamiento, sino también por el territorio, y eso genera conflictos y broncas.

Otra organización destaca las dificultades del trabajo colaborativo, que van más allá de la voluntad; a su juicio, existe una gran disposición a la integración del trabajo asociativo, pero falta capacidad para hacerlo: “Parece fácil, pero no lo es. Se considera deseable la alianza estratégica, pero no se es muy eficaz haciéndola. Hay gente que está estudiando el tema y proponiendo nuevos esquemas; se está desarrollando teoría”. Pese a todo, algunas OSC citan lo que consideran avances significativos; una de ellas menciona la articulación de varias OSC con académicos de la Universidad Autónoma de Yucatán para construir la denominada Agenda Ciudadana (Munguía *et al.*, 2011) en el contexto preelectoral de 2012, que incluyó temas como derechos de la infancia y la adolescencia, personas con VIH/SIDA, violencia de género, migración, sustentabilidad, desarrollo rural y urbano y trabajo

con población maya, entre otros; esta organización agrega que los nuevos gobiernos retomaron algunas propuestas, por ejemplo en el tema del VIH/SIDA, no así en otros como la migración y los derechos de la infancia.

## **Capacidad de incidencia en la problemática atendida**

Las OSC en Yucatán tienden a evaluar en términos moderadamente positivos su incidencia en las problemáticas que atienden, pero mencionan variaciones a lo largo del tiempo. Una de ellas comenta que tuvieron una alta incidencia hasta el año 2012, pero que en los últimos tiempos ha disminuido con los cambios de gobierno, tanto en el ámbito federal como en el estatal. Algunas califican de “alta” su capacidad de incidencia y relatan cambios en las comunidades donde trabajan en términos de mayor asertividad o mayor organización, aun cuando reconocen que los resultados no siempre son palpables; otras hablan de una incidencia “media alta” o “media”, pero ninguna habla de poca o nula incidencia.

Uno de los entrevistados mencionó que su organización hizo un replanteamiento de lo que es posible y lo que no, con un recuento realista de sus fracasos y éxitos como base de la planeación de sus nuevos programas. A juicio de otro de los entrevistados, la capacidad de incidencia sigue estando más en función de las personas que de las organizaciones mismas: “son pocas las organizaciones que han alcanzado cierta institucionalización; la capacidad de incidencia sigue dependiendo de la voluntad de las personas que están al frente”. Otro más afirma que es necesario mejorar la profesionalización de las OSC para que logren incrementar la capacidad de incidencia en las problemáticas que tratan.

## ***Capacidad de incidencia y alternancia política***

Con pocas excepciones, las OSC no perciben una relación directa entre la incidencia y la alternancia política del año 2000. Algunas hablaron de cambios en su capacidad de incidencia, pero debido a otras razones como sus programas de capacitación o su estrategia de financiación. Otras relacionaron los cambios con relevos de gobierno posteriores al año 2000; por ejemplo, una de ellas mencionó que su capacidad de incidencia aumentó hasta 2012 y después disminuyó, y agregó que el retorno del PRI no necesariamente ha afectado, luego de afirmar que su mejor periodo de actividad fue durante el gobierno priista de Ivonne Ortega (2007-2012).

Otras OSC perciben una relación más directa, pero no por la alternancia en sí misma; una de ellas mencionó que sí aumentó su capacidad de incidencia desde el año 2000, pero ello coincidió con el aumento de la capacidad organizativa en México. Otra más, en sentido semejante, opinó que la efervescencia participativa posterior a 2000 estimuló la apertura al trabajo en sinergia con otros sectores, lo que fortaleció su capacidad de incidencia. Sin embargo, una organización consideró que con el arribo de los gobiernos panistas sí se produjo un cambio en sentido positivo, e incluso lo ilustró con un ejemplo: durante los gobiernos de Fox y Calderón la Secretaría de Gobernación decidió cubrir los gastos de viaje a las OSC que invitaba a sus reuniones, pero con el retorno del PRI eso se acabó: ahora la Secretaría de Gobernación sigue convocando a reuniones, pero cada OSC debe pagar sus gastos.

La mayoría de las OSC tampoco percibió cambios en la capacidad de incidencia del conjunto de las OSC en Yucatán asociados a la alternancia del año 2000, pero una de ellas consideró que esta capacidad aumentó temporalmente con el gobierno de Fox (2000-2006), para después verse limitada. Otro de los entrevistados opinaba que sí aumentó la capacidad de incidencia, porque la sociedad ya es más madura en términos políticos y se han ganado espacios. A su juicio, la alternancia amplió las posibilidades de una mayor participación, lo que fue “el sueño democrático no logrado de Fox”, y sí abrió nuevos espacios. Tras precisar que no tenía clara una respuesta, otra organización opinaba que desde el año 2000 se había producido más sinergia entre las OSC, lo que atribuía no tanto a la alternancia a nivel federal, sino a la que se dio en el ámbito estatal con el arribo del PAN al poder en el año 2001, que habría estimulado la participación de la sociedad civil y la sinergia entre OSC, gobierno y académicos.

### ***Alternancia política, ¿mayor riesgo de cooptación?***

La respuesta dada a esta cuestión por la mayoría de las OSC entrevistadas es negativa; sin embargo, algunas perciben riesgos de cooptación, asociados sobre todo al financiamiento público. Uno de los entrevistados comentó que el riesgo de cooptación siempre existe y el reto de las OSC es mantener su autonomía; agregó que en Yucatán todavía son pocas las OSC contestatarias, críticas y no cooptadas, mientras que la mayoría “son más bien gobiernistas, por sus necesidades de financiamiento, sobre todo”. En el mismo sentido, otro entrevistado afirmó que las estrategias de control del gobierno están relacionadas con el manejo de los recursos y puso como ejemplo el control que los organismos públicos ejercen sobre las

OSC con la inserción de cierto tipo de instancias y metodologías; por ejemplo, para recibir financiamiento las OSC tienen que adoptar las metodologías que imponen las dependencias públicas. Este mismo entrevistado citó la estrategia nacional de promoción de las IAP como un mecanismo de control político, fiscal y financiero.

Las instituciones de asistencia privada no necesariamente comparten estas apreciaciones. El representante de una IAP negó que esta figura jurídica sea o se utilice como un mecanismo de control:

Conozco y percibo perfectamente los comentarios negativos en torno a la oferta para que las OSC cambien su figura legal a IAP; esos comentarios los he vivido en todo el país [...] Hay un desconocimiento de la figura jurídica; no es un mecanismo de control porque cualquier organización con personalidad jurídica es autónoma. Mi organización no se siente controlada por nadie. Las juntas de asistencia privada son respetuosas de la ley.

El entrevistado agregó que valdría la pena investigar por qué se piensa que las IAP están controladas y a qué se le llama control, e incluso propuso un foro para revisar la incidencia y el papel en lo público de las IAP. A su juicio la investigación ayudaría a esclarecer los comentarios que se escuchan sobre el control y también a ser más respetuosos de la diversidad.

Una OSC consideraba que el proceso de fortalecimiento a las organizaciones de corte asistencial y empresarial no comenzó en 2000, sino después, sobre todo con el actual gobierno:

De un tiempo acá le han dado mucho énfasis a la cuestión asistencial. Uno pensaría que en el gobierno de Fox estarían más presentes las organizaciones empresariales y asistenciales, pero es hasta ahora, con este gobierno, cuando se han incrementado. Además, hay organizaciones muy poderosas, con mayores posibilidades de acceder a los fondos públicos que, de este modo, no llegan a otras organizaciones.

Por lo demás, no todas las OSC recelan del financiamiento público e incluso de la colaboración con el gobierno. Otro entrevistado comentó que puede haber de todo, que algunas OSC se han acercado más al gobierno y otras no, y revirtió la pregunta: ¿cómo definir el ser cooptado?, para luego sostener que trabajar con el gobierno no significa “ser cooptado”, e incluso que es posible trabajar en un sector y luego pasar al otro. Por ejemplo, agregó: “hay mujeres que vienen del movimiento de género para ocupar puestos de género, lo que no es necesariamente un problema ético”, y concluyó que no existe una visión monolítica de lo bueno y lo

malo. Otro más comentó que se puede trabajar con los gobiernos, o más exactamente con los funcionarios afines, pero “lo que no está a negociación es hacerte cómplice del sistema”. En realidad, todos los entrevistados parecen tener parte de razón y aunque, en efecto, es posible colaborar con el gobierno sin necesariamente ser cooptado, también es cierto que el financiamiento público puede ser empleado como un incentivo para orientar a las OSC en la dirección y los objetivos de las dependencias públicas.

## **Capacidad de incidencia en políticas públicas**

La incidencia en políticas públicas no es un objetivo que se planteen todas las OSC, aunque el tema parece estar ascendiendo en las agendas de varias de ellas. Uno de los entrevistados afirmó simplemente que su organización no se involucraba en temas de política pública, sino en el fortalecimiento de sus capacidades a nivel local, aunque reconocía que en los últimos tiempos se habían experimentado retrocesos que condujeron a que la sociedad civil se uniera para objetivos específicos, como el combate a los transgénicos y los agrotóxicos en el caso de Yucatán.

Otro entrevistado comentó que se trata de un tema nuevo, no de larga data: “incidir en la política pública es un tema reciente, de los últimos cinco años, cuando se empieza a ver como muy estratégico”. Agregó que, en el caso de su organización, no siempre se responde de manera uniforme en todas las regiones donde operan ni en todas las oportunidades, y detalló que se ha colaborado en la elaboración de propuestas consensuadas con la representación de varios actores, como la cuestión de género, “una de las temáticas más exitosas, donde se tuvo mucha incidencia”, o el trabajo en documentos, propuestas y agendas de su problemática específica, o incluso en otras agendas con otras problemáticas y temáticas. Además de la cuestión de género, el entrevistado citó como temas en los que se ha logrado incidir en política pública los derechos de la infancia y la adolescencia y la soberanía alimentaria.

Varias OSC consideran que han logrado incidir de manera positiva en las políticas públicas relacionadas con la problemática que atienden, y algunas piensan que esta incidencia podría ser incluso más alta si lograran resolver asuntos internos, como las presiones a veces fuertes de su trabajo cotidiano. Otros temas que aparecen asociados a la capacidad de incidencia en políticas públicas son la profesionalización y el aprendizaje:

Un elemento fundamental para la incidencia es profesionalizarnos, lo vas aprendiendo en el camino; antes éramos más espontáneos, ahora tratamos de ser más profesionales. Al principio éramos muy ocurrentes y poco planificados; hemos pasado de la protesta a la propuesta, haciendo más ejecutivo el proceso. La imagen de radicales que teníamos nos ayudó a que nos atendieran, pero el radicalismo a ultranza te bloquea; poco a poco vas aprendiendo y ya no te vas a la yugular; aprendes a cabildear y negociar.

En lo que todas las OSC coinciden es en la variabilidad del proceso. El mismo entrevistado continuaba: “La incidencia nos ha llevado mucho tiempo, pero hemos podido avanzar; sin embargo, de repente nos llegan oleadas de retroceso con los cambios de funcionarios y todo se viene abajo”. Otro de los entrevistados ofreció una visión más panorámica: en el estado y la península de Yucatán las OSC son menos en número y en presencia que en otras regiones del país y esto hace que no tengan el tiempo ni el alcance suficientes para cubrir de manera permanente y completa la tarea de incidir en política pública. A su juicio, se han realizado esfuerzos intensos y serios, pero sólo en determinadas coyunturas, como en algunos periodos preelectorales, ante la Ley Agraria de 1994, ante los impactos del huracán Isidoro en 1992 o contra la siembra de soya transgénica en 2012. En momentos como esos, afirmó el entrevistado, la sociedad civil sí ha logrado aliarse para formular propuestas o para oponerse a alguna decisión gubernamental.

El tema de la corrupción aparece asociado al de la incidencia en políticas públicas. En palabras de una OSC que practica estudios ambientales: “luego de elaborar concienzudamente un estudio, conforme a la letra y el espíritu de la ley, resguardando los derechos humanos, la equidad y la sustentabilidad, te encuentras con que el gobierno encontró la forma de darle la vuelta [...]”. En casos como éste resulta claro que la corrupción puede ser un obstáculo de primer orden para la incidencia en políticas públicas.

### ***Capacidad de incidencia en política pública y su relación con la alternancia política***

La mayoría de las OSC no percibe cambios asociados a la alternancia política; otras sí los perciben, pero tienden a asociarlos a relevos específicos de gobierno. Un entrevistado consideró que, vista como oportunidad, la capacidad de incidir en política pública ha aumentado, pero, vista como incidencia efectiva, ello depende de gobiernos y momentos específicos. En sentido similar, otra organización opinó

que esta capacidad ha sido variable a lo largo de las diferentes administraciones públicas y que dependía más de la voluntad de actores específicos que de una política de Estado.

Otra OSC consideraba que la capacidad de incidir en política pública sí aumentó después del año 2000, y otra más enmarcó su respuesta en un contexto más amplio: luego de una apertura en los años ochenta del siglo pasado, desde los años noventa se ha experimentado un retroceso en la materia, al margen de la alternancia o del partido que esté en el poder. La alternancia política, a juicio de este entrevistado, fue el cenit de la incidencia de las OSC en políticas públicas, pero después ésta empezó a declinar, tanto por las crisis presupuestales como por la política, común al PAN y al PRI, de acotar la participación de la sociedad civil a acciones asistenciales y de corto plazo antes que a procesos de desarrollo local de mayor envergadura. Una función importante de las OSC, continúa el entrevistado, es impulsar el desarrollo, y a partir de éste lograr incidencia; si les retiran el presupuesto y se dedican a proyectos de corto plazo, no pueden trabajar en propuestas de largo alcance. Agregó que, antes de la alternancia política, tanto nacional (2000) como estatal (2001), los partidos de oposición se apoyaban en las OSC para formular críticas al Estado unipartidista y proponer cambios; cuando éste colapsó y surgió la alternancia, las OSC empezaron a competir por los recursos con los partidos, y estos ahora ya no las necesitan; a la vez, el gobierno dejó de invertir en la sociedad civil como forma de dar una imagen de democracia y libertad de expresión porque ya ocurrió la alternancia democrática. Otro tanto ocurre, continúa el entrevistado, con el financiamiento internacional para apoyar el monitoreo y la evaluación de políticas públicas. La disminución de los recursos internacionales se debe a la crisis financiera mundial, pero también a la imagen que México empieza a proyectar con la alternancia: un país moderno y democrático donde ya no es necesario financiar procesos de contrapeso desde la sociedad civil.

### ***La respuesta del gobierno***

Las organizaciones entrevistadas en general reportan una buena disposición del gobierno para recibir las propuestas de la sociedad civil, para escucharlas, analizarlas y a veces incluso discutir las con las OSC, pero muestran dudas sobre su disposición real a adoptarlas. Un entrevistado afirmaba que prevalece una actitud de diálogo en las dependencias públicas, pero cuando se trata de concretar, “se dificultan las cosas”. Sin embargo, otros entrevistados reportaron algunos resultados favorables, como el ya citado tema de la equidad de género, y también

en cuestiones electorales y en materia de derechos indígenas, culturas de pueblos originarios y otros más. En palabras de uno de los entrevistados, “el gobierno está entendiendo que sin la sociedad civil no puede trabajar y está abriendo una puerta que ya no va a poder cerrar”.

En todo caso, las OSC se muestran convencidas de que la capacidad de incidir en políticas públicas no es tarea de una sola organización, sino siempre de un trabajo colaborativo en la elaboración y presentación de propuestas.

## **Medios masivos de comunicación y redes sociales**

La presencia de las OSC establecidas en Yucatán en los medios masivos de comunicación es escasa. Uno de los entrevistados opinaba que esto se debe a que las OSC en general no cuentan con áreas desarrolladas de comunicación y difusión en medios, a excepción de las redes, que tienen una estrategia especial para incidir en política pública. El entrevistado afirmó que los medios se han mostrado accesibles, y una prueba de ello es que hubo medios abiertos a las OSC en los conflictos de los transgénicos y de la Laguna de Términos (en Campeche), por ejemplo, si bien señaló que en el caso de Quintana Roo hay mayor control de la noticia. Agregó que con muy poca inversión y tiempo se han hecho ruedas de prensa que han resultado fructuosas.

Algunas OSC mantienen ante los medios un perfil bajo por decisión y convicción propias; otras simplemente no tienen muchas oportunidades de figurar en los medios y los buscan, por ejemplo, las que trabajan en comunidades muy apartadas, donde la prensa y los medios no suelen llegar. Otras en cambio optan por una activa presencia en los medios de comunicación masiva, especialmente aquellas que buscan atraer la atención del gran público hacia sus propuestas y acciones, por ejemplo, en la lucha contra los organismos genéticamente modificados, o hacia causas para las que la opinión pública es importante, como los temas asociados a la defensa de los derechos humanos. Una de las OSC entrevistadas comentó que incluso habían desarrollado un plan específico de atención a los medios con boletines de prensa, videos y otros instrumentos para mantener informada a la sociedad sobre los avances u obstáculos que enfrentan cotidianamente.

Sin embargo, la escasa presencia de las OSC en los medios tal vez no sea una decisión de ellas en todos los casos. Una OSC de orientación crítica encontró que existe una política de censura hacia las organizaciones que hacen trabajo social en entidades como Chiapas y Oaxaca, y el Estado tiende a declarar inexistente todo aquello en lo que no haya intervenido o propuesto; frente a esto, “los medios son



ingratos, no nos difunden; si no pagas la publicidad, no apareces”; añadió que existen alternativas, pero muy pocas.

El empleo de las redes sociales a través de internet tiende a generalizarse, aunque también se perciben diferencias importantes en cuanto a su uso entre las distintas OSC; algunas ven las redes como excelentes medios para llegar a mucha gente de manera rápida, para dar a conocer su trabajo de manera puntual y eficiente o para posicionar algún tema en particular. Una de ellas reportó haber reunido por esta vía 12 000 firmas en menos de dos meses para una causa específica. Otras OSC sencillamente no las utilizan o su empleo se reduce a las cuentas personales de Facebook de los integrantes de la organización. Sin embargo, las redes sociales también son objeto de crítica por parte de algunas de ellas. Uno de los entrevistados subrayó la futilidad de: “poner cada veinticinco minutos en Facebook mi foto al ir al trabajo o que me duele la muela”; a su juicio, la información en redes puede ayudar a difundir temas, pero “nos ha vuelto flojos, ya no salimos a volantar, y mientras tanto el gobierno sigue reprimiendo la información; habría que regresar al mimeógrafo”.

## Comentarios finales

Las OSC son tan diversas como la sociedad misma; las hay de los más variados tipos, misiones, objetivos e ideologías, y su creciente número es visto como un indicador del fortalecimiento no sólo de la sociedad civil, sino también del sistema político y de la democracia misma (Canto, 2014). Las agendas de las OSC incluyen temas relacionados con problemas de lo más heterogéneos: desigualdad de género, pobreza, exclusión, destrucción del medioambiente y la biodiversidad, cambio climático, autonomía y derechos de los pueblos indígenas, vulneración de determinados grupos, discriminaciones de todo tipo, entre muchos otros, como lo indica el artículo 5 de la Ley de Fomento (2012). Uno de los grandes problemas en la relación de las OSC con los gobiernos es la tendencia insistente de estos últimos a tratar a la sociedad civil como un actor unificado, sin admitir su heterogeneidad intrínseca, lo que constituye un vicio recurrente en el análisis político (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

El apoyo de las OSC a las reivindicaciones ciudadanas y comunitarias, así como a los movimientos sociales, es de la gran importancia y a veces incluso decisivo para éstas. En palabras de Harriss (2001), la realización del potencial comunitario de desarrollo requiere de la participación de las organizaciones no gubernamentales —otro nombre de las OSC—, que aportan lo que llama capital social de puente,

por ejemplo, las redes de comercio justo, las asesorías de todo tipo o la capacitación en diversos campos del saber. El capital social de puente surge en las relaciones asimétricas entre personas con muy pocas características comunes, limitado contacto personal y generalmente con significativas diferencias en la posesión de recursos (Vallaey, 2008).

En Yucatán las OSC todavía son relativamente pocas y su existencia se percibe frágil, poco institucionalizada y dependiente de un financiamiento cada vez más escaso y sujeto a requisitos cada vez más exigentes, tanto el otorgado por el gobierno como el proveniente de fundaciones y agencias internacionales. La mayoría de las OSC en la entidad son pequeñas, con no más de una decena de personas al frente, altamente dependientes de liderazgos personales y con pocos años de existencia. La mortandad de OSC es elevada y no son muchas las que logran mantenerse con vida por más de una década. Parte de esta problemática se explica, según Berlanga, por el esfuerzo cada vez mayor que deben hacer las organizaciones para subsistir, al quedar supeditadas a las estructuras, niveles de mando y jerarquías del gobierno, lo que las lleva a sustituir paulatinamente la racionalidad comunicativa por la racionalidad instrumental (Berlanga, 2009).

Los gobiernos, por su parte, tienden a ver a las OSC en la entidad como medios de entrega (*delivery means*) de las políticas públicas; prevalece en ellos una visión gerencial sobre estas organizaciones, y consideran que pueden contribuir a mejorar los resultados de la gestión, y nada más. Aceptan su participación, pero limitada a objetivos instrumentales; es decir, son vistas como medios para fortalecer las tres “E” de la nueva gestión pública: eficiencia, eficacia y economía, nunca como opción de democracia participativa.<sup>3</sup> Cuando las OSC cuestionan o se oponen a determinadas políticas públicas, pueden esperar en la mayoría de los casos su marginación de los procesos en marcha. Paradójicamente, los gobiernos promueven esta participación instrumental de las OSC con el mismo lenguaje de la democracia participativa, utilizando palabras como ciudadanía, democracia, participación o gobernanza, gracias a la “confluencia perversa” de términos del lenguaje que en realidad corresponden a proyectos políticos radicalmente distintos (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

Pero es cierto que trabajar con el gobierno no necesariamente significa ser cooptado, y que eventualmente es posible impulsar procesos de democracia participativa al lado y desde el poder público mismo, como ejemplifican las experien-

---

3 Para un análisis de las visiones gerencial y democrática de la participación social y ciudadana en políticas públicas, ver Díaz y Ortiz (2014).

cias del “gobierno participativo con poder de decisión” (Fung y Wright, 2012), y en este terreno las OSC pueden contribuir mucho si logran superar su dependencia estructural de los recursos públicos, las diferencias entre ellas y, quizás más importante, si logran promover eficazmente un entorno social favorable a la democracia participativa (Font y Blanco, 2005).

Otro problema que enfrenan las OSC en Yucatán es la escasa institucionalización de la mayoría de las políticas públicas, cuya falta de continuidad suele dar al traste con mucho de lo avanzado. Este entorno poco favorable dificulta la incidencia de las OSC tanto sobre las problemáticas que atienden, como sobre las políticas públicas. Como revelan los casos en que se ha logrado incidir en determinadas políticas, un factor decisivo es la articulación de las OSC en redes capaces de movilizar personas y recursos suficientes para posicionar nuevos temas en la agenda pública o para cambiar decisiones de funcionarios y dependencias de gobierno, pero la articulación en sí es un objetivo difícil de alcanzar, como relatan numerosas organizaciones entrevistadas. Otro problema, que también varias OSC reconocen, es la insuficiente formación o profesionalización de sus cuadros para diseñar propuestas de política pública que sean a la vez pertinentes y con la calidad necesaria.

Por lo demás, el tejido asociativo, débil y con pocos integrantes, no ofrece un marco propicio para las alianzas capaces de incidir en política pública. Una posible estrategia para enfrentar estos conflictos es el encuentro entre actores societales y estatales, o las “interfaces socioestatales” que describen Hevia y colegas, determinadas tanto por la política pública,<sup>4</sup> como por los proyectos específicos de los actores concernidos, estatales y societales. Esta perspectiva permite trascender los análisis dicotómicos del tipo “sociedad civil buena/Estado malo”, es decir, en lugar de asumirse como portadores de reivindicaciones *a priori* justas y legítimas, los movimientos sociales y las organizaciones voluntarias de la sociedad civil tienen que enfrentar “el difícil aprendizaje de la gestión pública”, que se está realizando a pequeños pasos en medio de fuertes tensiones y contradicciones, incluso de una fuerte asimetría de poder entre los representantes de la sociedad civil y los del Estado (Hevia *et al.*, 2009).

---

4 La demanda social crea Estado —ésta es la lógica de las “luchas por el reconocimiento”—, en tanto que el Estado crea sociedad. El Estado, vía la definición de una política pública, crea interlocutores que no siempre son los beneficiarios. Hay ejemplos de construcción de interfaces societales en los que, como la Contraloría Social, se trata de crear interlocutores “vigilantes” y no “beneficiarios”.

El potencial de incidir en política pública existe, y así lo revelan algunos ejemplos exitosos como la lucha en contra de la soya transgénica, que logró detener su siembra en Yucatán, la nueva Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el Observatorio de la Selva Maya, la tipificación del feminicidio, la junta intermunicipal Jibiopuuc o la Agenda Ciudadana, presentada a los candidatos a la gubernatura del Estado por un conjunto de OSC y académicos de la Universidad Autónoma de Yucatán y otras instituciones de educación superior, algunas de cuyas propuestas fueron adoptadas por el gobierno estatal.

Sin que pueda hablarse de un tratamiento desigual del Estado a las OSC de Yucatán en función de sus orientaciones políticas e ideológicas, se perciben ciertas diferencias entre el trato dado a aquellas que se distancian del marco gubernamental, frente al reservado a aquellas dispuestas a acatar las directrices públicas. En particular, parece clara la intención del Estado mexicano de impulsar un modelo de organización civil orientado al trabajo asistencial, por lo que la figura de las IAP es activamente promovida en todo el país.

También se perciben diferencias en el trato cotidiano de los funcionarios públicos a las OSC en función de su menor o mayor proclividad a sumarse a las iniciativas de gobierno, pero en general las organizaciones coinciden en que las relaciones entre el Estado y las OSC se desenvuelven en un marco general de respeto. Las dificultades que surgen se revelan más bien asociadas a coyunturas y funcionarios específicos antes que a una política de exclusión de determinada clase de organizaciones. Por otra parte, la alternancia política consumada en 2000 se percibe como algo lejano y con escaso impacto en la dinámica de las relaciones entre el gobierno y las OSC pero, en todo caso, la mayoría de estas últimas considera que el efecto global de la alternancia ha sido benéfico para ellas.

El tema de las IAP merece una consideración especial. La mayoría de las OSC entrevistadas se muestran recelosas hacia esta figura legal, que consideran una imposición del gobierno mexicano para encuadrar a las organizaciones civiles en un modelo de corte asistencial, apolítico y sujeto a control gubernamental. Sin embargo, las OSC tienden a hacer suya la consideración de que, en una sociedad traspasada por tal cantidad de carencias y desigualdades, la asistencia social no sólo debe ser reformulada para no interpretarse más como una actualización de la caridad benefactora que fue su origen histórico, sino también para mostrar que su función sólo tiene sentido en el marco más amplio de la búsqueda de una sociedad más equitativa y participativa (Rincón, 2013).

Pero los comentarios negativos suelen extenderse a las propias IAP, y algunas OSC no vacilan en calificarlas de “gobiernistas”. Los representantes de IAP entrevistados rechazaron, desde luego, estas afirmaciones y negaron estar sujetos

a control alguno por parte del gobierno. Las entrevistas realizadas muestran, en efecto, una toma de distancia de las posiciones oficiales y una capacidad de cuestionamiento de las decisiones públicas por parte de determinadas IAP, mayores incluso a las de algunas OSC que no tienen esa figura legal.

En realidad, la diferencia que puede observarse entre la mayoría de las IAP y de las OSC entrevistadas no concierne al mayor o menor control gubernamental de sus actividades, ni tampoco a su mayor o menor cercanía a los gobiernos en turno, sino a dos grandes enfoques del quehacer de las organizaciones civiles que tienden a prevalecer en uno y otro tipo. Las IAP ciertamente se revelan más cercanas al enfoque asistencial, mientras que varias de las OSC asumen el enfoque de derechos humanos, desde el que se concibe la política social no como una concesión discrecional del Estado para ayudar a los grupos vulnerables, sino como una obligación constitucional que los gobiernos deben cumplir en el marco del Estado de derecho, y se muestran dispuestas a desplegar acciones de confrontación con las dependencias públicas en defensa de los derechos consagrados en el artículo 4º de la Constitución mexicana.

Sin embargo, el menosprecio de algunas OSC por las IAP no parece justificado; la labor que desarrollan estas instituciones es también de gran importancia y, por ejemplo, puede resultar tan relevante promover una ley de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, como crear y mantener albergues para niñas y niños cuyos derechos han sido violentados o para adolescentes rescatadas de la trata de personas. Como resume el representante de una IAP, es necesario evitar los juicios fáciles y respetar la diversidad.

Un último punto que cabe resaltar es la capacidad de autocrítica que se observa al interior de las OSC entrevistadas. Varias reconocen que la atención de las dependencias públicas a sus propuestas depende también de la calidad de las mismas, o bien que el tenor de sus relaciones con los gobiernos no es sólo responsabilidad de estos, sino también de ellas. Otras reconocen que los candados fiscales que las limitan se deben en parte al mal uso de los recursos públicos que algunas han hecho; otras más mencionan los recelos entre ellas, que llevan a algunas a no compartir su información ni sus experiencias, lo que dificulta las alianzas y el trabajo en redes.

También, algunas reconocen la necesidad de incorporar más resueltamente la participación comunitaria en la elaboración de sus propuestas y en todas las fases de su trabajo cotidiano. Esta parece ser una gran área de oportunidad para la mayoría de las OSC establecidas en Yucatán, incluso para algunas de las más críticas y comprometidas con el enfoque de los derechos humanos. Aún tienden a prevalecer las agendas y programas definidos unilateralmente, con poco espacio para las

aportaciones comunitarias, algo que suele traducirse en propuestas menos sólidas y pertinentes, como reconoce uno de los entrevistados. En particular, los liderazgos unipersonales y la poca institucionalización de la vida interna de varias OSC no contribuyen mucho a fortalecer la participación comunitaria.

Encontramos aquí lo que puede denominarse un “déficit democrático” en el trabajo de varias de las OSC establecidas en Yucatán. La mejor estrategia para la promoción eficaz del desarrollo humano es impulsar la gestión democrática de asuntos públicos (Canto, 2008), lo que equivale a promover la participación amplia de la ciudadanía y de las organizaciones sociales, que nunca deben confundirse con la participación de las organizaciones (Harriss, 2001).

En síntesis, el mundo de las OSC en Yucatán enfrenta grandes retos: la mayoría de ellas son pequeñas, frágiles, sujetas a los vaivenes de las dependencias públicas y altamente dependientes de recursos externos. La capacidad de incidencia en la problemática atendida suele verse fuertemente constreñida por la insuficiencia de recursos, y a veces también por el limitado espacio concedido a las comunidades en la toma de decisiones. Las diferencias entre ellas, a veces profundas, impiden la consolidación de redes con capacidad de interlocución ante los gobiernos y de incidencia en políticas públicas, y éste es quizá su mayor desafío: ir más allá de sus reducidas parcelas de actividad para avanzar mediante el diálogo y la deliberación hacia la constitución de alianzas que contribuyan a fortalecer el tejido asociativo en la entidad, acaso en redes que incluyan a OSC e IAP por igual; de lograrlo, ésta sería probablemente su mayor contribución al fortalecimiento de la sociedad civil y de la democracia misma en Yucatán.

## Referencias

- Álvarez Acosta, Pedro *et al.* (2011). *II Encuentro Regional entre la Universidad y la Sociedad Civil Organizada*. Mérida [documento inédito].
- Berlanga, Benjamín (2009). *Foro Salud*. Disponible en: [http://www.forosalud.org.pe/web/Crisis\\_y\\_Reconfiguracion\\_de\\_la\\_Coop\\_para\\_el\\_Desarrollo.pdf](http://www.forosalud.org.pe/web/Crisis_y_Reconfiguracion_de_la_Coop_para_el_Desarrollo.pdf) (consultado el 7 de enero de 2016).
- Canto Chac, Manuel (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. En *Política y Cultura*, núm. 30, otoño, pp. 9-37.
- Canto Sáenz, Rodolfo (2014), “Democracia y políticas públicas. El contorno de sus relaciones”. En *Perspectivas de Políticas Públicas*, núm. 6, enero-junio. Buenos Aires: Universidad de Lanús, pp. 13-41.

- Canto Sáenz, Rodolfo y Margarita Zarco Salgado (coords.) (2015). *Extensión y responsabilidad social. Los proyectos sociales en comunidades de aprendizaje implementados en la Universidad Autónoma de Yucatán*. Mérida: Universidad Autónoma de Yucatán.
- CONAPO (2010). *Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación por entidad federativa*. México: CONAPO. En [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_2010\\_por\\_entidad\\_federativa\\_y\\_municipio](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio) (consultado el 7 de marzo de 2016).
- CONEVAL (2015). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.) (2010). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: CIESAS y FCE.
- Díaz Aldret, Ana y Ángeles Ortiz Espinoza (2014). "Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado". En Ana Díaz Aldret (comp.), *Gobiernos locales*. México: Siglo XXI, pp. 277-334.
- Font, Joan e Ismael Blanco (2005), "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 31, febrero, pp. 1-17.
- Font, Joan, Ismael Blanco, Ricard Gomá y Marina Jarque (2012). "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica". En Manuel Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI, pp. 56-104.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (2012). "En torno al gobierno participativo con poder de decisión". En Manuel Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI, pp. 150-175.
- Harriss, John (2001), "Social capital construction and the consolidation of civil society in rural areas". En *Working Paper Series 01-16*, Londres: Development Studies Institute, LSE.
- Hevia, Felipe et al. (2009). *Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las Organizaciones de la Sociedad Civil en instancias públicas de deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008*. México: CIESAS, Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática.
- INEGI (2015). *Homicidios por cada 100 000 habitantes por entidad federativa*. México. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015\\_07\\_4.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_4.pdf) (consultado el 7 de marzo de 2016).
- Ley de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Última reforma a la Ley de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (2012). En *Diario Oficial de la Federación*, 24 de abril.
- Munguía, María Teresa et al. (2011). *Agenda ciudadana. Diálogo para el desarrollo local*. Mérida, Yucatán [mimeo].

- OCDE (2008). *Estudios territoriales de la OCDE: Yucatán, México*. México: OCDE y Plan Estratégico de Mérida.
- Rincón Gallardo, Gilberto (2013). “Reflexión sobre la asistencia social”. En *México Social*, núm. 37, agosto, pp. 31-35.
- Vallaey, Francois (2008). *El aprendizaje basado en proyectos sociales* [documento inédito].



# Las organizaciones de la sociedad civil en Nuevo León

[ SOCORRO ARZALUZ SOLANO  
GABRIELA ZAMORA CARMONA ]

## Introducción

**E**n el presente texto se analiza el papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el estado de Nuevo León, entidad caracterizada por un fuerte desarrollo económico y una población en su mayoría urbana, que además en los últimos años se ha vuelto escenario de una serie de hechos violentos, los cuales alcanzaron su punto más álgido con el incendio del Casino Royal en agosto de 2011, momento que marcó un antes y un después en el estado.

A partir de ese hecho, en Nuevo León surgieron nuevas asociaciones civiles en torno al tema de la violencia, y otras que ya existían se volvieron más visibles; además, se observó el surgimiento de grupos que, si bien no trabajan sobre el asunto de manera directa, sus objetivos van hacia la recuperación de espacios públicos y hacia una mayor convivencia social. En el primer grupo se encuentra Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (FUNDEN); en el segundo, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADAHC, surgido en 1993), y en el último grupo asociaciones como La Banqueta se Respeta (surgida en 2012) y Pueblo Bicicletero (en abril de 2009).

En este ensayo se examina cómo la sociedad civil se organiza en Nuevo León, sus principales ámbitos de actuación y su reacción ante la violencia.

El documento tiene la siguiente estructura: en la primera parte se examinan las nociones de sociedad civil y se analiza el marco legal aplicable en Nuevo León.

En el siguiente apartado se describen las principales variables sociodemográficas del estado; la lectura de esta parte es indispensable para comprender la forma netamente urbana de Nuevo León. El cuerpo central del trabajo lo constituye la sección sobre el trabajo de las OSC en Nuevo León, que tiene como base información oficial, investigación bibliohemerográfica y nuestro conocimiento de la ciudad. En este apartado, un punto a destacar es el surgimiento de algunas organizaciones a raíz del recrudecimiento de la violencia en el estado, así como el nuevo rol de vigilancia de la política por parte de la sociedad civil en una entidad poco acostumbrada a la protesta. Finalmente apuntamos algunas conclusiones y futuras líneas de investigación.

## **Reflexiones sobre sociedad civil y gobierno**

Existen múltiples posturas sobre la importancia de la sociedad civil, la vida cívica y la participación ciudadana para el desarrollo de la sociedad y como contrapeso a la labor de gobierno. De estas posturas, comentaremos algunas que pueden servir para el entendimiento de la trayectoria de estos grupos en el caso que nos ocupa.

De acuerdo con el trabajo clásico de Robert Putnam, la ciudadanía en una comunidad cívica se caracteriza por una participación activa en los asuntos públicos (Putnam, 1994: 107). Otros rasgos de esta comunidad son: 1) igualdad política: los miembros tienen igualdad de derechos y deberes, y entre ellos priman las relaciones horizontales de reciprocidad y cooperación en vez de las verticales de autoridad y dependencia; 2) solidaridad, confianza y tolerancia: los miembros en su mayoría se caracterizan por su espíritu público y se consideran iguales; son serviciales, respetuosos y confían unos en otros, aun cuando sean de tendencias diferentes; 3) estructuras sociales de cooperación: las normas y valores de la comunidad cívica se concretizan en estructuras y prácticas sociales precisas (Putnam, 1994: 109).

Putnam define el capital social como: “las características de organización social, tales como la confianza, las normas y las redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas” (1994: 212). Si bien el trabajo de este autor aplica para la sociedad italiana en un momento de la historia, se ha convertido en un clásico para entender el papel de la sociedad civil y su relación con las estructuras de gobierno. Retomando a este autor, para Sánchez (2003), uno de los componentes principales del capital social es la red de relaciones sociales que sustenta la cohesión social entre los individuos en los diferentes niveles y sectores sociales, lo cual a su vez responde a los vínculos interpersonales e intergrupales que se van dando en la sociedad. Las redes sociales se conforman

a partir de contactos interpersonales y de retribuciones mutuas, lo que genera una interacción basada en expectativas sociales de confianza recíproca (Sánchez, 2003: 38).

Respecto al tema de la participación ciudadana, siguiendo con la línea de Putnam, Nuria Cunill destaca que, cuando existen redes sociales y normas de confianza, hay una menor dependencia y clientelismo respecto de los actores políticos, así como mayores estándares económicos (Cunill, 2004: 64). Esta autora destaca la necesidad de adoptar reglas y prácticas que, además de estimular la eficiencia y la democracia, propicien la cooperación voluntaria, desarrollen una ética de solidaridad y responsabilidad y favorezcan la acumulación de capacidades en aras de resolver problemas sociales. En sus distintas expresiones, la participación ciudadana establece un medio para la construcción de ciudadanía por las posibilidades que brinda para la constitución de una autoridad plural, así como para contribuir al desarrollo del sentido de la responsabilidad pública y de la tolerancia (Cunill, 2004).

Para Putnam, un indicador de la existencia de capital social es la presencia de organizaciones sociales formalmente constituidas. Cunill, sin ser tan específica, también resalta la necesidad de una sociedad civil organizada como medio para ejercer la ciudadanía. Es éste el marco desde el que presentaremos los resultados de la investigación.

Tomando como base las nociones de capital social y participación ciudadana expuestas, se analiza en los siguientes apartados la existencia de organizaciones de la sociedad civil (OSC) formalmente constituidas. Partimos de la definición de sociedad civil como: “el conjunto de organizaciones que defienden los derechos individuales, sociales y políticos, la posibilidad de asociación para protegerse del poder; ser el punto intermedio entre el gobierno y el mercado; también es un conjunto de movimientos sociales que proponen, vigilan e innovan” (González, 2009: 151). Un indicador específico de la sociedad civil es la existencia de OSC en el territorio considerado.

Entre los instrumentos normativos que conciernen a estas organizaciones existen varias leyes a nivel federal. La disposición más importante es la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, expedida en 2004, que no en todos los casos se ha aplicado en los niveles estatales de gobierno.

Otra normativa es la Ley General de Desarrollo Social que se diseñó en 2007, la cual establece, entre otros aspectos, la creación de mecanismos de participación ciudadana y de contraloría social al interior de los programas federales de política social. El artículo 61 de dicha ley establece que: “El gobierno federal, el de las en-

tidades federativas y los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social”.

En el artículo 62 se indica que: “Las organizaciones que tengan por objetivo impulsar el desarrollo social de los mexicanos podrán participar en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas y acciones públicas en esta materia”. Asimismo, el artículo 63 establece que: “El gobierno federal deberá invitar a las organizaciones, mediante convocatorias públicas que deberán contener los requisitos, objetivos y modalidades de participación”. En la ley se señala también que las organizaciones podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios (art. 64), para lo cual las organizaciones deberán estar legalmente constituidas (art. 65), y se reconoce a la sociedad civil como un mecanismo de los beneficiarios para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social (art. 69). Asimismo, establece que: “El gobierno federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones” (art. 71).

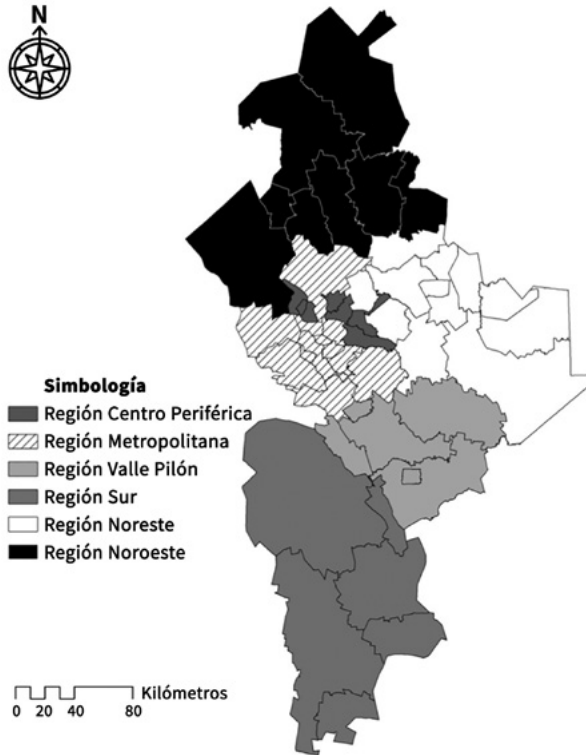
Por otra parte, en el estado de Nuevo León existen varias disposiciones que regulan las actividades de las OSC, algunas de las cuales datan de hace varios años y a la fecha prácticamente no aplican; no obstante, se han generado nuevas propuestas, la más importante hasta el momento es la Ley de Desarrollo Social a nivel estatal, que contiene diversas disposiciones en relación con las OSC del estado.

Cabe destacar que en su organización el gobierno estatal contempla que la Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia que debe establecer contacto directo con las OSC, canalizar sus propuestas y marcar las formas de contacto entre éstas y el gobierno. Por tal motivo, esta dependencia tiene sistematizada información sobre las organizaciones que existen en el estado, sus dirigentes y principales acciones, lo cual sin duda establece un importante precedente en la entidad. De igual manera, en el cuadro 1 se indica la legislación actual que aplica para las OSC, un marco legislativo que se ha ido actualizando.

## **¿Un estado urbanizado?**

Nuevo León es un estado con una conformación demográfica peculiar, caracterizada por una gran concentración de población en los trece municipios que conforman la zona metropolitana, y por una distribución desigual en el resto de los treinta y nueve municipios que integran el estado. Existen enormes diferencias entre el en-

**MAPA 1.** Regiones del estado de Nuevo León



**FUENTE:** Elaboración basada en *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México* del INAFED (s.f.) y CONAPO (2013).

torno rural y el urbano, por lo que podría afirmarse que el estado se divide en dos: un área que comprende la zona urbana, con concentración de industria, empleo y servicios, y otra que se encuentra en condiciones de casi total abandono.

Para fines de planeación, el gobierno del estado divide Nuevo León en la Región Metropolitana, más otras cinco regiones: Centro Periférica, Valle del Pílon, Noreste, Noroeste y Sur (ver mapa 1). Gustavo Garza observa que, debido a la alta concentración espacial y demográfica en la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM), en la práctica, el gobierno estatal es un gobierno metropolitano, el cual se involucra básicamente en las acciones que se realizan en los municipios que forman parte de este conglomerado urbano.

**CUADRO 1.** Leyes en Nuevo León relacionadas con la creación y funcionamiento de OSC

NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN	ÚLTIMA MODIFICACIÓN	GOBERNADOR QUE FIRMÓ
Ley de Sociedades Mutualistas del Estado de Nuevo León	8 de junio de 1949	2 de noviembre de 1984	Arturo B. de la Garza
Ley que Crea las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Estado de Nuevo León	23 de diciembre de 1953	2 de noviembre de 1984	José S. Vivanco
Ley para la Beneficencia Privada del Estado de Nuevo León	2 de enero de 1984	28 de abril de 2004	
Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León	16 de octubre de 2006	24 de diciembre de 2010	José Natividad González Parás
Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León	19 de julio de 2008	26 de agosto de 2015	José Natividad González Parás
Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Nuevo León	10 de julio de 2010		Rodrigo Medina de la Cruz
Ley de Instituciones Asistenciales que Tienen bajo su Guarda, Custodia o Ambas a Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Nuevo León	5 de julio de 2011	22 de junio de 2012	Rodrigo Medina de la Cruz
Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León	29 de junio de 2013		Rodrigo Medina de la Cruz
Ley de Instituciones Asistenciales Públicas y Privadas para las personas Adultas Mayores en el Estado de Nuevo León	20 de marzo de 2015		Rodrigo Medina de la Cruz

**FUENTE:** Elaboración propia con base en información de la Legislatura Constitucional del Estado de Nuevo León (1984, 2008, 2010a, 2010b, 2012, 2013, 2015 y 2016).

## OBJETIVO

Definición y constitución de las sociedades mutualistas, definidas como las agrupaciones de personas, sin capital fijo ni fines de lucro, que tengan por objeto la mutua protección y ayuda a los mutualizados en caso de enfermedad o de muerte, para realizar mejor sus fines sociales, toda clase de actividades que tengan por objeto su mejoramiento moral, intelectual y físico.

Integración de una Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material en todas las cabeceras de los municipios del Estado, con personalidad jurídica, cuya finalidad será fomentar y encauzar la cooperación de los particulares en estos tres aspectos de la vida social.

Definición y conformación de las instituciones de beneficencia creadas por particulares. El Estado las reconoce como auxiliares de la asistencia social con capacidad para poseer un patrimonio propio, destinado a la realización de sus objetivos y cuya finalidad se considera de utilidad pública y no lucrativa.

I. Regular las atribuciones que en materia de desarrollo social prevé la Ley General de Desarrollo Social para el Gobierno del Estado y los Municipios; II. Coordinar y armonizar la política estatal y municipal en materia de desarrollo social; III. Establecer las bases y los mecanismos para la planeación, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de desarrollo social; IV. Garantizar la calidad de los programas de desarrollo social a cargo del gobierno del estado y de los municipios; V. Impulsar la participación ciudadana para que la sociedad civil apoye la política estatal y municipal en materia de desarrollo social; VI. Establecer los criterios de coordinación de las acciones estratégicas que se realicen entre el gobierno del estado, los municipios y la federación en materia de desarrollo social; y VII. Impulsar el desarrollo económico de las zonas de atención prioritaria en el estado.

Regula el derecho fundamental de acceso de cualquier persona a la información pública y a la protección de los datos personales en posesión de cualquier autoridad, dependencia, unidad administrativa, entidad u organismo del estado o municipios de Nuevo León.

Regular y fomentar los esquemas para el desarrollo de proyectos de asociación público-privada que realicen el estado o los municipios con el sector privado o con otras entidades gubernamentales, sectores sociales e intermedios.

Regular y vigilar el funcionamiento de las instituciones asistenciales, públicas y privadas que tengan bajo su guarda, custodia o ambas, a niñas, niños y adolescentes en el estado de Nuevo León, estableciendo las bases y directrices necesarias para tutelar el pleno goce de los derechos de éstos y garantizar su seguridad física y jurídica, atendiendo al interés superior de la niñez.

Establecer los procedimientos y mecanismos para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción de servidores públicos del estado de Nuevo León, susceptibles de ser investigados y sancionados, y para proteger al servidor público o a cualquier persona que denuncie dichos actos o testifique sobre los mismos.

Regular el funcionamiento de las instituciones asistenciales, públicas y privadas que proporcionen servicios de estancia, alimentación, cuidado, geriatría, gerontología, médicos o asistenciales a personas adultas mayores en el estado de Nuevo León, estableciendo las bases y directrices para tutelar el pleno goce de los derechos de éstos y garantizar su seguridad física y jurídica.

Son cuatro los factores que han hecho posible que el gobierno de Nuevo León sea la autoridad principal en la ZMM: 1) el municipio metropolitano central es Monterrey, el cual constituye la capital de la entidad y en él se asienta el gobierno estatal; 2) la zona metropolitana está constituida por doce municipios autónomos (en 2003) y no existe un órgano de gobierno metropolitano; 3) los recursos financieros y técnicos de los municipios son totalmente insuficientes para realizar los grandes proyectos de infraestructura requeridos, y 4) en 1995, la ZMM (que contenía nueve municipios) absorbió el 84.2% de la población total estatal y más del 90% de su producto interno bruto, por lo que constituye naturalmente la principal preocupación del gobierno de la entidad (Garza, 2003: 158).

Según el INEGI, en 2010 la ZMM contaba con 4 475 949 habitantes, número equivalente a casi el 88% de la población total de Nuevo León, según datos del XII Censo General de Población y Vivienda de 2015 (INEGI, 2013).

Esta población se encuentra distribuida de modo desigual en trece municipios conurbados: Apodaca, Cadereyta Jiménez, Carmen, García, San Pedro Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina y Santiago (CONAPO, 2013).

Actualmente se está produciendo un fenómeno de expansión-dispersión urbana en dos frentes: la ZMM por un lado y, por otro, los municipios que no están conurbados aún con ésta, pero que colindan con ella, como General Zuazua, Pesquería o El Carmen. “Este fenómeno, además de que genera una carga económica importante a las autoridades responsables de proporcionar los servicios públicos municipales, es el embrión de una ampliación de la zona conurbada existente que será difícil de parar” (Valdez, 2008).

Para finalizar este apartado en el que se presenta un recuento de datos socio-demográficos, se incluye información de las cifras de defunciones por homicidios en Nuevo León. La intención es presentar datos duros sobre los cambios en la seguridad que se han sufrido en el estado, considerando que Nuevo León ha dejado de ser una entidad con un nivel muy bajo de homicidios, para convertirse en una con elevados índices de muertes por asesinatos.

Durante el período comprendido entre 2000 y 2011 se presentó un notable incremento en el número de homicidios a nivel nacional, que pasó de 10 737 por cada cien mil habitantes en 2000, a 27 213 en 2011, cifra que representa un incremento de 2.5 veces en el número de muertes por homicidio; este incremento es aún más notorio a nivel estatal (INEGI, 2015).

En esos años, Nuevo León presentó un aumento desmedido de asesinatos; mientras en el año 2000 hubo 109 homicidios por cada cien mil habitantes, en 2011 el número fue de 2149, cifra que representa un incremento de 19.7 veces el núme-



ro de muertes por homicidio, lo que equivale a casi seis asesinatos diarios en el estado. Si bien no puede afirmarse que se trate solamente de víctimas ligadas al crimen organizado, las cifras presentadas dan idea de los cambios vinculados a la seguridad que ha sufrido la entidad en los últimos años.

En el siguiente apartado se analizan las estrategias que ha adoptado la población de Nuevo León a través de la conformación de OSC, organismos que históricamente han hecho frente a un gran abanico de problemas sociales.

## **Clasificación de las OSC en Nuevo León**

En este apartado se presentarán las OSC registradas ante la Secretaría de Desarrollo Social en el estado de Nuevo León. Estas organizaciones tienen como objetivo afrontar, entre otros temas, la problemática social vinculada a una población de 4.65 millones de habitantes, de los cuales 232 000 viven en el medio rural, 217 000 no cuentan con servicios de agua potable, 1.67 millones carecen de derechohabencia o acceso a seguro popular, y un millón viven en estado de pobreza y, de estos, casi 67 000 en situación de extrema pobreza (INEGI, 2013).

En Nuevo León, la Secretaría de Desarrollo Social del estado reconoce 693 OSC, entre las que incluye a las 51 dependencias del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) municipales y al DIF del Estado de Nuevo León, así como al Instituto Estatal de la Juventud, al Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León, al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos Delegación Nuevo León, a la Dirección de Orientación Social de la Procuraduría General de Justicia y a la Dirección de Servicio Social y Prácticas Profesionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Si se excluye a estas últimas, dado que pertenecen al sector público municipal o estatal, el total de las OSC en la entidad es de 635, distribuidas en 30 de los 51 municipios del estado. La mayoría (94.3%) se concentra en los municipios de Monterrey, San Pedro Garza García, Guadalupe, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina, pertenecientes a la ZMM, y el 60% están ubicadas en el municipio de Monterrey (ver cuadro 2).

De acuerdo con el ámbito de acción y las necesidades por cubrir, la Secretaría de Desarrollo Social las clasifica en dieciséis categorías: adicciones; adultos mayores; alimentación; niños, adolescentes y jóvenes; asistencia social; atención social; atención a mujeres; atención y cuidados; desarrollo humano; discapacidad; fundaciones; grupos organizados; indígenas; servicio a la comunidad; salud y voluntariado.

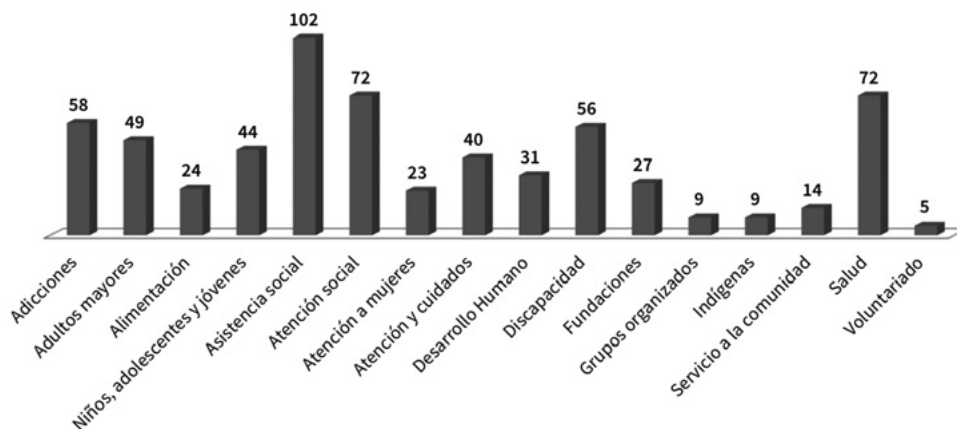
**CUADRO 2.** OSC en Nuevo León

MUNICIPIO	TOTAL OSC	MUNICIPIO	TOTAL OSC
Monterrey	379	Los Herrera	1
San Pedro, Garza García	69	Anáhuac	1
Guadalupe	55	Cerralvo	1
San Nicolás de los Garza	24	Ciénega de Flores	1
Santa Catarina	22	Dr. Coss	1
Linares	10	Agualeguas	0
Apodaca	9	Aldama	0
General Escobedo	9	Aramberri	0
García	7	Bustamante	0
Juárez	6	China	0
Santiago	5	Dr. Arroyo	0
Allende	4	Dr. González	0
Cadereyta Jiménez	4	General Treviño	0
General Terán	4	General Zaragoza	0
Montemorelos	4	General Zuazua	0
Mina	3	Hidalgo	0
Abasolo	2	Higuera	0
Galeana	2	Iturbide	0
General Bravo	2	Marín	0
Lampazos	2	Melchor Ocampo	0
Pesquería	2	Mier y Noriega	0
Sabinas Hidalgo	2	Parás	0
El Carmen	1	Rayones	0
Hualauises	1	Vallecillo	0
Los Ramones	1	Villaldama	0
Salinas Victoria	1	Total OSC en NL	635

**FUENTE:** Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Desarrollo Social (2015).

En esta clasificación destacan algunos aspectos. En primer término, de acuerdo con su figura jurídica, las OSC en Nuevo León se catalogan en: asociaciones civiles (A.C.), asociaciones de beneficencia privada (A.B.P.), instituciones de beneficencia privada (I.B.P.), sociedades civiles (S.C.) y fundaciones. De acuerdo con la Junta de Beneficencia Privada de Nuevo León (s.f.), la diferencia entre éstas radica

**GRÁFICA 1.** Clasificación de las OSC por rubro general de atención



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de la Secretaría de Desarrollo Social (2015).

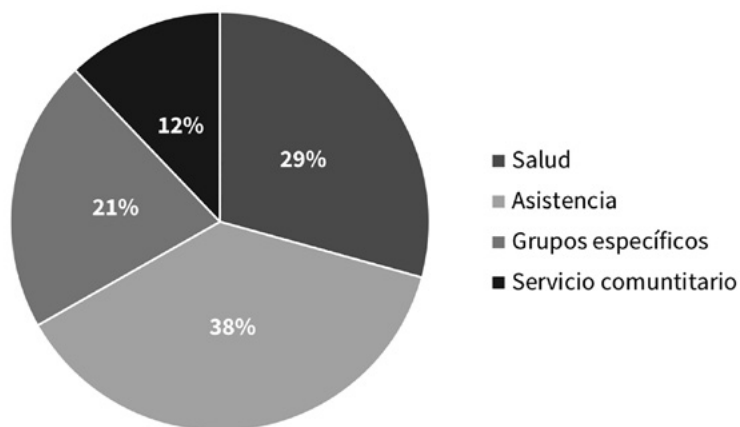
en: el marco y proyecto jurídico, la estructura del objeto social, el órgano supremo y la representación legal y administración, así como en las formas de disolución y liquidación.

No obstante, en todos los casos se trata de agrupaciones constituidas por individuos que se unen con la finalidad de brindar servicios de apoyo a la comunidad y realizar actividades de asistencia, protección o cuidado en favor de terceras personas, principalmente de grupos en situación vulnerable, y se distinguen por ser no lucrativas y asistir al gobierno en el desarrollo comunitario.

Según su origen, las OSC en el estado se pueden clasificar en: 1) grupos comunitarios, 2) grupos religiosos, 3) clubes de servicio, 4) las que surgen de instituciones educativas para dar apoyo a la comunidad, 5) las que surgen de sociedades anónimas y brindan apoyo a la comunidad y 6) las que pertenecen a grupos o asociaciones que tienen presencia nacional o internacional.

En relación con su área de trabajo, de cada diez casi cuatro orientan sus servicios específicamente a la asistencia social, tres a la salud, dos a grupos específicos de población y uno al servicio comunitario. El hecho de que el 66.7% de ellas contribuya en necesidades vinculadas con la salud, la atención social, la asistencia social, la atención y los cuidados, así como la alimentación, da cuenta de las necesidades apremiantes de la población (ver gráfica 2).

**GRÁFICA 2.** Enfoque de los apoyos de las OSC en Nuevo León



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de la Secretaría de Desarrollo Social (2015).

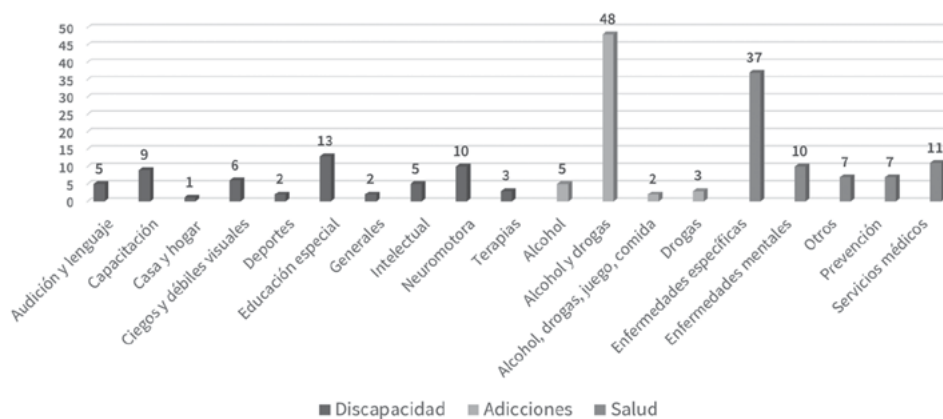
### ***OSC orientadas a la salud***

Casi tres de cada diez de las OSC en la entidad trabajan en el ámbito de la salud, y los apoyos que proporcionan se dividen a su vez en tres categorías: servicios de salud, adicciones y discapacidad. Por cada diez OSC enfocadas en la salud, tres se orientan a la rehabilitación, tres al tratamiento de adicciones y cuatro a brindar diversos servicios de atención (ver gráfica 3).

Por rubro específico de apoyo, las orientadas a las adicciones, particularmente a la rehabilitación por alcoholismo y drogadicciones, son las que tienen mayor presencia, al representar el 7.6% del total de las OSC de Nuevo León. En el tema de salud también sobresale un número importante de organizaciones que dirigen sus esfuerzos a ayudar a personas con padecimientos específicos vinculados a enfermedades crónicas o degenerativas, o cuyos tratamientos médicos suelen ser prolongados o muy costosos.

Asimismo, destacan las OSC que brindan servicios y atención médica a población de escasos recursos. En este tenor, todas se encuentran ubicadas en la ZMM, donde también se concentran las clínicas, hospitales y centros de salud del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Salud, lo que eviden-

**GRÁFICA 3.** OSC enfocadas a brindar servicios de salud



**FUENTE:** Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Desarrollo Social (2015).

cia que la demanda en los servicios de atención a la salud es mayor que la oferta proporcionada por el Estado.

Por último, en el rubro de la salud también se encuentran las OSC dedicadas a brindar servicios de rehabilitación, terapias, inclusión o servicios de educación especial a personas que padecen algún tipo de discapacidad, ya sea física o intelectual.

Los servicios ofrecidos por las OSC permiten que puedan acceder a servicios de salud personas que no están inscritas en los servicios médicos gubernamentales, o que, de estarlo, sus tratamientos no son cubiertos por estas instituciones o carecen de recursos para costearlos. De igual forma, otorgan apoyo en medicamentos, servicios de atención y rehabilitación, y ayuda a personas discapacitadas, con cáncer o adicciones.

### ***OSC orientadas a la asistencia social***

En el tema de la asistencia social, la Secretaría de Desarrollo Social del estado hace una diferenciación entre las OSC y las agrupa en: asistencia social y atención social. El Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 (PONAS) define la asistencia social como:

El conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva, comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación (Secretaría de Gobernación, 2014: 30).

De acuerdo con el PONAS, son sujetos de asistencia social:

Preferentemente, todas las niñas, niños y adolescentes, que se encuentren en situación de riesgo o afectados por desnutrición, deficiencias en su desarrollo físico o mental, afectados por condiciones familiares adversas, maltrato o abuso, abandono, ausencia o responsabilidad de progenitores, víctimas de cualquier tipo de explotación, vivir en la calle, ser víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual, trabajar en condiciones que afecten su desarrollo físico y mental, infractores y víctimas del delito, hijos de padres que padezcan enfermedades terminales en condiciones de extrema pobreza, ser migrantes y repatriados, ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa (Secretaría de Gobernación, 2014: 7).

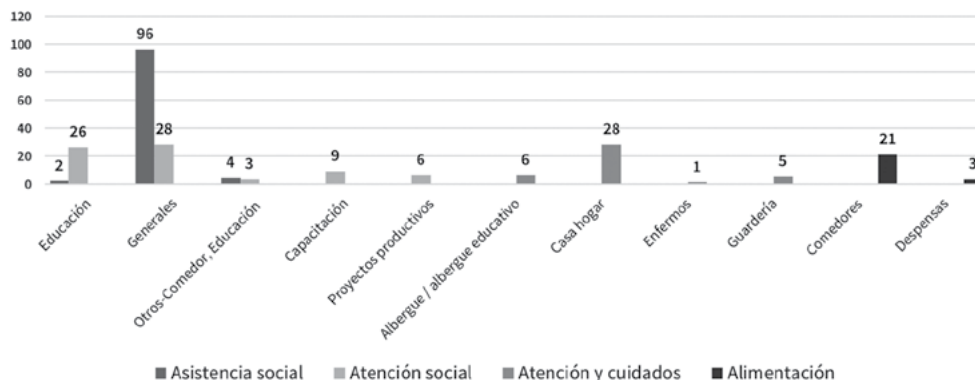
Además de los beneficiarios anteriores, el PONAS incluye a: las mujeres en estado de gestación; las madres adolescentes en situación de maltrato o abandono; los indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable; adultos mayores en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos de maltrato; personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales, y los dependientes de personas privadas de libertad, de desaparecidos, de enfermos terminales, de alcohólicos o farmacodependientes.

Con base en la definición de asistencia social, las personas a quienes ésta va dirigida y los rubros generales de acción de las OSC en Nuevo León, la atención social podría definirse como: la intervención, colaboración y contribución para mejorar la calidad de vida de las personas y familias sujetos de asistencia social.

En este contexto, y si bien todas las OSC enfocan sus esfuerzos en las diversas aristas de la atención social, la Secretaría de Desarrollo Social del estado las divide en: asistencia social, atención social, atención y cuidados y alimentación.

Por rubro específico de acción se clasifican en: de educación, generales, otros-comedor, proyectos productivos, albergues o albergues educativos, casas hogar, de atención a enfermos, guarderías y guarderías educativas, comedores, y distribución de despensas (ver Figura 5).

**GRÁFICA 4.** OSC enfocadas en brindar servicios de asistencia y atención social



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de la Secretaría de Desarrollo Social (2015).

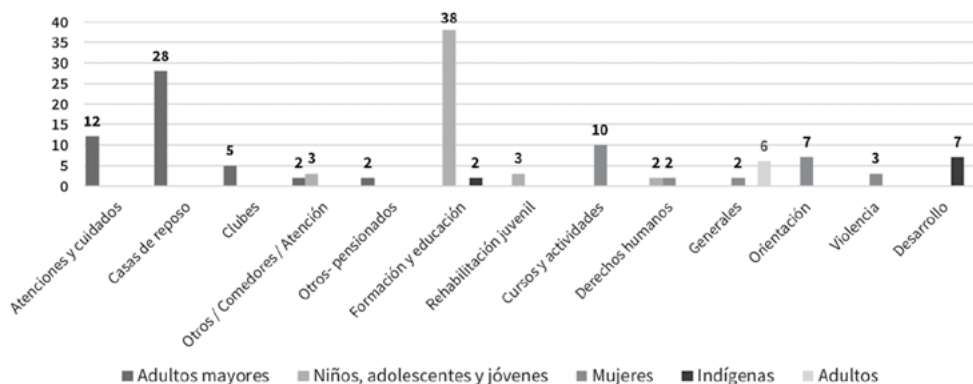
En los rubros de acción generales predominan los comedores y, después de estos, las que proporcionan ayuda a grupos o comunidades determinadas, particularmente a menores de edad. De esta forma, en Nuevo León las OSC enfocadas en la atención y asistencia social dirigen la mayoría de sus esfuerzos a satisfacer necesidades alimentarias de población en situación vulnerable y, después de esta función, a dar amparo a menores.

Así, las principales problemáticas que solventan se vinculan con el abandono, al acoger a adultos mayores desamparados y a niños huérfanos o desprotegidos, así como con la atención alimentaria, al facilitar despensas, proporcionar alimentos, y apoyar y satisfacer necesidades básicas de personas de escasos recursos en comunidades rurales y urbanas.

### **OSC orientadas a grupos específicos**

Respecto a la población objetivo, ésta se agrupa en: a) adultos mayores, b) niños, adolescentes y jóvenes, c) mujeres, y d) indígenas. Las ayudas para estos grupos se dividen en: apoyos para la educación escolar de niñas, niños y adolescentes, asistencia, cuidados y atenciones de personas adultas mayores, y cursos y actividades enfocadas a mujeres (ver gráfica 5).

**GRÁFICA 5.** OSC por población objetivo



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de la Secretaría de Desarrollo Social (2015).

En relación con el ámbito de acción y la población objetivo, cabe señalar que los apoyos de las OSC no son excluyentes, es decir, los adultos mayores, niños, mujeres y jóvenes en situación vulnerable pueden recibir apoyo de las OSC que se enfocan en brindar servicios a ese segmento de la población, y esas mismas personas a la vez pueden recibir otro tipo de ayudas de otras OSC.

El trabajo realizado por estas OSC contribuye a aminorar las necesidades básicas de la población vulnerable, a la vez que beneficia a la comunidad porque ayuda a solventar necesidades de cuidado a los adultos mayores al proporcionarles estancias y servicios, ofrece oportunidades de educación al proporcionar becas para que niños y adolescentes continúen con sus estudios, y a través de estos tengan acceso a mejores condiciones de vida, y, asimismo, contribuye a concientizar sobre temas como violencia intrafamiliar, al brindar apoyo psicológico y legal a mujeres que padecen este tipo de problemática.

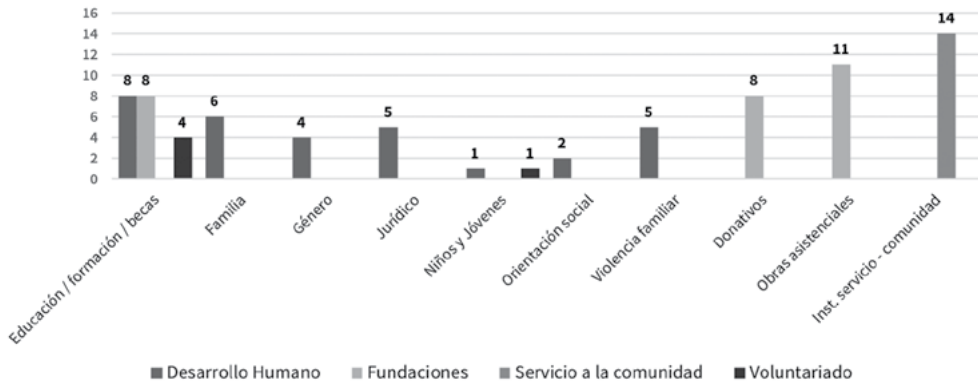
### ***OSC orientadas al desarrollo humano y comunitario***

En una última clasificación, se encuentran las OSC que enfocan sus esfuerzos a servicios comunitarios; entre éstas se encuentran las orientadas a los derechos humanos, servicios a la comunidad, las fundaciones y el voluntariado (ver gráfica 6).

Este tipo de OSC son menos numerosas y, en su conjunto, representan el 12.1% del total en el estado. Esta menor representación indica que, que a diferen-



**GRÁFICA 6.** OSC orientadas al desarrollo humano y comunitario



**FUENTE:** Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Desarrollo Social (2015).

cia de las enfocadas a la salud, la asistencia o la atención social, cuyos esfuerzos contribuyen a reducir las necesidades básicas de la población, las OSC que trabajan en servicios comunitarios se pueden considerar en un segundo nivel. Es decir, la mayoría de éstas contemplan demandas de apoyo dirigidas a toda la sociedad, y no necesariamente a personas de escasos recursos; asimismo, orientan gran parte de sus esfuerzos a temas de interés social que involucran el desarrollo comunitario, la defensa y promulgación de los derechos humanos, actividades culturales y apoyos jurídicos y de orientación tanto a la comunidad como a otras OSC, así como temáticas vinculadas a la igualdad de género y a la violencia.

Es preciso enfatizar que las OSC, independientemente de su ámbito de acción, tienen un impacto positivo en la sociedad. Si bien algunas cuentan con más recursos o tienen mayor presencia, todas desde su hacer ayudan en la contención de la violencia al solventar problemáticas sociales y al asistir al gobierno en cuestiones de desarrollo social y apoyo a la comunidad. En este contexto, profundizaremos en el aporte realizado por algunas OSC que dirigen sus esfuerzos a la defensa de los derechos humanos, la búsqueda de familiares desaparecidos y la promoción de los derechos civiles.

### **A. OSC orientadas a la protección de los derechos humanos**

En el ámbito de la protección de los derechos humanos, una de las organizaciones pioneras en el noreste de México es Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC). Surgió en 1993 a partir de comunidades religiosas ca-

tólicas del municipio de Guadalupe, ante la necesidad de defender y promover los derechos de hombres y mujeres desde una concepción integral. A este trabajo se le unieron ciudadanos y ciudadanas civiles que impulsaban el respeto a la dignidad de la persona (CADHAC, 2016).

La organización tiene como objetivo principal la defensa de los derechos humanos de las personas, especialmente los que afectan a los grupos más vulnerables de la sociedad, y sus acciones se orientan a la defensa activa de estos derechos ante diferentes instancias.

En diciembre de 2015, la hermana Consuelo Morales Elizondo, fundadora y directora de CADHAC, fue reconocida con el Premio Nacional de Derechos Humanos 2015 por su labor en la promoción y defensa de los derechos de las personas desaparecidas en Nuevo León.

Nuevo León y su capital Monterrey experimentaron una oleada de hechos criminales cuyos puntos más álgidos fueron el asesinato de dos estudiantes del Instituto Tecnológico de Monterrey en el interior de la institución en 2010 y el incendio del Casino Royal en 2011, en el que murieron más de cincuenta personas. Asimismo, durante ese tiempo muchas personas, sobre todo jóvenes, desaparecieron de diversas formas, lo que dio origen a un grupo formado por madres y padres de desaparecidos, el cual hasta la fecha realiza actos dirigidos a la búsqueda de sus seres queridos.

En relación con la protección y derechos de las personas desaparecidas y sus familiares, destaca el trabajo realizado por la Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos en Nuevo León (AMORES) y Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (FUNDENL).

AMORES es una organización conformada por familiares de víctimas desaparecidas en el estado y, en conjunto con CADHAC y con la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León, ha creado una estrategia de búsqueda de las personas desaparecidas. En la actualidad en AMORES participan más de 52 familias de forma activa y entre sus esfuerzos, unidos a los de CADHAC, destaca la interposición, de 2009 a 2014, de 1277 denuncias de desaparecidos, de los cuales 109 pudieron ser localizados, 62 con vida y 47 identificados por compatibilidad de perfiles genéticos (Vázquez, 2015).

FUNDENL es una OSC integrada por familiares de desaparecidos o secuestrados en Nuevo León y por personas que, sin tener algún familiar desaparecido, se han unido a la búsqueda. Entre sus actividades, han realizado marchas de protesta y trabajo en redes sociales como forma de comunicación, pero sobre todo la OSC se ha destacado por la práctica del bordado como forma de protesta. Para realizar sus actividades han llegado a tomar plazas públicas del centro de Monterrey.

Con la pérdida del espacio como forma de convivencia, en los últimos años han surgido otra clase de movimientos, entre los que destacan: Pueblo Biciclero, Movimiento de Activación Ciudadana y el Colectivo La Banqueta se Respeta, los cuales no abordan en forma directa el tema de la violencia, pero sí el de la búsqueda de espacios para la convivencia. Estos grupos están conformados sobre todo por jóvenes (Villarreal, 2016: 124).

## **B. OSC y la protección de los derechos civiles**

En relación con la promoción de los derechos civiles, organismos como el Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León, A.C., Ciudadanos Contra la Corrupción, Alcalde ¿Cómo Vamos? y el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública Nuevo León, entre otros, realizan acciones de defensa para hacer valer los derechos ciudadanos y dar seguimiento al cumplimiento de temas públicos de relevancia o denunciar las violaciones y abusos de las autoridades locales.

El Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León, A.C. (CCINLAC), fundado en 1975, es una asociación de asociaciones, apartidista y de afiliación voluntaria que reúne a más de ochenta instituciones de diversa índole, entre otras, a OSC, organismos intermedios del sector privado, asociaciones de colonos, profesionistas y beneficencia, así como clubes de servicio o deportivos. Entre sus objetivos se encuentran: vincular el trabajo de sus asociados, impulsar posturas comunes en torno a problemas públicos, y hacer vigilancia ciudadana para dar seguimiento a tareas y compromisos de gobiernos locales (CCINLAC, 2016).

El Consejo Cívico, junto con diversas organizaciones civiles, especialistas, académicos y activistas, presentaron en enero de 2015 una agenda ciudadana basada en los siguientes ejes temáticos: seguridad, justicia y derechos humanos, empleo y competitividad, educación, desarrollo urbano, movilidad, medioambiente, gobierno eficiente y confiable que darán pie a la plataforma “Gober, ¿Cómo Vamos?” (Charles, 2015a).

Ciudadanos contra la Corrupción (CCC) es una organización de reciente creación, surgida en abril de 2015 como resultado del hartazgo de la sociedad por los abusos de las autoridades, y como un llamado para combatir la corrupción y la impunidad de los gobernantes y políticos del estado. Con sus acciones buscan la implementación de un sistema estatal de anticorrupción, así como promover ante el congreso local el nombramiento del titular de la Auditoría Superior del Estado (ASE) (Charles, 2015b).

La plataforma ciudadana Alcalde ¿Cómo Vamos? es un instrumento de rendición de cuentas creado en 2012 y conformado actualmente por más de 72 organizaciones sociales, académicas y empresariales. Tiene como objetivos lograr una

**CUADRO 3.** Acciones a evaluar. Plataforma Alcalde ¿Cómo Vamos?

ACCIÓN	DEFINICIÓN	META
1) Depuración policial transparente	El municipio se compromete a que el 100% de los efectivos en activo de la policía se mantengan actualizados en las pruebas de control de confianza, a lo largo del trienio.	El 100% de la corporación con pruebas de confianza aprobadas.
2) Policías honestos bien remunerados	Homologar los sueldos de los policías, tomando como referencia la remuneración mínima establecida para la Fuerza Civil. Establecer, además, un paquete de apoyos que vuelva atractiva la carrera policial, incluyendo vivienda, seguros y becas.	Igualar el sueldo neto del policía raso al de Fuerza Civil (\$10,343.00).
3) Mínimo de tres policías por cada mil habitantes	Emprender un programa de contratación de policías municipales que complemente la creciente presencia de los elementos de Fuerza Civil. Lograr la meta de tres policías por cada mil habitantes, al final del trienio.	Tres policías por cada mil habitantes.
4) Indicadores de delito en verde	Cada año, el alcalde alcanza mejores resultados tanto en la seguridad que brinda a los ciudadanos, como en la percepción que tengan éstos de su trabajo.	Mejorar los resultados tanto en la seguridad de los ciudadanos como en la percepción que tengan de ella.
5) Ni un casino más	Impedir la instalación de un solo casino adicional en el municipio, y transparentar los permisos de los ya instalados.	Impedir la instalación de un solo casino adicional en el municipio, y transparentar los permisos de los ya instalados.
6) Ni un compadre incómodo más	Garantizar honestidad y transparencia total de la administración municipal, evitando el nepotismo, y la asignación de contratos a parientes, compadres, y amigos del alcalde y miembros de su gabinete.	Contratos, padrón de proveedores, nómina y compras públicas en formatos accesibles, y la inclusión de tres ciudadanos contralores a los Comités de Adquisiciones y Servicios.
7) Nuestras calles para las familias	Implementar al menos una vez por semana, una vía recreativa: cerrar temporalmente el acceso vehicular en una calle del municipio, y habilitarla semanalmente a los habitantes.	Implementar vías recreativas en todos los municipios (una vez por semana cerrar temporalmente el acceso vehicular en una calle y habitarla como espacio de convivencia).

ACCIÓN	DEFINICIÓN	META
8) Reforestación intensiva: un árbol por cada tres habitantes	Plantar durante los tres años del trienio al menos un árbol nativo por cada tres habitantes en los espacios públicos y áreas verdes del municipio.	Aumentar las áreas verdes de los municipios, llegando a un total de un árbol por cada 30 habitantes.
9) Una unidad deportiva por cada 50 000 habitantes	Garantizar la existencia de al menos una unidad deportiva por cada 50 000 habitantes: construir suficientes unidades nuevas y remodelar la infraestructura deportiva existente.	Garantizar la existencia de al menos una unidad deportiva por cada 50 000 habitantes.
10) Diez para un alcalde de 10	En forma bimestral, todos los alcaldes participan en una reunión de evaluación, seguimiento y retroalimentación, en la cual se revisan los resultados obtenidos, se fijan metas para los próximos dos meses, y se intercambian buenas prácticas.	La manifestación personal del compromiso del alcalde en alcanzar las metas de la plataforma a lo largo del trienio con la asistencia personal del alcalde a la Reunión Bimestral de Alcaldes.

**FUENTE:** Elaboración propia con información de la plataforma Alcalde ¿Cómo Vamos? (2015).

efectiva rendición de cuentas municipal, reconstruir la confianza entre ciudadanos y autoridades locales y colaborar en la construcción de una mejor ciudad (Alcalde ¿Cómo Vamos?, 2015).

A través de diez acciones concretas, propuestas a alcaldes de los municipios de Monterrey, Guadalupe, Apodaca, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina, Escobedo, García y Juárez, pertenecientes a la ZMM, la plataforma mide, compara y comunica el nivel de cumplimiento de cada uno de los compromisos acordados. Las acciones que evalúan son las siguientes (ver cuadro 3):

No obstante la propuesta, no todos los municipios se han involucrado en esta plataforma, por lo que es difícil medir el éxito del programa.

Las organizaciones mencionadas buscan desde la sociedad civil fomentar la defensa de los derechos humanos y civiles de la población estableciendo vínculos de apoyo para atender de manera simultánea y desde diversas vertientes las problemáticas derivadas de fenómenos de violencia, delincuencia, inseguridad, corrupción, abusos e incompetencia de algunas autoridades.

## Conclusiones

Nuevo León es una entidad que se ha destacado por su fuerte aportación a la economía nacional, con la presencia de un gran número de empresas importantes en los niveles nacional e internacional. No obstante, en el plano de la organización de la sociedad civil la historia se empieza a escribir. En años anteriores, este tipo de organismos estaban sobre todo enfocados a actividades como salud y asistencia social, acciones que se siguen cubriendo, sobre todo en la zona urbana del estado, pero actualmente han ampliado su espectro de acción.

Los liderazgos de las OSC en Monterrey se han ido transformando y, con la variable de la violencia, surgen nuevas organizaciones y las existentes toman más fuerza, como se observa en los datos presentados.

Años atrás, acciones como la vigilancia a las gestiones estatales o municipales hubieran sido impensables en una sociedad que veía como negativa cualquier tipo de protesta. Actualmente, los actores sociales que forman parte de estos órganos de vigilancia a los gobiernos provienen de diversos sectores: academia, empresa y sociedad civil. Aunque se trata de acciones iniciales, este puede ser el inicio de cambios a futuro para la construcción de una articulación entre gobierno y ciudadanía.

Pueden ubicarse actualmente tres tipos de OSC:

1. Las tradicionales, que cubren labores de asistencia social.
2. Las surgidas a raíz de los fenómenos de violencia y desapariciones.
3. Las que demandan mayor transparencia a los gobiernos municipales y al estatal.

Las líneas de investigación que se desprenden de este análisis apuntan hacia un trabajo de investigación más específico sobre las organizaciones de los rubros 2 y 3: ¿quiénes las forman?, ¿cuál es su repertorio de protesta?, ¿qué logros han obtenido, qué obstáculos enfrentan? Se trata de preguntas que en este trabajo no alcanzamos a responder, pero que quedan pendientes para futuros análisis.

En Nuevo León se desarrollaron elecciones en 2015, y por primera vez un candidato independiente alcanzó la gubernatura del estado. Si bien este hecho puede tener varias explicaciones, esto no hubiera sido posible sin ese ambiente de inconformidad generado a raíz de la violencia en un estado sin presencia prácticamente de organizaciones denominadas “de izquierda”. Esta es otra posible línea de investigación: el fenómeno “Bronco” y su relación con la organización social.

## Referencias

- CCINLAC (Consejo Cívico de las Instituciones) (2016). “¿Quiénes somos?”. Disponible en: <http://www.consejocivico.org.mx/> (consultado el 27 de enero de 2016).
- Charles, Ángel (2015a). “Presentan organismos agenda ciudadana”. En *El Norte*, “Sección Local”, 18 de enero. Disponible en: <http://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=442457&md5=161293bf09d96eb48ee8414b04dd44a2&ta=odfbac11765226904c16cb9ad1b2efe#ixzz3x4hGkxHV> (consultado el 3 de febrero de 2015).
- Charles, Ángel (2015b). “Llaman a luchar contra corrupción”. En *El Norte*, “Sección Local”, 15 de abril. Disponible en: <http://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=515019&md5=9eaa66c079ff2cc48818d7b00a0eb794&ta=odfbac11765226904c16cb9ad1b2efe#ixzz3x4jRTegH> (consultado el 3 de febrero de 2015).
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC) (2016). “Acerca de CADHAC”. Disponible en: <http://www.cadhac.org/acerca-de-cadhac/> (consultado el 15 de enero de 2016).
- Cómo Vamos Nuevo León (2015). *Alcalde, ¿Cómo vamos? “Quiénes somos”*. Nuevo León. Disponible en: [http://www.comovamosnl.org/acerca\\_de](http://www.comovamosnl.org/acerca_de) (consultado el 18 de enero de 2016).
- CONAPO (2013). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México. Disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010) (consultado el 27 de enero de 2016).
- CONEVAL (s.f.). *Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Cunill Grau, Nuria (2004). “Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico”. En Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.
- Garza Villarreal, Gustavo, Pierre Filion y Gary Sands (2003). *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte.
- González Corona, Rosa María. (2009). “Violencia y capital social en la zona metropolitana de Tijuana”. En Silvia López (coord.), *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: el caso de Baja California*. México: COLEF, SEGOB, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Disponible en: <http://>

- [conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/pdf/TIJUANA.pdf](http://conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/pdf/TIJUANA.pdf) (consultado el 27 de enero de 2016).
- INAFED (s.f.). *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México*. México. Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM19nuevoleon/regionalizacion.html> (consultado el 27 de enero de 2016).
- INEGI (2013). *XII Censo General de Población y Vivienda, 2010*. México. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/cpv2010/PT.asp?s=est&c=27770&proy=cpv10\\_pt](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/cpv2010/PT.asp?s=est&c=27770&proy=cpv10_pt) (consultado el 27 de enero de 2016).
- INEGI (2016). *Mortalidad general*. México. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/MortalidadGeneral.asp> (consultado el 26 de enero de 2016).
- Junta de Beneficencia Privada de Nuevo León (s/f). “¿Quiénes somos?”. Disponible en: <http://www.jbpnl.org> (consultado el 15 de enero de 2016).
- Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Nuevo León (2010). En *Periódico Oficial del Estado*, Nuevo León: Secretaría General de Gobierno, Coordinación de Asuntos Jurídicos y Normatividad, 10 de julio. Disponible en: [http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia\\_2009/Archivos/AC\\_0001\\_0002\\_0056918-0000001.pdf](http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/AC_0001_0002_0056918-0000001.pdf) (consultado el 28 de enero de 2016).
- Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León (2010). En *Periódico Oficial del Estado*. Nuevo León: Secretaría General de Gobierno, Coordinación de Asuntos Jurídicos y Normatividad, 24 de diciembre. Disponible en: [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20DESARROLLO%20SOCIAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20DESARROLLO%20SOCIAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf) (consultado el 28 de enero de 2016).
- Ley de Fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil (2012). En *Diario Oficial de la Federación*, miércoles 25 de abril. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf> (consultado el 27 de enero de 2016).
- Ley de Instituciones Asistenciales que tienen bajo su Guarda, Custodia o Ambas a Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Nuevo León (2012). En *Periódico Oficial del Estado*. Nuevo León: Secretaría General de Gobierno, Coordinación de Asuntos Jurídicos y Normatividad, 22 de junio. Disponible en: [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20INSTITUCIONES%20ASISTENCIALES%20QUE%20TIENEN%20BAJO%20SU%20GUARDA%20C%20CUSTODIA%20O%20AMBAS%20A%20NINAS%20C%20NINOS%20Y%20ADOLESCENTES%20EN%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20INSTITUCIONES%20ASISTENCIALES%20QUE%20TIENEN%20BAJO%20SU%20GUARDA%20C%20CUSTODIA%20O%20AMBAS%20A%20NINAS%20C%20NINOS%20Y%20ADOLESCENTES%20EN%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf) (consultado el 28 de enero de 2016).
- Ley de la Beneficencia Privada para el Estado de Nuevo León (2008). En *Periódico Oficial del Estado*. Nuevo León, Secretaría General de Gobierno, Coordinación de Asuntos Jurídicos y Normatividad, 27 de octubre. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDS2010/CDEquidad/pdf/NL05.pdf> (consultado el 28 de enero de 2016).



- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el estado de Nuevo León (2016). En *Periódico Oficial del Estado*. Nuevo León: Secretaría General de Gobierno, Coordinación de Asuntos Jurídicos y Normatividad, 8 de enero. Disponible en: [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20LOS%20DERECHOS%20DE%20LAS%20PERSONAS%20ADULTAS%20MAYORES.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20LOS%20DERECHOS%20DE%20LAS%20PERSONAS%20ADULTAS%20MAYORES.pdf) (consultado el 28 de enero de 2016).
- Ley de Sociedades Mutualistas del Estado de Nuevo León (1984). En *Diario Oficial de la Federación*, 2 de noviembre. Disponible en: [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/76.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/76.pdf) (consultado el 28 de enero de 2016).
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León. En *Periódico Oficial del Estado* (2015). Nuevo León: Secretaría General de Gobierno, Coordinación de Asuntos Jurídicos y Normatividad, 26 de agosto. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/LeyesEstados/NL.pdf> (consultado el 28 de enero de 2016).
- Ley General de Desarrollo Social (2013). En *Diario Oficial de la Federación*, jueves 7 de noviembre. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>. (consultado el 27 de enero de 2016).
- Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León (2013). En *Periódico Oficial del Estado*. Nuevo León: Secretaría General de Gobierno, Coordinación de Asuntos Jurídicos y Normatividad, 29 de junio. Disponible en: <http://www.nl.gob.mx/publicaciones/ley-para-incentivar-la-denuncia-de-actos-de-corrupcion> (consultado el 28 de enero de 2016).
- Putnam, Robert (1994). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Editorial Galac.
- Sánchez Serrano, Rolando (2003). *El desarrollo pensado desde los municipios. Capital social y despliegue de las potencialidades locales*. Bolivia: Programa de Investigación Estratégica de Bolivia.
- Secretaría de Desarrollo Social (2015). *Directorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Nuevo León, México. Disponible en: [http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/directorio\\_de\\_osc\\_2015.pdf](http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/directorio_de_osc_2015.pdf) (consultado el 30 de enero de 2016).
- Secretaría de Gobernación (2014). “Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 (PONAS)”. En *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343103&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343103&fecha=30/04/2014) (consultado el 26 de enero de 2016).
- Valdez, J. (2008). “Legislación y planeación urbana de Monterrey y su área conurbada en el siglo veinte. En *X Seminario Institucionales al Fenómeno Metropolitano*. Mesa II Suelo y Vivienda. Monterrey.
- Vázquez, Abraham (2015). “Queremos que todos aparezcan”. En *El Norte*, 15 de enero, “Sección Local”, p. 1. Disponible en: <http://www.elnorte.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?Id=439833&v=3&Fuente> (consultado el 4 de enero de 2016).

Villarreal, Ana (2016). “La transparencia de la víspera: Violencia y participación social en el Área Metropolitana de Monterrey”. En Socorro Arzaluz y Arturo Zárate (coords.), *Frontera norte y ciudadanía ante la encrucijada de la inseguridad*. México: El Colegio de la Frontera Norte.

# Las organizaciones de la sociedad civil en Coahuila

[ SOCORRO ARZALUZ SOLANO  
GABRIELA ZAMORA CARMONA ]

## Introducción

**E**n el documento se destaca el papel de las organizaciones de sociedad civil (OSC) y su participación en diversos ámbitos en el estado de Coahuila, una entidad situada en el noreste de México con características sociodemográficas diversas y con una historia política ligada a un solo partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El objetivo del documento es analizar el papel de estas OSC en el desarrollo social de la entidad y su presencia en el tratamiento de algunos asuntos actuales que afectan al estado, como la migración y la violencia.

El ensayo presenta la siguiente estructura: en la primera parte se expone el marco legal en relación con las OSC en la entidad, y en el siguiente apartado se presentan algunos datos demográficos del estado, se muestra su peculiar conformación y se indican algunos datos sobre violencia en la zona. En la parte central del documento se presenta un análisis de las OSC en la entidad: su distribución geográfica, ámbitos de acción y algunos alcances. Destacamos de manera especial el tema de la migración y las organizaciones que atienden a esta población dadas las características de la región. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y se apunta hacia algunas líneas de investigación.

## Marco normativo de las OSC en Coahuila

Para la regulación de las OSC existen diversas legislaciones a nivel federal, la más importante de las cuales es la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, expedida en 2004, normativa que no en todos los casos se ha aplicado en los niveles estatales de gobierno.

Además de la anterior, también se encuentra la Ley General de Desarrollo Social promulgada en 2007, la cual establece la creación de los mecanismos de participación ciudadana y de contraloría social al interior de los programas federales de política social, entre otros aspectos. En su artículo 61, esta ley establece que los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.

El artículo 62 destaca la importancia de las organizaciones en el impulso del desarrollo social y el hecho de que pueden participar en las acciones relacionadas con el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas, programas y acciones públicas en esta materia. De igual forma, el artículo 63 establece que, mediante convocatorias públicas, el Gobierno federal debe invitar a las organizaciones para consultas y el artículo 64 postula que estas últimas podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios; para esto, las organizaciones deberán estar legalmente constituidas (art. 65) y reconoce que las OSC constituyen un mecanismo de los beneficiarios para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social (art. 69). Asimismo, establece que: “El gobierno federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones” (art. 71) (ver cuadro 1).

## Coahuila, metropolización y frontera

Coahuila es una entidad con una particular conformación, donde destaca su amplia frontera con Estados Unidos, en la cual el nivel de desarrollo es muy básico, con dos ciudades clave: Piedras Negras y Acuña. En el estado también existen algunas zonas metropolitanas importantes en las que se concentra la población, y una zona minera y carbonífera que ha perdido población en años recientes. Consideramos que es básica la identificación de las características del estado para entender la dinámica y operación actual de las OSC.

Coahuila de Zaragoza es un estado constituido por 38 municipios. En el año 2010 contaba con una población de 2 954 915 personas, de la cual el 49.5% eran hombres y el 50.5%, mujeres.

Su extensión territorial es de 151 563 kilómetros cuadrados, que representan el 7.7% del total nacional. Es uno de los seis estados fronterizos con Estados Unidos y pertenece a la región noreste de México. Cuenta con varios municipios fronterizos con el estado de Texas: Allende, Guerrero, Hidalgo, Acuña, Jiménez, Morelos, Nava, Piedras Negras, Villa Unión y Zaragoza, donde viven casi 400 000 habitantes (ver cuadro 2).

La entidad cuenta con cuatro zonas metropolitanas reconocidas por el INEGI: Saltillo, Piedras Negras, Laguna y Monclova-Frontera. En estas zonas metropolitanas habitan 2 741 930 personas, que representan el 92.79% de la población de toda la entidad. Sobresale la zona metropolitana de La Laguna, con el 43.44% de concentración demográfica, por la conurbación con algunos municipios del estado de Durango. Por su parte, la zona metropolitana de Saltillo destaca por su extensión territorial (ver cuadro 2).

De acuerdo con el CONAPO (2015), el 1.07% de la población de Coahuila presenta un grado de marginación medio, 9.88% un grado bajo, y el resto de la población muy bajo. Los municipios con grados más elevados son: Jiménez, Candela, Ocampo, Viesca y General Cepeda.

La entidad se divide en cinco regiones: Fronteriza, Carbonífera, Centro-Desierto, Laguna y Sureste.

En la zona carbonífera de Sabinas existen depósitos sedimentarios que hacen que el estado sea el principal productor de carbón del país, así como una gran reserva de gas natural que está conduciendo a que muchas nuevas empresas se instalen en la zona para su explotación (Romo, 2012).

El estado de Coahuila destaca por sus recursos minerales como el carbón, que es utilizado en las industrias siderúrgica, metalúrgica y carboeléctrica. Existen yacimientos de otros minerales de menor valor comercial.

Finalmente, es importante mencionar el tema de la violencia en esta región de México. Si bien en Coahuila la violencia no ha alcanzado niveles como los de otras entidades como Tamaulipas, se trata de un estado que, por su ubicación estratégica como región fronteriza alejada, ha experimentado hechos violentos notorios. Entre los más relevantes puede señalarse la fuga de más de 132 reos del penal de Piedras Negras en 2012, el asesinato de Heriberto Lazcano, líder máximo de los Zetas, y el crimen del hijo del exgobernador Humberto Moreira, ambos acontecimientos sucedidos en 2012 (Redacción AN, 2012a; Redacción AN, 2012b; Aranda *et al.*, 2012). De ser una entidad con niveles muy bajos de homicidios en el año 2000,

**CUADRO 1.** Marco jurídico aplicable a las OSC en Coahuila

<b>NOMBRE</b>	<b>PUBLICADA</b>	<b>ÚLTIMA MODIFICACIÓN</b>	<b>GOBERNADOR QUE FIRMÓ</b>
Ley para la Donación Altruista de Alimentos y su Fomento en el Estado de Coahuila de Zaragoza	14 de febrero de 1997		Rogelio Montemayor Seguy
Ley de Asistencia Social para el Estado de Coahuila de Zaragoza	23 de enero de 1998	2 de enero de 2007	Rogelio Montemayor Seguy
Iniciativa de Reforma que Crea la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Coahuila de Zaragoza	1 de septiembre de 2011		Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza
Ley de Asistencia Social y Protección de Derechos del Estado de Coahuila de Zaragoza	27 de abril de 2012	18 de marzo de 2014	Rubén Ignacio Moreira Valdéz

**FUENTE:** Elaboración propia con base en la legislación del estado de Coahuila de Zaragoza.

el número se incrementó 3.7 veces en 2010, pasando de 120 a 449 defunciones por homicidios por cada cien mil habitantes. Durante ese mismo período, las muertes por homicidio en México se incrementaron 2.4 veces. Estos datos dan cuenta de que, en comparación con la media nacional, el número de muertes por homicidios ha sido superior en Coahuila (INEGI, 2015).

## Las OSC en Coahuila

En México las organizaciones no lucrativas actúan en diez campos: asistencia social, desarrollo y vivienda, derechos humanos, medioambiente, filantropía, salud,

## OBJETIVO

Las disposiciones de esta ley son de interés público y social, y tienen por objeto impulsar las acciones altruistas tendientes a coadyuvar en la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población económicamente más vulnerable del Estado de Coahuila.

Las disposiciones de la presente ley son de orden público e interés social, y tienen por objeto promover la prestación de los servicios de asistencia social en el estado, proveyendo las medidas para la eficaz concurrencia y colaboración de los sectores público, social y privado, en los términos de la legislación aplicable.

El concepto de sociedad civil emerge en la historia como ruptura con un poder absoluto y es expresión de la pluralidad, diversidad y diferencia en la sociedad, su finalidad estriba en desempeñar actividades en busca del bien común, sin ánimo de lucro y sin lazos con las distintas ideologías políticas.

La legislación hasta hoy existente en el país ha permitido que se incremente el interés de los ciudadanos comunes por participar y colaborar en actividades que benefician al resto de la población, contribuyendo de manera importante en el combate a todas aquellas deficiencias que no son cubiertas por alguno de los tres niveles de gobierno.

Este ordenamiento tiene como finalidad el establecimiento de los derechos y obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil en el Estado, igualmente, se pretende que cuenten con los medios y mecanismos adecuados para que se les garantice su participación e inclusión en la toma de decisiones que incumba a sus actividades, y se dispone la creación de las bases para el fomento por parte del Estado y sus municipios, de las actividades que realizan estas organizaciones.

Es materia de regulación de la presente ley:

- I. La prestación de servicios de asistencia social.
- II. Las atribuciones del Poder Ejecutivo del Estado y de los ayuntamientos en materia de asistencia social.
- III. La participación y coordinación entre los sectores público, social y privado, así como con los sujetos de asistencia social.
- IV. La estructura y atribuciones del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y Protección de Derechos.
- V. Establecer los lineamientos para apoyar a los sujetos de asistencia social señalados en este ordenamiento.

educación e investigación, cultura, recreación y deportes, y las asociaciones profesionales y laborales (Verduzco, 2003).

Las llamadas “organizaciones civiles” y “organizaciones sociales” tienden a vincularse con los siguientes temas: asistencia social, desarrollo y vivienda, derechos humanos, medioambiente y filantropía. Las instituciones vinculadas a la salud y a la educación e investigación pueden considerarse como pertenecientes a la asistencia social o encontrarse en categorías separadas. En el ámbito de la asistencia social, se incluyen aquellas instituciones que trabajan en favor de los huérfanos, discapacitados y poblaciones indígenas, así como escuelas, clínicas o servicios de salud para personas indigentes y que por lo general operan en zonas donde se localiza esta población indigente (Verduzco, 2003).

**CUADRO 2.** Zonas metropolitanas: población, tasa de crecimiento, densidad media urbana y porcentaje de población total en la entidad, 1990-2015

CLAVE	MUNICIPIO	POBLACIÓN			TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL (%)			SUPERFICIE <sup>1</sup> (KM <sup>2</sup> )	DMU <sup>2</sup> (HAB/HA)	% POBLACIÓN DE LA ENTIDAD
		1990	2000	2010	2015	1990-2000	2000-2010			
<b>Zona metropolitana de Saltillo</b>										
	<b>486,580</b>	<b>637,273</b>	<b>823,128</b>	<b>923,636</b>	<b>2.8</b>	<b>2.5</b>	<b>2.3</b>	<b>14,009.3</b>	<b>81.3</b>	<b>29.95</b>
05004	Arteaga	17,414	19,374	22,544	23,271	1.1	1.5	0.6	1,635.3	25.3
05027	Ramos Arizpe	28,246	39,853	75,461	92,828	3.5	6.4	4.2	6,754.4	71.6
05030	Saltillo	440,920	578,046	725,123	807,537	2.8	2.2	2.2	5,619.6	82.9
<b>Zona metropolitana de Piedras Negras</b>										
	<b>115,100</b>	<b>151,149</b>	<b>180,734</b>	<b>194,293</b>	<b>2.8</b>	<b>1.7</b>	<b>1.5</b>	<b>1,382.4</b>	<b>56.2</b>	<b>6.58</b>
05022	Nava	16,915	23,019	27,928	30,698	3.2	1.9	1.9	907.9	38.6
05025	Piedras Negras	98,185	128,130	152,806	163,595	2.7	1.7	1.4	474.4	59.4
<b>Zona metropolitana de La Laguna</b>										
	<b>878,289</b>	<b>1,007,291</b>	<b>1,215,817</b>	<b>1,283,835</b>	<b>1.4</b>	<b>1.8</b>	<b>1.1</b>	<b>5,078.9</b>	<b>77.1</b>	<b>44.24</b>
05017	Matamoros	86,398	92,029	107,160	108,950	0.6	1.5	0.3	806.0	58.8
05035	Torreón	464,825	529,512	639,629	679,288	1.3	1.8	1.2	1,282.7	81.3
10007	Gómez Palacio	232,742	273,315	327,985	342,286	1.6	1.8	0.9	842.4	82.2
10012	Lerdo	94,324	112,435	141,043	153,311	1.8	2.2	1.7	2,147.7	52.6
<b>Zona metropolitana de Monclova-Frontera</b>										
	<b>261,412</b>	<b>282,853</b>	<b>317,313</b>	<b>340,166</b>	<b>0.8</b>	<b>1.1</b>	<b>1.4</b>	<b>5,052.0</b>	<b>53.7</b>	<b>11.55</b>
05006	Castaños	21,356	22,530	25,892	28,068	0.5	1.4	1.6	3,343.1	28.2
05010	Frontera	61,450	66,579	75,215	80,991	0.8	1.2	1.5	457.5	56.6
05018	Monclova	178,606	193,744	216,206	231,107	0.8	1.1	1.3	1,251.5	55.6
<b>TOTAL % DE POBLACIÓN EN ZONAS METROPOLITANAS</b>										
										<b>92.31</b>

1 Extensión territorial de la ZM.

2 Densidad Media Urbana: El dato de superficie para el cálculo de la DMU se obtuvo a partir de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas, de la Cartografía Geoestadística Urbana del Censo de Población y Vivienda 2010.

**NOTA:** Los límites estatales y municipales fueron compilados del marco geoestadístico del INEGI, el cual consiste en la delimitación del territorio nacional en unidades de áreas codificadas, denominadas Áreas Geoestadísticas Estatales (AGE) y Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), con el objeto de referenciar la información estadística de censos y encuestas. Los límites se apegan en la medida de lo posible a los límites político-administrativos.

**FUENTE:** INEGI con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.



**CUADRO 3.** Población total por regiones en Coahuila de Zaragoza, 2015

REGIONES DE COAHUILA DE ZARAGOZA					
REGIONES	MUNICIPIOS	POBLACIÓN	REGIONES	MUNICIPIOS	POBLACIÓN
Región Carbonífera	Juárez	1,574	Región Fronteriza o Norte	Allende	22,654
	Múzquiz	69,102		Guerrero	1,697
	Progreso	3,304		Hidalgo	1,565
	Sabinas	63,522		Acuña	147,809
	San Juan de Sabinas	43,232		Jiménez	10,243
<b>Región</b>	<b>180,734</b>	Morelos		8,599	
Región Centro-Desierto	Abasolo	1,015		Nava	30,698
	Candela	1,720		Piedras Negras	163,595
	Castaños	28,068		Villa Unión	6,352
	Cuatrociénegas	13,546		Zaragoza	13,257
	Escobedo	3,077	Región	406,469	
	Frontera	80,991	Región Laguna	Francisco I. Madero	58,360
	Lamadrid	1,773		Matamoros	108,950
	Monclova	231,107		San Pedro	106,142
	Nadadores	6,614		Torreón	679,288
	Ocampo	11,671		Viesca	21,549
	Sacramento	2,360	<b>Región</b>	<b>974,289</b>	
	San Buenaventura	23,587	Región Sureste	Arteaga	23,271
	Sierra Mojada	6,988		General Cepeda	12,471
<b>Región</b>	<b>412,517</b>	Parras		44,799	
		Ramos Arizpe		92,828	
		Saltillo		807,537	
		<b>Región</b>	<b>980,906</b>		
		<b>Población total</b>	<b>2,954,915</b>		

**FUENTE:** INAFED (s.f.); INEGI, Encuesta Intercensal (2015).

En los siguientes apartados se analizarán las OSC del estado de Coahuila, siguiendo el planteamiento de Verduzco (2003), considerando sus ámbitos de acción y algunas de las problemáticas que asisten.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en México se encuentran registradas ante esta instancia 26 995 organizaciones de la sociedad civil (OSC), de las cuales 186 se encuentran en Coahuila, cifra que representa el 0.69% del total nacional (SEDESOL, 2016).

En el estado, la asistencia social está bajo la coordinación del Ejecutivo a través del Voluntariado del DIF Coahuila, dependiente del Sistema para el Desarrollo

**MAPA 1.** División regional del estado de Coahuila de Zaragoza



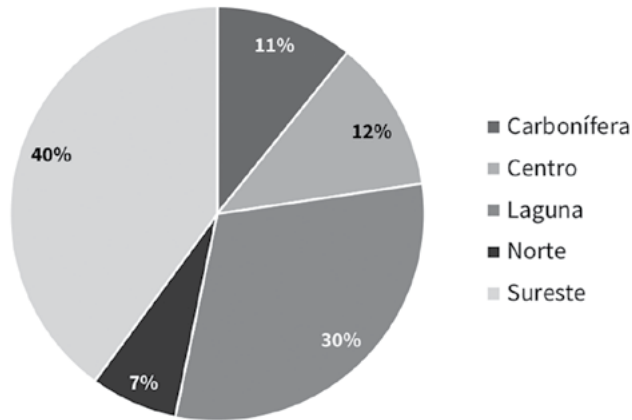
**FUENTE:** Elaboración propia con base en el cuadro 3.

Integral de la Familia, organismo rector en la materia y coordinador de las OSC que brindan servicios en la entidad.

En este apartado se presenta un análisis de las OSC reconocidas ante el Voluntariado del DIF Coahuila,<sup>1</sup> que representan un número mayor a las registradas ante la SEDESOL. La diferencia se debe a que el registro de las OSC en la SEDESOL es voluntario. Para la asistencia social, el Voluntariado agrupa a las OSC

1 Esta instancia de gobierno tiene la misión de: “Promover, coordinar y fortalecer acciones de coparticipación ciudadana a fin de ayudar a mejorar la calidad de la gente vulnerable del estado de Coahuila” y su objetivo es: “Atender anualmente a los 38 municipios del Estado de Coahuila con acciones de coparticipación ciudadana” (DIF Coahuila, 2015).

**GRÁFICA 1.** Ubicación de las OSC por región



**FUENTE:** Elaboración propia con información de DIF Coahuila (2015).

en cinco regiones geográficas: Carbonífera, Centro, Laguna, Norte y Sureste. En total, el Voluntariado tiene registradas 278 OSC, ubicadas en dieciséis municipios, de las cuales, siete de cada diez se encuentran localizadas en las regiones Sureste y Laguna (ver gráfica 1).

Por municipios, las OSC se concentran en Saltillo y Torreón, municipios donde habita el 50.3% del total de la población del estado de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015). En estos dos municipios hay 184 organizaciones, cifra que representa el 66.2% del total de las OSC del estado.

La centralización de las OSC es reflejo de la densidad poblacional y de los recursos económicos, sociales, industriales y educativos, así como de infraestructura, con que cuentan los municipios. Además, da cuenta de que hay una relación entre el tamaño de la población y sus recursos, con la capacidad que pueden tener los habitantes para asistir en necesidades sociales de la propia comunidad. Lo anterior da como resultado que la distribución territorial de las OSC sea fundamentalmente urbana (ver cuadro 4).

Las organizaciones en la entidad tienen como objetivo atender la problemática social vinculada a una población de 2.7 millones de habitantes, de los cuales 274 000 viven en el medio rural, 163 000 no cuentan con servicios de agua potable, un millón carece de derechohabiencia o acceso a seguro popular, y 885 000 viven

en estado de pobreza, de los cuales casi 109 000 se encuentran en situación de extrema pobreza (CONEVAL, s.f.).

Por ámbito de acción y necesidades por cubrir, el Voluntariado del DIF Coahuila la clasifica en trece categorías, con rubros generales de apoyo en: adicciones, adultos mayores, atención a víctimas de desastres, asistencia social, discapacidades, cultura y medioambiente, derechos humanos, educación, migrantes, mujeres, niños y jóvenes, orientación social y familiar, y salud (ver gráfica 2).

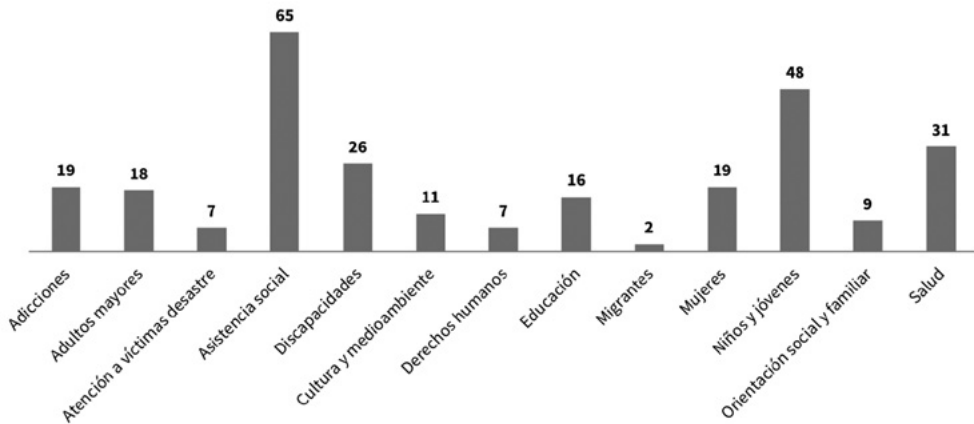
De acuerdo con su población objetivo, las OSC se agrupan en cinco categorías: a) adultos mayores, b) víctimas de desastres, c) migrantes, d) mujeres, y e) niños y jóvenes. En este rubro, las enfocadas a niños y jóvenes son las que presentan una proporción más alta, pues de cada diez OSC, casi dos dirigen sus esfuerzos a brindar apoyo a este segmento de la población.

**CUADRO 4.** Ubicación de las OSC por municipio

REGIÓN	MUNICIPIO	TOTAL OSC	REGIÓN	MUNICIPIO	TOTAL OSC
Carbonífera	Juárez	0	Laguna	San Pedro	2
	Múzquiz	7		Torreón	81
	Progreso	0		Viesca	0
	Sabinas	18	Norte	Acuña	5
	San Juan de Sabinas	6		Allende	0
Centro	Abasolo	0		Guerrero	0
	Candela	0		Hidalgo	0
	Castaños	1		Jiménez	1
	Cuatrociénegas	0		Morelos	0
	Escobedo	0		Nava	2
	Frontera	5		Piedras Negras	11
	Lamadrid	0		Villa Unión	0
	Monclova	26		Zaragoza	0
	Nadadores	0	Sureste	Arteaga	0
	Ocampo	0		General Cepeda	1
	Sacramento	0		Parras	2
	San Buenaventura	0		Ramos Arizpe	5
	Sierra Mojada	0		Saltillo	103
Laguna	Francisco I. Madero	0	<b>Total</b>		<b>278</b>
	Matamoros	2			

**FUENTE:** Elaboración propia con base en datos del DIF Coahuila (2015).

**GRÁFICA 2.** Clasificación de las OSC por rubro general de atención



**FUENTE:** Elaboración propia con base en datos del DIF Coahuila (2015).

Con base en el ámbito de acción, las OSC se pueden clasificar en: a) atención a la salud, b) asistencia social, c) orientación social, d) educación, e) cultura y medioambiente, y f) derechos humanos. Las OSC orientadas a la asistencia social son las de mayor presencia, pues en su conjunto representan el 23.4% del total de las OSC en el estado.

Un segundo aspecto es el apoyo que brindan las OSC a los grupos vulnerables. Si bien la población objetivo puede aparecer en un rubro específico de acción, eso no significa que únicamente estas personas reciban apoyo de las organizaciones enfocadas a asistirlos o que las ayudas sean excluyentes de beneficios de otras OSC.

Otra característica es el origen de las OSC. Según su procedencia pueden clasificarse en: 1) grupos comunitarios, 2) de origen religioso, 3) clubes de servicio, 4) las surgidas de la comunidad para dar apoyo a la propia comunidad y 5) las que pertenecen a grupos o asociaciones que tienen presencia nacional o internacional. Por último, destaca que, acorde a su figura jurídica, prácticamente todas las OSC del estado han sido registradas como asociaciones civiles (A.C.), en contraste con otras entidades del país, donde también se catalogan en asociación de beneficencia privada (A.B.P.), institución de beneficencia privada (I.B.P.), sociedad civil (S.C.) y fundaciones. Esta diferencia puede deberse a que las asociaciones civiles no requieren de un bien o patrimonio común para su fundación y presentan mayor flexibilidad en cuanto a la conformación de su estructura.

El Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza (1999) establece y regula lo relativo a las asociaciones civiles y menciona en su artículo 3481 que: “la asociación civil se constituye mediante un contrato, por el cual se reúnen de manera que no sea enteramente transitoria, dos o más personas, para realizar un fin común, posible y lícito y que no tenga carácter preponderantemente económico”. En el artículo 3482 señala que el patrimonio de la asociación es distinto e independiente del patrimonio individual de cada asociado y que la asociación puede ser acreedora o deudora de sus miembros; a su vez, estos pueden ser acreedores o deudores de ésta. Asimismo, establece que las relaciones jurídicas de la asociación son independientes de las relaciones jurídicas individuales de los asociados, que no existe copropiedad entre los asociados respecto al patrimonio de la asociación, y que la asociación ejerce un derecho autónomo, directo e inmediato sobre su patrimonio.

Las instituciones de beneficencia son reguladas por la Ley de Instituciones y Asociaciones de Beneficencia Privada para el Estado de Coahuila de Zaragoza (2006). De acuerdo con el artículo segundo de esta ley, las instituciones de beneficencia “son entidades legales creadas por particulares, su finalidad se considera de utilidad pública, no lucrativa, y el Estado las reconoce como auxiliares de la asistencia social, con capacidad para poseer un patrimonio propio, destinado a la realización de sus objetivos”.

Esta ley establece que las instituciones pueden ser de tres tipos: asociaciones, fundaciones y toda institución, asociación o ente económico que realice actos de beneficencia privada. Destaca que las asociaciones de beneficencia están constituidas por personas que aportan bienes en común, sin ánimo de lucro, con el propósito de crear un beneficio social y de acuerdo con las normas establecidas por el Código Civil del Estado y la Ley de Instituciones y Asociaciones de Beneficencia Privada para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Así, la aportación de bienes o patrimonio pudiera ser la razón por la que en la entidad la mayoría de estas organizaciones opten por conformarse bajo la figura jurídica de asociaciones civiles.

En cuanto a las ayudas que ofrecen, la mayoría de las OSC se orienta al apoyo de determinados grupos de población: migrantes, mujeres, niños y adultos mayores en situación vulnerable. Además de éstas, también se encuentran las que, sin diferenciar entre los grupos de beneficiarios, dirigen sus servicios a la atención de problemáticas específicas relacionadas con la salud y la asistencia social.

El 84.5% de las OSC del estado enfocan sus apoyos a contribuir en la satisfacción de necesidades vinculadas a la salud, la asistencia social y la atención a grupos vulnerables, porcentaje que da cuenta de las necesidades que la sociedad considera importantes de atender, y desde su hacer intervienen para atenuarlas (ver gráfica 3).

### **OSC orientadas a poblaciones objetivo: niños y jóvenes, mujeres, adultos mayores**

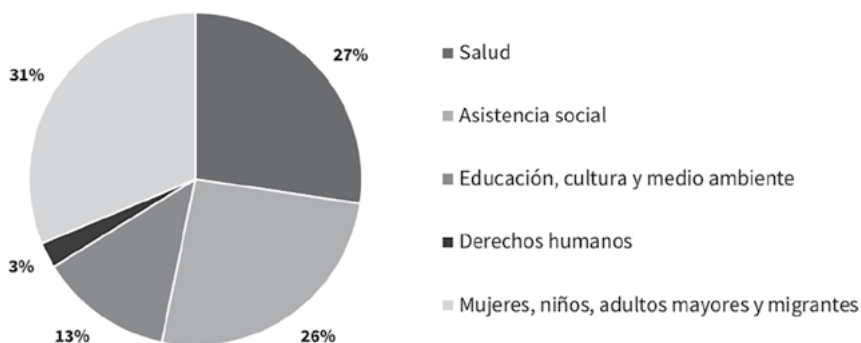
Las OSC enfocadas en niños y jóvenes, mujeres, adultos mayores y migrantes ayudan a resolver problemáticas vinculadas al abandono, el resguardo o cuidado, la salud, la alimentación, la violencia, la deserción escolar y la exclusión.

En la entidad existen diecinueve OSC registradas que apoyan directamente a las mujeres. Sus servicios se centran en asistencia a la salud, específicamente tratamientos y terapias relacionadas con el cáncer de mama y cervicouterino. Asimismo, proporcionan apoyo legal, psicológico y albergue para mujeres víctimas de violencia, a la vez que realizan educación y promoción de los derechos de las mujeres. En el cuadro 5 se detallan los servicios que prestan las OSC dirigidos a mujeres.

En cuanto al apoyo a los adultos mayores, el Voluntariado del DIF Coahuila reconoce dieciocho OSC en el estado que se enfocan en este grupo de población. Entre sus acciones se encuentran: brindar albergue, alimento, medicamentos y apoyo hospitalario, recreación, ayuda psicológica y espiritual. Asimismo, algunas ofrecen a estas personas estancias de día o les apoyan en tratamientos y terapias de discapacidades visuales, motoras, auditivas y mentales.

Al brindar atención a este segmento de la población, estas OSC contribuyen y apoyan a los gobiernos en la promoción y desarrollo de los derechos de las perso-

**GRÁFICA 3.** Enfoque de los apoyos de las OSC



**FUENTE:** Elaboración propia con base en datos del DIF Coahuila (2015).

**CUADRO 5.** Servicios brindados por las OSC a las mujeres

TIPO DE SERVICIO	AYUDAS	TOTAL OSC
Apoyo a víctimas de cáncer	Acciones preventivas de concientización: campañas de detección temprana de cáncer de mama y cáncer cervicouterino. Apoyo económico, emocional y psicológico a personas que padecen cáncer y a sus familiares. Compra de prótesis, pelucas, turbantes y brassieres a pacientes con cáncer de mama.	6
Atención y prevención de violencia	Atención, protección y salvaguarda de mujeres, sus hijos e hijas víctimas de violencia familiar. Asesoría legal y psicológica. Atención a mujeres con sus hijos e hijas en situación de violencia.	3
Casa hogar	Apoyo a mujeres jóvenes que se encuentran en situaciones desprotegidas.	1
Educación	Elevar el nivel cultural, moral y material de las mujeres mediante programas educativos. Apoyo escolar, clases de superación personal y humana. Promoción y apoyo de la lactancia materna.	5
Derechos de las mujeres	Promoción de la igualdad de género.	2
Guarderías	Guarderías para hijos de madres trabajadoras sin IMSS.	2

**FUENTE:** Elaboración propia con base en DIF Coahuila (2015).

nas adultas mayores, a la vez que concientizan a la comunidad sobre las necesidades y derechos de este grupo poblacional.

En relación con la asistencia a niñas, niños y jóvenes, las ayudas se concentran en: albergues, casas hogar, alimentos, apoyos para evitar situación de calle, asistencia a jóvenes embarazadas, fomento al deporte, educación, rehabilitación, y ayudas a problemas de salud. En Coahuila hay registradas 48 OSC que apoyan directamente a este segmento de la población.

La asistencia a la población menor de edad se realiza principalmente a través de las casas hogar. Tres de cada diez OSC de apoyo a niños son casas hogar y, además de éstas, también se encuentran los albergues, aspecto que evidencia las problemáticas de orfandad, abandono y violencia familiar y social hacia la niñez. Además, emprende acciones para atenuar estas problemáticas y abordan la necesidad de contar con información que permita conocer el total de niñas, niños



y adolescentes huérfanos, las causas de su orfandad, así como quienes viven en situación de calle.

Las casas hogar para menores de escasos recursos, en situación de abandono o pertenecientes a familias desintegradas son las que llevan más tiempo brindando apoyo en el estado. Muestra de lo anterior son El Asilo del Buen Pastor en Saltillo, centro de la Congregación de Religiosas de Nuestra Señora de la Caridad que desde 1900 apoya a niñas y adolescentes, y la Casa Hogar Quinta Manuelita en Parras, fundada en 1902 para albergar e impartir educación gratuita a niñas pobres o en desamparo.

De igual forma, sobresalen las OSC que brindan albergue temporal a los hijos e hijas de madres solteras, madres jefas de hogar, empleadas domésticas, meseras y empleadas de maquiladoras en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, existen organizaciones que brindan estancia a menores de 3 a 12 años hijos de internos o ex internos del CERESO, y albergues que atienden a las familias de los niños y jóvenes foráneos que se encuentran en tratamientos médicos en Saltillo.

Mención aparte merecen las OSC de Piedras Negras enfocadas al resguardo de niños, niñas y adolescentes remitidos a través de la Procuraduría de la Familia o del DIF de Piedras Negras. En esta ciudad el Sistema DIF no cuenta con un espacio donde albergar a los menores, por tanto, transfiere sus cuidados a Hands and Feet, A.C. asociación que brinda un hogar a menores que fueron enviados por estas instancias, y a la Casa YMCA para Menores Migrantes, donde remiten a los menores que fueron repatriados por autoridades estadounidenses.

Por último, destacan las OSC cuyos servicios se orientan a evitar la deserción escolar de los jóvenes mediante la entrega de becas para educación técnica, media superior y superior. El objetivo de estas OSC es proporcionar oportunidades de estudio en centros académicos del estado y facilitar mediante la educación que los jóvenes tengan acceso a mejores condiciones de vida.

### ***Migración, frontera y violencia en Coahuila***

Una de las características que distingue a los estados fronterizos del norte del país es el número de migrantes mexicanos y extranjeros que buscan llegar a Estados Unidos o han sido repatriados de ese país.

En los últimos años han variado las rutas utilizadas por los migrantes y los lugares por donde se llevan a cabo las repatriaciones de connacionales. Estos cambios son resultado del surgimiento de nuevas rutas y puntos de cruce utilizados por

las personas migrantes, así como por el reforzamiento de las políticas estadounidenses del control de la frontera. Entre las acciones para desincentivar la migración irregular, el gobierno de Estados Unidos ha optado por retornar a migrantes en fronteras alejadas de donde fueron detectados (Emif, 2012; Rosenblum, 2012).

Por estos motivos, localidades como Piedras Negras y Ciudad Acuña han visto incrementados los flujos de personas migrantes y, aunque en comparación con otras localidades del norte del país presentan menor número de afluencia migratoria, en ellas se observa un número constante y en aumento de repatriaciones de mexicanos y de extranjeros realizados según datos del Instituto Nacional de Migración (INM).

De acuerdo con el INM, los eventos de repatriación de mexicanos y de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria por la frontera de Coahuila de 2010 a 2014 han alcanzado un número superior a los 22 000 anuales, llegando hasta más de 60 000 en 2013 (ver gráfica 4).

Gran número de migrantes se encuentra en las comunidades fronterizas con la intención de cruzar al país del norte, retornar o buscar empleo para permanecer o reintentar el cruce. Durante su estadía demandan una serie de necesidades que reflejan la urgencia de asistencia a este grupo de población, la incapacidad del Estado para satisfacerla y la respuesta de la sociedad civil para afrontar la problemática.

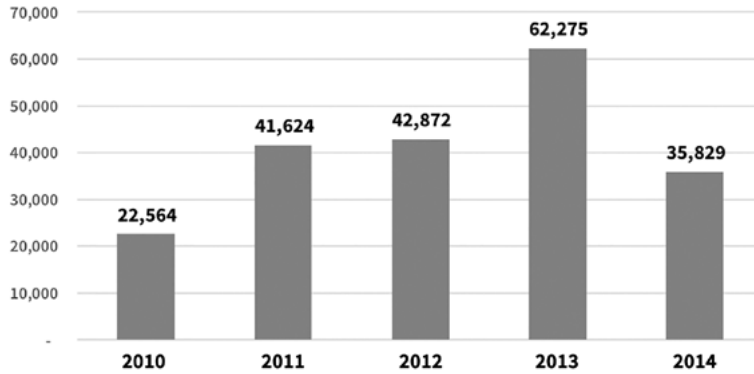
En este tenor destaca la intervención y participación de la sociedad civil en la ayuda a las mujeres y hombres migrantes adultos, que, a diferencia de los menores de edad, no cuentan con la asistencia de los gobiernos para recibir apoyos de albergue, alimentación o gestión del retorno.

De acuerdo con datos de los centros de apoyo a migrantes reportados por el Observatorio de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), la Red de Derechos Humanos de Migrantes, la Red de Albergues y la Cámara de Diputados, en Coahuila existen siete centros que brindan apoyo a personas migrantes. Estos centros se ubican en Piedras Negras, Ciudad Acuña, Saltillo y Torreón, fueron creados por organismos religiosos y son apoyados por la sociedad civil para brindar asistencia a las personas migrantes.

En Piedras Negras se encuentran cuatro albergues para migrantes: la Casa del Peregrino de Piedras Negras, A.C. “Frontera Digna Casa del Migrante”; la Casa YMCA para Menores Migrantes Piedras Negras; el Ejército de Salvación, A.C., Centro Comunitario y Comedor Infantil, y la Casa Hogar El Pueblo de Belén.

En Ciudad Acuña se hallan: Frontera y Dignidad de Acuña, A.C. “Casa del Migrante Emaus”, fundada por el Padre Pedro Pantoja, en la actualidad asesor de Humanidad Sin Fronteras, A.C., y la Casa del Migrante de Saltillo “Frontera con Justicia”, A.C. En Torreón se encuentra el Comedor de Migrantes de Santa Cecilia.

**GRÁFICA 4.** Eventos de repatriaciones de mexicanos y extranjeros presentados ante la autoridad migratoria en Coahuila durante el período 2010 a 2014



**FUENTE:** Elaboración propia con información de SEGOB (2013a, 2013b, 2014a, 2014b, 2015).

Estas dos últimas ciudades son consideradas de tránsito en la ruta de los migrantes que buscan llegar a Estados Unidos por las fronteras de Coahuila o Nuevo Laredo, Tamaulipas.

En el apoyo a los migrantes, todas estas organizaciones, además de brindarles albergue o asistencia alimentaria, trabajan en favor de sus derechos humanos.

### ***OSC orientadas a la salud***

De acuerdo con datos del INEGI, en 2015 el porcentaje de personas sin derechohabencia en Coahuila ascendía al 14.07%, y la entidad contaba con 430 unidades médicas del IMSS, IMSS-Oportunidades, ISSSTE y la Secretaría de Salud del Estado (INEGI, 2016).

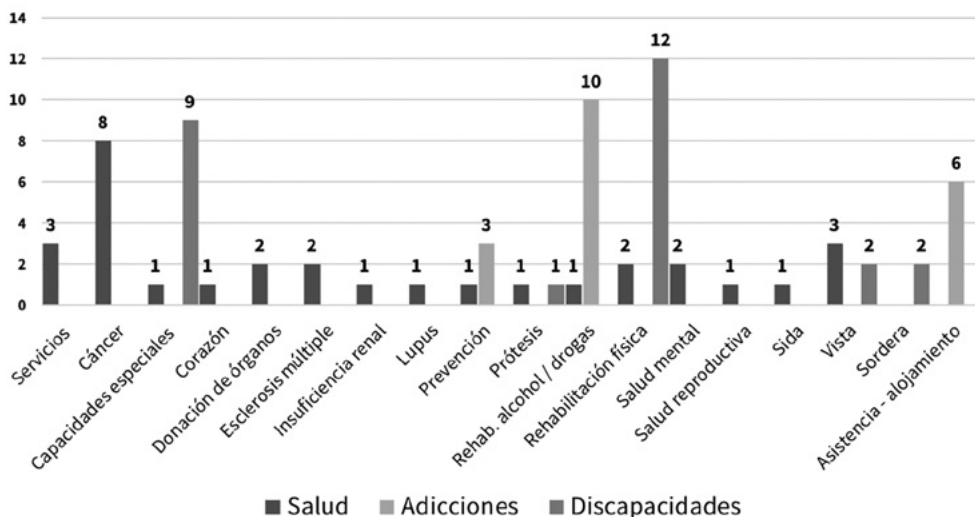
A pesar del número de clínicas, los datos revelan que la oferta de servicios resulta insuficiente para la demanda que requiere la población. Aunado a lo anterior, una de las problemáticas en la atención a la salud es la distribución de las unidades médicas y la concentración de los servicios de atención médica especializada en determinadas ciudades del país. En Coahuila, este tipo de clínicas se concentran en Saltillo y Torreón, municipios donde habita casi la mitad de la población del estado; además, para ciertos tratamientos la población de esta entidad es remitida a Monterrey, Nuevo León.

En este contexto, las OSC orientadas a brindar apoyo a la salud cobran gran relevancia ya que la población sin derechohabencia, o que aun contando con ésta tenga recursos económicos limitados, puede hacer uso de los apoyos que ofrecen este tipo de organizaciones. Por su enfoque y ámbito de atención, estas OSC se agrupan en tres categorías: asistencia a enfermedades o necesidades específicas, adicciones y discapacidades. En total son 78 OSC enfocadas en estas problemáticas, de las cuales el 40.8% dirigen sus esfuerzos a enfermedades o necesidades de salud, el 28% a las adicciones y el 34.2% a rehabilitación (ver gráfica 5).

Las primeras se orientan principalmente a servicios médicos para personas de escasos recursos y a la atención a personas con enfermedades o padecimientos cuyos tratamientos suelen ser costosos o permanentes como cáncer, cardiopatías, oftalmológicas, discapacidades mentales, etcétera. De igual forma, brindan apoyo económico y de gestión para iniciar o continuar tratamientos en otras localidades, así como hospedaje y alimentación a familiares de personas foráneas hospitalizadas en clínicas de la localidad u otros municipios.

Respecto a las OSC enfocadas a las adicciones, dirigen sus esfuerzos a la asistencia y ayuda a personas con problemas de alcoholismo o drogadicción a través de

**GRÁFICA 5.** OSC orientadas a la atención a la salud



**FUENTE:** Elaboración propia con base en datos del DIF Coahuila (2015).

programas de rescate y rehabilitación. En este tema, destaca la existencia de OSC que, además de los programas de rehabilitación, también proporcionan albergue a los adictos.

Un número importante de OSC se enfoca en brindar apoyos de rehabilitación a personas con discapacidades, principalmente en temas como: asistencia y terapia a personas con discapacidades físicas o mentales; atención médica y apoyo en medicamentos, aparatos ortopédicos y prótesis; asistencia psicológica y terapéutica a población discapacitada, especialmente a niños, y atención educativa, rehabilitación física y ocupacional a personas con capacidades diferentes.

En el ámbito de las OSC vinculadas a la salud destaca, por una parte, la diversidad y sofisticación de recursos utilizados, por ejemplo, el empleo de la equinoterapia como rehabilitación motora para niños y jóvenes con necesidades educativas especiales, y, por otra parte, el que en su mayoría estas OSC surgieron a partir de la iniciativa de madres cuyos hijos nacieron o padecieron alguna de esas enfermedades, o de personas que sufren la enfermedad o discapacidad y desean apoyar a la población que no encuentra las opciones viables para enfrentar sus padecimientos en los servicios ofrecidos por el estado.

### ***La labor de los bancos de alimentos***

En cuanto a asistencia social, destaca la capacidad de las OSC para asistir al gobierno en cuestiones de desarrollo social y apoyo a la comunidad. En Coahuila el Voluntariado reconoce a 65 de estas organizaciones, ubicadas en once municipios de las cinco regiones, lo que las sitúa, entre todas las OSC, como las de mayor cobertura.

Con relación al tipo de acciones que realizan estas OSC, la mayoría se dedica a paliar problemáticas que los gobiernos no asumen por falta de recursos, o para las que éstos emprenden acciones no adecuadas. Por los rubros de atención, se percibe que la mayoría de las necesidades abordadas se relacionan con la insatisfacción de necesidades básicas, consecuencia de la pobreza.

Así, los esfuerzos de las OSC de asistencia social se dirigen a atender las necesidades humanitarias de la población que se encuentra en situación vulnerable, sin distinguir en la mayoría de los casos la edad o el sexo de los beneficiarios.

Las OSC asisten a sus comunidades a través de: establecimiento de casas hogar, asilos, albergues y comedores; realización de brigadas y consultas médicas; promoción de la donación de medicamentos, ropa, calzado, cobijas y despensas; gestión de apoyos diversos; otorgamiento de ayudas psicológicas y asesorías; asis-

tencia en casos de emergencia y auxilio; fomento de la educación a través de becas o cursos de capacitación, y desarrollo de actividades de gestión y capacitación para la constitución y fortalecimiento de las propias OSC.

Entre las OSC que se enfocan en la asistencia social, destacan tres bancos de alimentos: el Banco Internacional de Alimentos, A.C. en Ciudad Acuña, que recibe alimentos de la cadena estadounidense de supermercados H.E.B.; el Banco Pateño de Alimentos, A.C. en General Cepeda, y el Banco de Alimentos de Saltillo, A.C.

En el estado, la Ley para la Donación Altruista de Alimentos y su Fomento en el Estado de Coahuila promueve que supermercados y expendios comerciales de alimentos realicen donaciones a la comunidad. De esta forma, se busca evitar el desperdicio y contribuir a la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población económicamente más vulnerable.

Los bancos de alimentos fungen como intermediarios en la captación y redistribución de estos bienes. Son organizaciones sin fines de lucro que se encargan de almacenar, seleccionar y verificar la condición sanitaria de los productos donados y, de igual forma, buscan empresas donadoras, de las que reciben artículos y alimentos perecederos que posteriormente distribuyen a comedores, albergues, asilos o casas hogar reconocidas por las autoridades, y se destinan para satisfacer las necesidades de la población que recurre a estas organizaciones.

En la entidad también existen bancos de alimentos que son administrados por iglesias de la localidad, las cuales, sin ser organizaciones establecidas con esa denominación, realizan las mismas acciones en favor de la comunidad. Asimismo, no todas las OSC que proporcionan asistencia alimentaria recurren a los bancos de alimentos para obtener este recurso, a la vez que no todos los supermercados o expendios de alimentos realizan sus donaciones a través de estos centros, porque algunos hacen sus donativos directamente a las OSC de su elección.

En relación con la asistencia social, desde diversos ámbitos de acción las OSC se han comprometido con la población vulnerable. De esta forma, nueve de cada diez OSC de Coahuila centran su atención en mejorar la calidad de vida de personas de escasos recursos o que se encuentran en situación vulnerable. No obstante su dedicación, las necesidades demandadas sobrepasan los esfuerzos que realizan, sobre todo en el ámbito de la salud y en todo lo relacionado con migrantes. Además, tampoco debe suponerse que la atención de estos grupos deba recaer en la sociedad civil.

Dadas las limitaciones administrativas y técnicas del Estado, algunos programas sociales como los de apoyo a la educación de niños y jóvenes o de prevención del cáncer de mama, la ayuda a migrantes, la asistencia a enfermos mentales y a menores con discapacidad, la atención a adultos mayores o la rehabilitación de

adiciones, no tendrían la cobertura que han alcanzado de no ser por la ayuda solidaria de las OSC en el estado.

## Conclusiones

Coahuila es una entidad con una conformación geográfica diversa y con concentración urbana en áreas específicas. Destacan las zonas metropolitanas de la Laguna y de Saltillo, donde se ubica gran parte de la población y donde se ofrecen los mejores servicios urbanos. En contraste, el estado cuenta con una amplia franja fronteriza y con una región que en algún tiempo tuvo una actividad minera importante, pero que ha sido abandonada ante la crisis y no representa actualmente una opción atractiva para vivir.

La frontera de Coahuila se fue poblando en décadas pasadas con migrantes de otras zonas del país, principalmente de Veracruz, que llegaron atraídos por el auge de la industria maquiladora, pero que, ante la crisis del sector, tuvieron que diversificar sus actividades. El hecho de que la frontera coahuilense sea de difícil acceso explica que se trate de una zona olvidada incluso por las autoridades estatales, que pocas veces aparecen en el área. El municipio de Acuña representa un punto extremo de la geografía nacional y sólo ha llamado la atención a nivel nacional durante hechos notorios como un reciente tornado, por ejemplo (Cantú, 2015).

Esta conformación ha conducido a que las OSC desarrollen características concretas.

Las que atienden a sectores vulnerables y temas de salud tienen presencia en los municipios más alejados de las zonas urbanas, y cubren de esta manera ciertas necesidades de la población que rebasan las capacidades de los gobiernos locales. Por otra parte, gran número de estas organizaciones se concentra en las zonas metropolitanas, pero su impacto sobre los habitantes es menor dada la mejor cobertura de hospitales y servicios sanitarios.

Un análisis aparte merece la labor de las OSC que atienden a la población migrante que es retornada por Ciudad Acuña, población que se ha convertido en los últimos años en un lugar de tránsito, pero sobre todo de recepción de personas, aunque cuenta con escasa infraestructura para atender las necesidades de este sector. Por ejemplo, las casas y albergues administrados por los mismos habitantes se convierten en el único refugio de los migrantes. Hacen falta más estudios sobre la labor de estas organizaciones y los peligros que enfrentan.

Por otra parte, en el tema de violencia queda pendiente indagar sobre la labor de las organizaciones formadas recientemente para buscar a personas desaparecidas, una línea que pretendemos explorar en el futuro.

En una entidad fuertemente dominada por el PRI, no se encontró en este primer ensayo un vínculo fuerte entre las OSC y la política local, aunque en una siguiente etapa se pretende hacer un análisis por regiones para explorar las relaciones existentes.

## Referencias

- Aranda, Jesús, Gustavo Castillo y Alfredo Méndez (2012). “Aún no puede la PGR certificar la identidad de Huberto Lazcano”. En *La Jornada*. Sección Política. México, 10 de octubre. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/10/politica/002n1pol> (consultado el 13 de julio de 2015).
- Cantú, Osiris (2015). “‘Supertornado’ deja 13 muertos y centenar de viviendas dañadas”. En *Zócalo*, 26 de mayo. Disponible en: <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/10-muertos-y-300-viviendas-danadas-en-tornado-en-acuna-1432567990> (consultado el 7 de julio de 2015).
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2015). “Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010”. México. Disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices\\_margina/mf2010/CapitulosPDF/1\\_4.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf) (consultado el 21 de enero de 2016).
- Congreso del Estado de Coahuila (1999). “Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza”. En *Periódico Oficial del Estado*. Coahuila, México. 25 de junio.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (s.f.). “Medición de la pobreza en México. En Revisión de estimaciones de pobreza CONEVAL con base en MCS-ENIGH series 2010, 2012 y 2014”. México. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx> (consultado el 23 de noviembre de 2015).
- DIF Coahuila (2015). “DIF Coahuila Voluntariado”. México. Disponible en: <http://www.oscs-coahuila.mx/> (consultado el 4 de febrero de 2016).
- EMIF (2012). “Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México, 2010. Serie anualizada 2003 a 2010”. México: Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, El Colegio de la Frontera Norte. Disponible en: <http://www.pdfio.net/k-39451173.html> (consultado el 12 de junio de 2013).
- Ley de Instituciones y Asociaciones de Beneficencia Privada para el Estado de Coahuila de Zaragoza. En *Periódico Oficial*. Coahuila: Gobierno del Estado de Coahuila. 27 de octubre.



- INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal) (s.f.). “Regionalización de Coahuila”. México. Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMMo5coahuila/regionalizacion.html> (consultado el 27 de enero de 2016).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2011). “XII Censo General de Población y Vivienda 2010. México. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/cpv2010/PT.asp?s=est&c=27770&proy=cpv10\\_pt](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/cpv2010/PT.asp?s=est&c=27770&proy=cpv10_pt) (consultado el 20 de enero de 2016).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2011). “Encuesta Intercensal 2015”. En *Portal INEGI*, México. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/> (consultado el 20 de febrero de 2017).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015). “Estadísticas de mortalidad”. México. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mortgral\\_dh](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mortgral_dh) (consultado el 4 de febrero de 2016).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2016). “México en cifras”. En *Portal INEGI*. México. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=05> (consultado el 17 de enero de 2016).
- INM (Instituto Nacional de Migración) (2015). “Guía para los migrantes”. México. Disponible en: [http://www.inm.gob.mx/static/grupos\\_beta/GUIA\\_MIGRANTES.pdf](http://www.inm.gob.mx/static/grupos_beta/GUIA_MIGRANTES.pdf) (consultado el 14 de septiembre, 2015).
- Observatorio de Legislación y Política Migratoria COLEF (s.f.). *Atención a migrantes en la frontera norte*. México: COLEF, CNDH. Disponible en: <http://aplicaciones.colef.mx/observatorio/two-columns.aspx?title=ONG%20que%20atienden%20a%20migrantes%20en%20la%20Frontera%20Norte%20de%20México&type=Mapas> (consultado el 10 de julio de 2014).
- Red DH de Migrantes (s.f.). “Albergues en Coahuila” [blog]. México. Disponible en: <https://reddhmigrantes.wordpress.com/albergues/> (consultado el 11 de septiembre, 2015).
- Redacción AN (2012a). “Así fue la fuga de 132 reos del penal de Piedras Negras”. En *Aristegui Noticias*, 18 de septiembre. Disponible en: <http://aristeguinoticias.com/1809/mexico/asi-fue-la-fuga-de-132-reos-del-penal-de-piedras-negras/> (consultado el 13 de julio de 2015).
- Redacción AN (2012b). “Mataron a mi hijo por venganza del ‘Z-40’: Humberto Moreira”. En *Aristegui Noticias*, 25 de octubre. Disponible en: <http://aristeguinoticias.com/2510/mexico/mataron-a-mi-hijo-por-venganza-humberto-moreira/> (consultado el 13 de julio de 2015).
- Romo, M.A. (2012). *Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Coahuila (Preliminar)*. México: SEDESOL, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y

- Ordenación del Territorio, Gobierno del Estado de Coahuila, El Colegio de la Frontera Norte. Disponible en: [http://www.segucoahuila.gob.mx/admin/uploads/documentos/modulo23/peduot\\_coah2012\\_preliminar\\_jul\\_6\\_2012.pdf](http://www.segucoahuila.gob.mx/admin/uploads/documentos/modulo23/peduot_coah2012_preliminar_jul_6_2012.pdf) (consultado el 22 de enero de 2012).
- Rosenblum, Marc R. (2012). *Border Security: Immigration Enforcement between Ports of Entry*. Estados Unidos: Congressional Research Service. Disponible en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/180681.pdf> (consultado el 3 de marzo de 2014).
- SEDESOL (2016). “Directorio de OSC”. México. Disponible en: [http://datos.sedesol.gob.mx/padronbeneficiarios/140930/sp/DIRECTORIO\\_OSC.csv](http://datos.sedesol.gob.mx/padronbeneficiarios/140930/sp/DIRECTORIO_OSC.csv) (consultado el 14 de enero de 2016).
- SEGOB (2013a). “Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa y punto de recepción, 2011”. México. Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Repatriacion\\_de\\_mexicanos\\_\\_2011](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Repatriacion_de_mexicanos__2011) (consultado el 2 de diciembre de 2015).
- SEGOB (2013b). “Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa y punto de recepción, 2010”. México. Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Repatriacion\\_de\\_mexicanos\\_\\_2010](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Repatriacion_de_mexicanos__2010) (consultado el 4 de diciembre de 2015).
- SEGOB (2014a). “Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa y punto de recepción, 2013”. México. Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Repatriacion\\_de\\_mexicanos\\_\\_2013](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Repatriacion_de_mexicanos__2013) (consultado el 23 de diciembre de 2015).
- SEGOB (2014b). “Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa y punto de recepción, 2012”. En *Portal SEGOB*. México. Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Repatriacion\\_de\\_mexicanos\\_\\_2012](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Repatriacion_de_mexicanos__2012) (consultado el 14 de diciembre de 2015).
- SEGOB. (2015). “Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa y punto de recepción, 2014”. México. Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Repatriacion\\_de\\_mexicanos\\_\\_2014](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Repatriacion_de_mexicanos__2014) (consultado el 13 de enero de 2016).
- Verduzco Igartúa, Gustavo (2003). *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. México: El Colegio de México y Centro Mexicano para la Filantropía.

# Organizaciones civiles y alternancia partidista en Oaxaca

[ ROCÍO BRAVO SALAZAR  
IVANIA DE LA CRUZ OROZCO ]

## Introducción

La alternancia partidista en las entidades federativas de México inició a finales de la década de los ochenta. Baja California fue el primer estado en ser gobernado por un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1989. Posteriormente, en 1992, Chihuahua se convirtió en el segundo estado en contar con un gobernador no priista, seguido por Guanajuato y Jalisco en 1995. A partir de entonces, la mayoría de las entidades ha experimentado la alternancia no una, sino varias veces (Integralia, 2014). Sin embargo, en algunos estados es un fenómeno reciente, como en el caso de Oaxaca. Este capítulo se escribe al final del primer sexenio no priista en el estado, por lo que el momento permite reflexionar sobre los cambios que se produjeron y los que quedaron pendientes. En la presente investigación se exploran los cambios que algunos representantes y miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC) percibieron en el gobierno para entender, en general, en qué medida creen que ha cambiado el desempeño del gobierno estatal y, en particular, si perciben cambios en la interacción entre las OSC en las que participan e instancias gubernamentales a partir de la alternancia de 2010.

El capítulo está integrado por cuatro secciones. En la primera se expone el marco contextual y se conforma de cuatro apartados, en el primero de los cuales se presenta una somera discusión de la literatura existente sobre las OSC y sus relaciones con el aparato estatal, especialmente en momentos de transición democrática; posteriormente se presenta la definición de OSC que se utiliza a lo largo del texto y un breve panorama de la composición y las actividades que realizan las

ubicadas en la ciudad de Oaxaca. La información se recopiló a partir de una revisión de artículos académicos y de la consulta de bases con información sobre OSC en el estado; además, se construyó una base con datos de organizaciones que tienen presencia o sede en la capital del estado. La sección inicial contiene también un apartado sobre la alternancia política de 2010 en el estado, en el que se explica la importante participación de las OSC en dicho proceso a partir del movimiento social de 2006.

La segunda sección contiene el marco metodológico y en ella se describen las fuentes y técnicas de recolección de información, así como los criterios que se siguieron para seleccionar a los participantes en la investigación. Este apartado cierra con la descripción de detalles sobre el análisis de la información recabada.

En la tercera sección se presentan los resultados de las entrevistas realizadas a encargados o integrantes de OSC oaxaqueñas y a funcionarios públicos que trabajan en oficinas desde las que se interactúa con ellas. Finalmente, en la cuarta sección se discuten los resultados de esta investigación.

## **Marco contextual**

En este primer apartado abordamos brevemente la literatura existente sobre las OSC y sus relaciones con el aparato estatal, especialmente en momentos de transición democrática. También se define el concepto de OSC que se utilizará a lo largo del artículo y se aborda someramente la discusión académica en torno al tema, con base en literatura especializada. Posteriormente se presenta un breve panorama de la composición y las actividades del sector de organizaciones civiles en la ciudad de Oaxaca y se cierra la sección con una síntesis sobre las relaciones entre las OSC y el gobierno en Oaxaca, en particular antes de la alternancia política de 2010.

### ***Relaciones entre OSC y gobierno***

Desde el auge de los movimientos ciudadanos en Europa del Este, que suscitaron el llamado “otoño de las naciones”, y que culminaron en parte de lo que Huntington (1994) llamó la “tercera ola democratizadora”, se ha escrito suficiente sobre el rol determinante de la sociedad civil organizada en los procesos de transición a la democracia. Sobre el caso específico de América Latina destacan los estudios de Guillermo O’Donell (1986), aunque también es relevante el trabajo basado en el concepto de “capital social”, definido por Putnam (1993) como las relaciones acti-

vas entre ciudadanos de una sociedad que participan de los valores cívicos y en la vida política; dicho capital es determinante no sólo en los procesos de transición, sino también en los procesos de consolidación democrática, y se considera un elemento indispensable para el buen funcionamiento de las mismas.

El concepto de “sociedad civil organizada” es tan amplio y vasto como las sociedades complejas que trata de describir. El politólogo italiano Norberto Bobbio (1989) plantea una definición mínima del mismo, al entender por “sociedad civil” todas aquellas relaciones que intentan incidir en el espacio público y no están reguladas por el Estado. Así, el cambiante concepto de OSC amerita mayor especificidad antes de abordar su estudio académico, no sólo por la vasta gama de acciones que realizan las organizaciones, sino porque éstas se conciben como entes no regulados por el aparato estatal —las OSC pueden ser pre, anti y post Estado—.

Ante la vastedad de acciones, personas y grupos que se ubican bajo la etiqueta de sociedad civil, se ha propuesto el concepto de organizaciones del tercer sector (OTS), que incluye a los grupos de la sociedad civil que se establecen como organizaciones civiles (OC), organizaciones no gubernamentales (ONG) u organizaciones de la sociedad civil (OSC). Las OTS se distinguen de otros tipos de movimientos asociativos por su estructura semiprofesional o formal, la autonomía respecto a corporativos o gobiernos, sus fines no lucrativos, la voluntariedad de las acciones de quienes las conforman y, finalmente, el objetivo de incidir en el espacio público para generar algún tipo de bien social (Salamon *et al.*, 1999:3-4).

En la ciudad de Oaxaca, y en el estado en general, se puede hablar de una división primaria al interior de las OSC: aquellas que están registradas en el Sistema de Información del Registro Federal de las OSC (SIRFOSEC) y aquellas que prefieren mantenerse al margen, ya sea por una decisión basada en principios ideológicos o por falta de habilidades y recursos para gestionar el registro. Las OSC registradas en este sistema son las principales interlocutoras de este sector ante el gobierno estatal, el cual creó en 2012 el Fondo Bienestar de Coinversión Social que “en sus tres primeros años, destinó más de 80 millones de pesos para apoyar proyectos e iniciativas que han presentado las Organizaciones de la Sociedad Civil” (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2015). Hay, sin embargo, un número considerable de OSC que realizan un importante trabajo de campo en comunidades y no muestran interés por el registro. La falta de medios —información, recursos, tiempo— en las organizaciones es también impedimento para realizar su registro en el SIRFOSEC. En ocasiones, aquellas que no cuentan con registro se unen a OSC profesionalizadas y registradas para que éstas las apoyen en labores de diversa índole. De esta manera, existe una especie de relación de beneficio mutuo entre OSC profesionalizadas —muchas de ellas ubicadas en zonas urbanas— y no registradas, la cual consiste

básicamente en la realización de labores en conjunto para obtener recursos financieros y llevar a cabo actividades y proyectos concretos.

Esta dinámica de las OSC es descrita por Cohen y Arato (2000) como el dilema de Michels. Para estos autores, la idea originaria de sociedad civil está fuertemente ligada al concepto de una ciudadanía que se organiza en torno a problemáticas latentes, sin necesidad de establecerse permanentemente, sino con la intención de influir en la toma de decisiones públicas. Así, en un primer momento, los gérmenes de la sociedad civil organizada dirigen sus acciones a disputarle al Estado el control de las decisiones públicas, manteniendo su naturaleza ciudadana y de asociación contingente. Sin embargo, hay temáticas recurrentes de gran alcance que justifican la “profesionalización” de la sociedad civil, lo que conlleva su institucionalización, en la medida en que el proceso de registro/institucionalización de la sociedad civil signifique “la cooptación, la desradicalización, la profesionalización, la burocratización y la centralización; el éxito, en términos de inclusión institucional, indica el final del movimiento y la disolución de sus objetivos” (Cohen y Arato, 2000: 616).

Es posible que ésta sea la razón por la que varias OSC oaxaqueñas se mantienen al margen de esta forma de relación con la sociedad civil que ha privilegiado el gobierno de transición, principalmente por temor a que una aproximación a la formalidad burocrática signifique un debilitamiento de sus metas y la transformación de sus actividades en rutinas institucionales.

El gobierno de Gabino Cué implementó el Fondo Bienestar de Coinversión Social que promueve un tipo de relación con las OSC caracterizado por considerar a éstas como extensiones del Estado que colaboran en diversas actividades a favor de los sectores con más carencias de la sociedad. Así, las actividades de las 1471 OSC registradas en el estado de Oaxaca —que representan el 6.8% de las registradas en el país— se centran, en palabras del entonces subsecretario de Concertación Social de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOH), en “atender población adulta, jóvenes, niños, adultos mayores y personas con discapacidad” (Noticiasnet, 2015). En esta lógica de colaboración entre las OSC y el gobierno estatal se ignora un elemento esencial de la sociedad civil: su naturaleza ciudadana y, en este sentido, política. Este fenómeno no es particular de México. Dagnino lo describe así para el caso brasileño:

Este desplazamiento de “ciudadanía” por “solidaridad” obscurece su dimensión política y desgasta las referencias a la responsabilidad y al interés públicos, contruidos con tanta dificultad por las luchas por la democracia de nuestro pasado reciente. Los favorecidos por esas políticas no son vistos como ciudadanos con

derecho a tener derechos, sino como “desvalidos” que deben ser atendidos por la caridad pública o privada (Dagnino, 2010: 228).

Bajo esta lógica se despoja a la sociedad civil organizada de su calidad de agente democratizador que tuvo un rol determinante en los procesos de transición a la democracia en los países sudamericanos y en México (Ramírez, 2010). Así, parece emerger la hipótesis de que el primer gobierno de alternancia partidista en Oaxaca tenía una concepción de participación ciudadana que aislaba a la ciudadanía del ámbito de la política, dejando la toma de decisiones en manos del Estado. La hipótesis tendría graves implicaciones debido a que contribuiría a que en la entidad se fortaleciera la concepción estatista del poder y la política. Lo anterior sería un retroceso visto a la luz del argumento de Cunill Grau (2010), quien afirma que el esfuerzo democratizador de los años ochenta combatió una concepción estatista del poder y de la política para tener una visión ampliada de la política y sus agentes.

El concepto de OSC como organización semiprofesional, autónoma, de participación voluntaria, sin fines de lucro y que busca incidir en la vida pública del Estado, es en el que nos basamos en este artículo. Según dicha definición, se argumenta que el diseño institucional implementado por el gobierno oaxaqueño para lograr tanto la reconexión entre la ciudadanía, como la participación política, está generando “islas” de OSC muy enfocadas en problemáticas particulares. Ello genera dinámicas burocráticas e institucionales que están lejos de modelar las decisiones colectivas que, por ahora, siguen reservadas a la clase política.

### ***Panorama de organizaciones de la sociedad civil en Oaxaca***

En un estudio de 2007, Moore *et al.* elaboraron un mapeo de las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Oaxaca. Con énfasis especial en las ONG, los autores crearon una base de datos que combina información de dos padrones sobre organizaciones civiles; uno elaborado por el Foro de Organismos Civiles de Oaxaca en 2000 y otro por el Centro de Encuentros y Diálogos Interculturales en 2001. La base final incluyó 292 ONG. A continuación se presentan los hallazgos del estudio de Moore *et al.* (2007) sobre las ONG con actividades en la región Valles Centrales.

Al momento de realizar el estudio existían 122 organizaciones con oficinas en la ciudad de Oaxaca. De éstas, 120 reportaban actividades en la región, por lo que existía una ONG por cada 7318 habitantes. Del total de organizaciones con actividades en Valles Centrales, los autores encontraron que el 12% de ellas enfocaban su trabajo en localidades específicas de la región, el 72% trabajaban en asuntos o

temas en más de una localidad y el 16% eran ramas o subsidiarias de organizaciones nacionales o internacionales.

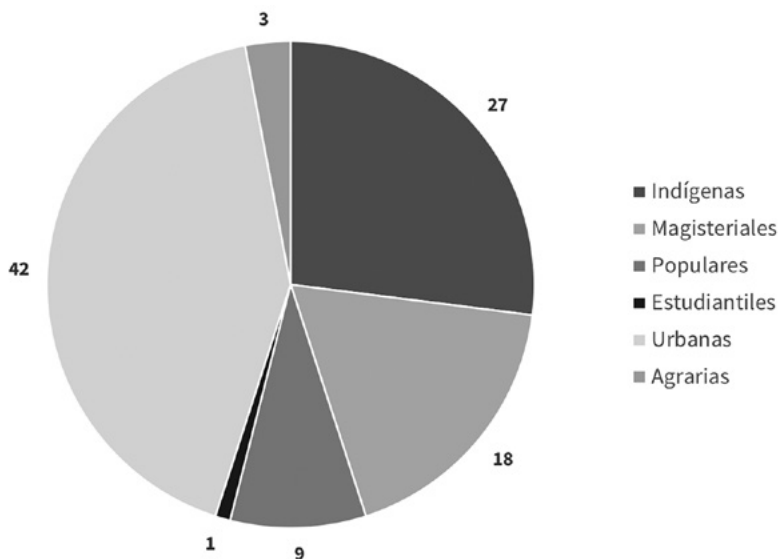
Por lo que respecta a la constitución legal de las organizaciones con actividades en Valles Centrales, Moore *et al.* (2007) encontraron que el 89% de las actividades emprendidas por las ONG en la región eran realizadas por grupos con registro legal, y el 79% de las actividades las llevaban a cabo aquellas con sede en la ciudad de Oaxaca. Finalmente, los autores muestran que, en la región, el 47% de la actividad era realizada por organizaciones que operaban a nivel estatal, el 24% por organizaciones que operaban a nivel regional, el 12% por organizaciones de alcance nacional o internacional, el 10% por organizaciones que operaban a nivel localidad y el 7% por organizaciones que operaban a nivel municipal.

Con la finalidad de actualizar los datos presentados en Moore *et al.* (2007) se construyó una base de datos en la cual se contabilizaron un total de 95 OSC con sede u oficinas en la ciudad de Oaxaca. Se registraron únicamente aquellas que tuvieran una dirección verificable en la ciudad, es decir, que estaban registradas en alguna otra base de datos o tenían página de internet; las que no tenían oficinas o datos de contacto no fueron tomadas en cuenta. Debido a que la principal fuente de verificación fue la internet, pudieron haberse dejado afuera OSC que no utilizaban este medio como plataforma. A pesar de ello, la intención es mostrar los principales sesgos y tendencias del registro de OSC.

La gráfica 1 muestra tendencias generales de las temáticas en torno a las cuales giran las actividades de las OSC establecidas en la ciudad de Oaxaca que se encuentran registradas en nuestra base de datos. La clasificación se propuso tomando en cuenta las características de las OSC descritas en bases de datos previas. Al inicio se había contemplado la categoría “ideologizadas” previendo aquellas que se describen como bolivarianas, marxistas, socialistas, liberales, etcétera. Sin embargo, las pocas que se titulaban a sí mismas con estos epítetos eran de corte más bien popular, campesino u obrero, por lo que eliminamos esta clasificación.

Podemos observar que el 42% de las OSC se clasifican como urbanas, es decir, centran sus actividades en la población citadina. Las principales temáticas que tratan son: defensa de los derechos humanos, prevención y combate a la violencia de género, reforestación de parques ciudadanos, actividades de concientización sobre VIH/SIDA y, en menor medida, temas religiosos. En este rubro también se incluyeron las OSC que colaboran en la atención de problemas de migrantes mexicanos retornados o de centroamericanos que están de paso por Oaxaca. Estas organizaciones brindan servicios en la ciudad de Oaxaca, pero también en otras ciudades o comunidades que constituyen puntos estratégicos en el viaje de los migrantes centroamericanos.



**GRÁFICA 1.** Temáticas de las actividades de las OSC con sede en la ciudad de Oaxaca

**FUENTE:** Elaboración propia con datos recolectados en diciembre de 2015 a través de internet.

Como es de esperar, en un estado con alto porcentaje de población catalogada como indígena el 27% de las OSC contabilizadas centra sus actividades en torno a esta temática. Estas OSC realizan buena parte de sus actividades fuera del ámbito urbano, pero mantienen oficinas en la ciudad. De éstas, el 37% realiza actividades relacionadas con la revalorización de la cultura y el empoderamiento local, y el 20% concentra sus actividades en demandas de autonomía, en lo relacionado con los marcos jurídicos y legales que rigen a la población de comunidades indígenas.

Las OSC catalogadas como magisteriales fueron ubicadas en este rubro porque sus actividades están ligadas al mejoramiento de la educación en la entidad desde diferentes perspectivas. Entre ellas encontramos: Servicios Universitarios y Redes de Conocimientos en Oaxaca SURCO, A.C., Niños Unidos al Progreso, A.C., Coalición de Maestros y Promotores Indígenas de Oaxaca CMPIO, A.C. y Servicios para una Educación Alternativa EDUCA, A.C. Estas organizaciones se aproximan de diferentes formas a la problemática de los desafíos educativos en la entidad.

Se habían previsto posibles asociaciones de trabajadores al servicio de la educación con enfoque laboral, pero no se encontraron. El 62% de las organizaciones catalogadas como populares —9% del total— declararon abiertamente una filia-

ción partidista al PRI y se catalogaron bajo el rubro “campesinas y obreras”. Estas OSC también realizan actividades y tienen bases de apoyo en las regiones del estado, pero cuentan con sedes en la ciudad. Es importante hacer notar que, aunque son menos numerosas que organizaciones con otras tipificaciones, sus oficinas, equipamiento y personal reflejan apoyos financieros mayores a los de otras OSC.

Entre las catalogadas como agrarias, se encuentran asociaciones de productores de café, plátano y otros productos agrícolas. También aquellas que se dedican al aprovechamiento de los recursos naturales, bosques en la mayoría de los casos. Sus actividades se concentran en las comunidades donde se siembran los productos que promueven o regiones boscosas como la de Chinantla o las sierras Sur y Norte del estado. En este caso se contabilizaron aquellas que, a pesar de realizar sus actividades fuera de la ciudad, mantienen ahí sus oficinas. Las clasificaciones de las OSC y sus actividades en los rubros anteriores no son excluyentes: aproximadamente un 6.3% de las mismas puede ser clasificada en dos rubros. En estos casos, se tomó la primera clasificación basada en las acciones más recientes de cada una (ver tabla 1).

Entre los servicios que ofrecen las OSC registradas en nuestra base de datos se observa que las publicaciones de revistas o actividades de investigación ocupan el 33%, mientras que únicamente un 5% ofrece asesorías jurídicas o legales. El 42% ofrece algún tipo de servicio orientado a atender problemáticas de educación, alimentación y atención médica o psicológica. Vale la pena resaltar que no se detectó ninguna categoría relativa a problemáticas de seguridad.

### ***La alternancia en Oaxaca***

Resulta imposible entender la alternancia en la gubernatura de Oaxaca sin considerar la activa participación de OSC en el movimiento social de 2006 (Bautista, 2011). Sin embargo, es importante considerar el tipo de relación que las organizaciones mantenían con el gobierno antes de esa fecha. Si bien algunas siempre tuvieron una postura crítica y de oposición al gobierno estatal, otras mantenían relación con él, ya fuera de cercana colaboración o bien de trabajo ocasional en proyectos. En un estudio publicado en 2007, Audelo Cruz analiza la relación entre organizaciones sociales y los partidos políticos de la entidad, centrándose en agrupaciones con causas ligadas a los sectores campesino e indígena. El autor señala que durante muchos años el PRI controló a las organizaciones, lo que dio lugar a una relación de dependencia en la que éstas dependían del partido para obtener fondos, mientras que el partido dependía de las organizaciones para conseguir vo-

TABLA 1. Temáticas específicas de las OSC en la ciudad de Oaxaca

URBANAS	INDÍGENAS	MAGISTERIALES	POPULARES	AGRARIAS
Derechos humanos (28%)	Revalorización de la cultura, empoderamiento local (38%)	Calidad de la educación (100%)	Campesinas, obreras (100%)	Productores de café, aprovechamiento de recursos naturales. (100%)
Violencia contra la mujer (25%)	Equidad de género. Derechos de la mujer (34%)			
Ecologistas, cambio climático (15%)	Demandas de autonomía (23%)			
Prevención y combate al SIDA (10%)	Labores productivas artesanales (5%)			
Defensa de patrimonio cultural (5%)				
	Religiosas (5%)			
	Migrantes mexicanos y centroamericanos (3%)			
	Asociaciones de vecinos en colonias y barrios (3%)			
	Otros (6%): personas con capacidades distintas, niños en situación de calle, rehabilitación, bancos de alimentos.			

**FUENTE:** Elaboración propia con datos recolectados en diciembre de 2015 a través de internet.

tos (Audelo, 2007: 59). Esta situación afectó la capacidad de representación y mediación de algunas organizaciones.

Sin embargo, en 2006 se observó un incremento del trabajo colaborativo de las OSC críticas al régimen priista. Es por ello que los estudios sobre la alternancia partidista en Oaxaca señalan que el cambio de partidos en el poder estuvo fuertemente asociado al movimiento encabezado por la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) en 2006. Antes de describir la participación de las OSC en la alternancia, se comentan los antecedentes del movimiento de 2006.

Gabino Cué había sido candidato por el partido Convergencia en las elecciones de 2004, en las que resultó ganador Ulises Ruiz. Sin embargo, en 2010 Cué llegó a la gubernatura mediante una alianza entre partidos ideológicamente distantes, al menos en teoría, como el PAN y el PRD. Esta alianza se constituyó por el fuerte descontento hacia la administración de Ruiz y su partido, también es producto del proyecto calderonista que, en aras de debilitar al PRI, relajó los principios ideológicos del partido blanquiazul (Zamitiz, 2011: 126). Es altamente probable que la iniciativa de esta alianza surgiera en las oficinas de la presidencia y se haya impuesto a los líderes locales de los partidos, ya que en otros estados como Sinaloa y Puebla se conformaron alianzas similares entre diversos partidos para superar al PRI (Vázquez, 2010).

En el caso de Oaxaca, la alternancia partidista tuvo un precedente en las elecciones intermedias de 2006, ya que la coalición encabezada por el PRD tuvo un ascenso de 21 puntos porcentuales respecto a las elecciones anteriores. Este despegue no fue “natural”, sino que estuvo asociado con una especie de “voto de castigo” hacia el PRI y el PAN, que favoreció de manera sustancial a los candidatos oaxaqueños de la Coalición Por el Bien de Todos. Estas elecciones intermedias precedieron el escenario de alternancia en el poder de 2010 al hacer manifiesto que una parte importante de los maestros y miembros de los movimientos sociales estaban dispuestos a modificar su postura tradicional de desconfianza o boicot frente a las elecciones. Es decir, en 2010 la inconformidad social o la frustración del movimiento social por no haberse cumplido su única demanda en común —la destitución de Ulises Ruiz— se canalizó a través de las urnas.

Si bien la alternancia marcó un parteaguas en la política oaxaqueña, el cambio de partido en el poder no necesariamente dio lugar a un entorno con democracia consolidada favorable para la ciudadanía y las OSC. La alternancia partidista en el gobierno es una condición necesaria, pero no suficiente, para hablar de una democracia consolidada o en proceso de serlo. Según O'Donnell (1996), quien retoma la definición propuesta por Dahl, las democracias cuentan con once atributos:

i) sus gobernantes son elegidos en votaciones; ii) las elecciones son libres y justas; iii) el sufragio es universal; iv) todos los ciudadanos tienen derecho a ser elegidos; v) existe libertad de expresión; vi) hay libertad de información; vii) hay libertad de asociación; viii) los gobernantes y algunos funcionarios no elegidos no son arbitrariamente removidos antes de que concluya su mandato constitucional; ix) las autoridades elegidas no deben ser amenazadas ni limitadas por grupos que no han sido elegidas por la población (como las fuerzas armadas); x) debe quedar claro quiénes constituyen la población con capacidad de ejercer el voto, y xi) debe existir una expectativa entre la población de que los criterios antes enumerados se presenten permanentemente en el futuro (O'Donnell, 1996: 34-35).

En este sentido, en 2010 no se desarrolló en Oaxaca un proceso que diera lugar al cumplimiento de los atributos propuestos por O'Donnell (1996), sino una alternancia partidista producto de una fórmula que los partidos políticos aplican cada vez con más frecuencia para lograr el poder: coaligarse y postular a un candidato con trayectoria conocida, frecuentemente salido de las filas del PRI, cuya popularidad permita reunir a corrientes políticas distintas en torno a una idea de alternancia o “democratización”, entendida esta última como un cambio de partido en el poder después de varias décadas.

Antes de la alternancia partidista en Oaxaca, la descripción que se hacía de la política oaxaqueña era de “gubernadorismo autoritario” en un contexto de “autoritarismo subnacional” (Martínez, s.f.). Es decir, ante el debilitamiento de controles del presidente hacia los gobernadores, como ocurrió con la alternancia partidista en 2000 a nivel nacional, los gobiernos priistas locales, como los de Murat y Ruiz en Oaxaca, aumentaron sus características autoritarias, entre las que destacan la cooptación de los poderes legislativo y judicial.

La alternancia partidista en el poder a nivel nacional en 2000 se cita y entiende frecuentemente como una transición a la democracia o como la consolidación de la misma. Sin embargo, lo que sucedió en Oaxaca en 2010, al igual que en el país en 2000, fue sólo eso, una alternancia partidista, que es un requisito necesario, pero no suficiente, para hablar de una democracia funcional. A este respecto, Cansino (2000) menciona que sería más conveniente hablar de la necesidad de una “instauración democrática”, que pasa por reformas jurídicas y sociales que tienden a eliminar las prácticas autoritarias y corporativas que distinguen al sistema político y a la sociedad mexicanos.

Las expectativas que trajo consigo la alternancia partidista fueron mayores que la satisfacción de los ciudadanos. No obstante, en el ámbito de reforma de Estado, el gobierno de coalición instituyó mecanismos legales que promueven la

democracia participativa como: el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la revocación de mandato, el cabildo abierto y la audiencia pública. Si bien las reformas anteriores no han bastado para cambiar prácticas añejas de ejercicio del poder, sí marcan una diferencia, al menos discursiva, en la forma de hacer política con respecto a los gobiernos del PRI.

El conflicto de 2006 dejó al descubierto prácticas autoritarias del ejercicio del poder. Las agresiones y violaciones a los derechos humanos que sufrieron distintos ciudadanos pertenecientes o no a la APPO en la etapa de conflicto fueron señaladas como “terrorismo de Estado” entre la población y explicarían en gran medida el descontento popular contra el gobierno de Ulises Ruiz, que desembocó en la llegada al poder de una coalición tan disímbola en términos ideológicos.

La influencia del conjunto de movimientos sociales y otras formas de organización de la sociedad civil, que decidieron encauzar sus protestas insatisfechas en 2006 por vías electorales en 2010, trajo consigo la alternancia partidista que muchos asociaron con un cambio democrático. Con todo, la efervescencia mostrada en 2006 es el resultado de la continuidad histórica de, al menos, cuatro décadas de formas específicas de organizarse social y políticamente en Oaxaca.

La diversidad que caracteriza a este estado se ve reflejada en las distintas organizaciones existentes en el estado, las cuales se pueden categorizar a grandes rasgos en: indígenas, magisteriales, populares, estudiantiles, civiles, partidistas (EDUCA, 2011).

En esta sección se efectuó una síntesis del panorama de las OSC en Oaxaca, así como de su relación con el gobierno estatal. En apartados subsecuentes se explorará en qué medida y de qué forma ha cambiado dicha relación. Según Audelo Cruz (2007), la relación de doble dependencia, control y dominación entre las OSC y el gobierno estatal no presentó grandes cambios cuando partidos de oposición al PRI consiguieron triunfos a nivel municipal. De hecho, se observó la reproducción de las mismas “prácticas de cooptación”.<sup>1</sup> El autor argumenta que esta falta de “desarrollo de formas ciudadanas libres y autónomas de participación” estaba asociada a la presencia del PRI como partido hegemónico en el estado (Audelo, 2007: 73). A partir de esto, vale la pena preguntarse si la alternancia a nivel estatal y la mayor presencia de OSC va acompañada de cambios en las relaciones entre éstas y el gobierno.

---

1 Lo anterior no quiere decir que no existan organizaciones más independientes de las autoridades estatales. Sin embargo, el autor señala una mayor presencia de relaciones de control.

## Métodos

Con la finalidad de acceder a información sobre la relación entre las OSC y las diferentes instancias gubernamentales se realizaron un total de once entrevistas a profundidad a miembros fundadores de OSC con sede en la ciudad de Oaxaca.<sup>2</sup> El muestreo fue no probabilístico por conveniencia, por lo que la selección de organizaciones que se incluyen en la investigación no permite que ésta genere resultados representativos para el universo de organizaciones en la capital ni en el estado. Sin embargo, para la selección de las OSC con que se haría contacto fue considerada la clasificación planteada en la primera sección: urbanas (cinco entrevistas), indígenas o pueblos originarios (dos entrevistas), magisteriales (una entrevista), populares y agrarias (dos entrevistas). Se trató de entrevistar a dos OSC que fueran representativas por categoría. Además, se consideraron los siguientes tres criterios: que fueran asociaciones civiles —que no pertenecieran a una instancia gubernamental—, grupos sin fines de lucro y que su misión estuviera ligada al trabajo en un área social determinada, no cambiante ni improvisada. Cabe señalar que originalmente la muestra de posibles entrevistados era más extensa porque se tenía la intención de realizar al menos veinte entrevistas. Sin embargo, diez miembros fundadores de OSC no aceptaron la invitación a ser entrevistados.

Además, se entrevistó a una funcionaria del gobierno estatal cuyas responsabilidades incluyen el contacto con organizaciones en el estado. Las entrevistas se realizaron entre diciembre de 2015 y enero de 2016, fueron audiograbadas (salvo dos) y posteriormente analizadas usando el programa Atlas.ti.

La investigación se centró en la región de Valles Centrales por tres razones. En la región se ubica la capital del estado y, por el fácil acceso a la capital del país y a medios de transporte y comunicación, es sede de la mayoría de OSC en la entidad. Además, se eligió estudiar esta zona debido a restricciones de tiempo y recursos que impedían a las investigadoras realizar viajes por todo el estado para realizar las entrevistas. Finalmente, se eligió la zona de Valles Centrales porque es ahí donde se ubican las oficinas de los poderes estatales: ejecutivo, legislativo y judicial. Esto aumentaba la posibilidad de entrevistar a organizaciones que hubieran tenido o tuvieran todavía contacto o colaboración con dependencias del gobierno estatal.

Se decidió utilizar el programa Atlas.ti debido a que facilita la revisión y el análisis de fuentes de información. El programa permite concentrar y acceder fácilmente a notas, transcripciones y audios de entrevistas, así como llevar el re-

---

2 Las investigadoras no utilizaron otras fuentes de información —como archivos, datos publicados en internet o en los medios de comunicación— debido a que éstas no cubrían los temas que aborda esta investigación.

**TABLA 2.** Relación de OSC en las que un miembro fundador fue entrevistado

OSC	DURACIÓN	FECHA
Organización Nacional de Proletarios en Lucha A.C	10:40 minutos	11/12/2015
Servicios para una Educación Alternativa, A.C. (EDUCA)	47:29 minutos	28/12/2015
Grupo de Estudios sobre la Mujer Rosario Castellanos, A.C. (GES Mujer)	19:26 minutos	08/01/2016
Grupo Mesófilo, A.C.	9:35 minutos	08/01/2016
Solidaridad Internacional Kanda, SyKanda, A.C.	44:58 minutos	09/01/2016
Centro de Orientación al Migrante de Oaxaca, A.C. (COMI)	12:34 minutos	09/01/2016
Confederación Nacional Campesina, CNC Oaxaca, A.C.	13:14 minutos	08/01/2016
Servicios al Pueblo Mixe, SER MIXE, A.C.	37:31 minutos	21/01/2016
Asamblea Mixe para el Desarrollo Sostenible, A.C.	16 minutos	21/01/2016
Luna del Sur, A.C.	38:33 minutos	22/01/2016
Asociación Oaxaqueña de Estudios Interdisciplinarios sobre Género y Derechos Humanos, A.C. (Pariter)	respondió cuestionario de entrevista	27/01/2016

gistro del proceso de codificación y hacer consultas de citas, códigos y relaciones entre ellos. El análisis consistió en al menos dos revisiones completas de las once entrevistas, las cuales dieron lugar a 36 códigos. Si bien los códigos fueron emergentes —es decir, las investigadoras no elaboraron *a priori* una lista de posibles códigos para el análisis—, estuvieron ligados a los temas que abarca la investigación: los principales desafíos que enfrentan las organizaciones civiles en el estado, la relación con el gobierno estatal electo en 2010 y los cambios que perciben las personas entrevistadas en dicha relación a partir de la alternancia. Los códigos que con mayor frecuencia emergieron del análisis, así como las citas vinculadas a ellos, constituyen los hallazgos de esta investigación.

## **Cambios en la relación de las OSC con el gobierno del estado a partir de la alternancia en 2010**

Esta sección contiene los resultados del análisis de entrevistas a partir de tres grandes temas. Se inicia con la descripción del contexto que enfrentan las OSC actualmente. En segundo lugar, se presentan las formas de interacción entre las OSC y dependencias del gobierno estatal, y se analiza la variabilidad en dichas interac-



ciones, además de los desafíos que las OSC observan en su colaboración con instancias del gobierno estatal. Se incorpora también información proveniente de la entrevista a una funcionaria pública para contrastarla con la proporcionada por los miembros de las OSC. Finalmente, se presenta una comparación entre sus interacciones con instancias del gobierno estatal actuales, y las que tenían con el ejecutivo local antes del cambio de partido de gobierno de 2010. Se cierra esta sección con reflexiones de los activistas y funcionarios públicos entrevistados respecto a la posibilidad de mejorar sus interacciones.

### *¿Cómo se percibe hoy el entorno en el que trabajan las OSC?*

#### **A. Desafíos de las OSC**

Los activistas entrevistados describieron elementos del entorno actual que afectan su labor. Entre los mencionados se encuentran aspectos externos —marco legal, seguridad, cultura política de la ciudadanía— e internos —financiamiento, actividades como intermediarias entre autoridades y sociedad civil—.

En cuanto a los elementos externos, cuatro de los activistas entrevistados hicieron referencia a la existencia de un marco legal poco favorable para su trabajo. Por un lado, se percibe que las leyes existentes no regulan adecuadamente la relación entre las OSC y el gobierno en el sentido de que no hay claridad en el tipo de actividades y proyectos en los que pueden intervenir ni en las formas en las que pueden hacerlo. Lo anterior hace que las organizaciones busquen proyectos compatibles con su misión y actividades en los que su participación sea aceptada por el gobierno y la ciudadanía. Por otro lado, el marco legal es particularmente complicado en lo que se refiere a las obligaciones fiscales. Un entrevistado comentó que el marco legal que hace obligatoria la facturación electrónica los obligó a invertir una fuerte suma en la licencia de un programa especial y en equipo de cómputo. Lo anterior se suma a los recursos que la organización debía destinar al pago de un contador. En síntesis, se expresó que el cumplimiento con el fisco es motivo de estrés entre el personal de las organizaciones que reciben fondos estatales o federales para el desarrollo de proyectos.

La tercera dificultad en cuanto a normatividad tiene que ver con la comprobación del uso de recursos públicos. Los fondos pueden ser estatales o bien federales canalizados a través del gobierno estatal y, a decir de los entrevistados, son sujetos a un riguroso proceso de fiscalización. Las labores administrativas y contables absorben recursos —monetarios, humanos— y tiempo del personal de las organizaciones. Una última crítica a los marcos legales se refiere a la falta de legislación

que no es específica de las OSC, sino que se refiere a los temas que éstas trabajan. Integrantes de organizaciones de apoyo a migrantes y a grupos indígenas comentaron que no existen marcos legales adecuados que protejan a las poblaciones vulnerables con las que trabajan.

El segundo factor externo que afecta la labor de las OSC es un entorno conflictivo o inseguro. Dos activistas comentaron que el estado vive una situación de violencia y se carece de políticas públicas para atender adecuadamente los conflictos sociales y la violencia. Otro entrevistado que trabaja en atención y apoyo a migrantes comentó que esta población es víctima de robo, secuestros y otras violaciones a sus derechos humanos, pero en el estado no hay mecanismos para dar seguimiento a las denuncias, por lo que los crímenes quedan impunes. Además, la inseguridad se refleja también en robos a instalaciones de las organizaciones. Un entrevistado comentó que, además de la pérdida por los objetos robados, la organización tuvo que invertir en sistemas de seguridad.

Finalmente, se mencionó que un factor que incide en la labor de las OSC es la percepción que tiene la ciudadanía de ellas. Tres de los entrevistados comentaron que muchas veces la ciudadanía no los distingue del gobierno, los partidos, las empresas o las fundaciones filantrópicas. Además, se carece de una cultura de la donación a este tipo de organizaciones, y se cree que tienen recursos para distribuir entre la ciudadanía o que quienes laboran en ellas lo hacen como pasatiempo.

A continuación se presentan los factores internos. En primer lugar, los entrevistados expresaron que el principal desafío que enfrentaban las OSC es la falta de recursos tanto para gastos internos —personal, infraestructura, equipo, operación—, como para atender a las poblaciones con las que trabajan. Ante la falta de fuentes de financiamiento, deben dedicar tiempo y recursos para buscar fondos de organizaciones internacionales, instituciones privadas o instancias de gobierno, o donaciones personales. A dicha dificultad se añade el hecho de que la mayoría de las instancias donantes suele brindar pocos fondos y cambiar de áreas prioritarias cada año. Esto hace que los apoyos tengan que ejercerse en periodos cortos que no se ajustan a los tiempos de las OSC. Además, las empresas rara vez les donan fondos porque manejan su contabilidad de tal forma que demuestran no tener utilidades, lo cual reduce el incentivo de hacer donaciones deducibles de impuestos.

Los entrevistados comentaron que cada vez hay menos disponibilidad de fondos por parte de organismos internacionales para las OSC y que, además, hay fuertes restricciones en los conceptos de gasto; por ejemplo, los fondos no siempre pueden ser usados en gastos de operación ni en salarios. Lo anterior provoca que haya alta rotación de personal y necesidad de reclutar voluntarios.

Únicamente un entrevistado (de SerMixe) comentó que uno de los desafíos era la falta de coordinación interna, lo cual se reflejaba en una planeación débil y en políticas institucionales poco claras. Lo anterior también fue mencionado por una funcionaria del gobierno estatal, quien afirmó que una de las áreas de oportunidad en las OSC radicaba en sus capacidades técnicas y en la preparación cuidadosa de los proyectos que buscaban implementar.

## **B. Labor de las OSC: la intermediación entre la ciudadanía y el gobierno**

Los entrevistados afirmaron que la labor de las OSC es relevante y necesaria porque, en palabras de los entrevistados, “realizan un trabajo de calidad”, “permiten el diálogo que de entrada se niega a quienes están lejos y viven peor”, “generan, hacen y deciden cómo quieren vivir su cultura [en el caso de las OSC que trabajan con comunidades indígenas] porque no pueden esperar, porque nadie lo va a hacer por ellos”. Un claro indicador de que el papel de intermediación es clave es el hecho de que los líderes de grupos ciudadanos acuden a las organizaciones cuando hay un conflicto por resolver o un proyecto que echar a andar.

## ***Interacción con dependencias del gobierno estatal***

### **A. Grado de interacción**

El nivel de contacto de las OSC con las dependencias del gobierno estatal varía. Algunas expresaron no tener contacto con el gobierno desde antes del cambio de partido, otras dijeron que el contacto se daba durante los concursos para obtener fondos y posteriormente para la ejecución de los recursos —trámites para otorgamiento y posterior comprobación—, y otras comentaron tener una relación cercana con funcionarios públicos, particularmente con aquellos que tenían experiencia previa como integrantes de OSC. Varios entrevistados comentaron que habían participado o participaban en redes que negocian como bloque con el gobierno o en grupos de trabajo interinstitucionales.

Algunas de las dependencias con las que mencionaron que tenían contacto son:

- OSC que trabaja temas de equidad de género: la Secretaría de Salud, el Instituto de la Mujer Oaxaqueña, la Dirección General de Población de Oaxaca, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Oaxaca y la Procuraduría de Justicia.

- OSC que trabaja temas de educación alternativa: La Coordinación de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, la Secretaría de Asuntos Indígenas, el Instituto de la Mujer Oaxaqueña, la Secretaría Estatal de Desarrollo Social, la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca y algunas instancias descentralizadas como la Defensoría de Derechos Humanos de Oaxaca y el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
- OSC que atiende a población migrante: el Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante y la Secretaría de Salud.
- OSC que atiende a población campesina: la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Pesca y Acuicultura y dependencias que brindan fondos para atender siniestros de cultivos o asuntos ganaderos.
- Grupo que desarrolla proyectos de aprovechamiento sustentable de recursos naturales forestales: el Instituto Estatal de Ecología y Desarrollo Sustentable y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Pesca y Acuicultura.
- Sikanda: la Secretaría de Desarrollo Social de Oaxaca (en años pasados), el DIF estatal, el Instituto Estatal de Ecología y la Secretaría de la Contraloría y Transparencia en Oaxaca.
- OSC que atienden a comunidades indígenas: la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Pesca y Acuicultura, la Secretaría de Asuntos Indígenas, el Poder Judicial del Estado, el COPLADE y el Consejo Estatal de Violencia de Género.

## **B. Formas de interacción**

La forma de interacción con el gobierno estatal que los entrevistados mencionaron con más frecuencia fueron los nuevos canales de comunicación establecidos por el gobierno de alternancia, como las audiencias públicas. Un entrevistado afirmó que este espacio les ha permitido establecer un diálogo con el gobernador y con titulares de otras áreas relevantes para las labores de la organización.

Una segunda forma de interacción mencionada fue el concurso por financiamiento de proyectos y actividades que buscan beneficiar a comunidades o poblaciones atendidas por las OSC. Hasta 2013, la Secretaría de Finanzas del estado era la instancia que atendía las solicitudes de fondos estatales y federales. Tras un proceso de concertación con representantes de las organizaciones, se asignaban fondos y eran remitidas a las dependencias ejecutoras que iban a colaborar con las OSC para el desarrollo de los proyectos. A partir de 2014, esta función se pasó al COPLADE, aunque todavía existe una unidad que da asesoría y atención a las organizaciones.

Una tercera forma de interacción mencionada fue el trabajo de distribución de información, capacitación y material que las dependencias llevan a cabo a través de las organizaciones. Dado el contacto de las OSC con la ciudadanía, su papel en estas labores es fundamental.

La cuarta forma de interacción mencionada fue la colaboración en mesas de trabajo para elaborar políticas públicas, documentos normativos y protocolos de acción, en particular para atender a poblaciones vulnerables —periodistas, defensores de derechos humanos o activistas indígenas, por ejemplo—. En esta sección se incluyen también servicios de consultoría. Aunque los entrevistados reconocieron que esta colaboración es muy importante, también expresaron la dificultad de que lo acordado guiara las acciones gubernamentales —“terminó haciéndolo el ITESM sin incorporar nuestras contribuciones”— o, cuando sí se adoptan las recomendaciones, que éstas se materialicen debido a que intervienen múltiples factores en su implementación.

Una quinta forma de interacción es el trabajo conjunto que realizan las dependencias gubernamentales y las OSC para atender a la ciudadanía. Este papel de intermediación, que ya se había comentado anteriormente, requiere de trabajo conjunto y coordinado. Un ejemplo de este trabajo es el de la OSC que atiende a población migrante y que, en colaboración con el Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante, apoya a migrantes y a sus familiares realizando gestiones con personal de embajadas y otros funcionarios públicos en México y Estados Unidos.

Los entrevistados comentaron que interactúan con dependencias estatales y que valoran el hecho de tener buena relación con éstas porque ello les facilita el trabajo y permite que sus proyectos tengan mayor impacto en las poblaciones atendidas. Sin embargo, se mencionaron algunos factores no favorables en esta relación, por lo que algunas incluso evitan el trabajo con dependencias estatales y priorizan las gestiones con otras instancias para financiamiento y colaboración.

Encontramos cinco factores que inciden en la interacción con las instancias gubernamentales. El primero es que la organización haya participado en el movimiento que favoreció la alternancia política de 2010. Cuando la organización convoca a sus afiliados y a la población que atiende a votar por la alternancia, aquélla tiene una relación buena con instancias del gobierno. Su personal conoce a quienes están a cargo de las dependencias, o bien ellos saben que la organización se movilizó para favorecer la alternancia. Lo anterior, a decir de un entrevistado, abre la posibilidad de diálogo con funcionarios, lo cual es un gran logro.

El segundo factor es la trayectoria, experiencia y reputación de las personas que integran la asociación, lo que se refleja en el prestigio, fortaleza y trabajo de las OSC. Además, pertenecer al círculo social de los funcionarios permite contar

con contactos y agilizar encuentros. En palabras de un entrevistado, “las organizaciones tardan más en alcanzar sus objetivos sin estas relaciones”.

El tercer factor es el perfil de las personas que dirigen las secretarías estatales o trabajan en ellas. Por perfil se entiende no sólo su experiencia laboral, sino sus intereses políticos y su afiliación partidista. Respecto a su experiencia laboral, un entrevistado comentó: “Se tiene relación cercana con el responsable de Derechos Humanos porque lo encabeza alguien que viene de organizaciones de la sociedad civil”. En lo que concierne a los intereses políticos, se comentó que los proyectos que se construyen entre las OSC y las autoridades no se concretan en una política o un programa si la persona que llega al cargo tiene sus propios intereses o usa los recursos públicos para otros fines. Respecto a la afiliación partidista, ésta influye porque algunas veces los integrantes de las OSC pertenecen a, o militan en, partidos catalogados como de izquierda o de derecha,<sup>3</sup> lo cual incide en su interacción con funcionarios porque éstos tienen también preferencias o resistencias ideológicas. Además, importa mucho la postura de los grupos en niveles altos del gobierno. Los entrevistados comentaron que cuando Gabino Cué llegó al poder, se percibió su disposición a tener una relación cercana con la sociedad civil. Sin embargo, esta disposición varía mucho entre sus colaboradores; en palabras de un entrevistado: “hay funcionarios que desconfían de las OSC porque creen que los vamos a atacar o a poner en evidencia; no nos ven como colaboradores sino como amenaza”.

También, como parte del perfil, dos entrevistados comentaron que perciben falta de sensibilidad en los funcionarios públicos, en particular en dos asuntos. Por un lado, se observa en ellos una falta de entendimiento de las necesidades y desafíos de las poblaciones vulnerables, y se percibe que sólo son conscientes de los problemas en las ciudades grandes, pero no conocen o no toman en cuenta los asuntos en las comunidades. Otro entrevistado comentó:

Al campesino no se le trata con dignidad, se le trata con la punta del pie. Se le obliga, por ese tipo de trato, a bloquear caminos, a caer en la ilegalidad [...] Se gestio-

3 Las categorías de izquierda o derecha adquieren en diferentes épocas y contextos sociopolíticos características particulares que resultan generales al etiquetar conductas y preferencias políticas. Sin embargo, es posible identificar algunos elementos distintivos de los partidos de “izquierda” mexicanos, tales como su escepticismo ante la economía de libre mercado y reformas que tiendan a acortar las funciones del Estado. La “derecha”, en el caso mexicano, hace referencia a partidos que están a favor de reformas institucionales que impliquen una disminución del aparato estatal y comparten valores católicos conservadores (Cisneros, 2000; Toto, 2000).

nan apoyos de fertilizante para recibirlo entre abril y junio, cuando se requiere, pero se recibe en octubre. Eso es incongruente y no beneficia en nada a la gente del campo [...] el gobierno del estado regresa millones de pesos a la federación por no cumplir con programas y proyectos debido a negligencia.

Por otro lado, no están dispuestos a adecuar sus acciones y decisiones para atender asuntos relevantes. Un ejemplo se observa en la entrevista con una activista: “nos cuesta convencer a los funcionarios de planear y actuar de manera transversal con perspectiva de género”.

El quinto factor tiene que ver con los momentos electorales y políticos no sólo a nivel estatal, sino también federal. En palabras de un entrevistado: “las transiciones afectan la relación con los gobiernos”. Dado que la mayor parte de los fondos estatales llega de la federación, la orientación política del grupo en el poder influye en la decisión de las OSC de acercarse o romper contacto con los dos niveles de gobierno. De acuerdo con un entrevistado, antes del año 2000 la relación entre OSC y el gobierno federal era casi nula: “nuestro papel era contra el gobierno”. De igual forma, la interacción con el gobierno estatal fue mala durante los sexenios de José Murat y Ulises Ruiz. Sin embargo, con las alternancias las organizaciones reconsideran su relación con los nuevos gobiernos.

Una vez analizados los tipos de interacción que, de acuerdo con los entrevistados, existen entre las OSC e instancias del gobierno estatal, se presentan sus opiniones sobre los cambios que observan en dicha interacción a partir de la alternancia de 2010.

### ***Relación de las OSC con el gobierno: comparación pre y postalternancia***

Como se comentó antes, las OSC formaron parte del movimiento de oposición que llevó a la Coalición Por el Bien de Todos a la gubernatura en 2011. Dos personas entrevistadas expresaron que habían realizado un trabajo activo con sus bases para movilizar el voto contra el PRI. Esta participación activa por el cambio, sumada a la inclusión de activistas de la sociedad civil en el gabinete estatal, generó altas expectativas entre la ciudadanía. Las personas entrevistadas describieron la alternancia como un evento que provocó euforia y entusiasmo porque finalmente veían a ciudadanos y representantes de la sociedad civil en puestos con influencia. Además, se percibía mayor apertura hacia las OSC y se implementaron formas de atención ciudadana que no existían, como las audiencias públicas.

Se reconoce que hay mayor comunicación e interacción entre el gobierno estatal y las OSC, al menos mucha más que durante el sexenio de Ulises Ruiz Ortiz, que se caracterizó por una enorme desconfianza de las OSC hacia el gobierno. Si bien se considera un cambio importante que el gobierno estatal ya no presione a las organizaciones, se encontraron opiniones divididas respecto al acoso a integrantes de OSC. Un entrevistado, activista por los derechos humanos, comentó que la instancia responsable de esa área en la entidad está encabezada por una persona que antes trabajó en OSC, lo cual favorece la interacción. Sin embargo, otros entrevistados mencionaron que el acoso se sigue presentando, particularmente a defensores de derechos humanos y periodistas.

Además, aludiendo a eventos más recientes, una activista en temas de derechos de poblaciones indígenas comentó con asombro que el estado estaba militarizado desde julio de 2015, cuando la Policía Federal envió elementos ante la amenaza de bloqueos y boicots.

La percepción de que los cambios sociales tras la alternancia son moderados y lentos genera cierto desencanto entre integrantes de OSC. Durante las entrevistas fueron frecuentes frases como “no pasó algo radical”. La relación con OSC no parece haber cambiado tanto debido a que no se percibe un considerable aumento de interés en ellas. Una entrevistada, por ejemplo, comentó que la única convocatoria que existía para concursar por fondos estatales había desaparecido en ese sexenio. El contexto también mantiene continuidades preocupantes: no se ve mejoría en la situación social de la entidad. En palabras de una activista en asuntos de equidad de género: “no hay disminución en la cifra de feminicidios o en violencia hacia las mujeres; falta atención de calidad en dependencias de salud”.

Se comentó que los desafíos no son menores. Hay muchos factores que influyen en la legislación y en la práctica del poder en el estado que van desde presiones internacionales hasta conflictos locales. Un entrevistado comentó: “Al irse el grupo que controlaba a los cacicazgos locales, aumentaron los conflictos, es lógico; pero lo que no es lógico es que no se haya implementado una atención eficaz y eficiente a los conflictos”.

Respecto a los nuevos funcionarios que encabezan y trabajan en las dependencias estatales, se comentó que en principio se veía con buenos ojos que Cué llegara al poder acompañado de personas pertenecientes a tres o cuatro partidos. Sin embargo, las personas en los puestos clave vienen de las filas del PRI. Además, independientemente del partido de procedencia se percibe que hay aún funcionarios corruptos. Un dirigente de OSC comentó: “Hay gente corrupta en todos los partidos”. Otros activistas refirieron que: “la ineficacia y los intereses de quienes arribaron a los puestos en las instituciones son conocidos por la ciudadanía” o que



encontraban “muy parecido el actuar de los nuevos funcionarios [incluso de aquellos provenientes de la sociedad civil] y el de los funcionarios de la prealternancia”.

Finalmente, también se habló de la falta de voluntad política para lograr un cambio verdadero. Varios entrevistados hicieron referencia a que no basta con “no bloquear” o “facilitar algunas cosas”. Lo que se requiere es apoyo constante por parte del personal de las instancias estatales, porque son ellos quienes tienen trato directo con los ciudadanos y es a través de ellos como se canalizan los recursos federales para proyectos. Las OSC que solicitan recursos al gobierno del estado o que colaboran con él comentaron que los trámites administrativos son tardados: “Son procesos lentos y complicados. Sabemos que los recursos ya están aquí, pero no les dan prisa; no sabemos la razón clara de por qué los recursos están atorados, aunque hayamos hecho ya todos los trámites”.

Esto coincide con información proporcionada por una funcionaria estatal que labora en una dependencia que tiene contacto con OSC. La entrevistada mencionó una serie de factores que retrasan las gestiones y el ejercicio de los recursos asignados a las organizaciones. Aunque las OSC ya tengan su propuesta elaborada y fundamentada —lo cual no siempre ocurre—, las instancias ejecutoras no tienen personal que pueda atenderlas; si los trámites con las instancias ejecutoras duran demasiado, los recursos se usan y cuando las organizaciones finalmente vienen a solicitarlos, ya se ejercieron y hay que esperar, una vez más, los fondos.

La alternancia se ve a la distancia como un cambio de nombre de gobernador, pero no como una mejoría de las condiciones sociales ni como cumplimiento de expectativas. Se percibe inoperancia del gobierno en perjuicio de las comunidades. Además, se reconoce que la alternancia no es la vía para cambiar otros elementos relevantes para la labor de las OSC, como la cultura política de la sociedad oaxaqueña.

### ***Perspectivas sobre el mejoramiento de las relaciones entre OSC y el gobierno estatal***

Si bien se perciben algunos cambios en la relación entre el gobierno estatal y las OSC, las personas entrevistadas comentaron que hay aspectos que pueden mejorar. A continuación se presentan las propuestas para ello.

La primera propuesta consiste en sensibilizar a los funcionarios estatales en tres sentidos:

1. Para que la ejecución de políticas públicas incorpore los temas que trabajan las organizaciones como la igualdad de género y la protección a los derechos de poblaciones vulnerables. Si bien se comentó que los funcionarios estatales ocasionalmente asisten a talleres de sensibilización, persiste la dificultad de diseñar y operar políticas transversales que atiendan los temas que trabajan las OSC incluidas en este estudio. Dado que se trata de temas que a los ojos de los activistas son de preocupación e interés para la ciudadanía, opinan que el estado debería redoblar esfuerzos para capacitar a sus empleados.
2. Se sugirió que los nombramientos en los cargos estatales consideren a gente que esté familiarizada con los contextos de poblaciones vulnerables. Un integrante de OSC que atiende a campesinos comentó que a los puestos de gobierno llegan personas que no tienen ni la idea más básica sobre cómo es la vida de la gente a la que deben servir y apoyar: “basta de que lleguen puros catrincitos que no tienen ni idea de cómo es la vida en el campo”. Si bien algunos entrevistados comentaron que en la administración actual algunos funcionarios públicos tienen buena disposición para trabajar de la mano con OSC e incorporar sus recomendaciones en políticas públicas, esta situación sólo es sostenible hasta que llega otro funcionario público al cargo, con intereses y compromisos propios.
3. Para cambiar la visión que algunos funcionarios públicos tienen de la sociedad civil. En muchas dependencias se ve a las organizaciones como una amenaza. Se requiere que funcionarios del gobierno apoyen en esta labor ya que, aunque las mismas organizaciones quisieran hacerlo, carecen de fondos para realizar las gestiones necesarias.

La segunda propuesta consiste en hacer más rápidos y eficientes los trámites para solicitar fondos, así como para simplificar las comprobaciones. Por un lado, se sugirió simplificar las solicitudes y los trámites porque actualmente necesitan invertir mucho tiempo en ello, necesitan equipo de cómputo específico y entregar información repetitiva o redundante. Lo anterior desincentiva a la ciudadanía y representa una carga fuerte de trabajo para las organizaciones que atienden a poblaciones vulnerables. Respecto a las comprobaciones, se reconoció la importancia de comprobar el uso de los fondos, pero mencionaron que se solicitaban excesivos requisitos, que incluso despertaban la desconfianza entre la población beneficiaria —como pedir copias de identificación oficial y fotografías—. Además, se comentó la necesidad de transparentar la forma en que se asignan los apoyos. Por otro lado, se requiere que los fondos fluyan más rápido para que las OSC puedan operar me-

por y no ocupar tantos recursos —tiempo y personal— en labores administrativas y contables.

La tercera propuesta consiste en la elaboración de políticas públicas que atiendan con precisión la diversidad política, social, religiosa y cultural del estado. En las entrevistas se comentó la incapacidad o falta de disposición del gobierno estatal para vincularse con las distintas poblaciones de la entidad, de ahí la relevancia del trabajo de las OSC y la necesidad de que las autoridades reconozcan y aprovechen los vínculos y colaboración entre las organizaciones y las poblaciones que éstas atienden.

Una cuarta propuesta se refiere a la normatividad que rige la relación entre el gobierno estatal y las OSC. Ante conflictos o en entornos inestables, las organizaciones van tanteando el terreno para ver cómo pueden intervenir. La existencia de un marco legal para atender esas situaciones, en opinión de un activista entrevistado, permitiría a las organizaciones actuar con un marco regulatorio claro y dentro de la lógica institucional. En esta misma línea, se sugirió crear una oficina que ayude a las organizaciones a desarrollar capacidades para ser más activos y, con esto, apoyen en la prestación de servicios a poblaciones vulnerables. Aunque hay dependencias que cuentan con oficinas que llevan a cabo labores de vinculación con las OSC, no hay un espacio específico reconocido y funcional entre secretarías estatales a cargo de la vinculación con y el desarrollo del tercer sector. Esta unidad resulta necesaria porque, en palabras de un entrevistado: “Muchas organizaciones quieren hacer algo, pero no saben cómo hacerlo”.

La quinta propuesta tiene que ver con incorporar las contribuciones de OSC a las políticas públicas estatales. En ocasiones, se invita a las organizaciones a participar como consultores o en grupos interdisciplinarios, pero es común que al final el gobierno —tanto el poder ejecutivo como el legislativo— apruebe e implemente políticas no consensuadas.

Otra recomendación relativa a la normatividad consiste en aprobar y, sobre todo, hacer valer normas que protejan a las poblaciones vulnerables —campesinos, migrantes, mujeres— de las violaciones a sus derechos.

Las recomendaciones que aportaron los entrevistados no ignoran las barreras que deben superarse para que sean implementadas, y se reconoce la dificultad de cambiar la forma de operar del aparato de gobierno estatal no sólo por las inercias que existen, sino por la influencia de compromisos y preferencias políticas.

## Discusión

Las alternancias políticas generan expectativas que suelen no cumplirse a cabalidad, lo cual produce desencanto y crítica por parte de la ciudadanía. En *El futuro de la democracia*, Norberto Bobbio (1986) describe los aspectos sociales y políticos que pueden generar malestar ciudadano incluso en entornos democráticos, y menciona la falta de mecanismos para que los individuos puedan influir en la toma de decisiones, lo cual convierte a las grandes organizaciones —asociaciones, partidos, sindicatos— en los únicos sujetos políticamente relevantes. Otro generador de malestar es el enorme poder de las élites políticas y económicas, cuyas decisiones y acciones no se rigen por reglas ni procedimientos democráticos, y aun así tienen enorme impacto en la vida de los ciudadanos. Además, afirma Bobbio, mientras que en los regímenes autoritarios es difícil comunicar demandas ciudadanas a las autoridades, en las democracias es relativamente fácil, pero los sistemas políticos no siempre están listos ni tienen disposición de atenderlas todas. Lo anterior genera una sobrecarga de expectativas y un posible desencanto con el régimen. Sin embargo, continúa Bobbio, la democracia sigue siendo el tipo de régimen que más conviene a los ciudadanos porque busca garantizar derechos de libertad, permite la competencia real entre distintas fuerzas políticas durante elecciones periódicas, hay sufragio universal y aspira a que decisiones sean colectivas o concertadas.

Los resultados de esta investigación apuntan a que los integrantes de OSC entrevistados perciben que la alternancia generó expectativas que han sido mayores a los cambios sociales y políticos del estado en los últimos seis años. Si bien se reconoce una mejor actitud hacia las OSC por parte del gobernador, ésta no necesariamente se traduce en una mejor relación con funcionarios públicos de niveles intermedios ni en mecanismos burocráticos eficientes que permitan a las organizaciones, y a la ciudadanía en general, una colaboración productiva con las autoridades. Además, aunque se percibe menor acoso a las organizaciones, se comentaron otras formas de control como fiscalización y procesos de supervisión que absorben excesivo tiempo y recursos de las OSC. Aunque se reconoce que es difícil, los entrevistados proponen líneas de acción para mejorar el ambiente y el trabajo del tercer sector.

En los apartados anteriores exploramos en qué medida los líderes de organizaciones de la sociedad civil perciben cambios significativos en el desempeño del gobierno estatal y en su relación con ellos. Vale recordar que las OSC tuvieron un papel importante en la alternancia partidista oaxaqueña y, a pesar de que se han observado cambios, sobre todo en la forma de gobernar, no se ha logrado todavía sustituir la concepción estatista del poder y de la política, por una visión ampliada

de la política y sus agentes. En otras palabras, en el estado de Oaxaca los años de regímenes autoritarios dejaron instituciones débiles, han limitado el margen de acción de las OSC y han fomentado redes clientelares. En el análisis de las entrevistas tratamos de mostrar que los principales retos que afrontan las OSC asentadas en la ciudad de Oaxaca para la realización de sus labores no son únicamente de índole político, sino que se extienden a lo social y jurídico. En este sentido, es importante atender las recomendaciones propuestas por los activistas que participaron en la investigación y evitar así una regresión autoritaria.

## Referencias

- Audelo Cruz, J.M. (2007). “Organizaciones sociales y partidos políticos en Oaxaca: sus vínculos”. En *Política y Cultura*, núm. 27, pp. 57-74.
- Bautista Martínez, E. (2011). “Oaxaca, entre la alternancia y el cambio política”. En *El Cotidiano*, núm. 167, mayo-junio, pp. 111-118.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Bobbio, N. (1999). *Estado, gobierno y sociedad*. México: FCE.
- Bolos, S. y M.E. Saavedra (2010). “Conflicto y protesta: la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (2005-2010)”. En *Estudios Sociológicos*, vol. XXVIII, núm. 82, enero-abril, pp. 231-245.
- Cansino, C. (2000). *La transición mexicana*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Cisneros, I. (2000). “Izquierda”. En L. Baca Olamendi, J. Bokser-Liwerant, F. Castañeda, I. Cisneros y G. Pérez Fernández del Castillo (coords.), *Léxico de la política*. Ciudad de México: FLACSO, pp. 380-384.
- Cohen, J.L. y A. Arato (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: FCE.
- Coston, J.M. (1998). “A Model and Typology of Government-NGO Relationships”. En *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 27, núm. 3, pp. 358-382.
- Cunill Grau, N. (2010). “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina”. En E. Insunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. México: CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, pp. 167-189.
- Dagnino, E. (2010). “Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?” En E. Insunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. México: CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, pp. 223-242.

- EDUCA (Servicios para una Educación Alternativa, A.C.) (2011). *Los movimientos sociales y el cambio democrático en Oaxaca. Informe público sobre democracia y derechos humanos, Oaxaca 2010*. Oaxaca: EDUCA.
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2015). “Fortalece Gobierno de Oaxaca alianza con organizaciones de la sociedad civil”. 19 de noviembre. Disponible en: <http://www.oaxaca.gob.mx/fortalece-gobierno-de-oaxaca-alianza-con-organizaciones-de-la-sociedad-civil/>
- Integralia (2014). “Nueve estados nunca han tenido alternancia”. En *El Financiero*, 17 de septiembre. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/pages/nueve-estados-nunca-han-tenido-alternancia.html>.
- Martínez Vásquez, V.R. (s.f.). *Autoritarismo, movimiento popular y crisis política: Oaxaca 2006*. Oaxaca: Consorcio para el Diálogo, Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño, EDUCA, ISS-UABJO.
- Moore, S., J. Winders, O. Fröhling, J.P. Jones y S.M. Roberts (2007). “Mapping the Grassroots: NGO Formalization in Oaxaca, Mexico”. En *Journal of International Development*, vol. 19, núm. 2, pp. 223-237.
- Noticiasnet (2015). “Oaxaca. Mayor número de organizaciones de la sociedad civil”. 22 de abril. Disponible en: <http://noticiasnet.mx/portal/oaxaca/general/organizaciones/210031-oaxaca-mayor-numero-organizaciones-sociedad-civil>.
- O’Donell, G. (1996). “Illusions about Consolidation”. En *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, pp. 34-51.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Ramírez Sáinz, J. M. (2010). “Las organizaciones cívicas en la democratización de la sociedad y del sistema político mexicanos, 1994-2000”. En E. Insunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. México: CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- Salamon, L., H. Anheier, R. List y W. Sokolowski (1999). *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.
- Toto, M.C. (2000). “Derecha”. En L. Baca Olamendi, J. Bokser-Liwerant, F. Castañeda, I. Cisneros y G. Pérez Fernández del Castillo (coords.), *Léxico de la política*. Ciudad de México: FLACSO, pp. 152-154.
- Vázquez, T.V. (2010). *¿Todos contra el PRI? La construcción de las alianzas en 2010*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Zamitiz Gamboa, H. (2011). “Oaxaca 2010: alternancia local, emblema de una alianza política disímbola en un contexto de realineamiento electoral y sucesión presidencial”. En *Estudios Políticos*, núm. 23, mayo-agosto, pp. 125-160.

# La organización social en Puebla: entre la debilidad y la resistencia

[ MIRIAM FONSECA LÓPEZ ]

## Introducción

**E**n este trabajo se presentan algunas de las características relacionadas con la organización interna y la relación con la sociedad amplia de las denominadas organizaciones de la sociedad civil (OSC) del municipio de Puebla, en el estado del mismo nombre, con la intención de realizar un análisis que permita reconocer su potencialidad para incidir en el espacio público. El objetivo de este trabajo consiste en visualizar cuál es el sentido de la relación que establecen con la población que es objeto de su trabajo, así como con el gobierno local, a través de la presentación de información empírica agrupada en tres variables: 1) integración y condición socioeconómica de los miembros de las OSC; 2) situación del capital político-cultural de estas OSC; y 3) características de la relación entre la sociedad organizada y el gobierno. La intención final es reflexionar sobre la naturaleza de esta nueva morfología de la organización social en México y el sentido de la relación entre la sociedad civil y el Estado a que está dando lugar.

Así, a partir de la descripción de algunas características relevantes de las OSC se considera importante llevar la reflexión hacia la potencialidad de estas formas de organización como sujetos sociales.

Para lograr este objetivo se consideró necesario describir el contexto político y social del sexenio actual en Puebla (2011-2017), siendo gobernador Rafael Moreno Valle Rosas, y efectuar un breve recuento de algunas de las principales movilizaciones sociales que han tenido lugar durante este gobierno. Previamente se efectúan algunas puntualizaciones teóricas sobre los conceptos de OSC, tercer sector e incidencia; además, se discute brevemente, a partir del análisis de Canto Chac,

sobre los límites de la institucionalización para la participación ciudadana, y sobre el desarrollo de sujetos sociales a partir de la propuesta de Manuel Garretón.

## **Nueva morfología de la organización social del siglo XXI en México**

En la organización social de la década y media que ha transcurrido del presente siglo, la morfología de la organización social se ha diversificado de manera contundente. Se trata de un proceso que ha venido gestándose desde mediados de los años ochenta de manera generalizada en América Latina, e incluso desde un poco antes en algunos países del Cono Sur sometidos a dictaduras militares, en donde actores sociales como la Iglesia católica, a través de las comunidades de base y con fundamento en la teología de la liberación, lograron constituirse en un mecanismo de resistencia y organización social frente a la persecución de formas de organización ligadas directamente a condiciones de clase, como los sindicatos o los partidos políticos.

En México, a finales del siglo XX, Sergio Zermeño (1996) escribía que este proceso de fuerte crisis de formas de organización modernas —sindicatos, organizaciones gremiales, partidos políticos, universidades, medios de comunicación autónomos, movimientos sociales— podría denotar una pérdida de la “densificación de lo social”<sup>1</sup> a favor de un pequeño grupo de poderosísimas empresas transnacionales asociadas a las cúpulas del poder político estatal, que se convertía en un “disolvente” de la organización social o de las identidades colectivas, en medio de una creciente pauperización y exclusión social, en el contexto de la globalización económica.

El análisis de Zermeño daba cuenta de un proceso de transformación de la organización, pues frente al declive de la organización social moderna, como él la llama, aparecían nuevas formas de organización quizá no tan robustas como pudo haber sido el sindicalismo independiente mexicano durante las décadas de los cin-

---

1 Para Zermeño (2005), la densificación de lo social implica una sedimentación o impulso de la organización y la participación ciudadana frente a los embates desintegradores del neoliberalismo, se trata de la reconstrucción de lo social o de la vida pública mediante la generación de colectivos sociales como espacios intermedios, el fortalecimiento de la opinión pública, el rescate de la autonomía local y el ejercicio de la democracia participativa.



cuenta y ochenta del siglo XX,<sup>2</sup> pero que hacía evidente la no pasividad de la sociedad mexicana de cara a la necesidad de democratizar el sistema político mexicano, y frente a la pérdida real de derechos sociales y a la exclusión social.

Aparecen así de manera creciente formas de organización como las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones, asociaciones civiles, colectivos y organizaciones bajo coyunturas específicas, muchas de ellas con nuevas agendas de lucha, y otras derivadas de viejos conflictos sociales, políticos, económicos o culturales irresueltos, de tal manera que muchos de los viejos problemas son abordados desde nuevos enfoques, lo que se puede entender como nuevas etapas y dimensiones de las luchas sociales o como rupturas con formas de organización anteriores, pero donde se presentan también recurrencias de viejos problemas que producen la movilización social, como la existencia de personas acaudaladas que concentran cada vez más riqueza y el aumento del número de pobres, como la forma más inmediata de manifestación del conflicto que caracteriza a la sociedad capitalista (Vilas, 1994).

## **Tercer sector y OSC**

En este contexto se presentó para la academia el reto de nombrar a esta nueva morfología de la organización social, y aparecieron denominaciones e intentos de reflexiones teóricas para dar cuenta de este nuevo activismo de la sociedad civil. En México, uno de los conceptos que empieza a cobrar auge y ha sido retomado desde el Estado es el de “tercer sector”. El concepto hace alusión al conjunto de formas de organización social cuya naturaleza no es propiamente privada y que realizan actividades de cooperación con el sector público, pero sin ser parte de la estructura del Estado, ofreciendo productos o servicios para contribuir al bienestar social. En México, ya en 1996 había tenido lugar la Segunda Conferencia Internacional de la International Society for Third Sector Research, en la que se dio cuenta de experiencias muy puntuales a través de estudios de caso, pero se dejó de lado la reflexión sobre la naturaleza del fenómeno o su impacto en la transformación de la sociedad, entendida como un todo y en el largo plazo. Desde entonces sigue siendo

---

2 Movimiento ferrocarrilero de 1958-1959, movimiento magisterial de 1958, movimiento médico de 1964-1965, movimiento estudiantil de 1968, movimiento de electricistas de 1975, formación de frentes populares y nacimiento del Movimiento Urbano Popular de las décadas de los años setenta y ochenta del siglo pasado.

necesario continuar analizando casos exitosos de este tipo de organización social en momentos muy puntuales y sobre problemas concretos —cuya principal debilidad en este país consiste en que al cambiar los gobiernos quedan trancos—, pues representan procesos de aprendizaje ciudadano que van sedimentando una nueva forma de entender lo público; además, es necesario tratar de enfrentar el problema de una falta de teoría universalizante, es decir, que recoja las particularidades de las diversas sociedades. Éste sigue siendo un asunto pendiente en el estudio de la nueva morfología social.

En el estudio titulado *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo* (Salamon *et al.*, 2001) se destaca que las asociaciones que son parte del llamado tercer sector se caracterizan por lo siguiente: se trata de asociaciones, lo cual significa que tienen un cierto grado de vida institucional, es decir, están formalmente organizadas, por lo que deben contar con objetivos específicos y actividades muy bien definidas, así como tener una estructura organizativa, aunque no se encuentren legalmente constituidas o registradas. En este estudio, por lo tanto, nos basamos en que las asociaciones del tercer sector tienen un grado importante de organización interna que les permite mantenerse a lo largo del tiempo.

Para el caso de los países de América Latina, a partir de la década de los años noventa diversos autores (Bombarolo, Pérez y Stein, 1992; Darcy de Oliveira y Tandon, 1994; Thompson, 1997; Bresser y Cunill, 1998; Cohen y Arato, 2000; Montagut, 2000; Zarco, s. f.) han adoptado el concepto de tercer sector para definir el espacio social de construcción y expresión de sujetos sociales que van más allá de los tradicionalmente considerados como actores sociales producto de la lucha de clases —partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales—.

A propuesta de la Organización de las Naciones Unidas, en el año 2001 el concepto de organizaciones de la sociedad civil (OSC) se empezó a diseminar para denominar a aquellas asociaciones propias del tercer sector cuyos integrantes son diferentes a los beneficiarios de sus acciones, es decir, que se orientan a la mejora de las condiciones de vida de otras personas. En México este término ha sido adoptado oficialmente para señalar a las asociaciones a las que la acción del gobierno debe incorporar a través de las políticas públicas.

En este país, el Instituto Nacional de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social define la sociedad civil organizada a partir del concepto de OSC, que entiende como:

Agrupaciones constituidas por individuos, fundamentadas en lazos asociativos que pueden realizar actividades de defensa y respeto a los derechos humanos, de apoyo o asistencia a terceros sin fines de lucro, que no persiguen beneficios perso-

nales sino sociales comunitarios. Esencialmente su origen responde al derecho de todo miembro de la sociedad de ejercer su participación ciudadana como clave para la existencia de una mayor corresponsabilidad de los gobiernos y los ciudadanos (INDESOL, 2016).

La adopción y el uso del concepto tiene relevancia, pues remite a una perspectiva que aglutina en un sector todas las acciones de la sociedad que no pretenden la búsqueda del poder político ni la generación de ganancia, lo que no permite observar que en la realidad, para el caso de países como México, este objetivo no pueda generalizarse a la organización social, pues el modo de gobierno impuesto en este país orilla a este tipo de asociaciones a tener un vínculo, a veces muy estrecho y de subordinación, con partidos políticos y con estructuras del Estado, por ejemplo a través de instituciones de la administración pública como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). También es importante señalar la presencia de fundaciones del gran capital nacional y transnacional, que se sirven de los mecanismos de la donación para, por ejemplo, disminuir de manera importante el pago de impuestos y de paso mejorar indicadores de *marketing*. El concepto de tercer sector resulta, entonces, muy estrecho para dar cuenta de la complejidad y diversidad de formas de organización y de lucha social, y diluye objetivos claramente políticos o económicos de muchos actores colectivos cuyo objetivo no se circunscribe a la búsqueda de metas sociales.

En este trabajo se ha recuperado la denominación de OSC, dado que los resultados que aquí se analizan derivan de una encuesta aplicada a una muestra representativa de las OSC incluidas en el “Registro federal de las organizaciones de la sociedad civil” (INDESOL, 2016) en el municipio de Puebla, Puebla. Como en el caso del concepto de tercer sector, el de OSC es también un término estrecho para el análisis por la complejidad que representa la organización social en México, en donde, junto con estas nuevas formas de expresión de la organización, siguen siendo necesarias otras formas de lucha como las movilizaciones de la calle, las asambleas comunitarias o las formas de organización promovidas por la Iglesia católica.

## **Incidencia**

Con el declive de la organización social a partir de sindicatos y partidos políticos de clase, desde finales de la década de los setenta, para lograr la transformación radical de la sociedad, los grupos organizados dieron paso a otros objetivos de lu-

cha y, por supuesto, a otros conceptos para denominar el impacto de la organización social. Entre ellos, el concepto de “incidencia” cobró auge a partir de su utilización, por ejemplo, en los años noventa en Guatemala a través del Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA), que asoció directamente la influencia que la organización social pudiera tener para “persuadir” a quienes deciden asuntos públicos, es decir, prácticamente como una acción de influencia sobre quienes deciden (*Manual para la facilitación...*, 2005), y con ello enfatizar la relación sociedad civil-gobierno. El significado del concepto dio cuenta de una acción social que se ubicaba tangencialmente en la decisión pública. El concepto se ha desarrollado a lo largo del tiempo incorporando otras dimensiones, de tal manera que se ha orientado también hacia el análisis del entramado de posiciones jerárquicas asignadas y asumidas por diversos actores en la toma de decisiones, así como al grado en que participan en ellas (Hernández Guevara, 2007). Con ello, se plantea que se trata de un proceso de aprendizaje del cambio social orientado a transformar las relaciones de poder mediante la participación ciudadana; es decir, el concepto va orientándose hacia el ejercicio del derecho a la participación en la decisión pública.

En países como los latinoamericanos, México en particular, hacer efectiva la participación ciudadana implica enfrentarse no sólo a la debilidad o a un mal diseño institucional, sino a un “modo de gobierno” entendido como prácticas culturales, resultado de las tensiones internas, inherentes a la tarea del gobernante, que llevan a una degradación de las formas de gobierno (Medellín, 2004). Se trata de tensiones por las que las formas institucionales tienden a ser erosionadas o degradadas por las prácticas culturales, para convertirse en estructuras informales que producen en el percepciones y llevan a decidir por ciertas acciones, impactando en el desarrollo de decisiones políticas que se alejan de su sustento formal.

En México, el modo de gobierno constituye un entramado de instituciones no formales que se sobrepone a las instituciones formales y constituye el medio para la pervivencia del autoritarismo en la acción de gobierno, así como en la naturaleza de estructuras incluso formales de ejercicio del poder del Estado. Es por esta razón que el concepto de incidencia necesita ampliar su significado, para enfrentar este entramado informal y formal de control de la organización social. El concepto, entonces, está llamado a hacer referencia a un contexto no exclusivamente circunscrito a la relación de las OSC con el gobierno, sino a un contexto más amplio, así como a un proceso de organización social que pueda sostenerse en el tiempo para tener impacto en los planos político, cultural, social o económico, avanzando hacia la reconstrucción del sentido, al ejercicio de lo público y a la construcción de la relación sociedad civil-Estado.

Una de las potencialidades, pero también debilidades, de las nuevas formas de organización social que se traslada hacia la participación ciudadana que igualmente está relacionada con la efectividad de la incidencia, consiste, como lo ha señalado entre otros autores Canto Chac (s.f.b), en que se observa una alta especialización de líderes y de asociaciones en problemas muy concretos, junto con la verificación de un alejamiento del trabajo de largo plazo y con una visión global.

Bajo estas circunstancias, es indudable que la educación formal juega un papel crucial, pues incluso en los manuales para incidir en acciones públicas se recomiendan capacitaciones que requieren de una formación profesional previa —manejo de recursos humanos, financieros, planeación, etcétera—, como se recomienda en el *Manual de incidencia en políticas públicas* de Tapia, Campillo, Cruickshank y Morales (2010).

Con este proceso de “elitización” de las nuevas formas de organización social, pareciera que no existe alternativa para la participación de las mayorías (Canto, 2012). No obstante, autores como Canto Chac (s.f.a) consideran que una manera de resistir a los problemas de cooptación y control, así como a la rigidez a que conduce la institucionalización formal de los procesos organizativos, consiste en mantener la demanda de la participación o la consolidación de la incidencia. La pregunta, parafraseando a este autor, es: ¿qué ganan y qué pierden las organizaciones ciudadanas cuando tienden a institucionalizarse su vida interna y su relación con el gobierno?

La respuesta tentativa plantea que la participación gana con la institucionalización si logra ampliar y hacer efectivos los derechos. Sin embargo, la respuesta concreta a esta pregunta, expone Canto (2008), tiene relación con las especificidades del contexto en el cual se desarrolla, sin olvidar que se trata de un fenómeno en gestación, por lo que no se puede tener aún una respuesta de mayor contundencia. Pero la incidencia y la participación efectiva sólo pueden garantizarse si pervive la motivación de los actores, así como su capacidad de ejercer presión.

El planteamiento es muy importante pues se orienta hacia el reconocimiento de otras formas de organización social que se han tratado de contener, como son los movimientos sociales, que incluso se han marginado en el análisis de la organización social actual. La propuesta de este autor, entonces, articula tres estructuras: mecanismo institucional de participación, OSC y movimiento social, y guía la reflexión hacia la manera en que se puede dar lugar a la constitución de un sujeto social.

El problema de las OSC, entonces, está inserto en su definición como “sujeto”, entendido en términos sociológicos, como aquel con capacidad para incidir en el espacio público.

Para Garretón, el actor o sujeto, términos usados indistintamente por este autor, hace alusión a quienes son:

[...] portadores, con base material o cultural, de acción individual o colectiva que apelan a principios de estructuración, conservación o cambio de la sociedad, que tienen una cierta densidad histórica, que se definen en términos de identidad, alteridad y contexto, que se involucran en los proyectos y contraproyectos, y en los que hay una tensión nunca resuelta entre el sujeto o principio constitutivo y trascendente de una determinada acción histórica y la particularidad y materialidad del actor que lo invoca (Garretón, 2002: 9).

En cuanto a lo que se entiende por movimiento social, se ha considerado valiosa también la definición de Garretón (1996: 1), quien lo conceptualiza como las “acciones colectivas con alguna estabilidad en el tiempo y algún nivel de organización, orientadas al cambio o conservación de la sociedad o de alguna esfera de ella”; aunque puntualiza que existen dos maneras de concebirlo. En la primera, el Movimiento Social, con mayúscula, es el que está relacionado con el conflicto central de una sociedad y por ello está destinado a lograr transformaciones histórico-estructurales. En segundo lugar, se puede concebir como el que encarna contradicciones o tensiones específicas que se definen en cada sociedad y tiempo determinados, que son los movimientos sociales, en plural. Éstos son actores concretos que se definen a partir de su cercanía o alejamiento del Movimiento Social central.

Durante la etapa de transición democrática que inició en los años ochenta en América Latina, el movimiento nacional popular, encaminado a la transformación radical de la sociedad y encabezado por el proletariado, dejó su lugar al movimiento democrático, que no se orienta al cambio social radical y global, sino al cambio de régimen político combatiendo a los gobiernos autoritarios para lograr construir regímenes democráticos (Garretón, 2001b). Pero Garretón reconoce que, aun en este contexto, no han dejado de tener lugar luchas por lograr el desarrollo y bienestar de las mayorías, que no se han insertado de la misma manera en los procesos de adopción de políticas neoliberales y de globalización que han acompañado las transiciones democráticas.

Así, a pesar de que los nuevos campos en los que se ha puesto de manifiesto la organización social actual conllevan la discusión del tipo de sistema político que haga efectiva la participación, no se ha dejado de poner en evidencia que la lucha por la democratización social plantea también la necesidad de repensar el tipo de modelo económico necesario.

Por esta razón, Garretón (2001a) reconoce que el eje de la lucha de la ciudadanía contra la exclusión atraviesa diversos sectores sociales, regiones, movimientos, etnias, organizaciones de pobladores, vecinales, juveniles, en defensa del medio, etcétera, es decir, que hay una relación de asociación entre la pobreza, las formas de dominación y las nuevas formas de la organización social como las del llamado tercer sector.

Este autor considera que, en la transformación que han sufrido los sujetos-actores, el papel del “tercer sector” en la reconstrucción de la sociedad debe ser:

1. Articular a las élites democráticas de tipo profesional, tecnocrático, político o religioso con los sectores populares.
2. Dar apoyo material y de tipo organizacional a los sectores pobres.
3. Dar visibilidad y articular a estos sectores sociales con instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos, económicas, religiosas y políticas.
4. Ser líderes de opinión pública.

Pero esta articulación no será suficiente porque las expresiones ciudadanas supondrían la construcción de un proyecto a partir de una visión de conjunto, y ésta es la función que los partidos políticos hoy han dejado de cumplir porque entre ellos no existen proyectos históricos. En tanto que en la ciudadanía lo que existe son luchas fragmentadas e inmediatistas, por lo que tendría que reconocerse la necesidad de articulación entre partido político con proyecto histórico/movimiento social/tercer sector (Ojeda, 2015) y, a esta cadena propuesta por este autor, sumar el eslabón de la institución de la participación ciudadana como momento de cristalización de la incidencia.

La reconstrucción de la sociedad política tendría que pasar por la consecución de la igualdad no sólo identitaria, sino social, o por la lucha contra la desigualdad, cosa que sólo puede garantizar el Estado mediante una acción legítima que, además de promover la distribución de la riqueza, produzca una redistribución de la capacidad de acción individual y colectiva.

## **El fenómeno de las OSC**

En México, el número de organizaciones que oficialmente se consideran como propias del tercer sector ha crecido a lo largo de los años (ver tabla 1).

Ya desde la década de los años noventa se observaba también la existencia de rubros que, desde entonces, daban cuenta de las variadas problemáticas en torno a

**TABLA 1.** Crecimiento de las OSC en México según diversas fuentes

AÑO	NÚMERO DE OSC	FUENTE
1988	400	Bombarolo <i>et al.</i> (1992)
1990	11 000	Inter-American Foundation, en Bombarolo <i>et al.</i> (1992)
1994	11 325	Directorio de organizaciones civiles. Secretaría de Gobernación (1994).
1995	5 076	Directorio Nacional de la Sociedad Civil
2008	40 089	Sistema de Cuentas Nacionales de México: Cuenta satélite de las instituciones sin fin de lucro en México, INEGI, en Layton (2011)
2009	10 704	Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)
2013	21 778	Registro federal de las organizaciones de la sociedad civil

**FUENTE:** Elaboración propia con base en los documentos citados en la tabla.

las cuales se estaba organizando la sociedad mexicana: mujeres, frentes populares, cultura, institutos de investigación y formación en promoción social, asesoría legal, indígenas, colonos, información procesada y publicidad en promoción social, migrantes y refugiados, entre otros.

Como en muchos países dependientes y con pasado colonial, la organización de la sociedad civil se ha caracterizado por su debilidad y por ser controlada a través de estructuras estatales.

Es cierto que en las particularidades de contextos como los latinoamericanos, la presencia de estas OSC no sólo ha solventado de manera inmediata carencias sociales, producto del alejamiento del Estado de los derechos sociales, sino que su acción también lo ha derivado en una democratización formal de estos sistemas políticos; sin embargo, el aumento del número de OSC no es una condición suficiente para lograr la democratización de una sociedad.

En México, el tamaño de las que formalmente se consideran como OSC del tercer sector es especialmente pequeño en relación con el tamaño de las de países similares. El pequeño tamaño de estas organizaciones se comprueba al compararlas con las de otros países. Por ejemplo, en Estados Unidos, según datos de Ablanedo (2009), había una OSC por cada 153.6 habitantes; en Brasil esta proporción era de 587.9; en Argentina de 340.9; en Chile de 156.6, y en México de 5724.3 habitantes por cada OSC. Estos datos plantean el reducido tamaño de este sector como una tendencia aún en México.



Además, el periodo de vida de este tipo de organizaciones es muy corto; cada año desaparecen alrededor de la mitad del universo de estas asociaciones y se incorpora un número similar (Hernández Baqueiro, 2009). De esta manera, pareciera que no perduran el tiempo suficiente para fortalecer los aprendizajes ciudadanos que pudieran generarse durante la vida de estas asociaciones, ni tampoco para dar lugar al desarrollo de un tejido social sólido. A pesar de ello, el número de OSC en México ha crecido de manera sostenida, pero su análisis parece no dejar de centrarse en estudios de caso exitosos, aunque muy pocos de ellos sostenidos en el tiempo. Pareciera que, al dar cuenta de este tipo de experiencias, se pudiera obviar la reflexión sobre la tendencia en la organización social a que pudieran estar dando lugar, y que necesariamente se encuentra articulada a la reflexión sobre las características de los sistemas políticos, pues en estos contextos aparecen, resisten o desaparecen, algunas veces reproduciendo en su interior prácticas de poder verticales o centralistas, o a partir de una cultura pragmática, creada entre algunos sectores sociales que privilegian la efectividad de la organización sacrificando la autonomía e independencia, como bien ha analizado González (1990), para aquella organización social que busca ser cooptada para negociar satisfactores inmediatos a cambio de lealtades políticas al partido gobernante.

Por ello, el estudio de esta nueva morfología de la organización social no debe dejar de lado una reflexión amplia para dilucidar la potencialidad o no de este tipo de organización social, y para ello sigue siendo importante analizar la manera en que se construyen desde las formas de organización interna, así como la manera en que se están relacionando con el contexto amplio. Este análisis minucioso podrá coadyuvar al entendimiento de su capacidad para incidir en procesos de largo aliento. No basta con reconocer su incidencia en coyunturas específicas, es necesario adentrarse en los mecanismos de constitución de este tipo de organizaciones sociales para reconocer en ellas las tensiones propias de la relación sociedad civil/gobierno/Estado amplias, históricas y propias de ciertos contextos, de las cuales se podrá inferir su incidencia no sólo en acciones de gobierno, sino en un tipo de régimen. Es decir, si las OSC están dando lugar a la constitución de una agenda o si el contexto institucional formal y no formal, como el modo de gobierno, imponen a estas organizaciones una agenda resultado de la ausencia de un Estado de derecho, así como una acción social que puede ser sólo reactiva, como quizá lo es la de muchas asociaciones que se encuentran en registro federal de las OSC, frente a la pervivencia del autoritarismo del Estado mexicano y de los gobiernos locales.

## La organización social en Puebla

En el estado de Puebla, la investigación sobre la organización social se ha desarrollado en las últimas décadas especialmente a partir de la perspectiva de los movimientos sociales y el movimiento urbano-popular (Castillo, Patiño y González, 1986a, 1986b; Patiño y Castillo, 2001a, 2001b; Castillo, Patiño y Zermeño, 2001; Patiño, 2005). En estas investigaciones se han analizado las organizaciones populares independientes (OPI), las cuales presentan, entre otras características, una concepción totalizante de la condición de pobreza de quienes en ellas participaban, porque consideraban que su situación no sólo estaba referida al mejoramiento de sus condiciones de vida mediante la ejecución de proyectos productivos, sino que se hacía necesario lograr cambios en otros aspectos como el cultural, el cuidado del medio, la tolerancia, la inclusión social, etcétera. Además, se resaltaba una acción social que procuraba mantenerse alerta ante la cooptación, así como, en algunas de ellas, la lucha frente a la persecución de las administraciones locales.

En la capital del estado de Puebla destacan, entre los procesos de organización social más importantes de ese tiempo, el desarrollado desde la década de los años setenta y hasta la fecha por la Unión Popular de Vendedores Ambulantes (UPVA), cuya lucha ha tenido lugar en torno a la defensa de ciertos mercados antiguos y calles del centro histórico de la ciudad, como sitios tradicionalmente ocupados por estos vendedores. De la lucha de esta asociación derivó la reestructuración de los mercados de la ciudad, la organización del transporte urbano y la adjudicación de personalidad jurídica a comerciantes ambulantes para acreditar propiedad en los nuevos mercados en los que desde entonces fueron reubicadas. Es importante destacar que estas medidas no fueron producto de negociaciones exentas de tensión y enfrentamientos entre la policía y los vendedores, además de representar en los hechos la exclusión de estos vendedores para privilegiar los derechos del comercio establecido de esta zona de la ciudad. Desde entonces, la lucha de esta asociación ha sido constantemente reprimida con la intención de desmembrarla, e incluso en 1989 su líder fue capturado y encarcelado.

Otra lucha importante de esa época fue la que tuvo lugar en 1996 a partir de la implementación del Programa de Restauración y Revitalización del Centro Histórico, lucha que se tradujo en desalojos, expropiaciones, despojos y agresiones a pobladores de una zona compuesta por veintisiete manzanas, en donde se asentaron los barrios indígenas de la ciudad en la época de la Colonia, ya que a través de ese programa se pretendía desarrollar un corredor turístico con gran inversión de capital privado. A partir de esta decisión de gobierno surgieron organizaciones como la Unión de Barrios, Defensores del Patrimonio Histórico, el

Frente de Propietarios por los Ideales de la Puebla Tradicional y el Foro Ciudadano de los Hombres Libres del Puente de Ovando. A pesar de la organización social, no se pudo detener este proyecto que con el tiempo no logró atraer toda la inversión privada esperada; sin embargo, a los habitantes del lugar les fueron expropiados sus inmuebles no sin el uso de la fuerza policiaca.

En la segunda mitad de la primera década de este siglo, la gubernatura del estado a cargo de Mario Marín Torres terminó inmersa en una de las crisis institucionales más importantes de los últimos gobiernos de la entidad, después de haber gozado entre la población de una buena aceptación por ejercer un liderazgo político a partir de su origen social precario y de la cercanía con la gente. La crisis institucional de final de ese sexenio se dio como resultado de la violación de los derechos humanos de la periodista y activista Lydia Cacho, en diciembre de 2005, en una acción que poco tiempo después, mediante la divulgación de conversaciones telefónicas del gobernador, se conoció que fue llevada a cabo con el acuerdo del empresario Kamel Nacif, señalado en investigaciones realizadas por Lydia Cacho como parte de una red de pornografía infantil. Dos años después de estos hechos, se aprobó en el congreso local la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla.

En términos de la situación económica de los habitantes de este estado, al final de ese gobierno, en 2010, la entidad ocupaba el tercer lugar a nivel nacional con el mayor número de personas en condición de pobreza, sólo por arriba de Oaxaca y Chiapas, de acuerdo con el índice de desarrollo humano municipal en México publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En este marco, la gestión del actual gobernador de Puebla, Rafael Moreno Valle Rosas (2011-2017), se inició en medio de una gran expectación ciudadana, pues su triunfo fue resultado de una coalición de partidos —PAN, PANAL, PRD y Convergencia— que lograron la alternancia partidista en la entidad por primera vez después de 81 años. En términos políticos, se esperaba la formación de un gobierno de coalición, lo que no sucedió pues el gobernador incorporó a muy pocos políticos distintos a su equipo de trabajo.

En relación con la condición socioeconómica de los poblanos, el actual gobernador asumió el poder con una evaluación del CONEVAL que reportaba un aumento del 0.6% de su población en situación de pobreza extrema, así como un aumento del 3% de la población en condición de pobreza, al pasar del 61.5% de su población total en 2010, al 64.5% en 2012. Desde entonces se observó la estrategia que seguiría esta gestión, pues, aunado al problema del aumento de pobreza, se implementaron políticas tendientes al abatimiento de carencias sociales, de tal manera que para ese mismo periodo el CONEVAL reportaba también la reducción del nú-

mero de personas con rezago educativo y limitado acceso a los servicios de salud y a servicios básicos de vivienda (CONEVAL, s.f.). Esta estrategia tuvo su punto culminante en 2015, cuando el CONEVAL otorgó al estado de Puebla el primer lugar a nivel nacional en la proporción de ciudadanos que lograron contar con servicios médicos a través del Seguro Popular y en el abatimiento de la inseguridad alimentaria, así como en el número de personas que tuvieron un mejor acceso a servicios básicos de la vivienda —agua, drenaje, electrificación y estufas con chimenea—.

Pero la gestión de Moreno Valle se ha movido entre un importante desempeño en términos de política social, junto con un ejercicio de gobierno caracterizado cada vez más por un modo de gobierno autoritario que se ha sobrepuesto a las estructuras formales, a pesar de haberse iniciado con algunas medidas democratizadoras como la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la tipificación del feminicidio como delito grave en el Código de Defensa Social del estado en el año 2011. Esta tendencia al autoritarismo llegó a su máxima expresión en el año 2014, cuando el congreso local aprobó un paquete de leyes sobre seguridad pública propuesto por el ejecutivo estatal en el que se incluyó la Ley para Proteger los Derechos Humanos, que regula el uso legítimo de la fuerza por parte de los elementos de las instituciones policiales del estado de Puebla. Dicha ley atenta contra la protesta social, viola los derechos humanos y se inscribe en el proceso desarrollado en otros estados del país que criminaliza indirectamente la protesta social, pues en ella se prevé el uso de armas de fuego “no letales” cuando se ponga en riesgo la vida de elementos de la fuerza pública. La aplicación de esta ley cobró su primera víctima en el mismo año de su aprobación, en la persona de un niño de 13 años durante una manifestación de protesta por la decisión del ejecutivo estatal de retirar el Registro Civil de las juntas auxiliares.<sup>3</sup>

Durante este gobierno también se ha alentado la presencia de inversiones del gran capital transnacional en la explotación de recursos naturales en la zona de la Sierra Norte del estado, lo que ha dado lugar a la organización social por la defensa del territorio de quienes habitan en esa zona. La lucha de campesinos, indígenas y habitantes de cuatro de los municipios afectados, acompañados de ONG nacionales y locales,<sup>4</sup> logró que en abril de 2015 se anunciara la suspensión temporal de

---

3 Se trató de los hechos ocurridos durante una manifestación en San Bernardino Chalchihuapan, junta auxiliar del municipio de Ocoyucan, en la que perdió la vida el niño José Luis Alberto Tehuatle Tamayo.

4 Red Mexicana de Afectados por la Minería, Consejo de la Tierra Tiyat-Tlal, Consejo Indígena por la Defensa del Territorio de Zacualpan, Centro Mexicano de Derechos Ambientales (CEDAM) y FUNDAR.

las concesiones mineras en tanto no fueran resueltos tres juicios de amparo interpuestos por esta organización social ante el Poder Judicial de la Federación.

Esta organización social fue precedida por la gestada desde el año 2012 a partir de la ejecución del Plan Integral Morelos del Gobierno federal, que consistía en la construcción de un gasoducto y dos centrales termoeléctricas que afectarían a diversos pueblos y comunidades de los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala. En Puebla, a partir de la organización de pobladores en asambleas, en diciembre de 2015 el municipio de Zoquiapan declaró su territorio como libre de los llamados “proyectos de muerte”.

Durante el gobierno de Moreno Valle también se ha agravado el problema de los feminicidios. En marzo de 2013, la Procuraduría General de Justicia dio a conocer que en los ocho años anteriores se habían contabilizado 430 casos de homicidios dolosos contra mujeres en el estado de Puebla, de los cuales 148, es decir, el 35%, tuvieron lugar entre 2011 y 2012, esto es, durante el primer año de gobierno de Moreno Valle. El ascenso sostenido de este grave problema se evidenció claramente al darse a conocer por la Fiscalía de Personas Desaparecidas en 2014 que el estado de Puebla encabezaba la lista a nivel nacional con cuatrocientos casos registrados en ese año. Al año siguiente, diversas ONG, universidades y académicas solicitaron la alerta de género en la entidad, situación que fue negada por el congreso local.

Como se puede observar en este breve recuento de los procesos organizativos que han tenido lugar en la entidad, existe un patrón de comportamiento del gobierno a pesar de la alternancia partidista, pues el ejercicio de gobierno de manera autoritaria y la preeminencia y control del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes estatales constituyen un modo de gobierno que ha traspasado sexenios y signos partidistas. En este contexto se ha gestado una organización social de resistencia, como es el caso de la UPVA, así como procesos organizativos de coyunturas sobre los que se ha ejercido el uso de la fuerza pública, se ha tratado de mediatizar la demanda con algunas concesiones y, por supuesto, se ha recurrido también a la persecución y encarcelamiento de líderes. Esta situación se agravó muy fuertemente durante el gobierno de Moreno Valle, de tal manera que a finales de 2014 se creó el Comité para la Libertad de los Presos y el Cese a la Represión Social en Puebla. A principios del año siguiente dicho comité dio a conocer que de los quinientos presos políticos existentes en México, la entidad concentraba 241 casos como resultado de movilizaciones sociales en torno a la defensa del lugar de trabajo, el patrimonio histórico y el medio, y contra la expropiación de territorios o la defensa del servicio de registro civil en las juntas auxiliares, entre otros.

La falta de compromiso de los gobiernos en turno con un auténtico desarrollo de la vida democrática en Puebla se pone en evidencia con la falta de una ley de

participación ciudadana que permita el ejercicio efectivo de la consulta ciudadana, el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, mecanismos contemplados en la Constitución local, a pesar de haberse presentado iniciativas en el congreso del estado en los años 2009, 2011, 2012 y 2015. De estas iniciativas, una, la primera, se presentó durante el gobierno de Mario Marín Torres, y tres en lo que va del sexenio de Rafael Moreno Valle, sin que ninguna haya logrado llegar a la etapa de discusión en el pleno del congreso local, y a pesar de haber sido uno de los compromisos de campaña de la coalición de partidos que logró la alternancia partidista en el estado.

## **Crecimiento de OSC en Puebla**

Como se podrá observar, la organización social en Puebla ha sido un proceso caracterizado por la resistencia de la organización gremial y comunitaria, así como por la organización que se ha producido en ciertas coyunturas, en la que se observa la presencia de nuevas morfologías de organización —ONG, colectivos—. Han aparecido así asociaciones civiles llamadas OSC acompañando a las históricas movilizaciones de pequeños comerciantes, organizaciones comunitarias de campesinos e indígenas.

En México, desde 2004 existe el Registro Federal de OSC orientado a reglamentar la relación de la sociedad civil y el gobierno, pues es, a partir de la obtención de la Clave Única de Inscripción (CLUNI) que otorga aquel registro, como estas asociaciones pueden tener acceso a los recursos federales de diversos programas sociales. Mediante este mecanismo, el Gobierno de México y los gobiernos locales tienen una relación “privilegiada” con este universo de OSC. Sin embargo, no todas las que desarrollan actividades de movilización y acompañamiento de protestas sociales se encuentran inscritas en este registro, por lo que resulta importante conocer las características de organización interna de aquellas que sí logran obtener recursos públicos pero no necesariamente desarrollan actividades de incidencia en acciones de gobierno porque frenan, suspenden temporalmente o resisten a decisiones de gobierno, toda vez que se orientan sólo a ofrecer ciertos servicios sociales a sectores excluidos, de modo que tendrían entonces que incidir en la formación de tejido social, es decir, mostrándose como una nueva morfología de la sociedad civil capaz de lograr una densificación de lo social (Zermeño, 1996, 2005).

En el año 2009, el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) tenía registradas 307 organizaciones de la sociedad civil en el estado de Puebla. En 2011, el registro federal de las organizaciones de la sociedad civil daba cuenta de la existencia de 535 asociaciones registradas en enero de ese año. Como sucede a nivel

nacional, se observaba también una alta concentración de estas asociaciones en la capital del estado, en donde se encontraban 279, es decir, el 52% del total.

Es de destacar la gran dispersión del resto de OSC en el estado, pues sólo en 21 municipios existían tres y más asociaciones con CLUNI o inscritas en el registro federal de las OSC, y este número de municipios representaba el 9.67% del total de municipios en el estado de Puebla (217). En ese año, únicamente en trece municipios existían dos OSC con CLUNI (5.99%), en tanto que en 44 municipios había sólo una OSC con CLUNI, lo que representaba el 20.27% del total de los municipios.

Para octubre de 2013, el registro federal de las OSC tenía registradas un total de 828 asociaciones; sin embargo, se pudo detectar que no todas ellas estaban activas, lo cual evidencia su alta volatilidad pues alrededor del 10% había dejado de realizar actividades. Del número total de estas asociaciones, en el municipio de Puebla había 417, es decir, que ese número significaba que el 50.36% de estas asociaciones se encontraban concentradas en este municipio, capital del estado, en tanto que en los 216 municipios restantes había 411 asociaciones.

A pesar de esta alta concentración de OSC en el municipio de Puebla, si se considerara el total de su población de 1 539 828 habitantes y se dividiera entre el universo de OSC en el municipio, éstas tendrían que atender a 3 692 personas, lo cual deja ver que, a pesar de la importante concentración, el número de OSC es muy reducido aún en comparación con el de otros países, como se dejó dicho en líneas anteriores.

Con la intención de conocer las características de las OSC en el municipio de Puebla, dado que sobre este tema no existen antecedentes de investigación, se aplicó un cuestionario de tipo cerrado sobre una muestra representativa de 68 OSC del municipio de Puebla, de un universo de 314 asociaciones activas y beneficiarias de algún programa social según datos del registro federal de las OSC entre el 1 y el 4 de octubre de 2013. El cuestionario estuvo compuesto por 75 reactivos correspondientes a nueve temas-variables que se enlistan a continuación:

- a. Datos generales de los integrantes.
- b. Formas de financiamiento.
- c. Nivel de organización.
- d. Capacitación de los participantes.
- e. Gobierno y liderazgo internos.
- f. Cultura de participación.
- g. Formas de comunicación y de movilización externas.
- h. Formación de tejido social.
- i. Percepción de impacto.

De entre los principales resultados de esta encuesta aplicada entre el 20 de septiembre y el 14 de octubre de 2013, se presentan en los apartados que siguen los datos más relevantes sobre: 1) la integración y condición socioeconómica de los miembros de las OSC; 2) la situación de su capital político-cultural, y 3) las características de relación sociedad organizada/gobierno. El objetivo, como se planteó al inicio de este trabajo, consiste en visualizar cuál es el sentido de la relación que establecían con la población objetivo, así como con el gobierno local, con la intención de reflexionar sobre la naturaleza de esta nueva morfología de la organización social en México y el sentido de la relación entre la sociedad civil y el Estado a que están dando lugar.

### ***Integración y características socioeconómicas***

El tamaño de las OSC encuestadas no presentaba variaciones. Muchas contaban con muy pocos integrantes y sólo algunas con un muy elevado número; sin embargo, el número más común de integrantes fue de cinco, dato que permite concluir que en general el tamaño de estas OSC es pequeño. Es decir, por rango de integrantes una gran mayoría se encontraba en el de 1 a 20.

El número de años de existencia más repetido fue de dos. Este dato corrobora la alta volatilidad de este tipo de organizaciones, a pesar de que el promedio de años de existencia fue de 8.74 años. Estos datos indican que en general la vida de estas asociaciones no es larga y apenas logran sobrevivir un poco más de dos gestiones municipales de tres años, o un poco más de una gestión estatal.

En relación con su articulación con otras OSC para crear redes o formar parte de alguna asociación de segundo nivel, como una federación que potencie su capacidad de incidencia, la información vertida dio cuenta de que en su gran mayoría, el 77.9%, se trata de asociaciones que trabajan de manera aislada, y sólo el 21.1% manifestó pertenecer a alguna red o federación de OSC. Esta situación constituye una muy grave debilidad, pues plantea su aislamiento de procesos de organización más amplios que puedan traducirse en acciones de incidencia en la vida pública.

En las instancias de dirección de estas OSC existe una clara superioridad masculina, pues en ellas el 68% son hombres y el resto, mujeres (32%). Como se puede reconocer, en estas organizaciones se reproducen aún los roles de género observados en la sociedad amplia, porque sitúan a las mujeres en condición de subordinación a pesar de la contribución que puedan brindar en los distintos ámbitos de la vida social.

Por lo que respecta a la condición socioeconómica de los integrantes de estas OSC, se encontró que cerca de la mitad de los encuestados es empleado de la aso-



ciación, seguido en un poco más del 30%, que son profesionistas; un poco más del 10% son empleados de la iniciativa privada y, aunque con porcentajes muy reducidos, pero por arriba de quienes son empleados del gobierno (3%), se encuentran quienes son pensionados (4.5%). Esta información permite corroborar que estas asociaciones constituyen una fuente de empleo o pueden representar estrategias de sobrevivencia entre sectores excluidos de otro tipo de empleos.

El nivel de escolaridad manifestado por quienes fueron encuestados ratifica la tendencia analizada en diversos estudios en relación con la formación de élites entre quienes participan en la vida pública, pues se observa que son las clases medias y los sectores de la sociedad con mayores grados de educación formal quienes mayoritariamente tienen presencia en estas nuevas formas de organización social.

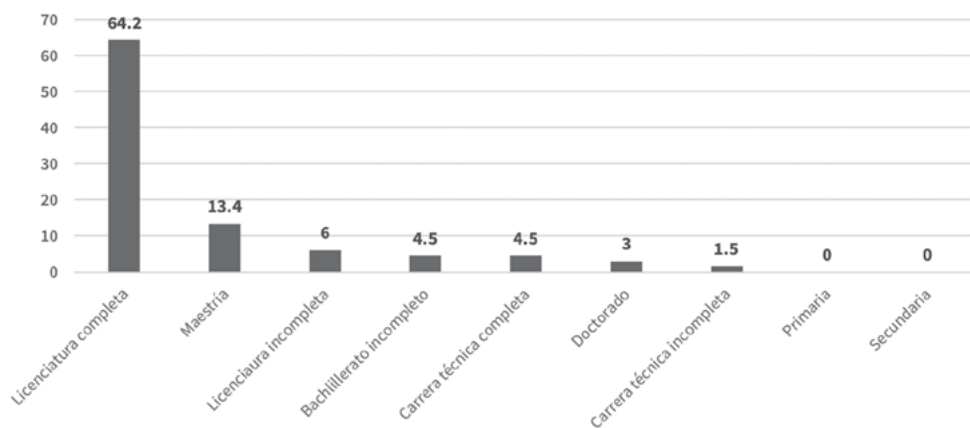
Como se puede observar en la gráfica 1, más de la mitad de quienes forman parte de estas asociaciones cuenta con una licenciatura completa, seguidos por quienes tienen maestría. Estos datos permiten verificar que los integrantes de estas OSC presentan un promedio de escolaridad muy por encima de la población general, que en México era de 8.6 grados, y en el estado de Puebla de 8, según el Censo de Población y Vivienda 2010. Estos datos corroboran la reflexión de Canto Chac (s.f.b) en relación con la formación de élites en estas formas de organización social; lo que cabe ahora es indagar si en ellas se verifica, como plantea Garretón (2001a), una acción orientada hacia la reconstrucción de la sociedad articulándose como élites democráticas de tipo profesional, tecnocrático, político o religioso con los sectores populares, al dar apoyo material y de tipo organizacional a los sectores pobres.

### ***Variable capital político-cultural***

Dentro de esta sección se describen las prácticas de organización interna y de comunicación con el exterior como expresiones de un tipo de capital que les permite mantenerse en el tiempo, así como establecer una presencia con la sociedad amplia.

#### **A. Práctica de cultura política al interior**

En un muy alto porcentaje (86.8%) de las OSC se pudo detectar la intención de organizar las labores mediante la división del trabajo; no obstante, es importante destacar que alrededor del 13% de estas OSC no realiza lo anterior, sino que “todos hacen de todo”. Esta forma de ordenar el trabajo presenta más o menos una correspondencia con la existencia de una estructura orgánica, pues el 91.2% de estas asociaciones dijo contar con ella, en tanto que el 8.8% afirmó que no.

**GRÁFICA 1.** Nivel de escolaridad. Porcentaje

**FUENTE:** Elaboración propia.

Otros mecanismos que permiten a las asociaciones mantenerse en el tiempo y hacerlo de la mejor manera, porque reconocen y usan herramientas que institucionalizan de manera formal su acción, es haber elaborado algunos documentos. Los datos obtenidos a través de la encuesta muestran que entre los instrumentos más usados por estas asociaciones se encuentra el organigrama, documento que muestra tan sólo la organización interna, lo que puede constatar que en realidad son más las asociaciones cuya actividad no se finca en una clara división del trabajo, porque los pocos integrantes que forman parte de ellas “hacen de todo”. A pesar de esta situación, se pudo observar el interés por la institucionalización de la vida interna, así como el conocimiento de este tipo de documentos, pues también entre los más usados está el reglamento interno. En una situación contraria se encuentra el empleo de un plan operativo anual, así como la existencia de un código de conducta, cuyo uso se encuentra ligeramente por abajo del 50%. Estos datos muestran, por un lado, que el trabajo de la mayoría de estas OSC se realiza a partir de actividades que no están planeadas ni siquiera para el lapso de un año y, por otro lado, que la vinculación que la sociedad en general hace de este tipo de organización social con la conducta ética, no se encuentra formalmente institucionalizada en su vida interna (Layton y Moreno, 2010).

Sobre la cultura de organización interna es rescatable el dato sobre el tiempo destinado a tomar decisiones, pues se pudo verificar la tensión en la que se

encuentran inmersas este tipo de organizaciones. Los porcentajes prácticamente iguales entre la respuesta “Tomar las decisiones en el menor tiempo posible” (51.5%) y “Dedicar todo el tiempo necesario a la discusión en pleno” (47.1%) plantean la disyuntiva a la que se enfrentan: ser eficientes o ser democráticas. Tal elección no es menor, sino todo lo contrario, porque muestra que la lógica de la racionalidad instrumental permea todos los ámbitos, incluido el de la organización social, trastocando la lógica de la democracia, que es un proceso que requiere de “otro tiempo” para aprenderse y ejercerse.

## **B. Formas de comunicación con el exterior**

Entre este tipo de organizaciones existe un muy importante uso de los nuevos medios de comunicación. Cabe destacar que el medio más utilizado es la página electrónica propia, que las coloca en la vanguardia de los medios de comunicación, seguido del uso del tríptico. Los volantes, medio que tradicionalmente se ha usado en la organización social, han pasado a ocupar el tercer lugar. Los anuncios pagados también son usados, a pesar de su precio, en tanto otras estrategias ligadas a la organización social más contestataria, como las pintas en las paredes, prácticamente no se emplean. Esto permite constatar que el capital cultural que poseen estas asociaciones es distinto al que poseía la organización social de tiempo atrás.

El reto para estas OSC consiste en transformar este nuevo repertorio de medios de comunicación en mecanismos que les permitan hacerse visibles, así como articular a estos sectores sociales con instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos, económicas, religiosas y políticas, convirtiéndose ellas, en primer lugar, en líderes de opinión pública (Garretón, 2001a).

## ***Variable relaciones sociedad organizada/gobiernos***

En este apartado se describe la manera en la que se organizan las OSC, así como su impacto en el espacio público.

### **A. Antecedentes de participación**

Más de la mitad de las personas que forman parte de estas OSC, el 58.8%, han tenido experiencia en alguna forma de organización, mientras que el 41.2% no. La experiencia previa de organización es muy pobre, destacando la organización de defensa de intereses gremiales o de ideología política; el porcentaje de las respuestas de la variable “Otra forma de organización” es muy alto, lo que da cuenta de la

experiencia de otras OSC, como se pudo constatar al identificarlas a través de las respuestas particulares que proporcionaron en esta opción. Con este último dato se puede constatar que la vida de este tipo de organización social es muy corta y que, frente a su extinción o a la salida de quienes participan en ellas, se busca crear una nueva asociación del mismo tipo.

## **B. Formas de relación con el gobierno**

Las relaciones que estas OSC desarrollan con el gobierno son principalmente de naturaleza pasiva, como se puede observar en la gráfica 2.

Si se suman las dos opciones con mayor porcentaje, se puede corroborar que más del 50% de estas OSC establecen una relación pasiva con el gobierno, y que sólo una tercera parte de ellas muestran una actitud activa haciendo o proponiendo soluciones. También destaca que una de cada diez no se relacionan con el gobierno, lo que plantea que no buscan este tipo de contacto, es decir, que en el horizonte de incidencia en el ámbito público de estas OSC no se contempla el contacto con el gobierno.

## **C. Formas de relación con población objetivo**

La manera en la que estas OSC establecen relación con la población objeto de su actividad destaca por reproducir una actitud que no busca incentivar la acción de sus beneficiarios.

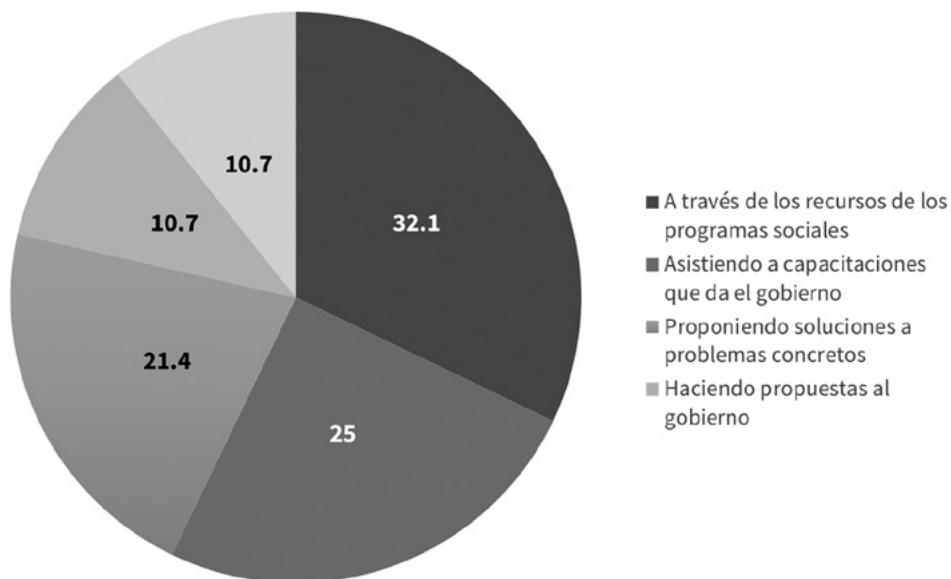
En la gráfica 3 se observa que los mecanismos más usados implican la recepción pasiva de la población objetivo, como son los talleres y las pláticas, mientras que las acciones tendientes a motivar una actitud activa son las menos usadas. En contra de lo que se supondría, estas OSC no encauzan su acción de manera contundente hacia la creación de relaciones sociales más participativas entre los sectores sociales que atienden.

En estas OSC está ausente una acción orientada a la reconstrucción de lo social (Canto, s.f.a) o hacia su densificación (Zermeño, 1996), sino, como lo observara este último autor, pareciera que se inscriben más en la tendencia a la pulverización de la organización social.

## **D. Percepción de impacto**

Entre estas OSC existe una percepción mayoritaria de que su impacto en los problemas objetivo que abordan es exitoso (58%), aunque alrededor de una tercera parte de ellas (33.8 %) considera que este impacto es regular, y el 7.4% piensa que es muy bajo. Sin embargo, cuando se preguntó sobre su impacto en las decisio-

**GRÁFICA 2.** De las siguientes opciones, ¿me podría decir cómo se relacionan con el gobierno?

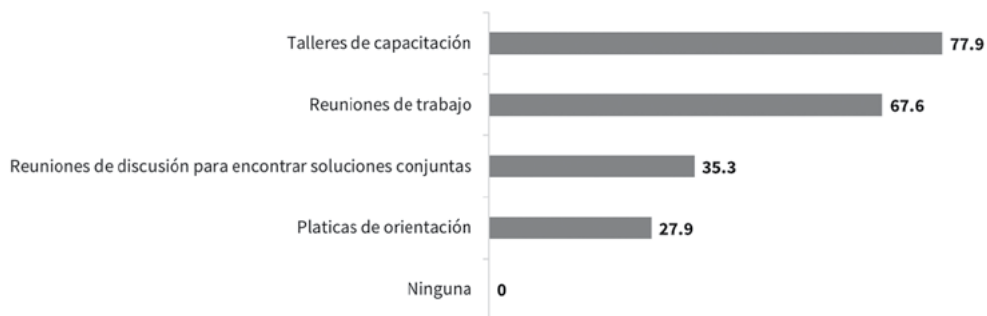


**FUENTE:** Elaboración propia.

nes del gobierno, la percepción se invierte, pues el 44.1% considera que es nulo, el 26.5% muy bajo, el 17.6% regular, y sólo el 11.8% considera que es muy alto.

En relación con su injerencia en las decisiones del gobierno, cerca del 50% considera que es nulo. Si a este porcentaje se suma el de quienes piensan que su impacto es muy bajo, se observa que alrededor de tres cuartas partes no se perciben incluidas en estas decisiones, frente a una de cada diez que estima que su impacto es muy alto.

Los datos anteriormente expuestos constatan la conciencia que existe entre estas OSC en relación con su ausencia o falta de incidencia en las decisiones públicas, aunque plantean también una actitud pasiva o reactiva que no abona a la construcción de una agenda social, sino sujeta a la agenda impuesta por el gobierno a través de las características de los distintos programas sociales de los que son beneficiarias.

**GRÁFICA 3.** Tipo de relación con la población objetivo. Porcentaje

**FUENTE:** Elaboración propia.

La descripción de las características de estas OSC sobre su capital organizacional, su cultura política interna y la manera en la que se relacionan con los sectores sociales a los que atienden, así como con la sociedad amplia y el gobierno, muestra las fortalezas, pero también las debilidades de este tipo de asociaciones, que son expresión de tensiones propias de la sociedad y dan lugar a tensiones particulares en el desarrollo de su acción, como la racionalidad instrumental vs los aprendizajes o competencias ciudadanos, la existencia formal de la participación ciudadana vs el “modo de gobierno” autoritario, y la lucha por la democratización de la vida pública vs la precariedad de la formación de tejido social.

Los datos que arroja la descripción de la condición socioeconómica de quienes participan en estas OSC, así como las características de las variables capital político y capital cultural, y la relación entre la sociedad y el gobierno, nos llevan a reflexionar sobre su precaria constitución como “sujeto social”.

## Reflexiones finales

Entre las movilizaciones sociales que han tenido lugar durante los gobiernos de Mario Marín y Moreno Valle se pueden observar acciones de ONG como las que plantea Garretón (Ojeda, 2005), en relación con la articulación de élites democráticas de tipo profesional, tecnocrático o político que han logrado acompañar denuncias, protestas y demandas de sectores populares, como en el caso de la organización social gestada en la Sierra Norte de Puebla, que logró detener temporalmente

la entrada de empresas mineras mediante amparos; han logrado también dar visibilidad a estos problemas mediante la denuncia e incidiendo en la formación de opinión pública, como en la situación de la defensa del patrimonio histórico de la ciudad de Puebla o en los casos de feminicidio. Como se ha descrito, el modo autoritario de los últimos dos gobiernos estatales comentados no permite observar de manera contundente los procesos de incidencia de las OSC en las decisiones de política pública, lo que propició en su lugar acciones de resistencia frente al despojo, la exclusión y la impunidad, que sí se manifiestan de manera muy clara.

No obstante, entre estas experiencias de organización social generalizadas tanto en el estado, como en el municipio de Puebla, ha quedado de manifiesto la articulación de antiguas formas de organización social —comunitarias y gremiales— con nuevas formas —ONG, OSC— y ha sido claro que, de la conjunción de repertorios de movilización que han discurrido, entre la confrontación y la negociación se ha podido, en algunos casos, la resistencia al agravio, lo cual podría dar cuenta de una forma de incidencia en el modo de gobierno a partir de revivir, fortalecer o generar entre quienes participan una percepción de un agravio que no se puede tolerar, esto es, un rechazo a una cultura de ejercicio del poder vertical y no apegada a derecho —autoritaria—. Este tipo de incidencia a partir de la resistencia se ha verificado como resultado de la articulación entre OSC, ONG y movilización social de coyuntura, junto con la organización social comunitaria y gremial, lo que ha significado la constitución de fuerzas sociales locales que dan muestra de su potencialidad como actores-sujetos.

Como es bien sabido, muchas de estas luchas inician de manera pacífica; a pesar de ello, la falta de disposición política y la ausencia de instituciones que permitan la efectiva participación provoca que estos movimientos no estén totalmente alejados del uso de la violencia. La lucha, por lo tanto, se libra en un proceso de ejercicio/confrontación de ciudadanía, dado que estos movimientos expresan formas de resistencia y de lucha indirecta contra el Estado y el derecho.

Por otro lado, los movimientos sociales, con minúscula como plantea Garretón (2001b), que han tenido lugar en el estado de Puebla mantienen la presión sobre demandas que no se realizan plenamente o pueden ser cooptadas; en este sentido, su importancia radica en seguir siendo mecanismos de participación y de incidencia porque, como Pilar Calveiro plantea, se puede decir que estos movimientos: “Mantienen un pie dentro de lo institucional y, a la vez, recurren a la violencia, siempre prohibida para obligar a una inclusión que se les niega, [pero dejando] abierta la puerta de un posible diálogo y una negociación imprescindible” (Calveiro, 2008: 43).

Tal característica hace de estos movimientos sociales fenómenos no fáciles de comprender a cabalidad en su potencialidad transformadora, cuando sólo se los observa como expresión de la diversidad de identidades o de la violencia, sin reconocer que pueden hacer crecer el ámbito de lo público al tratar de contener la centralización del poder público, porque sus estrategias de lucha dan cuenta de formas de expresión de sectores sociales que cuestionan los diversos mecanismos de ejercicio de la hegemonía mediante los cuales se realiza la dominación y la explotación.

De esta manera, los movimientos sociales en esta entidad, antes que cumplir con la necesidad de luchar contra la rutina o el encapsulamiento que la institucionalización formal de la participación produce, dado que ni siquiera existe una ley de participación ciudadana en la entidad, siguen evidenciando fundamentalmente el autoritarismo de los gobiernos locales, que no deja más opción que dar lugar a la “política de la calle”, la manifestación pública, las marchas, la organización comunitaria, etcétera, antes que a la participación ciudadana mediante canales formales.

Frente a estas experiencias de organización, el estudio realizado a través de la encuesta sobre OSC inscritas en el registro federal en el municipio de Puebla muestra algunas de las grandes debilidades de formas de organización: pequeñas, aisladas, reactivas y pasivas, a pesar de jugar un importante papel al proveer de servicios sociales a sectores excluidos, pero entre los que reproducen relaciones pasivas, en lugar de convertirse en mecanismos de redensificación de lo social. Entre estas OSC, la incidencia o la capacidad de influir en el gobierno, así como se entendía en sus primeras definiciones, está apenas presente en una tercera parte de estas asociaciones. Prácticamente en el resto no existe capacidad de incidencia, pues su relación con el gobierno es pasiva y se circunscribe a la recepción y ejecución de programas sociales.

Entre estas asociaciones se observa más una condición de actores colectivos, que de sujetos que comprenden su situación pero no han logrado modificarla, por lo que se puede verificar entre ellas una falta de potencialidad para transitar hacia la condición de actor-sujeto.

Una fortaleza de este tipo de asociaciones la constituye el perfil de quienes en ellas participan, pues se trata de integrantes con altos grados de educación formal; no obstante, la organización interna de estas OSC adolece fuertemente de procesos de planeación estratégica y operativa, situación que se evidencia por la falta de planes operativos anuales, instrumentos mínimos e indispensables para mantener una acción con objetivos y metas bien establecidas que les permitan sostener su actividad a lo largo del tiempo y con ello asegurar el desarrollo de capacidades de incidencia.



La trascendencia de las OSC o la condición necesaria para su desarrollo como sujeto social de transformación no sólo está relacionada con la capacidad de su “dimensión administrativa o interna”; además, deben mantener una constante atención sobre la “dimensión de relaciones e impacto” en un contexto, que es producto de lograr producir una cultura cívica o ciudadana que, en este caso, oscila entre la negociación y la colaboración, y la confrontación; por tanto, sólo se podrá construir a partir de la necesaria articulación en un movimiento social llamado a luchar contra la exclusión social o por el desarrollo social, así como contra las formas de dominación que mediatizan la participación, a través de un proyecto histórico del que los partidos políticos están llamados a formar parte también. No obstante, esta articulación tendría que permitir a las OSC mantener una acción orientada hacia la institucionalización en la que prime la búsqueda de eficiencia, es decir, fincada en la racionalidad instrumental necesaria para su efectividad; lo mismo que a articular su acción con una lucha de mayor alcance y más prolongada en el tiempo o fincada en una racionalidad política.

Se observa entonces que la trascendencia de estas OSC pasa por la recuperación de la importancia del movimiento social en el proceso de construcción de “sujetos sociales”, lo que se debe analizar desde la perspectiva del doble papel que juegan reivindicando la necesidad de la política de la calle o la lucha de sectores sociales empobrecidos y despojados de sus medios de subsistencia, como el empleo o los recursos naturales, que se han hecho presentes en México y en otras latitudes del mundo, incluidas las sociedades centrales, haciendo que la calle haya vuelto a ser el último espacio de la política, el lugar para hacer cambiar o para reivindicar políticas; pero, también, sirviendo como mecanismo para sostener la demanda de la participación contra el anquilosamiento de su institucionalización formal.

La pregunta que se irá respondiendo sobre las nuevas formas de organización social es si la articulación de viejas formas de organización sociales, gremiales y comunitarias, reactivadas frente a luchas de coyunturas, con nuevas formas de organización como las OSC, en movimientos sociales como los descritos para el caso de los llamados “proyectos de muerte” o los feminicidios en Puebla, son la manera en la que se estará dando lugar a un movimiento social histórico cuya particularidad resida en la diversidad de la morfología de la organización social que se inserta en la búsqueda de la democratización de la vida pública y lucha contra la exclusión social, a través de un repertorio de acciones que van desde la confrontación, pasando por la resistencia, hasta la negociación en una escala de diversos grados de incidencia en lo público o en la relación sociedad civil/gobierno, pero también en una relación sociedad civil/Estado que pueda responder a la necesidad de una democracia política y social efectiva.

## Referencias

- Ablanedo, I.A. (2009). *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana*. Washington D.C.: USAID.
- Bombarolo, F., L. Pérez y A. Stein (1992). *El rol de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires: FICONG.
- Bresser, L. y N. Cunill (1998). “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”. En Bresser, L. y N. Cunill N. (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD, Paidós, pp. 25-56.
- Calveiro, P. (2008). “Acerca de la difícil relación entre violencia y resistencia”. En M. López, N. Íñigo y P. Calveiro (eds.), *Luchas contrahegemónicas y cambios recientes en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 23-46. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/libros/grupos/lopezma/03calve.pdf>.
- Canto Chac, M. (s.f.a). “Desarrollo social: descentralización y participación”. En *Sociologicus*. Disponible en: <http://www.sociologicus.com/tusarticulos/desarrollosocial.htm>.
- Canto Chac, M. (s.f.b) “Los retos de institucionalizar la participación ciudadana”. S.p.i. Disponible en: [http://forosfyd.conago.org.mx/Zacatecas/Documentos/I\\_4\\_Institucionalizacion-de-los-espacios-de-participacion-ciudadana.doc](http://forosfyd.conago.org.mx/Zacatecas/Documentos/I_4_Institucionalizacion-de-los-espacios-de-participacion-ciudadana.doc)
- Canto Chac, M. (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. En *Política y Cultura*, núm. 30, pp. 9-37.
- Canto, R. (2012). “Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política”. En *Gestión y Política Pública*, vol. 21, núm. 2, pp. 333-374.
- Castillo, J., E. Patiño, y P. González (1986). *Los movimientos sociales en Puebla*. Puebla, México: Departamento de Investigaciones Arquitectónicas y Urbanísticas, Instituto de Ciencias de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Castillo, J., E. Patiño, y S. Zermeño (2001). *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Red de Investigación Urbana.
- Castillo, J., E. Patiño, H. Sotelo y S. Cortés (1986). *Los movimientos sociales en Puebla. T. 1 Empresarial, universitario, campesino*. Departamento de Investigaciones Arquitectónicas y Urbanísticas, Instituto de Ciencias de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Cohen, J. y A. Arato (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: FCE.
- CONEVAL (s.f.). “Puebla 2010-2012. Principales resultados”. México. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/InformesPublicaciones/Documents/folletos\\_pobrezayrezagoso-cial/puebla\\_pob\\_rez\\_soc.pdf](http://www.coneval.gob.mx/InformesPublicaciones/Documents/folletos_pobrezayrezagoso-cial/puebla_pob_rez_soc.pdf)
- Darcy de Oliveira, M. y T. Rajesh (coords.) (1994). *Ciudadanos: en construcción de la sociedad civil mundial*. Washington, D.C.: CIVICUS.

- Garretón, M.A. (1996). "Movimientos sociales y procesos de democratización. Un marco analítico". En *Excerpta*, núm. 2. Disponible en: [http://www.insumisos.com/httpdocs/articulos/Movimientos\\_sociales\\_y\\_democratizacion.pdf](http://www.insumisos.com/httpdocs/articulos/Movimientos_sociales_y_democratizacion.pdf)
- Garretón, M.A. (2001a). *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales, núm. 56.
- Garretón, M.A. (2001b). "Democratización política pendiente y transformaciones sociales. Las consecuencias para la acción colectiva y la cultura política". En J. Labastida y A. Camu (coords.), *Globalización, identidad y democracia. México y América Latina*. México: Siglo XXI, pp. 59-68.
- Garretón, M.A. (2002). "La transformación de la acción colectiva en América Latina". En *Revista de la CEPAL*, núm. 76. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10797/076007024\\_es.pdf;sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10797/076007024_es.pdf;sequence=1)
- González, P. (1990). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: Era.
- Hernández, A. (2009). "Las relaciones de la sociedad civil y los gobiernos: en busca de una topografía". En *Congreso Sociedad Civil en Canadá y México*. México: BUAP.
- Hernández, N. (2007). *Participación e incidencia social en las políticas públicas educativas: el caso colombiano*. Buenos Aires: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas. Disponible en: [http://www.oei.es/reformaseducativas/participacion\\_incidencia\\_sociedad\\_civil\\_politicas\\_educativas\\_colombia.pdf](http://www.oei.es/reformaseducativas/participacion_incidencia_sociedad_civil_politicas_educativas_colombia.pdf)
- INDESOL (2016). *Registro federal de las organizaciones de la sociedad civil*. México. Disponible en: <http://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/registro-federal-de-las-osc?idiom=es>
- Layton, M. (2011). "Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada". En *Este País*, 9 de diciembre, núm. 247. Disponible en: <http://estepais.com/site/?p=35835>.
- Layton, M. y A. Moreno (2010). *Filantropía y sociedad civil en México, análisis de la ENAFI 2005-2008*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Medellín, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Chile: CEPAL. Disponible en: <http://bit.ly/2Esxtjo>
- Montagut, T. (2000). *Política social: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Ojeda, A. (2015). "M.A. Garretón: La situación de la política es también culpa de la ciudadanía que no convoca". En *Radio Uchile*, 21 de febrero. Disponible en: <http://radio.uchile.cl/2015/02/21/manuel-antonio-garreton-la-situacion-de-la-politica-es-tambien-culpa-de-la-ciudadania-que-no-convoca>
- Páez, S. (2015). "Feminicidios no llaman la atención de mujeres de la política: MAS". En *e-consulta.com*, 11 de noviembre. Disponible en: <http://www.e-consulta.com/nota/2015-11-11/sociedad/feminicidios-no-llaman-atencion-de-mujeres-de-la-politica-mas>

- Patiño, E. (2005). "Pobreza, movimiento social y mujer". En *Ciencias Sociais Unisinos*, vol. 41, núm. 3, pp. 183-189. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/938/93841306.pdf>
- Patiño, E. y J. Castillo (2001a). *Cultura y territorio identidades y modos de vida: 2º Congreso de RNIU: Investigación Urbana y Regional Balance y Perspectivas*. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla-Programa Editorial de la Red de Investigaciones Urbanas.
- Patiño, E. y J. Castillo (2001b) *Trabajo y Migración: 2 Congreso RNIU: investigación urbana y regional balance y perspectivas*. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla: Programa Editorial de la Red de Investigaciones Urbana.
- Salamon, L., H. Anheier, R. List, S. Toepler y S.W. Sokolowski (2001). *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*. Madrid: Fundación BBVA.
- Secretaría de Gobernación (1994). *Directorio de organizaciones civiles*. México.
- Tapia, M., B. Campillo, S. Cruickshank y G. Morales (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. México: Alternativas y Capacidades, A.C.
- Thompson, A. (1997). *¿Qué es el tercer sector en Argentina? Dimensiones, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro*. Buenos Aires: Centro de Estudios del Estado y la Sociedad.
- Vilas, C. (1994). "Entre el Estado y la globalización: La soberanía de la sociedad civil". *Sociológica*, vol. 9, núm. 25, pp. 3-16.
- Zarco, C. (s.f.). *El tercer sector en México*. México: Universidad Iberoamericana.
- Zermeño, S. (1996). *La sociedad derrotada: el desorden mexicano a fin de siglo*. México: Siglo XXI.
- Zermeño, S. (2005). *La desmodernidad mexicana y las alternativas a la violencia y a la exclusión en nuestros días*. México: Océano.

# Procesos políticos y sociedad civil en Tlaxcala. 2000-2014

[ ANGÉLICA CAZARÍN MARTÍNEZ ]

## Introducción

**E**l proceso de transición en el que se encuentra inmerso México ha sido determinante en la redefinición del papel que desempeña la sociedad civil en la búsqueda de construir una ciudadanía que trascienda el momento electoral; una ciudadanía que participe cada vez más activamente para incidir en la toma de decisiones de política pública a nivel local y nacional. Si bien los partidos políticos son en un contexto democrático los actores que representan el interés ciudadano, su desempeño en los últimos años no ha sido el más acertado, por el contrario, se han transformado en entes disfuncionales que privilegian los intereses de grupos, élites y, en el peor de los casos, personales, más allá de sus propósitos fundamentales que se centran en representar el interés ciudadano en la búsqueda del bien común.

En este contexto, se reconoce que las organizaciones ciudadanas han adquirido relevancia en la consolidación de instituciones y en la resolución de problemas públicos, en la medida en que su activismo y aportes afianzan y legitiman la implementación de políticas públicas con una visión más plural e integral; sin embargo, la clase política mexicana no asume aún por completo dicha práctica y pareciera que la inclusión social es sólo parte de un discurso legitimador que no termina por traducirse en un elemento natural del proceso democrático.

En el presente artículo se aborda el caso específico del papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Tlaxcala y su interacción en los procesos políticos locales; para ello, en el trabajo se hace uso de una metodología de carácter documental, documentando y asociando información de fuentes gubernamentales

con el contexto propio de los procesos políticos locales, en algunos casos con el monitoreo de medios de información locales como referencia.

El trabajo presenta en un primer apartado la importancia de las OSC en función de la construcción de ciudadanía en el contexto de la democracia mexicana. En un segundo apartado se contextualiza la ubicación socioeconómica del estado de Tlaxcala, para dar entrada a un tercer apartado en el que se tratan en específico los procesos políticos locales a partir de los cuales se reconfigura la distribución del poder en la entidad, donde destacan actores que hicieron de Tlaxcala un estado con altos niveles de competitividad y transfuguismo político, lo que ha resultado en alternancias tanto con el PRD, el PAN y el PRI, que han encabezado en distintos momentos el gobierno estatal desde 1998. En el cuarto apartado se aborda el papel de las OSC en torno a los procesos políticos locales, para lo cual se efectuó un rastreo de los registros de las mismas, destacando en algunos casos la interacción con el gobierno del estado; por último, se agrega un apartado de conclusiones.

## **La importancia de las OSC en función de la construcción de ciudadanía**

Las dinámicas transformaciones político-sociales por las que atraviesan nuestras sociedades en los últimos tiempos nos obligan a replantearnos, por un lado, el concepto de ciudadanía en el contexto de un sistema político democrático, y, a su vez, la importancia de reconocer la ampliación de los derechos ciudadanos más allá del ámbito electoral, fenómeno que sin duda ocurre tanto en sistemas políticos democráticos consolidados, como en aquellos que están en plena transición.

En este contexto, el papel y el activismo de las OSC revisten una particular importancia en la medida en que contribuyen a consolidar el concepto mismo de ciudadanía. Si bien ahora resulta muy común el uso del término “sociedad civil” en el contexto de un discurso legitimador, en la práctica el papel y la participación de los individuos organizados coadyuva e incide de manera muy importante en la reflexión y transformación del espacio público. Son los ciudadanos activos los: “arquitectos de las nuevas democracias, a las que dan forma y vida, no sólo como sujetos de derechos, sino que se apropian de esos derechos y los ejercen a la vez que asumen sus responsabilidades ante su comunidad” (Olvera, 2008: 7).

Desde hace poco más de tres décadas, la crisis del estado de bienestar provocó una serie de incumplimientos de carácter social que, dada la incapacidad del Estado por atenderlos, generó un activismo ciudadano que, organizado, ha logrado de manera paulatina pero constante incidir en la toma de decisiones relativas

al respeto a sus derechos; desde entonces, en América Latina, y en México, desde luego, tanto el discurso como el activismo han cobrado una particular importancia. En este contexto, lo que Samuel Huntington (1991) denominó como la “tercera ola de la democracia” toma su base justamente del reconocimiento de la ciudadanía como el piso esencial a partir del cual la relación entre Estado y ciudadano emprende un curso transformador y legítimo que se consolida cada vez más con el paso del tiempo.

La concepción minimalista de la democracia de autores como Weber (2012) y Schumpeter (1942) nos remite a un concepto acotado de la ciudadanía, en el que son los derechos políticos los que le dan sentido; sin embargo, la realidad ha evidenciado que el concepto trasciende el tema político y abarca otras dimensiones de la vida de los individuos en una sociedad democrática.

En este contexto, Guillermo O’Donnell (2003) propone reconocer a la ciudadanía como un concepto integral que reconozca no sólo los derechos políticos, sino también los civiles y sociales, en función de efectivamente garantizar una convivencia social armoniosa y democrática.

[...] los derechos políticos de la democracia [...] deberían ser usados para conquistar otros derechos. Eso fue lo que los movimientos feministas y de otras minorías han hecho en el Noroeste: usar los derechos políticos como base para luchar por derechos civiles y sociales. Esta estrategia no ha sido en absoluto lineal [...] Más bien, ha consistido en un largo movimiento de idas y vueltas, desde y hacia los derechos políticos, los sociales y civiles. Esta es una dialéctica de empowerment en una esfera de derechos empujando conquistas en otras (O’Donnell, 2003, citado en Olvera, 2008).

Con base en lo anterior, es entonces posible dimensionar la importancia del activismo ciudadano a través de las OSC, en la medida en que su intervención apunta a la resolución de problemas específicos y, con ello, a la consolidación de las instituciones y al replanteamiento de políticas públicas desde un enfoque incluyente y plural; sin embargo, el trayecto no ha sido fácil, pues es precisamente la clase política la que se resiste a dejar de lado viejas prácticas autoritarias en el proceso de toma de decisiones de política pública; es en este escenario donde las OSC se han visto obligadas e interesadas en establecer nuevas reglas que modifiquen sustancialmente su vínculo con el Estado. Es así como el reconocimiento y protagonismo público de las OSC es fundamental en la medida en que se dimensiona su función grupal y social, así como el impacto de sus acciones y resultados en el espacio público.

En la década de los sesenta, la ONU convocó a algunas organizaciones sociales para presenciar sus asambleas. Fue en ese contexto en el que por primera ocasión se utilizó la expresión “organizaciones no gubernamentales (ONG)”, expresión que se asignó a las organizaciones convocadas, lo que sería el antecedente de lo que hoy conocemos como OSC. En ese momento se planteó, además, que las organizaciones no deberían tener fines de lucro. En el caso de México, la mayor participación de las OSC se observó en los años setenta, en el contexto de importantes movimientos sociales que incentivaron aún más a la sociedad que, agrupada y organizada, buscaba incidir y protestar ante hechos tan violentos como los ocurridos durante el movimiento estudiantil de 1968, por mencionar alguno. En aquel entonces, el sistema político mexicano, basado en un modelo presidencialista, de partido hegemónico y dominante por más de setenta años y encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), iniciaba un proceso de desgaste que, de forma acumulada, generó el surgimiento de partidos políticos de oposición, algunos de los cuales operaban incluso en forma clandestina. Lo anterior después derivaría en un proceso de transición política que, aún inacabada, dio oportunidad en el año 2000 a que en nuestro país se experimentara por primera vez la alternancia política en la Presidencia de la República con el entonces candidato del PAN Vicente Fox.

Fue específicamente en 1995 cuando se llevó a cabo el Primer Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas en la Ciudad de México. A dicho evento asistieron 568 organizaciones civiles ocupadas en diversas temáticas como: derechos humanos, observación electoral, atención a personas discapacitadas, apoyo a homosexuales, lesbianas, prostitutas y enfermos de sida, organizaciones promotoras del desarrollo rural, indígena o de atención a personas mayores, jóvenes y niños, organizaciones de asuntos ecológicos y sindicales entre otras. Hasta ese año, en México había registradas por instancias gubernamentales 5076 organizaciones de la sociedad civil. En ese contexto la afirmación de Alberto J. Olvera es pertinente, pues confirma que:

Las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a la construcción de una vida pública auténticamente democrática [...]: en primer lugar, la sociedad civil ayuda a crear, estabilizar y expandir el Estado de derecho. Segundo, una sociedad civil vibrante forma los diferentes espacios públicos a través de los cuales los actores sociales se comunican entre sí y con los actores políticos. Tercero, la sociedad civil desarrolla una densa red de asociaciones, fortaleciendo así el tejido social. Por último, la sociedad civil ayuda a construir y generalizar una cultura de tolerancia y respeto mutuo (Olvera, 2004, citado en *Definición para una agenda...*, 2007: 403).



En el contexto actual de observancia internacional, para todos los gobiernos es conveniente fortalecer la participación de la sociedad civil organizada, pues es a través de ella como pueden legitimar sus acciones e incluso presentar propuestas innovadoras en la búsqueda de mejorar la gestión pública, haciendo eficiente, al mismo tiempo, el uso de los recursos públicos; sin embargo, todavía existe cierta renuencia a la completa transparencia e involucramiento ciudadano en los asuntos de interés público, y pese a que en una democracia que se digne de serlo, la deliberación, el debate, la pluralidad y la confrontación constructiva enriquecen las bases de la misma, todavía persisten prácticas y mecanismos que la inhiben o, en el peor de los casos, la cooptan por completo, como ocurre con el “clientelismo político”.

Desde el enfoque de Javier Auyero (2004), el “clientelismo político” ha sido usado para explicar en diversas ocasiones las limitaciones de nuestras frágiles democracias; pues en la medida en que problemas estructurales como la desigualdad social, la pobreza y el desempleo permitan el surgimiento de líderes autoritarios, conservadores o populistas, el clientelismo se ofrecerá como una forma eficaz y eficiente de control político, dado que las clases vulnerables encuentran en ello el mecanismo que les permite resolver la subsistencia diaria, transformándola incluso en un patrón de comportamiento casi siempre corrupto.

En México existen más de 35 000 OSC registradas en el *Directorio nacional de organizaciones sociales* de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, es bien sabido que en comparación con otros países el número de OSC en México es drásticamente menor; por ejemplo, en relación con países como Brasil, con cerca de 200 000, o Estados Unidos con más de un millón de OSC registradas. Por el contrario, es mayor el número de OSC en nuestro país que el de las registradas en países como Chile. Asimismo, y según el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* (2014), el porcentaje de membresía también varía según el tipo de actividad de la OSC (ver cuadro 1).

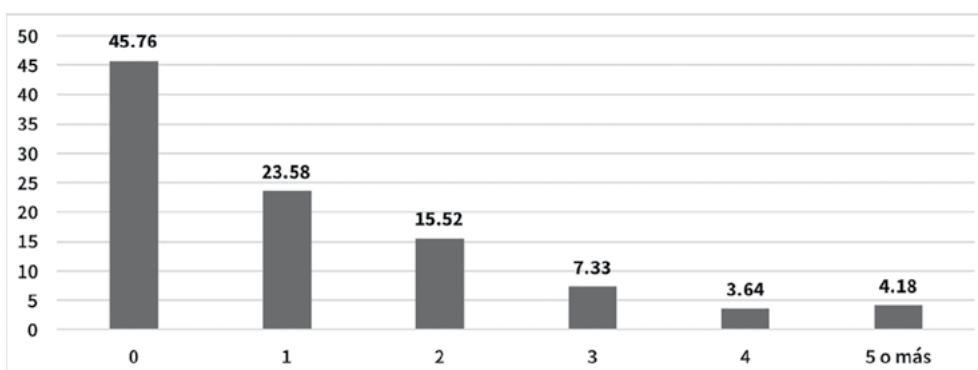
En dicho informe se destaca que la membresía en grupos y asociaciones es uno de los elementos más importantes de la vida comunitaria. En la investigación se indagó si los encuestados eran miembros activos, si habían permanecido o si nunca habían participado; en el caso mexicano y según los datos reportados en el informe, el 46% de los mexicanos encuestados afirmaron, nunca haber tenido una experiencia de membresía, lo cual muestra la debilidad de la vida comunitaria en el país (ver gráfica 1).

De igual forma, el porcentaje de membresía de los mexicanos en organizaciones es variante según el tipo de organización ver cuadro 2.

**CUADRO 1.** Porcentaje de la población que pertenece a distintas organizaciones

	MÉXICO	ESTADOS UNIDOS	BRASIL	CHILE
Sindicato	8.6	7.7	8.9	3.6
Asociación profesional	5.4	12.1	8.8	3.1
Partido político	7.7	16.3	5.3	1.5
Asociación religiosa	12.4	37.9	50.5	23.0
Asociación deportiva	8.9	15.4	12.9	13.2
Asociación cultural	5.5	15.1	10.0	10.3
Asociación de padres de familia	9.3	s.d.	s.d.	s.d.
Asociación de beneficencia	5.0	15.2	14.0	7.8
Organización ambiental	3.9	6.1	3.6	1.6
Organización vecinal	4.8	s.d.	s.d.	s.d.

**FUENTE:** World Value Survey (2005-2008). Encuesta Mundial de Valores. [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org) en Membresía en Organizaciones Sociales del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* (2014). México: IFE, El Colegio de México, s.d.

**GRÁFICA 1.** Porcentaje de personas que son miembros activos o han pertenecido a cierto número de agrupaciones

**FUENTE:** Elaboración propia con base en la *Encuesta nacional sobre calidad de la ciudadanía*, (2013), México: IFE. En *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* (2014), México: IFE, El Colegio de México.

**CUADRO 2.** Porcentaje de membresía de mexicanos en organizaciones de la sociedad civil

AGRUPACIÓN	MIEMBRO ACTIVO	PERTENECÍA ANTES	ACTIVO / PERTENECÍA ANTES	NUNCA HA PERTENECIDO
Organización religiosa	10.81	10.09	20.90	78.32
Asociación de padres de familia	6.19	12.66	18.85	80.37
Organización deportiva	5.47	9.34	14.81	84.34
Partido Político	3.38	8.59	11.97	87.14
Sindicato	3.65	7.79	11.44	88.26
Grupo estudiantil	2.44	7.79	10.23	89.24
Organización cultural	2.76	5.39	8.15	90.98
Organización vecinal o de condominios	3.12	3.82	6.94	92.16
Asociación de voluntariado o beneficencia	2.01	3.37	5.38	93.60
Asociación profesional	1.50	2.74	4.24	95.01
Organización ambientalista	1.21	2.16	3.37	95.76
Organización de protección de derechos humanos	1.08	2.14	3.22	95.77

**FUENTE:** Elaboración propia con base en la *Encuesta nacional sobre calidad de la ciudadanía* (2013), México: IFE. En *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* (2014), México: IFE, El Colegio de México.

En este orden de ideas, es importante destacar que el Estado mexicano cuenta con un sistema jurídico y fiscal que se ofrece como un mecanismo a través del cual se beneficia a estas organizaciones, es decir, todos aquellos apoyos que reciban en forma de donativos y subsidios no serán gravados con el impuesto sobre la renta y en algunos casos pueden ser incluso deducibles de impuesto para los donantes. Adicionalmente, algunos gobiernos estatales han establecido reglas especiales para que dichas organizaciones puedan también gozar de otros subsidios fiscales, por ejemplo en el pago del impuesto predial, agua, impuestos sobre nómina e impuestos de traslación de dominio. En algún sentido, todos estos beneficios coadyuvan al reconocimiento por parte del Estado del trabajo que a favor de la sociedad realizan dichas organizaciones; sin embargo, en algunos casos, como en el estado

de Tlaxcala, los propósitos de los apoyos se encontraban sobre la base de un supuesto condicionamiento, tema que se tratará más adelante.

## **Localización geográfica del estado de Tlaxcala**

Para efectos de ubicación y contextualización del caso de estudio, se destaca que el Estado de Tlaxcala es, después de la Ciudad de México, la entidad federativa más pequeña del país, contando con una superficie de 4 060 923 kilómetros cuadrados, cifra que representa el 0.2% del territorio nacional. Tlaxcala se ubica en el Altiplano Central Mexicano a escasos 120 kilómetros de la capital del país y es uno de los cinco estados con menor población. Es importante resaltar que en la entidad la población ha crecido gradualmente, hasta superar en 1980 el medio millón de habitantes y alcanzar en 2010 una población de apenas 1 169 936 habitantes, cantidad que representa en la actualidad el 1.05% de la población nacional; sin embargo, Tlaxcala es uno de los estados más densamente poblados, con 236.87 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que el promedio nacional es de 42.2 (INEGI, 2010).

Los límites del estado prácticamente se establecieron a principios de la época colonial y desde entonces no han sufrido cambios significativos: limita al sur, oriente y noroeste con el estado de Puebla; al norte con el estado de Hidalgo y al oeste con el Estado de México (ver mapa 1). No ocurre lo mismo con la división administrativa del estado, ya que ha sufrido modificaciones sustantivas durante su historia; la más importante en 1995, cuando fueron creados en un lapso de cuatro meses dieciséis nuevos municipios, para pasar así de 44 a 60.

En el espectro nacional se considera Tlaxcala como una región pobre en términos generales; sin embargo, cuenta con ventajas de localización que aportan cierta importancia y dinamismo al territorio. Entre éstas destaca su estratégica ubicación relacionada en forma directa con el área metropolitana de la Ciudad de México y con el estado de Puebla, lo que se ha traducido en el aprovechamiento de estas economías externas en función de la cercanía de estas dos grandes ciudades; debe tomarse en cuenta, además, que Tlaxcala es paso casi obligado de mercancías y personas vía terrestre, entre el Puerto de Veracruz, Puebla y la Ciudad de México.

## **Alternancia y distribución del poder en Tlaxcala**

De igual manera, se considera muy importante para el tema abordado contextualizar el comportamiento de los grupos políticos en la entidad que, si bien operan

**MAPA 1.** Ubicación del estado de Tlaxcala



**FUENTE:** Elaboración propia.

y se mueven a través de los grupos internos de los partidos y no a través de OSC registradas como tales, las formas de operar ofrecen un panorama de la volatilidad e inestabilidad de los grupos, dado que el “transfuguismo político” ha sido la marca de los procesos políticos en Tlaxcala, y ha quedado claro que, más allá de los partidos y su fuerza, son los individuos los que orientan la política local y con ello a la sociedad misma.

Hasta antes de los noventa la existencia de partidos opositores en la entidad era muy marginal, además de estar localizada en pocos municipios —como era el caso del Partido Acción Nacional (PAN) en el municipio de Coaxomulco—. En apenas tres décadas, el estado ha experimentado la alternancia en todos los niveles de gobierno tanto a nivel federal —diputados federales y senadores—, como estatal —gobernador, diputados locales, presidentes municipales y presidentes de comunidad—. <sup>1</sup>

1 En 1995 se introduce en la Constitución del estado de Tlaxcala la figura de la “presidencia municipal auxiliar”, autoridad que es considerada en términos legales como órgano desconcentrado del ayuntamiento donde la autoridad máxima de este cuarto orden de gobierno se conoce como

Tlaxcala había sido una entidad priista hasta el inicio de la década de los años noventa, cuando inició una reconfiguración de la geografía del poder en el país tras la polémica elección presidencial de 1988, con la aparición en la escena política de un nuevo partido de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Este contexto nacional impactó de forma directa sobre la distribución del poder en la entidad, pues sería el PRD quien encabezaría el primer gobierno de alternancia en Tlaxcala.

El surgimiento del PRD en Tlaxcala fue oficializado en mayo de 1989; en ese momento, sus fundadores fueron individuos provenientes de diversos movimientos sociales tales como: campesinos de la Central de Obreros Agrícolas y Campesinos (COAC), estudiantes de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT), ciudadanos que habían participado en contiendas electorales desde otros partidos de oposición en la entidad —Partido Comunista Mexicano (PCM), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT)—, ciudadanos que había vivido la experiencia del movimiento estudiantil de 1968 como fue el caso de la Organización Punto Crítico, integrada por estudiantes del Instituto Politécnico Nacional e incluso la Organización del Pueblo (OP), que en ese momento era una organización municipal de Papalotla con fuerte presencia local, además de ciudadanos disidentes del PRI que en su momento decidieron integrarse al naciente PRD en la entidad.

El PRD en la entidad se estructuró a partir de diversos grupos internos denominados “tribus”; en total existen once, y cada uno de ellos tiene un líder que funge como representante ante el resto. Este estilo de organización deriva de la línea nacional; es decir, al interior del partido se mueven grandes grupos con diversas posiciones y temas. Esta estructuración, a decir de algunos analistas, ha sido el origen de los problemas internos del PRD, pues la ausencia de disciplina partidaria y el sectarismo de los grupos ha resultado en difíciles conflictos y rupturas internas que han hecho muy complicado mantener una posición de unidad y equilibrio a mediano y largo plazos.

Por otra parte, el Partido Acción Nacional (PAN) en Tlaxcala, como se ha mencionado, había tenido una presencia marginal y focalizada al gobernar apenas en

---

“regidor de pueblo” que, al tener un reconocimiento en la constitución local tiene atribuciones y manejo de recursos municipales. En este sentido, las presidencias municipales auxiliares atienden a un proceso de descentralización, de desconcentración y de deslocalización de las competencias municipales hacia los pueblos y barrios. Es importante destacar que a principio del año 2000 se establecen modificaciones a la Ley Orgánica Municipal, cambiando la denominación de “presidente municipal auxiliar” a “presidente de comunidad”.

un municipio en 1991 (Coaxomulco), en dos en 1994, en tres en 1998, en cuatro en 2001, y en diez en 2004, año éste en que el PRD perdió la gubernatura; la ganó el PAN y se presentó entonces la segunda alternancia en la entidad.

Resultado de lo anterior, 2007 fue el momento de mayor presencia del PAN en la entidad, al gobernar en veinte municipios de un total de sesenta, situación que se revirtió estrepitosamente en la elección local de 2010, cuando no sólo perdió la gubernatura, sino que además entonces sólo gobernó en dos municipios de la entidad, los que ganó incluso en coalición con el Partido Nueva Alianza (PANAL). El auge del PAN en la entidad en 2007 obedeció en gran medida al contexto nacional del triunfo del segundo periodo del PAN en la Presidencia de la República con Felipe Calderón.

Es importante destacar que, aun habiendo alternancias en Tlaxcala en los diferentes niveles de gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se mantuvo siempre como segunda fuerza, por momentos ante el PRD y en otros ante el PAN. La presencia del PRI ha sido, pues, clara; incluso, habría que mencionar que las dos alternancias ocurridas en Tlaxcala, primero con el PRD y después con el PAN, han sido con candidatos salidos de las filas del PRI después de rupturas internas resultantes de la inconformidad en la selección de candidatos al interior del partido. Hasta 1998 el predominio del PRI en la entidad era prácticamente incuestionable, salvo muy contadas excepciones a nivel municipal. En este contexto, la élite del priismo local no veía en su horizonte más próximo una eventual y poco probable derrota en las elecciones de ese mismo año; sin embargo, la inclusión de un nuevo mecanismo para elegir candidato a la gubernatura causó discordia entre los que aspiraban a ser ungidos para el cargo.

El exgobernador de la primera alternancia en Tlaxcala, Alfonso Sánchez Anaya, inició su carrera política en el PRI y bajo la tutela del entonces gobernador Emilio Sánchez Piedras (1975 a 1981); en ese periodo la entidad tuvo un fuerte impulso industrializador, por mencionar un dato importante de ese sexenio, y Sánchez Piedras decidió incluir como funcionarios de su gobierno a un grupo de entonces jóvenes universitarios, algunos de ellos de su propia familia; entre ese grupo de colaboradores se encontraban personajes que a la postre serían también gobernadores, por lo que incluso actualmente se especula que constituyeron un grupo formado precisamente para este fin. De ser eso cierto, resultó exitosa la estrategia de ese político para mantener el poder, aunque es prácticamente imposible probar lo anterior. Dicho grupo incluía a Beatriz Paredes Rangel (gobernadora de 1987 a 1992), Antonio Álvarez Lima (gobernador de 1993 a 1999), Alfonso Sánchez Anaya (gobernador de 1999 a 2005) y Mariano González Zarur (gobernador en el periodo actual, 2011 a 2017).

El primer gobernador por un partido distinto al PRI en Tlaxcala fue precisamente Alfonso Sánchez Anaya, político ya con trayectoria pues había sido diputado federal por Tlaxcala en 1994 y funcionario en diversos cargos de los gobiernos anteriores. En 1998 Anaya intentó obtener la candidatura del PRI al Gobierno del estado, pero Joaquín Cisneros Fernández, quien fuera su compañero de bancada en la Cámara de Diputados, fue quien resultó ganador de la misma en el supuesto mecanismo de “elección interna de candidato” a la gubernatura que el PRI habría implementado. En esa elección interna también contendió Héctor I. Ortiz Ortiz —gobernador por el PAN de 2005 a 2011—, lo cual molestó profundamente no sólo a Sánchez Anaya, sino al grupo político de la exgobernadora Beatriz Paredes Rangel, lo que propició que Anaya buscara el apoyo de grupos clave en la entidad —industriales, maestros, etcétera— para obtener la candidatura. En ese proceso Beatriz Paredes se reunió con Ortiz, Sánchez Anaya y González Zarur y les convocó a sumar fuerzas midiendo sus posibilidades reales. Sin embargo, ni Mariano ni Alfonso accedieron a ello; decidieron no inscribirse y acusaron públicamente que la estructura del partido fue presionada para no otorgar las firmas para formalizar el registro y que el propio gobierno financiaba a uno de los precandidatos, por lo que calificaron el proceso de “viciado”, hecho que finalmente llevó a Sánchez Anaya a renunciar a su militancia priista de 38 años.

En este contexto, el entonces presidente del PRD, Andrés Manuel López Obrador, negoció una candidatura común PRD-PT y PVEM para impulsar a Sánchez Anaya como candidato a gobernador por Tlaxcala, campaña que resultó exitosa pues efectivamente Anaya obtuvo la gubernatura con un margen de diferencia con el candidato del PRI, Joaquín Cisneros, de apenas 2.17 puntos porcentuales, lo que equivale a 7318 votos (ver gráfica 2). Del triunfo de Anaya resultó el primer gobierno de alternancia política en la entidad.

La segunda alternancia en Tlaxcala se presentó en 2004, cuando ganó la gubernatura Héctor Israel Ortiz Ortiz, candidato del PAN y también recién salido de las filas del PRI. Ortiz, personaje con carrera altamente controvertida en la política local, fue fuertemente criticado en principio por no ser de origen tlaxcalteca, pues nació en el estado de Oaxaca; su larga trayectoria en diversos cargos públicos de importancia en la entidad, sobre todo durante el periodo de la gubernatura de Beatriz Paredes Rangel en que se desempeñó como rector de la Universidad Autónoma de Tlaxcala —de la que se decía era su espacio de poder— y como gobernador del estado en el periodo de 2004 a 2010, lo han configurado como un político local con mucho activismo y presencia. Ortiz inició su carrera política al ingresar a las filas del PRI en 1967, y en 1974 se incorporó, primero como profesor y después en dos ocasiones como rector de la Universidad Autónoma de Tlaxcala —primer



periodo de 1983 a 1987 y segundo periodo de 1999 a 2000—. Durante el gobierno de Beatriz Paredes (1987 a 1992), Ortiz era considerado el “delfín” de la gobernadora pues había mostrado importantes habilidades en el campo de la política local; desde entonces, ha ocupado diversos cargos de importancia en la entidad: presidente del PRI, procurador, secretario de Educación Pública en el estado y diputado federal en dos legislaturas —LV Legislatura de 1991 a 1994 y LVIII Legislatura de 2000 a 2003—; en el último periodo, en 2001 se separó para competir y ganar la Presidencia Municipal de la capital (Tlaxcala), de la que también se separó después para competir y ganar la gubernatura del estado en 2004.

Salió del PRI el 14 de julio de 2004, inconforme al no ser elegido como candidato a la gubernatura por este partido. Postuló entonces su candidatura abanderado por el PAN en alianza con el Partido de Centro Democrático de Tlaxcala y el Partido Justicia Social, ambos de registro local; a dicha alianza se sumó de facto el Partido del Trabajo (PT), pues en último momento este partido no pudo formalizar ante el Instituto Electoral del estado su ingreso a la alianza. La competencia en la elección fue importante, sobre todo porque Ortiz competía ahora con el candidato del PRI, Mariano González Zarur. El resultado de la contienda fue sumamente apretado, alzándose con el triunfo Héctor I. Ortiz Ortiz y quedando en segundo lugar Mariano González Zarur con apenas 0.93 puntos porcentuales abajo, lo que equivalía a 3909 votos (ver gráfica 2). El resultado generó un profundo encono del entonces perdedor González Zarur, que sellaría de principio a fin su gestión cuando obtuvo posteriormente la gubernatura.

En este proceso fue cuando los problemas del PRD tuvieron su mayor auge, pues este partido perdió la gubernatura debido en buena medida a que Sánchez Anaya logró imponer a su esposa Maricarmen Ramírez como candidata, situación que provocó la fractura interna entre las “tribus” del partido y, en consecuencia, la pérdida de la elección; y aunque aparentemente el PRD llegó a la elección con una candidatura de unidad, el rompimiento en su seno ante los argumentos de reelección y nepotismo era evidente.

El PRD local no termina de consolidarse a pesar de haber gobernado en la entidad. En seis años de gobierno, el partido no logró capitalizar la posición que ganó en 1998, por lo que fue evidente que partido y gobierno caminaron por sendas distintas sin reconocerse mutuamente y delimitando sus espacios de acción; no hubo integración de los grupos o “tribus”, ya que cada uno tiene diversos orígenes y experiencias políticas, lo que no permitió crear los mecanismos de discusión en pro de la construcción y consolidación de la identidad perredista en Tlaxcala en aquel momento.

Lo cierto es que el PRD en Tlaxcala enfrenta problemas que tocan tanto aspectos estructurales, como prácticos. El partido no ha sido capaz de generar mecanismos de pesos y contrapesos que garanticen su presencia real en la entidad, más allá de los eventos coyunturales que les han remitido casi por azar a resultados positivos. A pesar de ello, en la última elección federal de 2012 se vio favorecido, pues ganó dos de los tres distritos y una senaduría por Tlaxcala; en cuanto a los resultados para presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador resultó triunfador en Tlaxcala.

La tercera alternancia en Tlaxcala en la elección de 2010 resultó en el retorno del PRI al gobierno del estado con el entonces candidato y hoy gobernador Mariano González Zarur (2011 a 2016). La recuperación del gobierno del estado por parte del PRI no fue sencilla, sobre todo porque el partido en el gobierno a nivel federal (PAN) era el mismo que el del entonces gobernador Héctor I. Ortiz Ortiz quien, si bien no era considerado por los panistas a nivel nacional como un personaje completamente alineado con el partido dado que nunca se afilió, Tlaxcala sí era un gobierno panista más en el país y por el solo hecho de serlo tenía su grado de importancia. Sin embargo, la desconfianza del entonces presidente Calderón quedó en evidencia cuando, en una gira de gobierno por Tlaxcala, el mandatario no aprobó la candidatura de Perla López Loyo,<sup>2</sup> candidata por el PAN a la gubernatura e impuesta por el exgobernador Ortiz. Calderón, al conocer este hecho, dio instrucciones a Ortiz para sustituirla por Adriana Dávila, quien fuera coordinadora de la campaña en Tlaxcala a la presidencia de la República del mismo Calderón, por lo que Dávila obtuvo de inmediato la candidatura a la gubernatura del PAN por Tlaxcala.

Este hecho resultó en que López Loyo, al no recibir el apoyo de Ortiz para continuar su campaña, renunció al PAN en junio de 2010 y anunció públicamente su apoyo al entonces candidato al gobierno del estado, Mariano González Zarur. Estos hechos molestaron al gobernador Ortiz, por lo que bajo su tutela el aparato del estado operó parcial y tardíamente en apoyo de la candidatura de Adriana Dávila al gobierno del estado, situación que se agravó por los fuertes conflictos denunciados por Dávila respecto del poco apoyo del PAN estatal y del exgobernador.

En este contexto, la simpatía por el candidato del PRI Mariano González Zarur crecía entre la ciudadanía motivada por la muy extensa opinión ciudadana respec-

2 Perla López Loyo diputada federal por el PAN (2009-2012), era también académica trabajadora de la Universidad Autónoma de Tlaxcala hasta ser despedida al parecer injustificadamente en el mes de junio de 2012, donde ella denuncia públicamente que es y por represalias del ex gobernador Ortiz y su hermano, en aquel momento rector de la UAT.

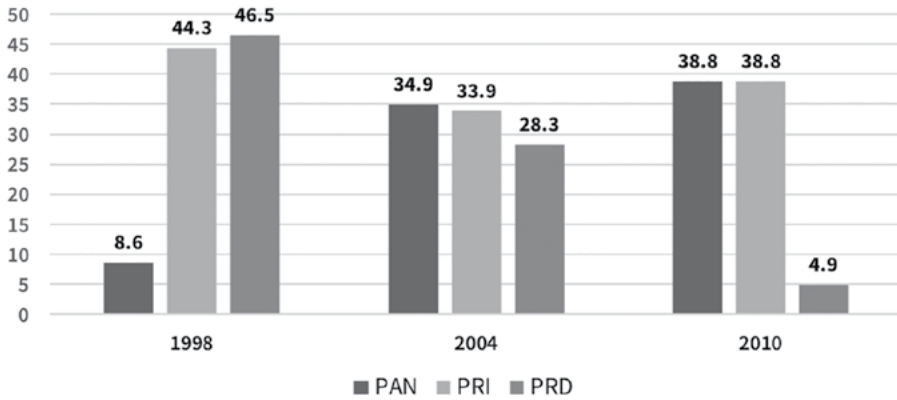
to de la mala gestión de Ortiz en el gobierno, la cual se hizo pública a través de diversos medios locales y de diversas denuncias por motivos como: uso indebido de los recursos públicos, manipulación del personal académico y alumnos de la Universidad Autónoma de Tlaxcala a favor de actos proselitistas, actos de nepotismo y otorgamiento de privilegios a personajes cercanos —entre ellos su cuñado— con la concesión de dieciséis nuevas notarías públicas, y la construcción de obras públicas al parecer concesionadas a constructoras que gozaban de los parabienes del gobierno. Estas denuncias derivaron en fuertes críticas ciudadanas al entonces gobernador e incentivaron el enojo del entonces candidato del PRI González Zarur, quien, al ganar el gobierno, se ocupó durante el primer año de ejercer acciones civiles —inhabilitación— en contra del exgobernador Héctor Ortiz.

El resultado de la elección de 2010 a la gubernatura mostró una distancia amplia entre el primer y segundo lugar: 7.6 puntos porcentuales, lo que equivalió a 37 942 votos, y con el 34.32% de abstención del total del padrón. Es importante mencionar que el PRD se ubicó en tercer lugar al obtener apenas el 4.9% del total de votos (ver gráfica 2), esto a raíz de la declinación el 27 de septiembre de 2009 de su candidata Minerva Hernández Hernández,<sup>3</sup> quien tras doce años de militancia en ese partido decidió incorporarse al PAN, situación que generó un profundo descontento entre las “tribus” del PRD, por lo que la acusaron de incongruente, pues meses antes había denunciado públicamente una serie de actos de corrupción, nepotismo y desvío de recursos públicos por parte del entonces gobernador Héctor Ortiz. Tanto molestó a los perredistas su declinación, que la acusaron de traidora. Algunos integrantes de la “tribus”, incluso, se presentaron con playeras amarillas como protesta, en un acto público de campaña del priista Mariano González Zarur, a quien manifestaron que el día de la jornada electoral ejercerían “voto útil”<sup>4</sup> en su favor.

Al parecer, las alternancias experimentadas en el estado de Tlaxcala no han resultado en procesos de desarrollo para la entidad si atendemos a la expectativa ciudadana positiva que significaría la contrastación de proyectos de gobierno con

3 Minerva Hernández es licenciada en Contaduría Pública egresada de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, fue diputada federal plurinominal a la LIX Legislatura de 2003 a 2006 y senadora por Tlaxcala para el periodo que concluyó en 2012. Además, fue coordinadora de finanzas de la precampaña de Jesús Ortega a jefe de gobierno de la Ciudad de México y activista de la campaña de Andrés Manuel López Obrador en Tlaxcala.

4 Se denomina voto útil a una modalidad de decidir el voto ciudadano en función del eventual resultado de las elecciones. El voto útil concede máxima importancia a ganar la elección concentrando el voto, a la vez que busca evitar la dispersión del voto en múltiples alternativas.

**GRÁFICA 2.** Elecciones de gobernador en Tlaxcala 1998, 2004, 2010 (PAN, PRI Y PRD)

**FUENTE:** Resultados de elecciones de gobernador 1998, 2004 y 2010.  
Instituto Electoral del Estado de Tlaxcala.

distinto color; al contrario, lo que se ha podido observar es que en Tlaxcala las élites y grupos políticos persisten en el tiempo, y que al no ver cumplidos sus anhelos de control político, sin más cambian de partido ante la expectativa de alcanzar el poder olvidando por completo el interés ciudadano.

Se especula incluso que al menos las últimas dos gubernaturas en la entidad han estado cuidadosamente observadas y hasta controladas por la exgobernadora Beatriz Paredes, y que la derrota del candidato del PRI en 2004 se debió al distanciamiento de Zarur con Paredes, considerada como la persona que ejerce el poder tras el trono en Tlaxcala desde cuando menos cuatro lustros. Se afirma que tanto la gubernatura de Alfonso Sánchez Anaya como la de Héctor Ortiz Ortiz contaron con la venia de Paredes para, primero, renunciar al PRI, y después para encabezar opciones distintas a este partido, luego de que el organismo político tricolor les negara la candidatura.

Alfonso Sánchez Anaya había sido secretario de Finanzas del gobierno de Beatriz Paredes Rangel y se había desempeñado también como dirigente estatal del PRI. Héctor Ortiz había sido rector de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, presidente municipal de la capital, presidente del PRI, diputado federal en dos ocasiones, secretario de Educación Pública y procurador. La candidatura y campaña de González Zarur tuvo un contexto diferente. A pesar de ser del mismo grupo político formado por el exgobernador Emilio Sánchez Piedras, había una distancia entre

estos dos personajes que se ha mantenido en el margen del respeto; sin embargo, se sabe que el actual gobernador (2017), González Zarur, quiere mantener su autonomía en cuanto a la toma de decisiones, aunque, insistimos, manteniendo esa distancia de respeto con Paredes, pero con la firmeza de no admitir intromisiones.

El triunfo en Tlaxcala del PRI, además del aparente voto de castigo al gobierno anterior, puede explicarse porque, como en ningún otro estado del país, los tlaxcaltecas ya saben lo que es ser gobernados por un perredista —lo fueron durante los seis años de gobierno de Alfonso Sánchez Anaya—, y por un panista —seis años de hegemonía de este partido con la victoria de Héctor Ortiz—, por lo que en el periodo actual decidieron darle la oportunidad al priista González Zarur para que mostrara la experiencia de la administración priista que durante 69 años dominó la entidad.

## Organizaciones de la sociedad civil en Tlaxcala

El uso y abuso de la categoría “sociedad civil” ha derivado en una serie de confusiones tanto en su concepción como en su ubicación al momento de analizar a la sociedad; en dicha confusión se incluyen, como parte del mismo paquete, organizaciones con estructuras y fines diversos, desde aquellas que abordan aspectos de carácter económico, ambiental, hasta político, por mencionar algunas. Se cree que toda agrupación social organizada y distanciada de las estructuras gubernamentales puede ser calificada como “sociedad civil”; sin embargo, es importante aclarar que es posible clasificar y analizar las organizaciones sociales a partir de su integración, participación, condiciones espaciales, temporales.

Formalmente, la clasificación oficial de las OSC refiere a aquellas que se encuentran debidamente registradas en el Padrón de Organizaciones de la Dirección de Atención a Grupos Sociales del Gobierno del estado, es decir, las que están dadas de alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, tal y como se establece en la ley publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala* (Ley que Regula el Otorgamiento..., 2003: 2). De igual forma, la Secretaría de Gobernación a nivel federal cuenta con un directorio nacional de las organizaciones sociales registradas en el país, que integra información básica como: nombre de la organización, nombre y cargo del representante legal, dirección, teléfonos, correo electrónico, municipio y país. Más allá de su clasificación formal y normativa, no existe una tipología única de las OSC, en este sentido, su clasificación atiende aspectos más complejos que nos permiten entender cómo las OSC son agrupaciones sociales con actividades y propósitos

más dilatados, es decir, “como un ente amplio que comprende la totalidad de la sociedad política y sociedad económica” (Cohen y Arato, 2001); por lo tanto, las tipologías y clasificaciones existentes hasta hoy están en función de los intereses profesionales, económicos, políticos y culturales de sus integrantes.

En el estado de Tlaxcala subsisten relaciones sociales de tipo tradicional y cultural asociadas a la Iglesia que se califican como cargos de tipo jerárquico patriarcal y religioso llamados “mayordomías”; es así como hasta la fecha en algunos municipios de la entidad la participación comunitaria a través de estos cargos ha trascendido el espacio tradicional y ha impactado en el espacio político. Tal es el caso del municipio de La Magdalena Tlaltelulco, donde los ciudadanos interesados en participar y competir en elecciones constitucionales por cargos de elección popular deberán haber sido previamente aprobados por los *tiaxcas* del pueblo, que son generalmente adultos mayores reconocidos por la comunidad que otorgan la venia al interesado; este último deberá haber cumplido previamente obligaciones al frente de algún cargo y además haber realizado actividades en beneficio de la comunidad.

Es así como en Tlaxcala aún se reconocen formas tradicionales de participación a partir de las cuales los grupos comunitarios organizan actividades en beneficio de sus comunidades que, partiendo de su origen, son ampliamente validadas y aceptadas. Hasta la fecha existen en Tlaxcala poco más de 393 presidencias de comunidad —94 que eligen a su presidente por usos y costumbres y 299 que lo eligen por voto constitucional—, de las cuales 299 eligen a su “presidente de comunidad” por voto constitucional con la participación de partidos políticos, y el resto, es decir 101, eligen a su presidente por el mecanismo de usos y costumbres.<sup>5</sup> En Tlaxcala, si bien no está formalmente institucionalizada la participación y organización social a través del mecanismo de usos y costumbres, la importancia de los cargos persiste hasta nuestros días y coexiste con mecanismos ya institucionalizados de organización y participación, sobre todo en procesos electorales. Por otra parte, es importante destacar que este tipo de organización comunitaria responde a reglas no escritas sustentadas en tradiciones y rituales que transitan entre el espacio religioso y cívico y, si bien no se puede negar la aportación de las

5 Sistemas comunitarios de elección tradicional de personas interesadas en representar cargos públicos como “presidente de comunidad” a través del mecanismo de participación comunitaria, que en algunos casos incluye el visto bueno de los *tiaxcas* —adultos mayores reconocidos y respetados por la comunidad— y la validación y participación previa en cargos de tipo tradicional-eclésiásticos en beneficio de la comunidad.

mismas en beneficio de las comunidades tlaxcaltecas, sobre todo al mantenerse como un mecanismo de estabilidad y gobernabilidad comunitaria, lo cierto es que no es posible incluirlas y catalogarlas formalmente como organizaciones civiles, pues estas últimas deben por ley ser entes sin orientación religiosa y completamente apartidistas.

En Tlaxcala existe otra modalidad de organizaciones sociales que son de carácter corporativo y su actividad está en función del interés de sus integrantes, y sobre todo en su interrelación con otras estructuras de gobierno. Tal es el caso de los clubes y asociaciones que promueven la participación de ciertos grupos sociales como son, por ejemplo, el Club de Leones, A.C. y el Club Rotario. Existen también en Tlaxcala organizaciones de tipo corporativo que representan intereses profesionales, gremiales y productivas, como el Colegio de Abogados, A.C., el Colegio de Contadores, la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Regional de Organizaciones Campesinas (CROC), la Unión de Ejidos y la Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC). De igual manera existen asociaciones que sólo cubren el requisito de registrarse como asociaciones civiles y se dedican a promover aspectos de tipo artístico, ecológico, cultural y de salud con atención a grupos vulnerables —ancianos, mujeres y niños—, algunas de las cuales incluso, se afirma, utilizan el registro como una figura que les permite eventualmente evadir impuestos fiscales (Molina, 2010).

## **Comportamiento político y OSC en Tlaxcala**

En cuanto al comportamiento en términos de auge y declive en el número de OSC, la entidad ha tenido variaciones que se asocian directamente con los apoyos gubernamentales sexenales; es así como, conforme a información recopilada en la Dirección de Atención a Grupos Sociales del Gobierno del Estado, en 2005 estaban registradas 265 OSC en la entidad (DAGS, 2005); sin embargo, es importante destacar que dichas organizaciones tuvieron proliferaron a lo largo del periodo de gobierno del exgobernador Alfonso Sánchez Anaya, quien encabezó el primer gobierno de alternancia en la entidad.

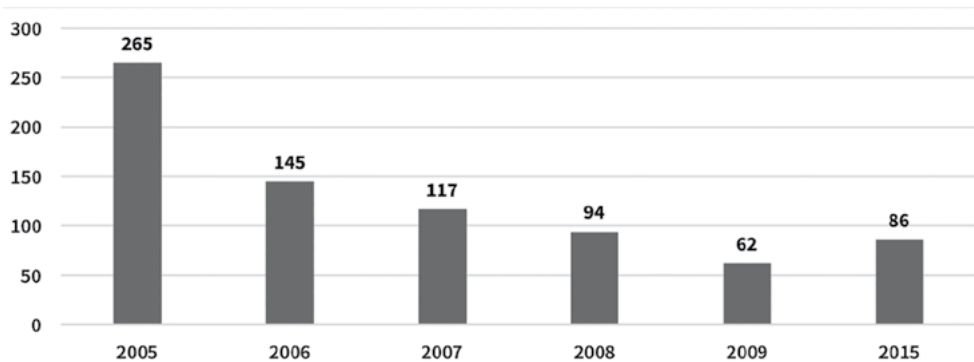
Si bien el número de OSC en la entidad más pequeña del país habría significado un proceso más amplio y complejo asociado a mayores niveles de desarrollo en la entidad, lo cierto es que no fue así, pues el declive en el número de OSC perduró en los años siguientes, con una pequeña variación al alza en 2015 (ver gráfica 3).

El propósito fundamental de las OSC está asociado a la realización de actividades de gestoría con el gobierno, con la idea de atender aquellas temáticas que la

sociedad considera importantes, a partir de las cuales se organiza para incidir de manera directa; sin embargo, existen OSC que efectivamente tienen un compromiso social en la atención de dichos temas, y existe un bloque de ellas que, además del compromiso social, agregan compromisos de orden político que en diversos momentos pueden eventualmente proveerles de mayores beneficios. En este sentido, entre 2005 y 2015 un universo de OSC que varía entre 265 registradas en 2005, y 86 en 2015, de las cuales pueden ubicarse diecinueve dedicadas a temas asociados a la democracia en 2005; número que disminuyó en 2015, cuando se encontraban registradas sólo once OSC dedicadas a este tema (ver cuadro 3).

Es importante destacar que en el contexto temporal de análisis hubo una organización social que, surgida en 1994, perduró durante dieciséis años; se trata de Alianza Cívica, instancia que conformaron diversas redes de organizaciones civiles con presencia nacional como respuesta al polémico resultado de la elección presidencial en 1988, cuando triunfó el PRI con su entonces candidato y después presidente Carlos Salinas de Gortari, proceso a partir del cual surgió el PRD. Alianza Cívica tenía réplicas en otras entidades del país; sin embargo, en Tlaxcala era prácticamente la única organización social que asociaba sus actividades a temas de carácter político. Su propósito fundamental tenía como objetivo incidir en la organización y observación de las elecciones para lograr procesos limpios y confiables, regidos por los principios universales de equidad, imparcialidad y transparencia.

**GRÁFICA 3.** Número de organizaciones de la sociedad civil 2005-2015



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de Molina Sandoval, Rafael (2010).



A lo largo de diecinueve años, desde 1994 hasta 2013, Alianza Cívica participó en la elaboración y el seguimiento de agendas ciudadanas nacionales y locales, incidiendo en temas como: el planteamiento de políticas públicas, la vigilancia de los gobiernos, la lucha contra la compra y coacción del voto ciudadano y la defensa de las reglas democráticas y universales para los puestos de elección popular; además, observó los procesos electorales nacionales y locales y logró colocarse como un ente de interlocución reconocido entre el poder y la sociedad con presencia nacional, con capacidad de incidencia y credibilidad. En este sentido, la misión establecida por Alianza Cívica fue congruente, pues planteó en su momento: “Contribuir a la transición democrática mediante el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos, particularmente en la transparencia del ejercicio de gobierno

**CUADRO 3.** OSC clasificadas por actividad 2005-2015

<b>ACTIVIDAD / AÑO</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2015</b>
Promoción de la educación	45	22	31	25	13	24
Protección de los derechos de los campesinos	26	13	10	16	12	1
Rehabilitación médica	12	2	4	4	3	1
Análisis y capacitación para el trabajo	8	2	1	3	2	6
Equidad de género	12	12	14	8	7	6
Desarrollo económico	10	13	6	5	3	5
Atención a grupos indígenas	9	6	3	7	4	1
Promoción de la salud	9	6	4	5	3	5
Defensa de los derechos humanos	19	8	8	6	6	3
Impulso de actividades productivas	21	15	7	3	2	4
Atención a personas vulnerables	20	16	12	2	3	5
Promoción de la cultura y las artesanías	29	16	7	3	2	3
Democracia	19	10	7	2	1	12
Filantropía	9	1	1	2	0	1
Protección del medioambiente y ecología	10	3	1	3	0	3
Solidaridad Social	7	0	1	0	1	6
<b>TOTAL</b>	<b>265</b>	<b>145</b>	<b>117</b>	<b>94</b>	<b>62</b>	<b>86</b>

**FUENTE:** Elaboración propia con datos del *Directorio nacional de organizaciones sociales* de la Secretaría de Gobernación. <http://organizacionessociales-portal.segob.gob.mx/directoriouaos/exportEdo.php> (consultado en diciembre de 2015) y de Molina (2010).

y de los procesos electorales, desarrollando estrategias de educación cívica en la acción”. Los objetivos particulares de Alianza Cívica eran los siguientes: a) contribuir a la equidad y limpieza de los procesos electorales; b) contribuir al fortalecimiento del poder ciudadano mediante el desarrollo de espacios, mecanismos e instituciones para la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas y en la vigilancia del ejercicio de gobierno, y c) promover iniciativas de participación ciudadana en la vida pública para ampliar los derechos democráticos. Los puntos anteriores los ponía en práctica a través de diversos mecanismos como: la promoción del desarrollo de una cultura democrática a través de campañas de educación cívica; la producción de materiales didácticos relacionados con los fines anteriores; la realización de cursos, seminarios y mesas de debate y consulta; el impulso de elecciones libres y confiables, y la colaboración con todo tipo de organizaciones de carácter privado o gubernamental.

Las acciones específicas que Alianza Cívica realizó para cumplir sus objetivos fueron, entre otras: promover el empoderamiento y fortalecimiento de grupos ciudadanos coadyuvando a la articulación de redes de grupos ciudadanos, especialmente con grupos de jóvenes, para convertirlos en actores promotores activos de la transparencia y la rendición de cuentas; promover la apertura y el acceso a la información gubernamental como un derecho ciudadano; promover la constante evaluación de ejercicio de gobierno basado en evidencias y estándares nacionales e internacionales; generar un sistema de información estratégica para la evaluación ciudadana de las políticas, programas y servicios sociales; y finalmente, incentivar la movilización de la opinión pública y desarrollar estrategias de comunicación social y difusión basada en mensajes y productos creativos difundidos por los medios masivos y a través de las nuevas tecnologías y redes sociales.

Como se ha mencionado, Alianza Cívica fue la respuesta ciudadana frente a la desconfianza que generó en su momento el resultado de la elección presidencial de 1988. Esta organización ha desarrollado una actividad importante a lo largo de diecinueve años en el estado de Tlaxcala. El organismo considera que es importante que los partidos y el gobierno establezcan compromisos públicos y transparentes, tomando en cuenta la voz y las causas ciudadanas en función de promover y consolidar la construcción de una ciudadanía de mayor calidad, para implantar legitimidad y confianza en la democracia y, en general, en el sistema político.

Desde entonces, y hasta diciembre de 2015, en el estado de Tlaxcala sólo cuentan con registro 86 OSC, de las cuales apenas doce desarrollan actividades de tipo político; entre ellas resaltan las orientadas a fortalecer la construcción de ciudadanía en la entidad (ver cuadro 4).

Es importante agregar que en la entidad existe otra organización de reciente creación denominada Transparencia para el Desarrollo de Tlaxcala (TDT). Aunque no cuenta con página web, en las elecciones federales de 2015 participó en la iniciativa ciudadana Ley 3 de 3 promovida por diversas OSC a nivel nacional, y promovida en la entidad por la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). La iniciativa, ampliamente publicitada por medios nacionales y locales, buscaba reconstruir la confianza ciudadana a través del compromiso y la transformación de la clase política en el país, de manera que los candidatos que después serían funcionarios y políticos antepusieran los intereses de México a los suyos, esto a través de hacer tres declaraciones fundamentales: declaración patrimonial, de intereses y fiscal. Ello se asocia directamente con las actividades principales que promueve la organización TDT, que tiene como propósito fomentar el desarrollo de una cultura de transparencia y rendición de cuentas en la sociedad tlaxcalteca, realizando acciones de gestión y solicitud de información de los programas o servicios que los sujetos obligados llevan a cabo, así como en relación con

**CUADRO 4.** Número y ubicación municipal de las OSC con actividades asociadas al tema de la democracia 2015

NOMBRE DE LA OSC	MUNICIPIO
1 Frente de organizaciones no gubernamentales, A.C.	Apizaco
2 Asociación Social Demócrata Ciudadana	Tlaxcala
3 Frente Independiente Democrático Morelos, A.C.	Mazatecochco de J. María Morelos
4 Unión y Enlace de Fuerzas Populares Mexicanos, A.C.	Zacatelco
5 Organización Democrática Bases Populares, A.C.	Panotla
6 Frente Popular Once de Noviembre, A.C.	El Carmen Tequexquitla
7 Unión Campesina Democrática Tlaxcala	Papalotla de Xicohtencatl
8 Centro de Estudios Municipales y de Políticas Públicas, A.C.	Tlaxcala
9 Asociación de Organizaciones Populares, A.C.	Zacatelco
10 Unión de Municipios Democráticos Tlaxcala	Tepeyanco
11 Vanguardia Zapatista, A.C.	Terrenate
12 Unión Ciudadana de Tlaxcala, A.C.	Tlaxcala

**FUENTE:** *Directorio nacional de organizaciones sociales.* INDESOL y Secretaría de Gobernación. [http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx/en/Organizaciones\\_Sociales/Directorio\\_de\\_OSC](http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx/en/Organizaciones_Sociales/Directorio_de_OSC) (consultado el 10 de enero de 2016).

su ejercicio presupuestal, con el objetivo de conocer y analizar el desempeño de su administración y contribuir a evitar el mal uso de los recursos públicos.

## **OSC. Efecto e impactos en los procesos políticos locales en Tlaxcala**

Como se ha observado en el cuadro 3, el número de OSC tuvo un aumento importante en 2005 durante el periodo de Alfonso Sánchez Anaya (265), periodo durante el cual el gobierno estatal destinó, en un lapso de nueve meses —entre enero y septiembre de 2004—, 57 064 940 pesos en apoyo a las organizaciones registradas (*La Jornada de Oriente*, 5 de octubre de 2004). Este hecho fue sumamente criticado y denunciado por diversos medios locales, pues se acusaba que el financiamiento incentivó el apoyo a la candidatura de la esposa del entonces gobernador, Maricarmen Ramírez García, quien competía por la gubernatura abanderada por la Alianza Democrática, integrada por el PRD y Convergencia.

Si bien al mismo tiempo Sánchez Anaya rechazó las versiones, ordenó la suspensión de los apoyos ante la exigencia de los diputados del congreso local de que concluyera primero el proceso electoral que se llevó a cabo el 14 de noviembre de ese año. De igual forma, el 5 de octubre del mismo año la Legislatura aprobó un punto de acuerdo por el cual ordenaba auditar al Consejo Estatal de Organizaciones Sociales, a la Dirección de Atención a Grupos Sociales y a la Secretaría de Finanzas, para detectar posibles irregularidades en la asignación de recursos a ONG.

En el congreso local, las fracciones parlamentarias de PAN, PRD, PT, PRI y PVEM expresaron que, de existir elementos que demostraran desvíos en los que hubieran incurrido funcionarios estatales, se presentarían las denuncias correspondientes ante la Procuraduría General de Justicia del estado, y en quince días naturales, contados a partir de ese acuerdo, se informaría al Legislativo acerca de las acciones tomadas al respecto, apercibidos que de no hacerlo se procedería legalmente en su contra. Según el reporte financiero que presentó el presidente de la Gran Comisión, Sergio González Hernández, y que avalaron los coordinadores de los grupos parlamentarios del PAN, PRD, PRI, PT y PVEM, los montos mensuales para las ONG sumaron durante septiembre 15 111 406 pesos, es decir, el 25% más de lo ejercido en enero, cuando se erogaron 60 000 pesos. Este hecho fue considerado por los legisladores como “preocupante”, porque dicho monto era casi nueve veces mayor al financiamiento máximo autorizado por el extinto Instituto Electoral de Tlaxcala para la Alianza Democrática.

El asunto generó entre los partidos políticos de la entidad un intenso debate en el que había diversas opiniones; entre otras, que este tipo de denuncias infundadas sólo fortalecían la candidatura de Maricarmen Ramírez, a quien ya conocían en todo México, pues salía en televisión y hasta en el Canal de las Estrellas (eslogan del canal 2 de Televisa). El hecho llegó al punto de que el Consejo Nacional del PRD solicitó al gobernador Alfonso Sánchez Anaya que se separara definitivamente del cargo; sin embargo, éste no acató la orden de los consejeros nacionales perredistas, quienes lo emplazaron a dimitir en un plazo de 72 horas, para que no influyera en los comicios del proceso electoral del 14 de noviembre, en los que buscaría la gubernatura su esposa Maricarmen Ramírez. Sánchez Anaya anunció, a través de un mensaje por la radio local al pueblo de Tlaxcala, que no renunciaría y que continuaría con su mandato hasta el 15 de enero de 2005, fecha de conclusión del periodo constitucional para el que fue electo, bajo el argumento de que, según los resultados de encuestas, la población estaba en contra de que dejara el cargo y, por lo tanto, él sería respetuoso de la voluntad ciudadana.

Respecto a las acusaciones que entonces emitieron en su contra diputados locales en relación con presuntas irregularidades en apoyos otorgados a agrupaciones sociales, Sánchez Anaya rechazó esas versiones y aseguró haber cumplido con su compromiso de posponer la entrega de recursos y despensas durante el proceso electoral.

Éste fue el momento en que en la entidad existió un número importante de organizaciones de la sociedad civil que, como también se observa en el cuadro 3, se redujo hasta apenas 86 que contaban con registro en 2015.

## Conclusiones

Es innegable que la sociedad civil cobra cada vez mayor importancia en su relación con las estructuras del Estado y, como consecuencia, en la toma de decisiones orientadas al bienestar común. La importancia de legitimar las actividades del gobierno, sobre todo en los asuntos relativos al manejo de recursos públicos, y con ello a la transparencia y a la rendición de cuentas, son apenas algunos de los aspectos que han requerido de intensa participación social, lo que al mismo tiempo ha fortalecido a las OSC y ha encaminado con cada vez mayor consistencia al fortalecimiento de la democracia. Tal ha sido el caso de la activa y decisoria participación de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), en la que académicos como el Dr. Mauricio Merino del CIDE, quien es una de las cabezas principales del proyecto, la Fundación Hewlett y representantes de periodismo de fondo y de la sociedad civil,

han coordinado acciones que han cristalizado en lo que es hoy la Ley General de Transparencia en México, que establece como objetivo principal dar seguimiento y crear condiciones para que en todas las escalas de gobierno sea posible la construcción y consolidación de una verdadera política de rendición de cuentas.

Lo cierto es que la democracia como sistema político debe fortalecerse cada vez más y con mayor consistencia a partir de la participación y los señalamientos constructivos de las OSC. En este proceso, las OSC se han transformado en entes complementarios para los gobiernos, capaces de vincular a los actores gubernamentales con los actores sociales y, en este sentido, funcionan como vasos comunicantes que permiten la construcción de ciudadanía. En la actualidad (2017), con mayor claridad que nunca, la democracia significa algo más que las elecciones; hoy la participación ciudadana a través de las OSC busca orientar e incidir de forma objetiva en las decisiones de política pública, realizando recomendaciones a instancias de los distintos niveles en pro del desarrollo, del bienestar común y del mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad mexicana.

En este sentido, el proceso y activismo de las OSC permite observar y proyectar a la democracia más allá del régimen político, esto es, más allá del espacio de los gobernantes electos a través de mecanismos públicos libres como las elecciones democráticas; es decir, reevaluar la participación de las OSC para concebirlas como entes evaluadores de la calidad de la democracia, una tarea ciudadana en la que la ciudadanía se constituye en el eje articulador del nuevo enfoque, tal y como se plantea en estudios sobre la calidad de la democracia, en especial el de Leonardo Morlino (2005), quien afirma que: “una buena democracia o bien una democracia de calidad refiere a aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos”. En este contexto, Morlino destaca cinco dimensiones fundamentales: 1) *rule of law* o el respeto a la ley; 2) *accountability* o rendición de cuentas; 3) *responsiveness* o reciprocidad, es decir, la capacidad de respuesta en función de la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general; 4) respeto pleno a los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades, y 5) progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica (Morlino, 2005).

Actualmente el reclamo ciudadano ha trascendido el espacio estrictamente procedimental de las elecciones; se observa un reforzamiento de la participación y la construcción de ciudadanía por otras vías, como las OSC, que son actores integrantes y activos de la comunidad política, pero, sobre todo, inciden en los procesos de toma de decisiones en pro del desarrollo. Si bien ello requiere de mayor maduración social y política, lo cierto es que en México el indicador de asociacionismo

y membresía en OSC es un dato poco alentador; y aunque ha crecido su número en espacios más reducidos como el estado de Tlaxcala, el caso que nos ocupa, el número está francamente estancado y sin perspectivas de crecimiento dados los antecedentes y la tentación de cooptación y manipulación política del capital social que en algún momento se hizo de las OSC en la entidad. Esta afirmación es difícil de comprobar, más allá de un reclamo que se hizo público en su momento pero que no trascendió fuera del espacio mediático, y que con todas las reservas del caso se asocia de forma muy particular con la figura de las OSC, como donatarias autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y que cuentan con la Clave Única de Inscripción (CLUNI) del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), con lo que pueden acceder a apoyos, estímulos públicos, recibir asesoría y capacitación de la administración pública federal entre otros.

En México y en Tlaxcala el número de OSC es muy bajo, lo que muestra una importante debilidad en el nivel de asociacionismo con respecto a otros países; en este sentido ello remite a la tarea pendiente que recae tanto en el ciudadano, como en el sector gubernamental. Por un lado, porque los ciudadanos no confían en las organizaciones y expresan su solidaridad por vías informales y poco articuladas, lo que da favorece la rápida politización de los diversos intereses y se genera una dependencia política que infiltra el tejido social y lo aleja de su interés original. Incluso, se generan procesos viciados que acostumbran a los agentes sociales a obtener beneficios personales que distan mucho del beneficio común; es decir, los entes sociales entran al juego en las redes de la corrupción por la búsqueda de prebendas, privilegios, concesiones y beneficios concretos y ventajosos sólo para algunos.

En este contexto, y tal y como se observó en un caso específico en Tlaxcala, los partidos políticos se han convertido en entes disfuncionales que no cumplen con su papel constitucional de representar los intereses de la población, sino que, al contrario, la ignoran y desconocen la importancia de la participación ciudadana, la cual se entiende como algo más que la suma de votos para ganar una elección. Si bien es cierto que los partidos políticos no tienen entre sus planes sumarse de forma comprometida con las causas de las OSC, sí las consideran importantes cuando de sumar votos y politizar escenarios se trata. Para los partidos, plantear estrategias que les permitan cooptar la credibilidad y el capital social de las OSC con meros fines político-electorales sí tiene un propósito fundamental como vía que garantiza el acceso al poder.

Por otra parte, no puede dejarse de lado la fuerza que pueden tener las redes sociales en internet. Indudablemente hemos sido testigos de su desarrollo vertiginoso y de su impacto en la vida social y política en el mundo. Los sujetos sociales

han encontrado en las redes electrónicas el espacio ideal para salir del aislamiento, en una sociedad que no fortalece lo colectivo, sino el individualismo. Las redes constituyen un espacio donde no importa el sexo o la edad, sino la opinión y participación en diversos temas de la vida pública y ante sus actores. Sobre este punto es pertinente citar a Giovanni Sartorí (1997), importante politólogo contemporáneo, quien afirma que: “la sociedad vive un fatalismo en función de que el uso de internet pueda desembocar en la vida inútil, en un modo de vivir que consista sólo en matar el tiempo”.

En Tlaxcala, las alternancias, el transfugismo político y la fractura y volatilidad del voto en los procesos particulares de la vida política local nos conducen a una reflexión en torno a las prácticas informales que han coexistido en la entidad, donde la sociedad tlaxcalteca —unos partícipes y otros en opinión— se mueve en un sistema político local endeble y cooptado tanto por los partidos políticos en turno, como por la clase política dominante, la cual está constituida por unas cuantas familias políticas que han controlado la vida política local durante más de cuatro décadas. Si bien esto genera por momentos una intensa efervescencia y crítica social, lo cierto es que en la realidad el peso de las OSC no es lo suficientemente fuerte e independiente como para incidir en un cambio en la democracia local.

En Tlaxcala la alternancia no ha significado transición política, sea el partido que sea el que gobierne; los procesos políticos locales hacen posible afirmar que en la entidad persiste un régimen que no permite la crítica y mucho menos el escrutinio público. Se observa un pasado que no termina de irse y un futuro que no se decide a llegar, en el contexto de una sociedad débil no organizada y muchas veces cooptada frente a intereses de la clase política local y de los partidos que, como se ha mencionado, se olvidan del objetivo de su existencia: la representación ciudadana.

Efectivamente, hoy tenemos un sistema de partidos más competitivo y se celebran de elecciones libres en un contexto de mayor libertad de expresión; sin embargo, todavía hay mucho por hacer frente a la emergencia de una sociedad que, si bien es cada vez más demandante, dista mucho de estar organizada y de ser activa para construir ciudadanía, incidir en la toma de decisiones de política pública o afrontar el no menos importante objetivo de hacer marcaje personal a los políticos locales y nacionales, señalando en todo momento sus límites pero, sobre todo, haciendo de su activismo y participación la posibilidad de coadyuvar en la construcción y consolidación de gobiernos eficaces y transparentes.

Lo cierto es que la crisis del sistema político en el espacio reducido de un gobierno local como Tlaxcala debiera propiciar una reflexión profunda de actores sociales, gubernamentales y políticos, una reflexión que permita repensar el futuro



de Tlaxcala para que, debatiendo y creando consenso en torno a las diversas propuestas, sea posible la construcción de un proyecto viable que legitimado con la participación de todos los actores locales, encaminen hacia desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los tlaxcaltecas.

## Referencias

- Auyero, Javier (2004). *Clientelismo político. Las caras ocultas*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Cohen L., Jean y Andrew Arato (2001). *Sociedad civil y teoría política*. México: FCE.
- DAGS (Dirección de Atención a Grupos Sociales del Gobierno del Estado de Tlaxcala de la Secretaría de Gobernación). México. Disponible en: [http://platrans.tlaxcala.gob.mx/sistemas/transparencia/view\\_docs.php?recno=3288](http://platrans.tlaxcala.gob.mx/sistemas/transparencia/view_docs.php?recno=3288) (consultado febrero 2015)
- Definición para una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México* (2007). México: Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social A. C., Centro Mexicano para la Filantropía A.C., ITAM, International Center for Not-forProfit Law.
- Directorio nacional de organizaciones sociales*. México: INDESOL, Secretaría de Gobernación. Disponible en: [http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx/en/Organizaciones\\_Sociales/Directorio\\_de\\_OSC](http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx/en/Organizaciones_Sociales/Directorio_de_OSC) (consultado el 10 de enero de 2016).
- Huntington, Samuel (1991). *The Third Wave: Democratization in Late Twenty Century*. Oklahoma: Press Norman, University of Oklahoma.
- INEGI (2010). *Censo de población y vivienda 2010*. México: INEGI.
- Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* (2014). México: IFE, El Colegio de México.
- Jornada de Oriente* (5 de octubre de 2004). “Sánchez Anaya financió ONG que apoya a su esposa, detectan diputados”. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2004/10/06/038n1est.php?printver=0&fly=2> (consultado el 30 octubre de 2004).
- Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del Estado de Tlaxcala (2003). En *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*. Tlaxcala, México.
- Molina Sandoval, Rafael (2010). *Antecedentes, estado actual y perspectivas político-económicas de las organizaciones de la sociedad civil ante la crisis del Neoliberalismo: El caso de Tlaxcala, 2005-2009*. Tesis de doctorado en Desarrollo Regional, El Colegio de Tlaxcala, San Pablo Apetatitlán, Tlaxcala, México.
- Morlino, Leonardo y Larry Diamond (2005). *Assesing the Quality of Democracy*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo Osvaldo Lazzetta y Jorge Vargas Cullell (comps.) (2003). “Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Homo Sapiens. Argentina”. En *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 1, núm. 2, junio.

- Olvera, Alberto J. (2008). "Ciudadanía y democracia". En *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 27. México: Instituto Federal Electoral.
- Sartori, Giovanni (1997). *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. México: Taurus.
- Schumpeter, Joseph (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. Nueva York: Harper.
- Weber, Max (2012). *Sociología del poder: los tipos de dominación*. España: Alianza.

# Organismos sociales en Michoacán: de la organización y la movilización al desafío

[ EDUARDO NAVA HERNÁNDEZ ]  
[ JORGE MARTÍNEZ APARICIO ]

## Introducción

**D**e tiempo atrás, la michoacana ha mostrado ser una sociedad movilizada. No sólo sus antecedentes en las grandes gestas históricas nacionales como la guerra de Independencia, la Reforma y la Revolución, que proyectaron a personajes como Hidalgo, Morelos, López Rayón, Melchor Ocampo, Múgica y Lázaro Cárdenas, sino también diversos episodios recientes han dado firmes testimonios de ello. La formación de la Corriente Democrática del PRI y el Frente Democrático Nacional, primero, y del Partido de la Revolución Democrática, después, donde Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano fue protagonista central, hicieron de la entidad el epicentro de la disputa política nacional en las postrimerías del siglo XX, epicentro que sólo después se trasladó a la Ciudad de México.

Tres veces Michoacán ha vivido la alternancia política en el siglo XXI, desde el año 2002, con triunfos electorales del PRD, lo que lo convierte, aun en su actual etapa de ocaso, en un bastión en el que las bases y los electores, más que los dirigentes partidarios, se piensan como opositores a los gobiernos priistas y panistas.

Pero más allá de lo electoral, la efusión social se ha puesto de manifiesto en el surgimiento y permanencia de importantes movimientos que han entroncado con las grandes expresiones nacionales que concitan en favor del cambio. Entre otras manifestaciones de resistencia y rebeldía de los michoacanos se cuentan: el movimiento estudiantil en los años sesenta, antecedente del masivo 68 en la capital del

país; el movimiento indígena y campesino independiente, de avanzada entre las expresiones nacionales en los ochenta; las grandes huelgas de la Sección 271 del sindicato minero-metalúrgico en los años setenta y ochenta, y el vigoroso movimiento magisterial desde los noventa hasta la actualidad.

No todas las movilizaciones han desembocado en formas organizadas de expresión, pero sí muchas de ellas. Tampoco todas han culminado en victorias para sus protagonistas, pero casi siempre han sentado posiciones que apuntan en un sentido progresista. En este punto también hay excepciones y expresiones contrarrevolucionarias vigorosas, como las huestes cristeras en los años veinte del siglo pasado. Tierra volcánica, lo cierto es que pocos periodos de quietud o inmovilismo pueden encontrarse en un recorrido por la historia de la entidad. Y también lo es que, en casi todas las etapas de ebullición, ésta ha representado desafíos a las estructuras del orden prevaleciente.

Aquí se presentan dos casos recientes, en algunos sentidos contrastantes, que sin embargo exteriorizan esas tendencias.

El primer caso se refiere a la lucha de un pueblo, Cherán —enclavado en el corazón de la Meseta Purhépecha o Tarasca, la región de mayor densidad de población indígena en el Estado— por autodefenderse frente al saqueo de sus bosques por la delincuencia organizada, pero que logró ir más allá al recuperar su autonomía política y, en buena medida, sus formas ancestrales de organización social y de expresión cultural. En cierto modo, se trató también de un desafío al orden hegemónico nacional que, conducido por la vía judicial, ha logrado abrirse paso paulatinamente a pesar, y a veces en contra, de una configuración política adversa.

El rechazo de los cheranenses a los partidos políticos y la redención de sus usos y costumbres para constituir sus formas de mando local son sólo dos de los aspectos de la particular contextura social de este pueblo que, en pleno siglo XXI, intenta afirmarse sobre la base de su historia secular o milenaria para darse un perfil propio frente al aparentemente avasallante avance del capital sobre la población, el territorio y las riquezas naturales. En casi seis años de esta nueva experiencia, Cherán se ha convertido —como en su momento el zapatismo chiapaneco— en un símbolo y una estrella polar para muchos núcleos sociales que en el país y en el mundo buscan escapar de ese vasallaje.

El otro caso de análisis es el de la guerra interna desplegada desde 2013 como resultado del poderío de los grupos de delincuencia organizada en la región, en particular el autodenominado como Los Caballeros Templarios, que durante por lo menos una década —contando su antecedente, La Familia Michoacana— se fue apoderando no sólo de las rutas para el trasiego de enervantes, sino de porciones completas del territorio y de importantes recursos naturales, además de establecer

sobre la población de esas regiones un verdadero régimen de terror y predominio de la violencia delincencial. El brote, a partir de aquel año, de un movimiento civil armado para hacerle frente, llamado de autodefensa, que se extendió con rapidez por las regiones conocidas como la Tierra Caliente y la Sierra-Costa, proyectó en los medios nacionales y globales a Michoacán y puso en evidencia la incapacidad, y la virtual inexistencia, del poder estatal para frenar por un largo periodo la criminalidad. Además, planteó una ecuación tricotómica del poder en el que el monopolio estatal de la violencia entró en disputa no sólo por las bandas delictivas, sino también por esa nueva expresión civil.

Frente a esta situación, los esfuerzos de las instituciones se orientaron más que a aminorar y contener el desbordamiento de la delincuencia, a liquidar, con la mayor prontitud posible, a las autodefensas civiles. Pero sólo casi un año después de surgida la movilización autodefensiva y de su constante expansión, el gobierno comenzó a articular una estrategia coherente para enfrentar ambos fenómenos y resolver a su favor dicha ecuación.

Muy diferentes en su composición social y en sus métodos, las autodefensas michoacanas y el comunitarismo cheranense tienen sin embargo muchos puntos de contacto. Han sido formas de oposición y resistencia frente a las expresiones más agresivas de la acumulación del capital en estos albores del siglo: el narcotráfico, la delincuencia globalizada o el despojo, que se expresan a escala local con toda su crueldad contra la vida de las comunidades.

Por eso resulta válido exponer ambos temas y realizar un análisis basado en el método comparativo entre ellos, que al mismo tiempo revele sus diferencias —algunas de ellas muy evidentes— y sus afinidades en un contexto común: el auge de la forma delictiva de acumulación de capital en los albores del siglo XXI, que tiene que ver con el despojo y el terror sobre las comunidades y poblaciones locales. En el origen de la movilización social de los casos que aquí se reseñan se encuentra esta forma extrema de exacción y explotación que en modo alguno es excepcional pero que, en pocos lugares como en Michoacán, ha encontrado una respuesta social-popular en ausencia o ante las deficiencias y la corrupción de la acción estatal institucional. Es eso lo que nos interesa resaltar con este inicial trabajo.

Los purhépechas fueron en el pasado un pueblo guerrero, desafío inconquistable aun para el poderoso imperio azteca. Quizás en ese rasgo se encuentre uno de los afluentes de la michoacanidad contemporánea, esa que se niega a ser disuelta en el crisol globalizante del mundo de hoy, tan poco promisorio para los pueblos y comunidades que luchan por su subsistencia y emancipación.

## **San Francisco Cherán: una lucha comunitaria por la autonomía, la reapropiación territorial y la identidad**

En San Francisco Cherán, comunidad purhépecha, irrumpió el 15 de abril de 2011 un movimiento por la seguridad de los habitantes, la reapropiación de los recursos comunales y la autonomía política de la localidad. Los pobladores bloquearon los accesos a la cabecera municipal ante la recurrente desidia de las autoridades y de la policía, cuyas omisiones remataban en la protección a los talamontes. Se expulsó en consecuencia al edil y se terminó por proscribir a los partidos políticos. A iniciativa de las mujeres se organizó la comunidad en asambleas por barrios, en fogatas —posiciones de vigilancia en las entradas y calles del poblado— y se formó una ronda comunitaria para el resguardo del bosque.

La organización de un gobierno local autónomo y de composición comunitaria hace de la lucha social de Cherán una de las más emblemáticas en México en defensa y reapropiación del territorio, por la reivindicación de las prácticas productivas tradicionales y del espacio, con indicios germinales de transformación social sustentados en la reconstitución de la vida comunitaria.

### ***El gobierno de Cherán K'eri***

El gobierno de Cherán K'eri está respaldado legalmente en los derechos humanos y de libre determinación consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en la Declaración de los Derechos para los Pueblos y Comunidades Indígenas.<sup>1</sup> A partir de la cancelación en la localidad de las elecciones constitucionales del 13 de noviembre de 2011,<sup>2</sup> y de acuerdo con un resolutivo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación avalado por el Instituto Federal

- 
- 1 El 2 de noviembre de 2012 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máximo tribunal electoral del país, emitió una sentencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por comuneros de San Francisco Cherán, en la que reconoció el derecho a la libre determinación de la comunidad con base en dichos cuerpos normativos.
  - 2 Elecciones estatales en Michoacán de 2011, de gobernador, 40 diputados al Congreso de Michoacán —24 por mayoría relativa y 16 de representación proporcional— y 112 de los 113 municipios del estado.

Electoral, se instauró un gobierno comunal el 5 de febrero de 2012.<sup>3</sup> Desde entonces, un concejo integrado por doce personas gobierna la cabecera municipal.

De acuerdo con el censo de población y vivienda de 2010, la población total de Cherán es de 18 141 habitantes y el municipio se integra por quince localidades, las principales de las cuales son Cherán (cabecera municipal) con 14 245 pobladores, la tenencia Santa Cruz Tanaco, 2947, y Casimiro Leco (El Cerecito) con 512.<sup>4</sup>

A través del sistema de usos y costumbres, en consulta popular del 18 de diciembre de 2011 votaron a favor de un gobierno autónomo 4844 ciudadanos en la cabecera municipal y siete en contra, aunque los pobladores de la tenencia Santa Cruz Tanaco se negaron a participar en la consulta y pidieron la segregación administrativa de la cabecera municipal.

El 16 de marzo de 2012 el Congreso del Estado había modificado ocho artículos de la Constitución michoacana. En las reformas se consideraba la existencia de varios pueblos indígenas y de sus usos y costumbres como forma de organización. El Concejo de Cherán impugnó la reforma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), con la controversia de que la comunidad de Cherán no había sido consultada durante el proceso de reforma constitucional. En un fallo histórico, en 2014 la SCJN invalidó las reformas a la Constitución de Michoacán aprobadas en 2012, por lo que tuvo aplicación para todas las comunidades indígenas de la entidad.

Se reconoció el derecho a la libre determinación de la comunidad, situación inédita en Michoacán en cuanto que ningún otro gobierno local se había erigido conforme a sus usos y costumbres, para elegir a quienes han de realizar las actividades de gobierno directamente y conforme a los procedimientos tradicionales de la comunidad.

Una de las principales dificultades radica en que la figura del concejo no está reconocida como forma de gobierno en las legislaciones, lo que restringe la capacidad para la gestión y acceso a los programas y recursos ante las dependencias es-

---

3 El 2 de diciembre de 2011, la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó la sentencia que reconoció al Concejo Mayor como autoridad legal del municipio.

4 Cherán, uno de los 113 municipios de Michoacán, se localiza al noroeste del Estado, colinda al norte con los municipios de Chilchota y Zacapu; al este con los municipios de Zacapu y Nahuatzen; al sur con los municipios de Nahuatzen y Paracho, y al oeste con los municipios de Paracho y Chilchota. Ocupa el 0.38% de la superficie del Estado. Cherán es considerado el mayor de los pueblos purépechas en la montaña y una comunidad con arraigadas costumbres, cultura y tradiciones (Larson, 1992).

tatales y federales.<sup>5</sup> Entre las principales controversias legales está la de promover reformas que reconozcan la autonomía, principalmente de gestión y presupuestaria, de sus modos de gobierno, de elección y consulta comunal.

Ante el Senado en su 63ª Legislatura, y en particular ante los diputados de la 73ª legislatura del Congreso michoacano, se promueven las iniciativas de la Ley de Derechos Lingüísticos en Michoacán, la Ley de Cultura Indígena y la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, así como reformas a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán y diversas leyes secundarias impulsadas desde la legislatura anterior, a fin de garantizar plenamente el derecho a la libre determinación y al autogobierno, en tanto gobierno por usos y costumbres.<sup>6</sup>

### ***Ampliación, garantía y respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas***

En opinión de Erika Bárcena Arévalo, integrante de Emancipaciones. Colectivo de Estudios Críticos del Derecho y las Humanidades y parte del equipo de abogados de la comunidad-municipio purépecha de Cherán, el proceso legal llevado refrenda el compromiso con la lucha para ampliar las garantías y el respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Antes del proceso legal encausado en el caso Cherán, las principales reformas constitucionales respecto a los derechos de los pueblos indígenas remiten, a nivel de la Federación, a la de 1992, donde por primera vez en la historia se reconoció,

- 
- 5 La Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán contempla una organización administrativa con un presidente, un síndico, secretarios, directores y regidores, por lo que no se reconoce la organización por concejos.
  - 6 Todavía en agosto de 2015, integrantes del Concejo Mayor de Cherán rechazaron ante el Congreso local la promulgación de las leyes en materia indígena, por el hecho de no disponer una consulta a las comunidades bajo el mecanismo de usos y costumbres y la determinación libre de los pueblos. La Legislatura del Estado tiene la obligación de respetar el mandato que impuso la SCJN luego del juicio de controversia constitucional 32/2012, afirmó el Concejo Mayor, y expresó “preocupación porque, luego de que su comunidad obtuviera el reconocimiento judicial para nombrar a sus autoridades por medio de usos y costumbres, el cual fue realizado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el Congreso local no tiene ni siquiera en la agenda legislativa las reformas a la Ley Orgánica Municipal” (*La Extra. Cambio de Michoacán*, 17 de agosto de 2015).



en el artículo Cuarto, la existencia de los pueblos indígenas y se decretó la composición pluricultural del país; a la de 2001, en el artículo Segundo, derivada de los acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena, que estipulaban la afirmación de derechos a la libre determinación y a la consulta previa, libre e informada, y que sólo consideró la libre determinación de modo formal, por lo que resultó una “contrarreforma” ante los arreglos comprometidos, en su momento, con el Gobierno federal.

En este marco, desde 2011 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reconoció el derecho de la comunidad a la libre determinación y autogobierno, “lo que se traduce en la elección mediante usos y costumbres de las autoridades tradicionales que junto con la comunidad organizan y deciden sus formas de organización política, social, cultural, económica y política”. Del mismo modo, en 2012 la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció a Cherán, como comunidad y municipio indígena, “su derecho a la consulta previa, libre e informada en aspectos relativos a la elaboración de leyes en materias que les conciernen” (Bárcena, 2015).

Con las reformas a la Constitución michoacana en 2015 y a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, Cherán impulsó un mayor reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada, conforme a los estándares internacionales establecidos principalmente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Bárcena y Guerrero, 2012).

De acuerdo con Erika Bárcena, con la intervención de la comunidad/municipio purépecha de Cherán se promovieron dos trascendentes cambios con base en las iniciativas a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, aprobada el 29 de septiembre de 2015: a) el reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunidades y pueblos indígenas en tanto sujetos de derecho público, y b) el establecimiento del carácter vinculante del resultado de la consulta (Bárcena, 2015).

Con respecto al reconocimiento de los pueblos como sujetos de derecho público, esta figura les otorga autonomía jurídica para demandar la garantía y el respeto de sus derechos, un paso significativo en relación con la reforma de 2001 al artículo segundo de la Constitución federal que sólo reconoce a las comunidades indígenas el carácter de “entidades de interés público”; es decir, carentes de personalidad jurídica propia, para representarse a sí mismas frente al Estado, y que incluso pueden ser intervenidas por el poder público en la medida de su interés.

Con relación al establecimiento del carácter vinculante, implica un avance y “una ruptura por demás necesaria de la posición política y jurídica actual frente

a la consulta previa, libre e informada”, que sostiene que los resultados no son vinculantes. Así, se garantizaría el respeto a la decisión de los pueblos indígenas frente a intervenciones estatales.<sup>7</sup>

La relativa autonomía del gobierno comunal, el Concejo Mayor, constituido de modo fáctico alcanza en el margen legal los medios y se abren las vías para su permanencia y consolidación.

### ***La renovación del gobierno comunal***

En 2015, el 3 de mayo, se realizó la elección por usos y costumbres de los doce *k'eris* que integraron el nuevo Concejo Mayor de Cherán, quienes entraron en funciones el primero de septiembre para sustituir al primer gobierno comunal elegido en 2012.

El primero de septiembre, los habitantes de Cherán marcharon desde la orilla de sus cuatro barrios a la plaza principal para la toma de protesta del Concejo Mayor electo en asambleas comunales, organizadas en cuatro barrios, desde las fogatas reactivadas —alrededor de 170— como centros de guardia, reunión y deliberación política. Actualmente los barrios son representados por un coordinador y subdivididos por las fogatas, cada una con un coordinador. Es el segundo gobierno indígena comunal autónomo, que daría continuidad al proceso iniciado el 15 de abril de 2011. Hasta el año 2011 había un jefe de barrio con relativa autonomía en obligaciones municipales y los barrios se dividían en manzanas, cada una con su jefe.

La elección del Concejo Mayor estuvo interferida por enviados de los partidos que se postularon en las diferentes asambleas; aunque no más del 10% de los participantes votó a favor de las agrupaciones políticas. El Concejo se renovó sin la inclusión de los partidos políticos.

7 Puede consultarse la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, 29 de septiembre de 2015, el artículo 73, que se refiere a la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas en tanto sujetos de derecho público, y a que, sobre la consulta previa, libre e informada, se aplicará lo dispuesto en los instrumentos internacionales de los derechos humanos de los pueblos indígenas, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en el artículo 74 se indica que las consultas deberán efectuarse de buena fe y de manera apropiada de acuerdo con los usos y costumbres o sistemas normativos de las comunidades y pueblos indígenas [...] a través de su consentimiento libre e informado. De llevarse adecuadamente la consulta, sus resultados tendrán efectos vinculatorios.

La elección del 3 de mayo de 2011, fecha establecida por el Instituto Electoral de Michoacán para celebrar el proceso, fue para ratificar al Concejo Mayor electo en abril por las asambleas comunales. Ante la resolución adelantada por las asambleas y como reacción, los militantes y simpatizantes del PRI, PVEM, PRD y Nueva Alianza realizaron una marcha desde la salida de Cherán rumbo a Paracho, contra lo que calificaron como “un acto de exclusión”, y advirtieron que el 3 de mayo instalarían casillas para votar por los candidatos a diputados y gobernador de Michoacán.

Como costumbre del pueblo, en la elección se hacen filas formándose detrás del personaje protagonista o figurante al que apoyan y se cuentan uno a uno. Se elige a tres representantes por cada barrio para formar el Concejo Mayor, doce integrantes en total. Por vez primera fueron electas tres mujeres como parte del Concejo, representantes de los barrios dos, tres y cuatro.

Alrededor del Concejo Mayor se designan los “consejos operativos”, constituidos por tres o cuatro integrantes también elegidos en asambleas barriales. Se instituyen los consejos de Bienes Comunales; de Coordinación de Barrios; de Programas Sociales, Económicos y Culturales; de Vigilancia, Mediación y Justicia; de Asuntos Civiles; de Administración Local, y esta vez se eligieron el de Jóvenes y el de Mujeres. A esta estructura se suma la ronda comunal, de modo rotativo. En total participan cerca de trescientas personas en la práctica de autogobierno y bajo el mandato de las asambleas.

La tenencia Santa Cruz Tanaco, que opera en administración separada, eligió a Martín Martínez, con 347 votos, como su nuevo representante y presidente del Consejo de Administración. Luego de una asamblea general, de entre doce candidatos, y de enfilarse frente a quien apoyaban, el conteo y nombramiento oficial fue para el segundo lugar —181 votos— con el cargo de Conciliación y Procuración de Justicia, y los cuatro siguientes en puestos de consejeros; los seis restantes serán suplentes. De modo similar, en abril se efectuó la elección, el Instituto Electoral de Michoacán validó el proceso el 6 de mayo, y el Concejo inició sus funciones el primero de septiembre de 2015.

En algunas localidades, las elecciones de diputados federales y locales, así como las de gobernadores, se efectúan por el sistema de partidos políticos, y las de integrantes del municipio por sistemas normativos internos, aunque en Cherán los partidos políticos han sido rechazados en todos los procesos de elección desde 2011.

### ***Reapropiación del territorio y de los medios para la vida comunitaria***

El 15 de abril, año tras año, habitantes de Cherán festejan la resistencia y la lucha por la defensa de los bosques en un acto político-cultural. Destaca el valor simbólico que representan las fogatas como centro de reunión, en las que se fraguó la búsqueda de un nuevo gobierno autónomo, representativo de la vida comunitaria.

Desde años atrás las agresiones a la comunidad estaban presentes, y algunos relatos dan cuenta de asesinatos y desapariciones que se registraron en especial en 2008. El profesor Leopoldo Juárez Urbina fue uno de los primeros ultimados por presuntos sicarios al servicio de los talamontes, y a él le siguió el enfermero Plácido Fabián Ambrosio, cuando salía de su casa, y la desaparición el 11 de febrero de 2009 de Tirzo Madrigal. Más recientemente desaparecieron cinco personas más, todos miembros del Comisariado Comunal.

En la Meseta Purépecha, en:

[...] la década de 1970 los recursos naturales comunales (bosques, maderas, tierras y agua) fueron explotados por determinados sectores de la comunidad. Esto provocó la formación de élites locales con poder económico y político que regulaban o intervenían en la distribución del agua, lo cual ha terminado en conflictos y pugnas entre la población y los ganaderos o los grupos políticos del PRI (Pérez, 2009: 120).

Al lado de los intereses y del acoso externo, la resistencia y la tradición de lucha comunitaria han estado latentes en la zona. Pérez Ramírez lo recapitula:

El año de 1988 fue el detonador de una insurrección cívica contra los gobernantes del PRI. Durante este tiempo se tomaron acciones y se realizaron actividades antes inimaginables. A partir de este momento, se constató que la movilización y la organización, cívica y comunitaria, eran posibles para modificar el rumbo de los acontecimientos. Fue una experiencia de aprendizaje que concluyó con la suma de nuevas demandas tanto de democracia como de autonomía. Además, dejó una nueva estructura de poder en la comunidad, se dio un proceso de movilidad política y se formaron nuevos liderazgos.

De esta manera se gestó la insurrección cívica purépecha, desde la participación activa en la campaña electoral hasta la toma de los ayuntamientos. Luego, inició otro proceso, en donde los indígenas de estos cuatro pueblos<sup>8</sup>, utilizando los

---

8 Tatiana Pérez (2009) alude a los cuatro municipios que reúnen a la mayoría de las localidades con

mecanismos y las estructuras comunitarias, establecieron gobiernos “paralelos” o “populares” que duraron hasta finales de 1989, cuando nuevamente participaron en elecciones, ahora a nivel local y ya dentro de un partido político recién formado (Pérez, 2009: 136).

Junto a la formación del gobierno comunal de Cherán, se trata de la legítima lucha de los habitantes por la reapropiación del territorio y de los medios para la vida comunitaria, frente a la agresión, la violencia y la tala ilegal —en menos de tres años— de 20 000 de las 27 000 hectáreas de los bosques comunitarios, además de padecer el asesinato de varios miembros de la comunidad. Esta violencia —extorsión, secuestros, asesinatos, desapariciones— se ha desplegado con la inacción de los gobiernos estatal y federal.

La comunidad se organiza en defensa y resistencia a partir de las estructuras sociales tradicionales y de autoridades comunitarias. Desde la erección de su gobierno comunitario, ha enfrentado y resistido recurrentes agresiones. Las fogatas —alrededor de doscientas en 2011—, sitios de reunión, vigilancia y organización, se convirtieron desde los primeros días, de modo espontáneo y en los momentos de mayor agitación, en los espacios simbólicos de resistencia y lucha de los pobladores, en los que las mujeres son protagonistas principales.

En vísperas de la instauración del gobierno autónomo, sufrieron una de las emboscadas por talamontes, el miércoles 11 de abril de 2012, que dejó ocho personas muertas y cuatro heridas, de los cuales perecieron dos comuneros pertenecientes a la brigada de seguridad encargada de vigilar los bosques.

En lo inmediato, el Concejo Mayor ordenó la suspensión indefinida de clases escolares y llamó a la población a no salir de la cabecera municipal, al tiempo que solicitaron la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Procuraduría General de la República para investigar los hechos. La alerta a las autoridades estatales y federales se hizo patente cuando los habitantes del municipio retuvieron a dieciséis funcionarios públicos del estado.

Las guardias comunitarias rotativas y las fogatas significaron la reapropiación y control de las áreas comunales, calle por calle, barrio por barrio, lo mismo que del bosque; una forma de territorialidad en defensa de los bienes comunales como base de la reproducción social y cultural. Aún permanecen tres barricadas en las entradas de la localidad.

---

población purépecha de la región: Charapan, Cherán, Nahuatzen y Paracho.

Con las reformas de 2015 a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, que garantiza que los resultados de las consultas a la comunidad sean vinculantes, se sanciona que la decisión de los pueblos indígenas sea respetada frente a intervenciones estatales e incluso ante las empresas transnacionales. Es garantía de la permanencia de los propios pueblos ante el extractivismo, el despojo de sus recursos y el desplazamiento por intereses económicos y ajenos a las comunidades indígenas.

En Cherán, en 2012, a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno federal (SEDESOL), se apoyaron dieciocho proyectos productivos de las artesanas de la localidad, además de 48 proyectos de artesanía textil y de 24 para carpintería, del ejercicio presupuestal de 2011. Según informes de las propias dependencias, en 2011 se destinaron recursos para el Vivero Forestal Comunal mediante la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno federal (SEMARNAT), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la SEDESOL, a fin de generar quinientos empleos temporales para la reforestación de los bosques y la conservación de suelos, en áreas del cerro de San Marcos y La Cofradía, con 530 hectáreas reforestadas, además de la protección de manantiales.

En 2014 se gestionó la compra de 1 600 000 plantas para reforestar; en cuatro años de gobierno rebasaron las 3500 hectáreas con nuevos árboles plantados. Además del vivero, se gestionaron una ladrillera para explotar las minas de arena, un aserradero, una carpintería y la resinera como empresas comunitarias. También la comunidad dispone de uno de los captadores de aguas pluviales más grandes del país.

### ***Emergencia de la identidad y del poder territorial***

El relevo de las formas de poder local es uno de los eventos más importantes y significativos para la vida comunitaria, por su importancia para el mantenimiento de las tradiciones y la simbología cultural de las formas de gestión en cooperación y de organización colectiva.

Más allá de los protocolos y de las liturgias administrativas, consagradas en los manuales rutinarios de etiqueta burocrática, los rituales para el cambio de gobierno en Cherán integran a la población en espontáneas, festivas y solemnes ceremonias que refrendan el mandato de la comunidad y el compromiso para su bienestar. Más aún, reiteran, renuevan y confirman las costumbres, la tradición y la identidad indígena de su pueblo con su nación original.

Al amanecer, en el paraje Tupukatiro, ubicado en el cerro de San Marcos, en un asentamiento considerado como el origen del pueblo donde la historia oral afirma que existieron yácatas y que actualmente se conoce como Piedra del Toro, se reunieron los veinticuatro *k'eris* del Concejo Mayor. Unos que entregaban el mandato de la comunidad y otros que lo recibían, junto con un reducido grupo de personas, entre parientes y amigos solidarios.<sup>9</sup> Se trataba de un acto solemne en un lugar sagrado y sólo participaron las personas convocadas. Un día antes, la ronda comunitaria había ocupado el lugar para resguardarlo y disponerlo para el protocolo ideado. La ceremonia fue encabezada por cuatro nana *k'ericha*, señoras sabias, de gran respeto y honorabilidad entre los cheranenses. Sus invocaciones incluyeron rezos y cantos dirigidos a los espíritus guardianes del bosque.

Se presentó a cada uno de los asistentes, quienes expusieron las razones de su participación, quienes en su mayoría expusieron la importancia de dar continuidad a la lucha iniciada el 15 de abril de 2011 y en el ánimo de mantener la memoria de los compañeros que entregaron la vida por conseguir seguridad para el pueblo. Una vez que todos participaron, las nana *k'ericha*, portando incensarios donde se quemaba el copal, aplicaron una limpia a los presentes. Conforme los cubrían con el humo de copal, pidieron a los espíritus protección para todos y que fueran guiados por el buen camino.

Las nana *k'ericha* tomaron la vara de mando del pueblo purépecha de manos del responsable de custodiarla y presentarla en los actos importantes de los pueblos, y la expusieron al calor del fuego para purificarla, mientras las invocaciones subían de tono. La vara de mando del pueblo purépecha volvió a manos de los integrantes del Concejo Mayor saliente, quienes a su vez la pusieron en manos del responsable entrante. Cuando el ritual de cambio de mando quedó consumado, el sol comenzaba a lanzar sus primeros rayos, y los participantes regresaron al pueblo a prepararse para el acto público que se realizó horas después en la plaza municipal.

El cambio de mando en la plaza municipal fue anunciado para las nueve de la mañana, pero todos sabían que comenzaría entre diez y diez y media. Cuando esa hora se acercaba, la gente comenzó a juntarse en las barricadas de su propio barrio. Un cohete anunció que era la hora de avanzar hacia la plaza.

Adelante marchaban los *k'eris* del nuevo Concejo Mayor, seguidos de la gente de su barrio; cerraba la descubierta la banda municipal que cada barrio llevaba para alegrar el momento. La marcha fue combativa y alegre. Aglutinados en pequeños

---

9 Aunque no de modo textual y tampoco íntegro, se recupera la crónica de Francisco López Bárcenas. "Juchari uinapikua fuerza y camino de Cherán" (2015).

grupos, se bailaba al compás de sones y abajeños, sobre todo la pieza emblemática del municipio conocida como “el corpus”, y una que otra *pirekua*; también había ánimo para corear consignas.

Conforme se entraba a la plaza, los miembros del Concejo entrante y del saliente ocuparon el presidium junto con los invitados especiales; abajo, al frente de todos los contingentes, se encontraban los miembros de los diversos consejos operativos. Entre todos sumaban alrededor de 120 personas. El evento abrió con un programa cívico en el que se rindieron honores a la bandera nacional y a la bandera *purépecha*. Después se celebró otra ceremonia indígena, con menor emotividad que la de *Tupakatiro*.

Siguiendo el programa, el magistrado Juan Carlos Silva Adaya, presidente de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, donde se dictó la sentencia que reconoció al Concejo Mayor como autoridad legal, tomó la protesta a los *k’eris* del nuevo Concejo. Una vez investido de autoridad, el segundo Concejo Mayor tomó protesta a los consejos operativos.

Acto seguido, los habitantes colocaron *kanakuas* (coronas con plantas de nuri y con listones) a los *k’eris* salientes como símbolo de respeto y honorabilidad, y de que habían cumplido su encargo a satisfacción; también colocaron *pandarihkuas* (adornos hechos de pan y artesanías regionales) a las personas distinguidas del pueblo. Finalmente, el *k’eri* Trinidad Ramírez Tapia, en nombre del primer Concejo, entregó el bastón de mando a los entrantes: “Cúidenlo”, les dijo, “porque representa la autoridad y la dignidad de nuestro pueblo”. Quien lo recibió en nombre del nuevo Concejo prometió que lo cuidarían y harían un buen uso de él.

Todo fue fiesta, las bandas compitieron tocando sus mejores piezas, mientras los asistentes degustaron la comida preparada por los barrios. Una pertinaz lluvia comenzó a caer sobre el pueblo.

## ***Final***

El asunto Cherán aparece como un evento aislado y atípico en el contexto nacional. Más aún cuando el ambiente en que ocurre es adverso y restringe las posibilidades de su desenvolvimiento y consolidación como una forma de organización social por la autonomía de gobierno, la reapropiación territorial y la integración e identidad cultural, y también como forma de la organización social sustentada en la comunidad y como instancia básica de la vida social destinada a confrontar inexorables efectos de desintegración y descomposición.



No obstante, en Cherán la vida comunitaria ha mostrado resistencia y su permanencia, aun a contracorriente, le confiere elementos para la transformación y el cambio social que, incluso combinados, pueden producir efectos antisistémicos:

- a. La instauración de formas de gobierno propias y en busca de autonomía, que han avanzado en legitimidad y legalidad, incluso como garantía de la seguridad y supremacía de la comunidad.
- b. La reapropiación territorial, como medio para reconstituir la vida de la comunidad tanto en las actividades materiales y en la disposición de los recursos naturales.
- c. La construcción social de un proyecto fincado en la identidad cultural, que trascienda con el ordenamiento y recodificación de los significados, indígenas y tradicionales, a la restauración de valores por la reproducción de la vida.

Cabe subrayar la importancia del ámbito comunitario como forma básica de organización social, en tanto ambiente para la reproducción de la vida social que involucra la existencia plena de todos sus miembros. La comunidad, en cuanto espacio que habilita la concurrencia y correlación de un gobierno autónomo, la reapropiación territorial y la construcción de un proyecto de identidad social, se está forjando en Cherán, y sus características pueden cobrar forma y solidez si las condiciones internas y externas lo permiten. Experimenta un movimiento de resistencia y de lucha social que está en proceso, que se configura desde abajo y en la vida cotidiana, y que tendrá que navegar entre las contradicciones y los ataques por la incompatibilidad con el sistema institucionalizado y dominante del capital.

Los indicios de cambio social están presentes como un derrotero propio para los cheranenses, por lo que no caben para su réplica ni son principios para desplantas de inspirados e ilustrados caudillos políticos.

## **Autodefensas y política federal en Michoacán: la otra guerra**

### ***Levantamientos y estrategias***

La amplia movilización armada iniciada en febrero de 2013 en el Valle de Apatzingán, Michoacán, especialmente en los municipios de Tepalcatepec, Buenavista Tomatlán, Aguililla y Coalcomán, y también en la comunidad de Santa María Ostula de Aquila y en otros asentamientos indígenas (nahuas) en la Sierra-Costa del Estado, configuró una situación novedosa no sólo para la política regio-

nal, sino también a escala nacional. El llamado “levantamiento” —en realidad un movimiento de resistencia armada frente a la extendida y exacerbada delincuencia organizada que asolaba la región desde varios años atrás, a manos de los cárteles de La Familia Michoacana y después Los Caballeros Templarios— tomó por sorpresa y sacó de balance a los gobiernos estatal, penetrado él mismo por la corrupción del narcotráfico, y federal.

En una primera etapa, las políticas conducidas por este último fueron de tolerancia, incluso de acompañamiento a los cuerpos de autodefensa en una simbiosis de mutua conveniencia. Las fuerzas federales, sobre todo el Ejército, escoltaban y protegían a los grupos armados michoacanos y les entregaban las armas, parque y vehículos decomisados a los delincuentes. A su vez, los grupos locales, concedores de la región, guiaban a las tropas en sus incursiones en la sierra en busca de las guaridas de los Templarios. No eran pocos los que habían participado en el propio cártel y se pasaron luego del lado de las autodefensas; conocían bien, por tanto, los escenarios y escondrijos donde se movían los narcotraficantes.

Sin embargo, ante una movilización que escapaba al control de las fuerzas armadas federales y del gobierno mismo, y que generaba liderazgos con creciente arraigo entre la población local e incluso nacional, a inicios de 2014 el Gobierno federal decidió imprimir un viraje en el manejo del conflicto y en su relación con el movimiento armado, lo que representó no sólo el fin de la luna de miel con éste, sino el inicio de su desarticulación y control, y el fin de la dualidad de poderes que durante un año se había desarrollado en la región.

A partir de octubre de 2013, los grupos de autodefensa se desplegaron desde sus localidades de origen —Tepalcatepec, La Ruana, Buenavista, Coalcomán— hacia otros municipios e intentaron tomar Apatzingán, bastión del grupo templario, lo que fue impedido por el Ejército, que los desarmó en las entradas a la ciudad. En la fallida acción fueron atacados por francotiradores apostados en el campanario de la catedral, desde la azotea de un hotel e incluso desde el palacio municipal (Maerker, 2014: 28; Hernández, 2014: 333).

No obstante, el avance comunitario continuaba. Durante noviembre, comandados por el doctor José Manuel Mireles, las autodefensas avanzaron a Tancítaro y Chinicuilá. El 4 de enero de 2014 ocuparon la cabecera de Parácuaro, municipio vecino al de Apatzingán. En respuesta, los Caballeros Templarios bloquearon con autobuses y vehículos incendiados las carreteras de la región, exigiendo la salida de las autodefensas de “su” municipio.<sup>10</sup> La tenencia de Antúnez fue tomada por

10 El gobernador Fausto Vallejo también manifestó su disgusto con la acción de las autodefensas:

éstas el día 10. El 12 de enero ingresaron y tomaron el control de Nueva Italia, cabecera del municipio de Múgica.

Horas después de la batalla de Parácuaro, alrededor de las 20:30 horas, José Manuel Mireles se accidentó cerca de la cabecera de La Huacana en la avioneta en que viajaba, y resultó con un traumatismo craneoencefálico por el que fue internado bajo resguardo del Ejército. En la avioneta viajaban, además, una mujer y los dos tripulantes, uno de los cuales falleció. El médico fue trasladado, por razones de seguridad y por indicaciones de la Secretaría de Gobernación, a algún lugar de la Ciudad de México para su convalecencia.

En ese mes de enero, después de casi un año de despliegue del movimiento defensivo, aprovechando la ausencia de José Manuel Mireles y seguramente por la presión que representaban las declaraciones del gobierno estadounidense a ese propósito,<sup>11</sup> la Federación decidió imprimir un giro drástico en el tema de los grupos de autodefensa en la Tierra Caliente y la Costa de Michoacán y tomar la iniciativa para frenar, más que a los grupos delincuenciales, la expansión de las mismas autodefensas. En Morelia, el 13 de enero, el secretario de Gobernación Miguel Ángel Osorio Chong acusó a los grupos de autodefensa de la Tierra Caliente de “debilitar el estado de derecho y [de] abonar en el terreno siempre arbitrario, inconstitucional y peligroso de la aplicación de la justicia por propia mano”. En esa misma fecha, el principal noticiero de Televisa transmitió una declaración tomada al

---

“(Quienes tomaron el control de la seguridad) —aseguró— son gentes de fuera, realmente son pocas gentes que están de Parácuaro, y obviamente hay el temor, la inconformidad de los habitantes y funcionarios por lo que está sucediendo” (Hernández, 2014: 345).

- 11 La situación interna no era la única fuente de intranquilidad para el gobierno mexicano; también las presiones externas. Después de una reunión de los cancilleres de Norteamérica en Washington, el secretario de Estado de los Estados Unidos John Kerry manifestó la preocupación de su gobierno por la situación que se vivía en Michoacán. “Sí, estamos preocupados —dijo en respuesta a la pregunta de un periodista—. No tenemos miedo, pero sí estamos preocupados y vamos a trabajar con el gobierno; estamos listos para tratar de ser útiles si podemos” (*La Jornada*, 18 de enero de 2014). Y aún más: cuando, el 23 de enero, Enrique Peña Nieto presentó ante el Foro de Davos, su conferencia “Transformando a México: sociedad, política, economía”, el presidente de la reunión, Klaus Schwab, preguntó al mandatario mexicano por el tema de la violencia, las autodefensas y cómo serían integradas al esquema de seguridad del país. Peña sólo atinó a responder que el problema de la seguridad no era exclusivo de México sino de toda América Latina, y dio algunas cifras para reforzar el aserto de que en su gobierno los índices delictivos habían sido disminuidos. El golpe, sin embargo, estaba dado: no era suficiente con elogiar las reformas estructurales de las que el mandatario mexicano se ufanaba, si el país estaba envuelto en una guerra interna que el gobierno no atinaba a controlar.

convaleciente doctor Mireles en la que éste hacía un llamado a los autodefensas a dejar las armas y a “regresar a nuestras comunidades de origen y reincorporarnos a nuestras actividades cotidianas”, declaración que fue rectificada de inmediato por el propio vocero de las autodefensas (citado por Hernández, 2014: 349).

El 14 de enero los líderes de las autodefensas comunitarias se reunieron en la zona militar de Apatzingán con el gobernador Fausto Vallejo, representantes del gobierno federal y mandos del Ejército. El gobernador insistió en esa reunión en el desarme inmediato de los cuerpos de autodefensa. Los líderes de éstas replicaron que eso era imposible, pues no se había detenido aún a los cabecillas de los templarios ni se había “limpiado” el Estado, además de que el desarme dejaría a los líderes comunitarios a expensas de los delincuentes. Se acordó con las autoridades presentes que los grupos de autodefensa dejarían de ocupar o “liberar” nuevos municipios y que colaborarían con la Policía Federal en las tareas de vigilancia. En esa reunión el gobierno federal planteó por primera vez la posibilidad de legalizar e integrar a las autodefensas a la estrategia de combate a los delincuentes.

Pero esa misma noche la violencia estatal se hizo presente. Una partida militar ingresó a la tenencia de Antúnez con el propósito de desarmar a las autodefensas, quienes ofrecieron resistencia. La población salió a enfrentar a los soldados y a exigir que devolvieran las armas, los militares dispararon y resultaron tres civiles muertos.

Ante estos hechos, que anunciaban una escalada de violencia en la región, como medida insólita se expidió un decreto presidencial por el que se creó una comisión especial para el Estado, denominada Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, que implicaba virtualmente la formación de un gobierno paralelo, controlado de forma centralizada desde la propia Presidencia de la República, y la intervención de los poderes locales.<sup>12</sup>

En el decreto, a la comisión se le atribuyeron, entre otras, las siguientes funciones: coordinar a las autoridades federales “para el restablecimiento del orden y la seguridad” en el Estado y propiciar “su desarrollo integral” que abarque “todos los aspectos políticos, sociales, económicos y de seguridad pública”; “formular y

---

12 El decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero de 2014 y se fundamentaba principalmente en las atribuciones conferidas al Presidente por el artículo 89 de la Constitución general de la República, así como en otras disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y la Ley Orgánica de la armada de México. No obstante los fundamentos jurídicos invocados, la Comisión fue siempre un organismo anómalo que sobreponía a los poderes locales y contraviniendo las bases del federalismo, un gobierno de facto manejado desde el Centro.

ejecutar políticas, programas y acciones orientados a la prevención del delito, fortalecimiento institucional y reconstrucción del tejido social”; promover la coordinación de las autoridades locales y municipales de Michoacán con las federales; establecer mecanismos de coordinación entre el procurador general de la República y el procurador de Michoacán; “disponer, ordenar y coordinar” las acciones de apoyo y auxilio social de la fuerza pública federal; “solicitar el auxilio de las Fuerzas Armadas en términos de las disposiciones aplicables, a fin de dar cumplimiento al decreto”, y “solicitar a la Secretaría de Gobernación la remoción o designación de servidores públicos federales” en el estado de Michoacán.

El presidente Peña designó como titular de la novedosa comisión a Alfredo Castillo Cervantes, uno de sus colaboradores más cercanos desde el gobierno en el Estado de México, donde había llegado a ocupar el cargo de procurador de Justicia, y hasta ese momento se desempeñaba como procurador federal del Consumidor. Gran parte de la sociedad michoacana, incluidos el sector empresarial y los partidos políticos, aceptaron de grado esta estructura, que vieron como una necesidad para organizar el mando de las fuerzas del orden, combatir eficazmente la delincuencia y frenar el desarrollo del movimiento de autodefensas. No obstante, la violación al régimen federal por el gobierno de Peña Nieto era evidente para los actores políticos y, sobre todo, para los sectores populares que de inmediato identificaron a Castillo como *El Virrey*.

Lo más importante, acaso, no fue la formación de la comisión misma, sino que a partir de ese momento el gobierno central comenzó a armar una estrategia para lograr la desmovilización de las autodefensas, estrategia que se desplegó a través de diversas iniciativas, no todas legítimas. Una estrategia consistió en la implementación de acciones contra los grupos delincuenciales y sus capos, que hiciera superflua la permanencia de las autodefensas como tales, la detención o ejecución de varios de los principales jefes templarios y de muchos sicarios y operadores de este grupo, y también la aprehensión de funcionarios estatales —incluso del más alto nivel— y municipales, con lo que se buscaba también mostrar la capacidad de iniciativa de las fuerzas del orden y recuperar legitimidad al aparato de seguridad del Estado.

Una segunda línea fue promover el desprestigio de los principales dirigentes de las autodefensas y colocarlos bajo sospecha. La detención de Hipólito Mora, y luego la del jefe de las defensas de Yurécuaro, Enrique Hernández Salcedo, bajo acusaciones de homicidio que no fueron suficientemente acreditadas ante la opinión pública, formaron parte de ese entramado.

La tercera línea fue la de cooptar a los elementos medios y una parte de las bases integrándolos a una nueva corporación, la llamada Fuerza Rural.

Otra opción fue dividir al movimiento impulsando nuevos liderazgos, más afines al Estado. El gobierno fue exitoso en subsumir incluso a algunos de los dirigentes más reconocidos y en neutralizar o aislar los indóciles frente a sus políticas.

Finalmente, la represión abierta contra los dirigentes más renuentes a aceptar la subordinación a las políticas gubernamentales culminó ese proceso de desmantelamiento de las autodefensas de Tierra Caliente y de la Costa.

### ***A la caza de templarios***

La llegada de Alfredo Castillo como comisionado tuvo como primer efecto la centralización del mando sobre las diversas corporaciones policiacas, no sólo federales sino también del Estado. Con el comisionado llegaron, además, hasta setecientos funcionarios, incluidos un nuevo procurador y un nuevo secretario de Seguridad Pública, que coparon todas las áreas estratégicas de la administración, además de reforzar con miles de elementos la presencia de la Policía Federal, el Ejército y la Marina Armada en el estado.

Estas nuevas fuerzas no dejaron de colaborar de inmediato con los cuerpos de autodefensa; mantuvieron con ellos una relación de coordinación que se hizo cada vez más tensa a medida que buscaban subordinarlos a sus mandos. Al poco tiempo, sin embargo, esta nueva presencia de las fuerzas y de la inteligencia federal a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) comenzó a rendir frutos.

Apenas dos días después de instalado el comisionado en Michoacán, el 17 de enero, se logró la detención en el municipio de Lázaro Cárdenas por posesión de armas de fuego y delitos contra la salud de Jesús Vázquez Macías, uno de los siete presuntos líderes de los templarios, cuya aprehensión había sido demandada por el Consejo de Autodefensas de Michoacán.

El 27 de enero, las fuerzas federales lograron detener a Dionisio Loya Planarte, *El Tío*, identificado como uno de los cinco principales cabecillas templarios y por quien se ofrecía una recompensa de 2.3 millones de dólares. La detención, en una casa de Morelia, se realizó sin necesidad de efectuar disparos ni violencia, aunque cabe decir que las autoridades nunca mostraron públicamente imágenes de la detención ni de *El Tío* en las áreas de confinamiento, como ha ocurrido habitualmente en situaciones semejantes.

El 27 de febrero fue muerto en Arteaga Francisco Galeana Núñez, *El Pantera*, considerado uno de los principales sicarios del cártel, brazo derecho de *La Tuta* y jefe de plaza en Apatzingán.

El 9 de marzo, Monte Alejandro Rubido, secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, anunció en la Ciudad de México la confirmación oficial del abatimiento de Nazario Moreno González, *El Chayo*, en el municipio de Tumbiscatío, en un enfrentamiento con la Marina Armada. Citó como pruebas de la defunción el cotejo de las huellas dactilares del cuerpo recogido en esa región con las de documentos oficiales. A Moreno González el gobierno de Felipe Calderón lo había dado por muerto en un enfrentamiento con el Ejército en las cercanías de Apatzingán el 9 de diciembre de 2010, aunque sin presentar pruebas; pero a *El Chayo* se lo veía después con frecuencia en la propia ciudad de Apatzingán y en otros lugares. Aún es un misterio si esta segunda muerte del ideólogo de Los Caballeros Templarios en la sierra se debió a las fuerzas del orden, como se difundió, o a sus propios escoltas.

El 31 de marzo la Secretaría de Gobernación anunció el abatimiento de Enrique *Quique* Plancarte en un enfrentamiento con efectivos de la Secretaría de Marina en un domicilio del municipio de Colón, en el estado de Querétaro. Al momento de fallecer, Plancarte, uno de los fundadores del grupo templario, tenía 43 años de edad y aparecía en la lista de los más buscados en México y Estados Unidos. Se le consideraba, junto con Servando Gómez Martínez, *La Tuta*, y Nazario Moreno, *El Chayo*, uno de los principales dirigentes de esa organización criminal.

En junio también fue detenido por la Policía Federal en el municipio de Arteaga Huber Gómez Patiño, de 22 años, hijo de Servando Gómez Martínez. Gómez Patiño iba a bordo de un vehículo tras salir de una fiesta escoltado por veinte personas.

Con estas acciones, quedaban en libertad pocos de los líderes del cártel de los Caballeros Templarios. Entre ellos *La Tuta* como el más visible, quien habría de ser detenido en un domicilio de las afueras de Morelia apenas en febrero de 2015. A ello se agregó la detención, en distintos momentos, de Jesús Reyna, secretario de Gobierno y ex gobernador interino, del líder transportista y exdiputado priista José Trinidad Martínez Pasalagua, del presidente municipal priista de Apatzingán Uriel Chávez Mendoza, del edil perredista de Lázaro Cárdenas Arquímedes Oseguera, de Salma Karrum, alcaldesa priista de Pátzcuaro, de la presidenta municipal de Huetamo Dalia Santana y de algunas otras personas más. La imagen que se daba a la opinión pública era que se estaban realizando acciones contundentes coordinadas por el gobierno federal que tocaban el fondo de la estructura del cártel michoacano. En muchas de esas acciones, sin embargo, colaboraron como informantes o directamente en la operación de campo los miembros de los cuerpos de autodefensa.

## ***Contra los indómitos***

En un escenario donde aparecían en realidad tres fuerzas en el conflicto —los cárteles delincuenciales, las fuerzas del Estado y las autodefensas y policías comunitarias—, además de mostrar eficacia contra los malos, era necesario infundir la disciplina a los cuerpos irregulares, aun si éstos estaban en el lado correcto. No fue una tarea fácil.

Ya el 17 de enero de 2014, llegando *El Virrey* a sus dominios y con Mireles convaliente en la Ciudad de México, se filtró a la prensa, a través del oficialista diario *Excelsior*, la información de un expediente penal según el cual el médico de Tepalcatepec había sido detenido en noviembre de 1988 en posesión de 86 kilos de mariguana y había estado preso tres años y ocho meses (Becerril y García Tinoco, 2014; Hernández, 2014). Aunque Mireles aceptó después, en entrevista con Carmen Aristegui, haber estado preso en Uruapan y Morelia, adujo que se declaró culpable por haber sido torturado. Los datos difundidos parecieron ajustarse; sin embargo, la represión al médico de Tepalcatepec habría de nulificar ulteriormente los efectos de ese reportaje y, lejos de disminuir su imagen, la han acrecentado a los ojos de gran parte de la opinión pública.

El 27 de enero de 2014, los líderes de las autodefensas firmaron con el comisionado Castillo y con el gobierno de Fausto Vallejo un acuerdo en el que aceptaban registrar a sus integrantes y sus armas ante la Secretaría de la Defensa, incorporarse a las guardias rurales bajo el mando del ejército y no continuar avanzando hacia otros municipios. En realidad, era el primer intento de cooptación e institucionalización de los cuerpos de autodefensa, intento que, pese a haber fracasado, como ahora se verá, dio lugar al desconcierto de muchos de los movilizados y de los observadores externos. Sus líderes, como Hipólito Mora, José Manuel Mireles y Estanislao Beltrán, comenzaron a ser tratados como colaboradores de las fuerzas federales, pese a lo cual se siguieron extendiendo más allá de la Tierra Caliente y llegaron a ciudades importantes como Uruapan y Pátzcuaro. Ese mismo día las autodefensas ocuparon Peribán (Hernández, 2014) y ocurrió el “levantamiento” de Yurécuaro y las comunidades de El Sabino y Las Palomas en el mismo municipio. Después seguiría la “toma” de Los Reyes.

Diversos dirigentes de los grupos de autodefensa se manifestaron en contra del acuerdo. El propio Hipólito Mora, el *Comandante Tilín* —uno de los treinta coordinadores del Consejo de Autodefensas y Guardias Comunitarias de Michoacán (CAGCM)—, *El Cinco*, *Martín* y *El Americano* expresaron su desacuerdo con entregar una lista de sus integrantes a la Secretaría de la Defensa Nacional o a la Secretaría de Gobernación, ya que eso permitiría identificar y desarmar a los delincuentes



“en cualquier momento”. También José Manuel Mireles manifestó en una entrevista desde su refugio en la Ciudad de México que la legalización de los cuerpos de autodefensa y el registro de las armas eran un teatro y una burla de sus propios compañeros hacia el gobierno federal, ya que registraban “una pistolita que no usan las autodefensas” (Hernández, 2014: 360).<sup>13</sup>

En febrero los comunitarios tomaron Lombardía, la tenencia de Las Cruces en Tumbiscatío, Pucuán del Río en La Huacana y la cabecera de Ario de Rosales; y anunciaron su avance a Pátzcuaro y Morelia. Encabezados por Hipólito Mora llegaron al mismo Apatzingán, bastión de los templarios, y asistieron a una misa oficiada por el sacerdote Gregorio López.<sup>14</sup> Se acordó avanzar hacia Lázaro Cárdenas para cerrar a los templarios la vía para sus exportaciones de hierro, y apretar el cerco sobre Arteaga y Tumbiscatío, dos de los santuarios templarios (Hernández, 2014: 363-364).

Pero todo ello no eliminaba los contrasentidos que estos cuerpos armados representaban y sus desafíos para el orden gubernamental. Habían establecido en la región una duplicidad de poderes o una fuerza paralela a la del Estado, que planteó una situación de permanente conflicto e inestabilidad frente a los poderes constituidos, aun si transitoriamente esa fuerza aparecía como aliada de éstos en la lucha contra la delincuencia.

A la táctica gubernamental de descrédito contribuyeron también las contradicciones internas que los propios grupos de autodefensa generaron en su acelerado crecimiento. El 21 de febrero Hipólito Mora desconoció como líder y vocero del Consejo de Autodefensas a Estanislao Beltrán; lo acusó de “ser vocero de ex templarios arrepentidos” y anunció su separación de ese órgano de coordinación. Afirmó que las guardias de “Aquila, Coalcomán, Aguililla, Chila, Naranjo de Chila, El Aguaje, Apatzingán con su líder el padre Goyo, una parte de Tepalcatepec y La Ruana somos los únicos aliados y esperamos el pronto regreso del doctor Mireles para que siga unido a esta lucha”.

En respuesta, el 10 de marzo, mientras el secretario de Gobernación Miguel Ángel Osorio visitaba el municipio de Buenavista, el grupo encabezado por *El Americano* avanzó a La Ruana e instaló retenes desconociendo a Hipólito como vocero del movimiento. Habían sido muertos, con huellas de tortura y tiro de gracia,

13 La respuesta a Mireles la dio Estanislao Beltrán, *Papá Pitufu*. Dijo que aquél “no está en condiciones de declarar, no tiene conocimiento de las acciones que estamos haciendo acá, del avance”.

14 La diatriba vino, una vez más, del *Papá Pitufu*, quien acusó a Mora de estar rompiendo los acuerdos (Hernández, 2014: 361).

Rafael Sánchez Moreno, *El Pollo*, y José Luis Torres, *El Niño Torres*, seguidores de *El Americano*. El caudillo de La Ruana, en una entrevista radiofónica, respondió que *El Americano* “está rodeado de *templarios* y está apoyando a *El Chayo* y a *La Tuta*”. Pidió ayuda de las fuerzas federales, que estaban apostadas a corta distancia de las barricadas, pero éstas nunca respondieron. Ante el riesgo de un enfrentamiento de grandes dimensiones entre ambas facciones, arribó a la región el comisionado Castillo, quien se entrevistó con los líderes de ambos grupos.

La noche del martes 11 de marzo se anunció que Mora Chávez había sido detenido por su presunta responsabilidad en el asesinato de Sánchez Moreno y José Luis Torres. El comisionado declaró que “existen indicios muy importantes” de que aquél “podría ser el facilitador, partícipe o encubridor” del doble asesinato. Se ordenó desarmar a sus seguidores y levantar las barricadas que éstos habían colocado en La Ruana en previsión de un posible enfrentamiento con *El Americano*, pero no se hizo lo mismo con los retenes ni con las armas que éste llevó a la tenencia de Felipe Carrillo Puerto. A Mora Chávez le imputaron otros 34 delitos, entre ellos privación ilegal de la libertad, despojo, robo a casa habitación y amenazas (Hernández, 2014: 366). El presidente municipal de Buenavista, Luis Torres Chávez, expulsado por el grupo de autodefensa de Mora, regresó a sus oficinas.

Los nuevos dirigentes provisionales de la autodefensa de La Ruana, designados en reemplazo de Mora, señalaron desde entonces que en realidad los *templarios* habían regresado a operar en esa población con el nombre de H3, conducidos por *Simón El Americano*.

La aprehensión de Mora y el desarme de sus seguidores fue el principio del fin de las autodefensas. Su detención y las declaraciones del comisionado Castillo y del procurador apuntaban claramente a deteriorar la imagen pública de uno de los dirigentes más reconocidos de los cuerpos de autodefensa, y a mermar la credibilidad y autoridad moral del movimiento, que a los ojos de buena parte de la población había venido creciendo como una alternativa legítima frente a las deficiencias en seguridad y procuración de justicia por los órganos del poder público. Era claro también que el comisionado federal Alfredo Castillo tenía establecidos acuerdos más sólidos con personajes como Estanislao Beltrán —quien había pactado frenar el avance de las autodefensas hacia nuevos municipios y regiones— y Luis Antonio Torres.

Por otro lado, también el comandante de las autodefensas de Yurécuaro, Enrique Hernández, fue aprehendido junto con dieciséis de sus colaboradores por la Procuraduría estatal bajo la acusación de haber participado en el asesinato el 22

de marzo del presidente municipal panista de Tanhuato, Gustavo Garibay García.<sup>15</sup> El director de Quejas y Seguimiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Lorenzo Corro Díaz, corroboró que el líder y otros de sus compañeros habían sido torturados.

A ello se agregó la serie de señalamientos y posibles delitos presentados en el informe especial del 11 de marzo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos sobre los cuerpos de autodefensa: levas o reclutamiento forzoso, incorporación de menores de edad, cobro de cuotas a productores —en forma semejante a la de los templarios—, allanamientos y cateos ilegales, acusaciones sin fundamento contra personas, etcétera. La CEDH recordó que la Constitución de la República señala en su artículo 17 que ninguna persona puede hacer justicia por su propia mano ni ejercer violencia para reclamar sus derechos, y que, a pesar de ello, “las autoridades federales y estatales han tolerado las actividades de grupos de civiles armados y el lunes 27 de enero se formalizó un acuerdo de ocho puntos en que se faculta a las autodefensas como cuerpos de defensa [...]”.

La siembra del descrédito se había echado a andar. Justa o injusta, Mireles había purgado su pena sin que en más de veinte años hubiera nuevas acusaciones contra él; pero por delante de la aportación que los líderes comunitarios estaban haciendo a la erradicación de la delincuencia organizada, se colocaron sus antecedentes. A la distancia, esta táctica parece no haber funcionado como se esperaba. La represión a Hipólito Mora y José Manuel Mireles, lejos de haberlos demeritado a los ojos de la opinión pública, los ha engrandecido y victimizado. Son hoy líderes morales de sus comunidades y de un sector nada despreciable de esa opinión pública.

---

15 Como antecedente del crimen, el alcalde panista había recibido ya amenazas por negarse a pagar una extorsión, las que se concretaron en un primer atentado, fallido, el 31 de octubre de 2012. Después de este hecho, las autoridades federales le asignaron escoltas de la PF. En mayo de 2013, cuando el gobierno de la República inició una nueva estrategia en la entidad, la corporación decidió retirar a los agentes de protección para trasladarlos a la región de Tierra Caliente. Aunque el gobernador Fausto Vallejo Figueroa asegura que el propio presidente municipal rechazó la seguridad especial, Gustavo Enrique Madero, candidato a la presidencia nacional del PAN, exhibió en su cuenta de Twitter la solicitud hecha en su momento por Garibay al gobernador interino Jesús Reyna García para que le restituyeran la escolta.

### *Incorporación a la corporación*

En un nuevo acuerdo con el comisionado federal Alfredo Castillo, el Consejo General de Autodefensas y Guardias Comunitarias pactó el 14 de abril en La Ruana realizar la “limpieza conjunta” de Michoacán con las fuerzas federales, y la liberación de los guardias detenidos, estimados en un número de cien, de Aquila, Coalcomán, Tepalcatepec, Chinicuila y Aguililla, para llegar el 10 de mayo al desarme total de los cuerpos de autodefensa. Ya reincorporado al movimiento, José Manuel Mireles explicó después de esa reunión que la “limpieza total” significaba que las autodefensas avanzaran junto con el ejército y la policía federal a ciudades como Morelia, Zamora, Uruapan y Lázaro Cárdenas, y procedieran a detener no sólo a los líderes de los templarios, sino también a los mandos medios. Agregó que se registrarían ante el ejército las armas en poder de las autodefensas, y se entregarían las de grueso calibre o uso exclusivo del ejército si el gobierno cumplía con su parte. Los miembros de las autodefensas deberían someterse a los mismos exámenes de control y confianza que se aplican en las corporaciones policiacas, para integrarse a una corporación de guardias rurales con mando policiaco unificado estatal. Este acuerdo, lejos de fortalecer la posición política o capacidad de negociación del CAGCM, implicaba su virtual disolución, pues no sólo conducía a su desarme sino a la integración de muchos de sus elementos al nuevo cuerpo de seguridad, la Fuerza Rural.

Ante la continuidad de los avances comunitarios en Apatzingán, Santa Clara del Cobre, Zirahuén y Opopeo, el comisionado Castillo acordó que las autodefensas no llegarían a Morelia ni a otras cabeceras municipales en sus proximidades, ni harían movimientos que no fueran consensuados con las autoridades federales y estatales.

El 10 de mayo, finalmente, se oficializó la conversión de los grupos de autodefensa en Fuerza Rural, inicialmente con 450 elementos<sup>16</sup> a los que se dotó de uniformes y equipo, pero no de retribuciones salariales. A partir de ese momento, todo civil que fuera sorprendido en posesión de armas —declaró Alfredo Castillo— sería detenido.

En ese acto, donde no estuvo presente el gobernador Fausto Vallejo, Mireles fue desconocido como coordinador general de las autodefensas —que, de hecho, estaban siendo declaradas extintas por los asistentes al integrarlas a la nueva cor-

---

16 Aunque los medios de difusión consignaron que los presentes en el acto, realizado en Tepalcatepec, no llegaban a trescientos.

poración— y se amenazó con detenerlo si no aceptaba entregar las armas e integrarse a la Fuerza Rural (Hernández, 2014: 368). Pero, por lo demás, ninguno de los participantes en el acto entregó realmente las armas, que sólo fueron registradas.

El desarme de los grupos autodefensivos no se había iniciado, entonces, pero sí la paulatina recuperación del terreno que el Estado había cedido ante esos cuerpos. La dualidad de poderes tenía que resolverse, más temprano que tarde, a favor de las corporaciones oficiales, pero la ruptura de su alianza con los grupos de defensa civil sin que se hubiera eliminado la presencia de las bandas delincuenciales en gran parte de Michoacán planteaba nuevos conflictos y fricciones.

El símbolo más emblemático de ese momento fue la difundida fotografía en que Castillo sostenía las manos unidas de *El Americano* y de un Hipólito Mora de gesto duro y contenido cuya seriedad contrastaba con la sonrisa malévola del Comisionado. Como pronto se habría de evidenciar, se trataba de una imagen carente de contenido real, diseñada sólo para la propaganda. No se superaban ni resolvían las contradicciones reales incubadas dentro de las autodefensas ni las rencillas, incluso personales, que ahí germinaban. Como en el caso de la campaña infamatoria, un triunfo pasajero, pírrico, para *El Virrey* en sus andanzas por las caldeadas tierras de Michoacán.

### ***Traiciona, que algo (te) queda***

En diversas entrevistas, José Manuel Mireles se quejaba de que las autoridades federales ya no mencionaban a las autodefensas como tales ni les daban el crédito por el decisivo papel que desempeñaron en acciones como el abatimiento de Nazario Moreno, *El Chayo*, a quien las guardias civiles ubicaron. Particularmente, en una entrevista con Carmen Aristegui, Mireles denunció que “A estas alturas, ya tenemos dos grupos de autodefensas en Michoacán: los que queremos que se limpie del crimen organizado y los que andan detrás de lo que avanzamos, para hacer negocio con la gente”. Y que “ya muchos municipios no sólo están contaminados con presidentes municipales templarios, sino con jefes templarios disfrazados de autodefensas”. Manifestó que los grupos de autodefensa no querían que se les ignorara o que se les hiciera a un lado. Ya no les llamaban autodefensas sino “ciudadanos organizados” o “denuncia ciudadana”. Afirmaba que el comisionado federal, Alfredo Castillo Cervantes, lo había marginado y ya no lo convocaba a reuniones con otros líderes de los cuerpos, sino que sólo llamaban a dos o tres personas.

Mireles confesó que temía por su vida, pues “No tan sólo tengo amenazas de los Caballeros [templarios], sino también de mis propios compañeros, que han hecho arreglos [...] con el gobierno federal”. Finalmente, dio a conocer que había grabado un video con información aún desconocida, para el caso de que atentaran en su contra: “Hay una videograbación [por] si algo me llega a suceder, ahí están los nombres de la gente que pudiera hacerme daño”.

Esas declaraciones públicas y otros elementos llamaban la atención hacia lo que ya estaba pasando en torno de los grupos de autodefensa, de los que cada vez se hablaba menos en los grandes medios y sólo se publicaban los golpes espectaculares dados por las fuerzas federales, como la muerte de *El Chayo* y la de Enrique Plancarte, *El Quique*. Las denuncias del doctor Mireles eran demasiado graves y apuntaban a algo que ya se dejaba ver tiempo atrás, pero que se abrió de lleno con la captura de Hipólito Mora.

Pero no sólo eso. Ante los medios, la vocería del movimiento era asumida, con base en dudosos acuerdos del Consejo de Autodefensas y Guardias Comunitarias, por Estanislao Beltrán y no por José Manuel Mireles. Aquél, de su grado y con sonriente orgullo, pasó a vestir el azulado uniforme de la recién creada Policía Rural. Se convirtió, de lleno, en el interlocutor del gobierno y de su representante Castillo Cervantes. Vale reproducir la crónica de José Gil Olmos acerca del testimonio externado por el propio Mireles al respecto:

Mireles, en su visita a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, habló de la traición que más le dolió: la de su compañero Estanislao Beltrán *Papá Pitufu*, quien se alió con el comisionado Alfredo Castillo para desconocerlo como vocero y coordinador general de las autodefensas a cambio, acusó, de propiedades y dinero [...]

Él era mi amigo, para mí sigue siendo mi amigo [...] Un día, cuando salgo de terapia intensiva, me pregunta el subdirector del Cisen: Doctor, necesitamos que nombres un interlocutor tuyo mientras sales. Y les digo: Pues en el único que confío es en *Papá Pitufu*, que se fue a Tepalcatepec y empezó a reacomodar nuestras fuerzas porque en ese tiempo yo tomé La Huacana y tomé Churumuco.

Hacen cambios y ponen a *Papá Pitufu* al frente como vocero cuando apenas tenía dos meses que había ingresado al movimiento y nosotros ya teníamos 10 meses. [...]

Mireles acusó a *Papá Pitufu* de ser uno de los que se aprovecharon del movimiento para enriquecerse, de los que perdonaron a criminales para sumarlos a las autodefensas a cambio de dinero.

Él era uno de los que trabajaba cortando limón y ahora tiene cuatro huertas de aguacate, siete huertas de limón, 500 cabezas de ganado y Hummer del año. Él

es de los que perdonaron templarios y les puso uniforme de comunitarios [...] (Gil, 2014: 296-298).

De ser ciertas las aseveraciones del médico Mireles, no se trataba meramente de una iniciativa individual de Beltrán o de un grupo de las autodefensas, sino de una política inducida por las autoridades, en este caso el omnipotente comisionado Castillo. Sólo así se explica que un personaje llegara a acumular tantos bienes en un periodo tan corto; y las posiciones tácticas adoptadas por el propio *Pitufo* en el movimiento a lo largo de 2014 parecen confirmar su acercamiento a las posiciones más convenientes a la estrategia gubernamental.

En el caso de otro de los dirigentes polémicos de las autodefensas, Luis Antonio Torres, *El Americano*, se han señalado sus posibles vínculos con los cárteles, incluso con los propios templarios.<sup>17</sup> También ha sido mencionado como jefe de un nuevo cártel formado en la región, el H3 o Tercera Hermandad, integrado con ex templarios, ex autodefensas y miembros provenientes del cártel de Jalisco Nueva Generación. Pero lo que sí ha sido público es su enfrentamiento con Hipólito Mora, al que no sólo ha neutralizado sino a quien ha intentado asesinar. El episodio del 16 de diciembre de 2014 en La Ruana, donde fallecieron nueve personas, entre ellos un hijo de Hipólito, dio cuenta de hasta dónde estaba dispuesto a llegar el líder de Buenavista.

### ***Si no entierro, encierro***

A pesar del acuerdo de abril para la regularización de las autodefensas, las tensiones entre algunos líderes de éstas y el gobierno continuaron. El 5 de mayo de 2014, unos días antes del plazo puesto por el comisionado Castillo para el desarme, Mireles se reunió con un grupo de dirigentes sociales entre los que estaban Javier Sicilia, cabeza del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, el padre Alejandro Solalinde, el general Francisco Gallardo, el senador panista Ernesto

17 En agosto de 2014 se filtró un video de cinco minutos en el que aparece Servando Gómez Martínez, *La Tuta*, al lado de dos de los hombres incorporados a la Fuerza Rural: Carlos Sierra Santana, *El Viagra*, y quien parece ser Luis Antonio Torres, *El Americano*. Al primero, el líder *templario* le hace un ultimátum para que deje de asesinar y secuestrar; el segundo aparece sólo unos segundos en segundo plano sin hablar una palabra. El material parece confirmar lo que *La Tuta* decía en una de sus videograbaciones: que *El Americano* y otros ex autodefensas le debían “mucho dinero de drogas”, lo que explicaría su incorporación a las fuerzas de autodefensa.

Ruffo, la activista Isabel Miranda de Wallace, la diputada local michoacana Selene Vázquez Alatorre y su hermana la también abogada Thalía Vázquez, el empresario neoleonés Javier Garza Lagüera y los académicos y periodistas John M. Ackerman y Denise Dresser. Aunque se llegó a discutir la posibilidad de promover un movimiento nacional de autodefensas armadas, se concluyó en convocar a un foro público para anunciar la formación de un Frente Nacional de Autodefensas, pero no armadas (Gil, 2014: 285–286).

El foro planeado se realizó el día 28 de mayo con el nombre Encuentro Nacional de Autodefensas en el Polyforum Cultural Siqueiros. De los mencionados organizadores no asistieron ni Sicilia —quien se negó a figurar en un acto vinculado con el término “autodefensas”, por asociarlo con el movimiento armado— ni Miranda de Wallace; pero sí Hipólito Mora —quien había sido liberado doce días atrás porque se revocó el auto de formal prisión por los delitos que se le imputaban—, el obispo de Saltillo Raúl Vera, el académico y ex diputado Jaime Cárdenas, el político priista Jaime Rodríguez Calderón, *El Bronco*, ex alcalde de García, Nuevo León, quien se presentó a sí mismo como “autodefensa contra la cobardía y la compli- cidad de las autoridades”, por haber expulsado a *Los Zetas* de su municipio, y el párroco de Apatzingán Gregorio López Jerónimo.

Mireles fue el más aplaudido y buscado por los medios. En su discurso envió un mensaje al gobierno: “Vengo con la mano extendida, porque así como logramos grandes cosas coordinándonos con el gobierno, también señalo que no se puede lograr más avance y reconstrucción si nos separamos en este punto, a menos que contemos con la solidaridad del pueblo de México”. El médico de Tepalcatepec subrayó que buscaban el apoyo popular “No para levantarse todos en armas; no podemos desearles este calvario a todos nuestros compatriotas. [...] no es nuestro objetivo llamar a la insurrección armada nacional, ¡no!” Pero también proclamó ante la audiencia y ante la nación:

Llamamos a la insurrección de conciencias, a la solidaridad y a la responsabilidad. Queremos que en los estados de la República que aún no se ven en la necesidad en que nosotros nos vimos de tomar las armas, puedan darse soluciones pacíficas que reconstruyan el tejido social, a tiempo, ¡ahorita! (Cano, 2014).

Mireles no era sólo el dirigente de mayor reconocimiento y el más carismático, sino también el que más se había alejado de las posiciones gubernamentales. En sus intervenciones ante los medios, sus críticas a la corrupción y la errática actuación del gobierno eran constantes, así como su firmeza en no aceptar la subordinación a las políticas oficiales sin haber resuelto antes la problemática social del



crimen organizado. Por ello, el siguiente paso no podía ser sino su aprehensión y encarcelamiento, que se realizaron cuando anunció su decisión de iniciar una nueva campaña, esta vez en el puerto de Lázaro Cárdenas. El 27 de junio de 2014, en un operativo sorpresa en el que se movilizaron unos setecientos elementos del ejército, la Marina Armada, la Policía Federal y la policía estatal, José Manuel Mireles y otros doscientos elementos de las fuerzas de autodefensa que lo acompañaban fueron desarmados y detenidos en La Mira, a pocos kilómetros del puerto. Mireles fue llevado en un helicóptero de la Armada de México con rumbo desconocido. Las acusaciones que fundamentaban la aprehensión fueron: portar armas de fuego de uso exclusivo de las fuerzas armadas y llevar en su vehículo droga, dos delitos de carácter federal. Fue trasladado ulteriormente al penal de alta seguridad de Hermosillo, y tiempo después al federal de Tepic, Nayarit, donde hasta la fecha se mantiene. La posesión de droga fue descartada por el juez al demostrarse que le había sido sembrada, pero la portación de armas se mantiene como fundamento de su encarcelamiento.

Horas antes de ser detenido, el médico José Manuel Mireles había manifestado en una entrevista vía telefónica con el periodista Julio César Hernández Granados: “Sabemos que en lugar de venir a desarmar a los criminales van a intentar *levantarnos* a todos y desarmarnos a todos. Pedimos el apoyo de toda la comunidad michoacana: sigan al pendiente de nosotros y no nos abandonen. Sabemos que el gobierno no tiene ninguna intención de pacificar Michoacán desarmando a los criminales”. Criticó al comisionado Alfredo Castillo, a quien acusó de haber incumplido los acuerdos pactados para la institucionalización de las fuerzas de autodefensa: no se llevó a cabo la “limpieza total” del Estado, no se restableció el estado de derecho, no fueron liberados los miembros de autodefensas detenidos por portar armas de fuego en defensa de su vida y de sus familias, y no se había entregado a las cabezas de los grupos del crimen organizado. Se quejó de haber sido traicionado por el comisionado, pues, según dicho pacto, el 10 de mayo deberían haber quedado en libertad los 150 elementos de varios municipios que se encontraban presos en cárceles del Estado. Por el contrario, dijo, en contubernio con “esa gente que ahora traen uniforme, y se sienten gobierno, vinieron a La Mira a llevarse más de 150 autodefensas que sólo querían la paz en su pueblo, de los cuales 122 eran auténticos autodefensas y los demás criminales templarios”.<sup>18</sup>

---

18 Alfredo Castillo justificó en entrevista con el escritor y periodista Héctor de Mauleón la detención de José Manuel Mireles: “Después del 10 de mayo sabíamos que si no deteníamos al siguiente que desafiara al Estado íbamos a perder toda la credibilidad, íbamos a ser un chiste. Mireles había

El 20 de junio, una semana antes, el gobernador Fausto Vallejo, acorralado por su precaria salud y por las evidencias públicas de la vinculación de su hijo Rodrigo con los templarios, había presentado su renuncia al cargo “por causa grave”, y fue sustituido por el inexperto y dócil Salvador Jara Guerrero, quien ocupaba la rectoría de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Todo indica que su designación como gobernador sustituto fue promovida en el Congreso por el comisariado Castillo y sus operadores políticos, y aceptada por las fracciones del PAN y el PRD.<sup>19</sup>

Con el arresto y proceso de Mireles se cierra para Michoacán una etapa fundamental en la lucha de las autodefensas. Una parte importante de éstas había sido contenida y reducida a las condiciones impuestas por el Estado al integrarla a la Policía Rural,<sup>20</sup> y otra parte simplemente fue desmovilizada y desarmada. Diferentes líderes como Estanislao Beltrán, *Papá Pitufu*, Luis Antonio Torres, *El Americano*, y otros fueron conducidos a traición al movimiento originario y al alineamiento con el gobierno federal. Otros, como Jorge Vázquez Valencia, de Aguililla, pasaron virtualmente a la clandestinidad. Hipólito Mora, para quien aún estaban reservados nuevos episodios de acoso y tragedia,<sup>21</sup> quedó aislado y a la defensiva en La Ruana. Jesús y Antonio Bucio, de Tancítaro, fueron arteramente asesinados, al igual que Enrique Hernández Salcedo, de Yurécuaro, quien hacía campaña para la presidencia municipal como candidato del partido MORENA.

---

convertido su lucha por Tepalcatepec a una lucha por la Tierra Caliente, y luego por Morelia, y luego por Michoacán, y luego a nivel nacional, y después creo que iba a decir que por América Latina. Era un liderazgo muy fuerte que fue perdiendo el apoyo de su gente porque no los consultaba, el dinero que le depositaban en sus cuentas él lo utilizaba a su libre albedrío. De ser vocero se convirtió en el único ideólogo, y eso a ellos les generó mucha molestia. [...]” (De Mauleón, 2014: 18).

- 19 Jara, pese a sus evidentes vínculos políticos con prominentes priistas, sobre todo con quien había sido su padrino para arribar a la rectoría de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Marco Antonio Aguilar Cortés, de larga trayectoria en las filas del PRI, se presentaba como un académico sin partido.
- 20 El último (?) episodio de este proceso lo han protagonizado el nuevo gobernador Silvano Aureoles y el secretario de la Defensa Nacional, quienes el 11 de febrero de 2016 entregaron compensaciones a un grupo de aproximadamente ochocientos ex autodefensas. Algunos de ellos fueron luego incorporados a los cuerpos policiacos municipales o estatal bajo el esquema del mando único.
- 21 Nos referimos, desde luego, al enfrentamiento del 16 de diciembre en La Ruana, cuando fue atacado por los hombres de *El Americano* y murió su hijo Manuel. A raíz de ese choque, fue por segunda vez a prisión, aunque más adelante tanto él como el mismo Luis Antonio Torres fueron exonerados. No hay ningún inculpado ya por la muerte de nueve hombres en esa fecha.

Es cierto también que setecientos líderes o sicarios templarios habían sido encarcelados o “abatidos” —ello, en gran medida, con el apoyo de las propias autodefensas—, y esto desarticuló en buena parte su estructura de mando y operativa, lo que se presentaba como un logro para el Comisionado y el gobierno federal. Las regiones de la Tierra Caliente y la Sierra-Costa se encontraban militarizadas, y el gobierno local se mantenía en manos de *El Virrey* a través de una figura débil y sumisa, como jamás antes se había conocido, en la persona de Salvador Jara.

Aun así, y pese a la exitosa estrategia seguida por el gobierno peñanietista, es irrecusable que éste no tuvo otra opción que actuar de manera reactiva, tardía y muchas veces errática frente al doble desafío que representaban el crimen organizado y las autodefensas. La irrupción de los grupos de autodefensa en 2013, su vertiginoso ascenso y reconocimiento social, la fortaleza de algunos de sus liderazgos, la conformación de estructuras de mando y coordinación estables y centralizadas como el Consejo General de Autodefensas de Michoacán, y su aportación decisiva en el combate a la criminalidad, habían dejado una impronta profunda en la Tierra Caliente, la Costa y otras regiones de Michoacán; y este despertar de esas regiones y de una porción de la sociedad michoacana a la insumisión se habría de demostrar y se demuestra, pues aún está viva en muchos aspectos de la vida regional y local.

## Comentarios finales

Los casos de la lucha cheranense por su autonomía y la recuperación de sus recursos territoriales y del surgimiento y gesta del movimiento de autodefensas se presentan en una primera mirada como situaciones muy diferenciadas, aunque coincidan en el tiempo y en el mismo estado de la República. Cherán es un caso, entre otros, de lucha comunitaria en donde el carácter indígena resalta y se convierte en factor de cohesión positiva, dada la identidad étnica y cultural y la concentración territorial de los protagonistas. Su lógica es más afirmativa que negativa. El movimiento de autodefensa, en cambio, brota de una palpable diversidad social, en sitios conectados pero muchas veces distantes y diferenciados. Se conforma por una dinámica de unificación frente a un enemigo común, las bandas delincuenciales que aterrorizan y explotan a los habitantes de una extensa región. Su lógica es, en primera instancia y ante todo, de negación.

El curso y fin de ambas expresiones es también muy diferente. Mientras que la comunidad-municipio de Cherán logra afirmarse también frente a las instituciones estatales y obtener su reconocimiento, las autodefensas desembocan en un

escenario de enfrentamiento y derrota ante los gobiernos federal y estatal y casi a su extinción, paralelamente a la de sus enemigos templarios.

Ambas experiencias resultan expresiones de la sociedad civil bajo sus respectivas modalidades y ambas tuvieron un proceso de definición de sus relaciones con las instituciones oficiales en el curso de su desarrollo. Paradojas aparte, los cherañenses irrumpen deslindándose y señalando a dichas instituciones por el inmovilismo de los tres órdenes de gobierno frente a su prolongada y cotidiana tragedia; las autodefensas asumen también la suya, pero se consideran complementos de la acción gubernamental, o al menos su catalizador. El camino de cada uno conducirá a diferentes sinos, como queda dicho. Los primeros, a su paulatina aunque muy particular inserción al régimen político-institucional; los segundos a su criminalización y represión por el orden dominante hasta conducirlos virtualmente a su desaparición o, al menos, a su neutralización.

Parece poco lo que comparten, pero tienen un sustrato común. En el contexto temporal y socioespacial michoacano, las expresiones de que se trata alcanzan una gran legitimidad y justificación ante la sociedad local, la nacional e incluso la internacional porque combaten al mismo enemigo, la delincuencia organizada, tolerada, cuando no aliada a los poderes públicos establecidos. No hay duda de que, más allá de los grupos delictivos, la corrupción de funcionarios de los tres órdenes de gobierno fue el caldo que permitió el desarrollo del cáncer del terror, el saqueo y la exacción.

La violencia contra la población y la desposesión de los recursos naturales están presentes en la Meseta Tarasca, en la Tierra Caliente del Valle de Apatzingán y en la Sierra-Costa, al igual que en muchas otras regiones del país. La diferencia está en la respuesta popular local como decisión de enfrentarlos para recuperar las condiciones de paz y convivencia amenazadas. El enemigo directo, o principal, no es el Estado como en un movimiento revolucionario, sino los agresores inmediatos, es decir, sicarios, testaferros, “jefes de plaza” y demás piezas de la estructura delictiva local dirigida por capos cuyos imperios pueden no conocer fronteras, pero necesitan de esa base productiva territorial local. Por ello, es frente a éstos, en la lucha contra esa dictadura transnacional-regional, que se forja una voluntad colectiva. El contenido popular de ésta es más claro en Cherán, pero está presente igualmente en las autodefensas.

Lo importante es que esa voluntad colectiva condujo a procesos de autonomía social-popular e incluso al desafío positivo a los poderes públicos, tanto de orden federal como estatal y municipal. La deposición del presidente municipal, del ayuntamiento entero y aun de los partidos políticos en su conjunto en Cherán, y la expulsión de varios ediles por las autodefensas, constituyeron la máxima ex-

presión de ese desafío, que incluso tuvo repercusiones en los espacios gubernamentales estatales, que se vieron rebasados.

En ambos casos, el tratamiento y la solución de los conflictos provinieron de instancias federales y no del ámbito local. En Cherán fue el TEPJF el que dio una salida autonómica jurídica a través del reconocimiento del derecho a la autodeterminación de la comunidad cheranense como un municipio con pleno reconocimiento; en el caso del movimiento de autodefensa, el desbordamiento de los poderes locales condujo a la tosca intervención del gobierno nacional sobre éstos por medio del decreto presidencial de 15 de enero de 2014 y la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral de Michoacán a cuya cabeza fue puesto Alfredo Castillo Cervantes. Los gobernadores constitucional Fausto Vallejo Figueroa, y sobre todo el sustituto, Salvador Jara Guerrero, se difuminaron hasta quedar como figuras aparenciales.

Como queda dicho, el destino de ambas experiencias fue, empero, diferente. La comunidad-ayuntamiento de Cherán continúa vigente después de seis años de haber sido reconocida formalmente, con la perspectiva de afianzarse como una expresión, al mismo tiempo, de poder formal constituido y de poder popular. El movimiento autodefensivo de 2013-2015, en cambio, fue neutralizado, mediatizado y combatido por los gobiernos estatal y federal hasta su virtual extinción o retracción al menos de la escena pública.

Vale la pena, empero, hacer un análisis conjunto de ambos experimentos no sólo por su coincidencia temporal y territorial en el estado de Michoacán, sino porque hay canales comunicantes entre ambos. José Manuel Mireles dijo siempre que, en el brote de las autodefensas había influido la conformación de la ronda (policía) comunitaria de Cherán, que ocurrió después de su reconocimiento por el TEPJF y la asunción del Concejo Mayor de Cherán K'heri. Lo mismo ocurrió con las rondas comunitarias de Aquila y Santa María Ostula, en la costa, que establecieron relaciones formales con el CAGCM aunque no se integraron de lleno a su dinámica.

Cherán y el movimiento autodefensivo han quedado ya registrados como parte de la historia michoacana contemporánea y como ejemplares de poder popular susceptibles de estudio en el plano nacional e internacional. No siempre lo han sido de manera conjunta, ni se han revisado suficientemente sus vínculos y vasos comunicantes, sobre todo los más profundos. Más allá de este breve e inicial esfuerzo, es todavía una historia por escribirse.

## Referencias

- Bárcena Arévalo, Erika e I. Guerrero Andrade (2012). “El derecho a la consulta y a la libre determinación: el caso paradigmático de Cherán”. En *VIII Simposio de la RELAJU*. Sucre-Bolivia, 24 de octubre.
- Bárcena Arévalo, Erika (2015). “Cherán en proceso de la lucha de los pueblos indígenas por el reconocimiento de sus derechos”. En *Michoacán 3.0*, 12 de octubre. Disponible en: <http://michoacantrespuntocero.com/cheran-en-el-proceso-de-la-lucha-de-los-pueblos-indigenas-por-el-reconocimiento-de-sus-derechos/>.
- Beals, Ralph Larson (1992). *Cherán: un pueblo de la sierra tarasca, Michoacán*. México: El Colegio de Michoacán, Instituto Michoacano de Cultura.
- Becerril, Andrés y Miguel García Tinoco (2014). “El lado oscuro de Mireles”. En *Excelsior*, 17 de enero, pp. 22-23.
- Cano, Arturo (2014). “‘Vengo con la mano extendida’: Mireles; señala Mora que la cárcel lo hizo fuerte”. En *La Jornada*, 29 de mayo.
- De Mauleón, Héctor (2014). “Los secretos de Michoacán. Entrevista con Alfredo Castillo”. En *Nexos*, núm. 444, diciembre, pp. 15-21.
- Gil Olmos, José (2014). *Batallas de Michoacán. Autodefensas, el proyecto colombiano de Peña Nieto*. México: Proceso.
- Hernández Navarro, Luis (2014). *Hermanos en armas. Policías comunitarias y autodefensas*. México: Para Leer en Libertad, A.C.
- Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (2015). México: Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo, 29 de septiembre.
- López Bárcenas, Francisco (2015). “Juchari uinapikua fuerza y camino de Cherán”. En *Ojarasca*, suplemento de *La Jornada*, 15 de septiembre. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/09/12/oja-fuerza.html>.
- Maerker, Denise (2014). “Auxilio, ¿dónde está el Estado?”. En *Nexos*, núm. 436, abril, pp. 21-32.
- Pérez Ramírez, Tatiana (2009). “Memoria histórica de la insurrección cívica purépecha en 1988”. En *Política y Cultura*, núm. 31, pp. 113-138. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.

# De la concertación al activismo político de las organizaciones de la sociedad civil en Colima, 1991-2015

[ MARÍA GABRIELA GILDO DE LA CRUZ  
JULIO CÉSAR MENDOZA CHÁVEZ  
EDGAR MARTÍN DUEÑAS CÁRDENAS ]

## Introducción

**D**esde la década de los ochenta se instituyeron en el país organismos públicos que convocaron, además de a las dependencias de gobierno, a la sociedad organizada, con el objeto de estimular la participación ciudadana aunque fuera sólo de manera vertical, como fue el caso de los comités de planeación para el desarrollo.

Este proceso estuvo enmarcado por disposiciones normativas generales como la del artículo 26 constitucional, con base en la cual, en 1983, surgió la Ley de Planeación que regulaba la participación de los diversos grupos sociales con el propósito de que tuvieran una opción para aportar sus opiniones sobre la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales; se inauguró así el Sistema Nacional de Planeación que operaría con similares disposiciones en los demás niveles de gobierno.

En Colima los planes de desarrollo elaborados desde este sistema impulsaron la acción política de los ciudadanos bajo la figura de “consejos sociales”, los cuales operaron de acuerdo con las reglas establecidas por los órganos estatales. En este primer momento, la participación ciudadana se limitó a la constitución de organizaciones sociales de representación, las que eran convocadas por el sector público para conocer su opinión. Es bajo esta dinámica como se conformó el Consejo

Estatad de Concertación Económica y Social (CECES), el cual, si bien llegó a fungir como brazo extensivo de la autoridad política, también logró incidir en los procesos políticos del Estado.

Tras esta etapa, el asociacionismo se identificó principalmente con temas de asistencia social y salud, aunque también las cuestiones de género y las relacionadas con el ejercicio de la función pública y la política empezaron a cobrar atención por parte de las organizaciones sociales que se multiplicaron en el territorio estatal. No solamente se produjo un incremento en el número de organizaciones sociales, sino que éstas fueron profesionalizando su actividad y, sobre todo, se involucraron en temas electorales y en el ejercicio del poder público, particularmente en asuntos de fiscalización.

Es éste el marco desde el que nos proponemos analizar el desenvolvimiento de la relación entre el gobierno y las organizaciones sociales, la cual no es privativa para el estado de Colima, sino que concuerda con el proceso llevado a cabo en todos los sistemas políticos mexicanos donde se dieron, por un lado, acuerdos instrumentales impulsados por una serie de disposiciones normativas que profundizaron el centralismo político y, por otro, un cambio de actores o, más concretamente, la emergencia de nuevos que visualizan en las organizaciones elementos institucionales y activos.

Con el fin de analizar las formas organizativas en Colima, realizamos un estudio para abordar los aspectos coyunturales que permiten identificar la concertación entre las organizaciones sociales y el gobierno y, si bien no un rompimiento total con éste, sí los momentos de activismo político propios de la dinámica de la sociedad civil y del entorno político, en especial los generados en los momentos electorales.

Para plasmar lo anterior nos basamos en tres momentos del desarrollo de las organizaciones sociales. Primero presentamos cómo el estímulo de los lineamientos formales favoreció el establecimiento de dichas formas organizativas, incorporándolas en un consejo social denominado CECES, el cual transitó a distintas denominaciones pero sin perder de vista su papel de ente aglutinador. Un segundo momento puede situarse en el impulso y profesionalización que van alcanzando las organizaciones sociales en el logro de tareas específicas, sobre todo aquellas que aparecen bajo el formato de instituciones de asistencia privada y que son las que logran tener mayores indicadores de institucionalidad. Finalmente, se analizan las organizaciones que guardan un sentido contestatario, que surgen al calor de las campañas electorales, y que se acercan a temas como la transparencia, la competitividad y el género.



## **Antecedentes del asociacionismo en Colima. La concertación social**

El trabajo de las organizaciones sociales ha estado vinculado a la realización de tareas complementarias de las acciones del gobierno y su actuación se ha visto favorecida al cobijo de la institucionalización gubernamental, en virtud de una serie de elementos legales que fueron articulando su presencia de manera concertada en favor de una relación complementaria, no en términos corporativistas, sino estimulando su participación a fin de lograr una “gobernabilidad”. Muestra de lo anterior es el surgimiento de una Ley de Asistencia que cobijó a la Asociación de Beneficencia Privada de Colima surgida en 1940. Sin embargo, fue a partir de las décadas de los setenta y ochenta cuando se generaron una serie de mecanismos a nivel nacional para articular el dinamismo económico, social y político del país, a través de una serie de estrategias de planes nacionales.<sup>1</sup> Efectivamente, la enmienda al artículo 26 de la Constitución General de la República permitió establecer una Ley de Planeación, además de un sistema nacional en la materia que fortaleció la estrategia gubernamental para estimular la participación. En el artículo 20 de la referida ley se señala que, en “el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas sectoriales” (SEGOB, 1983).

En congruencia con lo anterior, las entidades federativas fueron realizando sus propios planes de desarrollo, siendo uno de los primeros en el país el Plan Colima, que tenía entre otros objetivos: “Mantener la fortaleza de la tradición republicana de las instituciones políticas y el grado de integración social, que han

---

1 Así como, por ejemplo, el Plan Global de Desarrollo (1980-1982); el denominado Plan Presidencial “Benito Juárez” (que refiere los planes interestatales y las cuencas hidrológicas, desde donde se programaron, en el caso de Colima, obras en los municipios de Comala y Cuahtémoc); los Programas Operativos Anuales (POA), los Convenios Únicos de Coordinación (CUC); los Comités Promotores de Desarrollo (COPRODES) constituidos desde 1971 (luego se transformaron en 1982 a Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES); el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER); la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), este último vinculado con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para brindar atención a las zonas marginadas y para mejorar la situación del medio rural. Cabe señalar que para la implementación de estos programas, los beneficiarios participaban con su trabajo en la ejecución de las obras.

caracterizado la vida del Estado de Colima, consolidando así el proyecto nacional” (Álvarez, 1992).

Bajo este contexto se publicó en 1988 la Ley de Planeación del Estado de Colima, la cual, en el capítulo séptimo, especifica la representación de la sociedad en materia de participación social:

[...] en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Colima y de los Comités de Planeación Municipal, tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización, ejecución y control del Plan Estatal y de los Planes Municipales y de los programas a que se refiere esta Ley (Congreso del Estado de Colima, 1988).

Como se verá más adelante, se trataba de establecer un marco de relación entre el gobierno y la sociedad civil bajo el cobijo estatal, lo cual pudo referirse a dos cuestiones fundamentales: 1) al establecimiento de redes de fidelidad y 2) a un paulatino crecimiento de las organizaciones existentes en la entidad.

Hasta 1988 se encontraban establecidas las siguientes organizaciones: Asociación Colimense de Periodistas y Escritores (1953), el Colegio de Contadores Públicos, A.C. (1973), la Asociación de Egresados del Instituto Politécnico (1982), la Asociación de Compositores (1982), Pro-Ecología de Colima (1983), y la Sociedad Colimense de Estudios Históricos (1988).<sup>2</sup>

Posteriormente, las coyunturas nacionales favorecieron de nuevo el asociacionismo, por ejemplo, mediante el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)<sup>3</sup> surgido en 1989 con el propósito de estimular la participación comunitaria a través de órganos encargados para ello. Tal fue el caso también de los Comités de Solidaridad y los Consejos Municipales de Solidaridad, cuya tarea principal era

---

2 Dado que fue hasta la década de los noventa cuando se estableció una serie de requisitos formales para el registro de las organizaciones sociales, se puede localizar a las organizaciones sociales consultando los presupuestos de egresos del Gobierno del Estado de Colima para los ejercicios fiscales anuales, en particular el rubro de transferencias.

3 El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se creó en 1989 durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) como un mecanismo de alivio a la pobreza en México. La característica de este programa consistía, por una parte, en la cooperación intergubernamental, ya que en algunos programas el financiamiento del gobierno federal correspondía al 50%, y el 50% al gobierno estatal; en algunos casos los porcentajes eran del 75% y 25%, respectivamente.

aglutinar las peticiones ciudadanas y organizar a las asociaciones a través de su involucramiento en la ejecución de obras<sup>4</sup> y el manejo de capital de riesgo —ejemplo de ello es el Fondo de Solidaridad para la Producción y Empresas de Solidaridad—.

Estos eventos alentaron la conformación de asociaciones y proyectos productivos presentados por la sociedad civil organizada, lo que generó un incremento en el número de asociaciones en la entidad e impulsó la creación del denominado Consejo Estatal de Concertación Económica y Social (CECES) como un ente aglutinador de aquéllas. De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997 este Consejo llegó a integrar a 110 organizaciones locales entre las que se incluían: cámaras empresariales, sindicatos y organizaciones laborales, organizaciones de productores rurales y campesinos, colegios y asociaciones de profesionistas, grupos ecologistas, partidos políticos y otras organizaciones civiles. Tuvo como finalidad central la de orientar las políticas públicas en materia sociolaboral o económicas a partir de la representación que le daban las propias organizaciones integrantes.

El CECES era un órgano desconcentrado de la administración pública estatal vinculado a la Secretaría de Planeación del Gobierno del Estado y, en sus inicios, esta experiencia oficial encarnaba el control del comportamiento público de la sociedad, lo que evidentemente veían otras organizaciones que no se encontraban agrupadas en el consejo y que precisaban de nuevas formas de organización democrática, tales como: El Barzón, Alianza Cívica Colimense y Frente Cívico Manzanillense, entre otros.

En este sentido, la incidencia del CECES consistió en: participar periódicamente en las reuniones que llevaba el COPLADE Colima; celebrar foros públicos para formular el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003 con temas de democracia, planeación, reforma política, y establecer espacios de participación en los medios informativos como radio, prensa y televisión, en este último medio con el programa denominado *Sociedad civil*.

Como se puede apreciar, su papel fue meramente consultivo y no de toma de decisiones; sin embargo, en 2001 incidió con fuerza en los procesos políticos, previo a los comicios de 2003, solicitando que sus miembros participaran como

---

4 La participación en algunos casos se concretó en discusiones para la toma de decisiones, que se limitaron a decidir sobre la construcción de obras menos costosas como, por ejemplo, la edificación de una cancha de basquetbol, reparación de una escuela. En las obras con mayor financiamiento los mecanismos de participación eran nulos dado que los recursos establecidos venían etiquetados por la federación.

observadores electorales e impulsando las candidaturas ciudadanas con base en una convocatoria abierta debidamente reglamentada. Bajo este nuevo esquema el CECES cambió su denominación a Consejo de Organizaciones no Gubernamentales del Estado de Colima, A.C.

Mientras que en la primera década de su formación, el CECES, fungiendo como órgano desconcentrado, percibía recursos públicos para su funcionamiento, éstos fueron mermando en la medida en que la organización adquiriría mayor visibilidad ante la sociedad como sujeto político activo. Así, por ejemplo, en 1998 el gobernador del estado propuso otorgarle la cantidad de 996 000 pesos; sin embargo, la LII Legislatura le asignó solamente 12 000. Al año siguiente se aprobó la cantidad de 375 000 pesos y en el año 2000 ascendió a 429 999, hasta quedar, en 2002 en 424 000 pesos mexicanos. Esta disminución en la subvención oficial, aunada al cambio de figura jurídica —de órgano desconcentrado a asociación civil— provocó la eventual desaparición del CECES.

Durante las dos últimas administraciones estatales (2003–2009 y 2009–2015) se intentó reconstruir un canal de articulación de la participación social, pero no fue sino hasta 2015, a la luz de la contienda electoral, cuando se formalizó la organización ¿Cómo vamos? Colima, la cual integró a 45 asociaciones que buscaban incidir en la agenda política del estado, dar seguimiento al trabajo de los candidatos y futuros gobernantes, y dotar de recursos del presupuesto estatal a un fideicomiso de la sociedad civil para la operación de una contraloría social y de un observatorio ciudadano.

Esta nueva red fue, de alguna manera, la heredera del desaparecido CECES, ya que buscaba agrupar a la mayoría de las organizaciones sociales, proponiéndose como objetivo prioritario incidir en la toma de decisiones y hacerse de la asignación de recursos públicos para su operación, aunque no ha logrado posicionarse en los niveles de su predecesora.

Sin embargo, no todas las organizaciones en el Estado operan bajo la lógica del acceso al presupuesto público como propósito prioritario, sino que otras han alcanzado un alto grado de institucionalidad y cierta *expertise* que les provee de legitimidad en la realización del objeto social que desempeñan; tal es el caso del Centro de Apoyo a la Mujer Griselda Álvarez, A.C., que se retomará más adelante.

Debe resaltarse que este desenvolvimiento en la relación del gobierno con las organizaciones sociales no es privativa del estado de Colima, sino que se presenta también en todo el sistema político mexicano mediante la concertación de acuerdos instrumentales generados a partir de una serie de disposiciones normativas, lo cual profundiza el centralismo político, por un lado, y un cambio de actores o

la emergencia de nuevos actores, elementos que visualizan en las organizaciones factores tanto institucionales, como activos.

En este sentido, para analizar las formas organizativas en Colima realizamos un estudio<sup>5</sup> con la finalidad de encontrar aspectos coyunturales que permitan identificar la concertación entre las organizaciones sociales y el gobierno y advertir los momentos de activismo político propio de la dinámica de la sociedad civil y del entorno político, en especial los que se generan en los momentos electorales.

## **Composición de las organizaciones sociales en Colima**

En el estado de Colima se observa una abundancia en organizaciones con diversos fines sociales. Algunas de éstas se dedican a la promoción, desarrollo y servicios a la comunidad,<sup>6</sup> son también las que reciben mayor financiamiento público, y a su vez se perciben con mayor visibilidad permanente en el estado; asimismo, encontramos otras de perfil más bajo, pero no de menor importancia, como las agrupaciones de trabajadores, de profesionistas, de empresarios, de estudiantes, de vecinos, de padres y madres de familia y las agrupaciones religiosas.

Para dar cuenta del número de organizaciones que existen en la actualidad, nos dimos a la tarea de revisar los diferentes directorios en los cuales quedan registradas, y encontramos muy variados datos. Así, mientras que al mes de enero de 2016 el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) registraba 689 organizaciones (INEGI, 2016), el directorio de la Junta de Asistencia Privada del Estado de Colima (JAP) arrojó 63 de ellas (JAP, 2016); por otro lado, las organizaciones que a esa fecha habían sido miembros del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) sumaban un total de 13 (CEMEFI, 2015), y las registradas

---

5 En atención al proyecto denominado “La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en las 32 entidades federativas: 2000-2014” (en el que la coordinadora general fue la Dra. Laura Loeza Reyes, del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, y la responsable por el estado de Colima fue la Dra. María Gabriela Gildo de la Cruz), investigamos las modalidades que adquiere la sociedad civil en Colima en términos de participación política, razón por la cual nos planteamos tres objetivos: 1) definir procesos políticos, 2) elaborar un directorio y 3) levantar entrevistas con las organizaciones sociales existentes hasta febrero de 2016 en la entidad. Los datos resultantes se plasman en el presente documento.

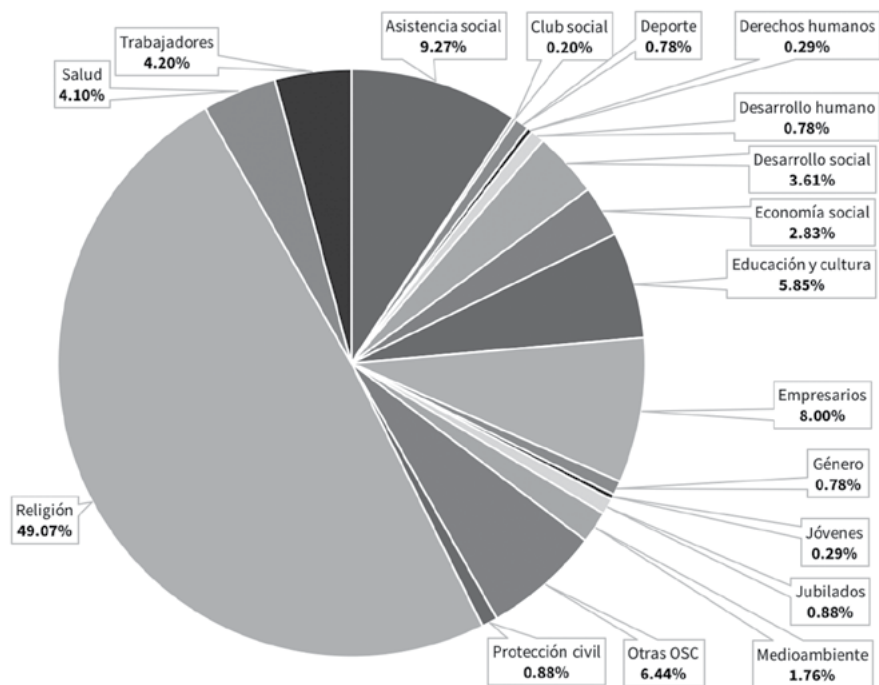
6 Es decir, aquellas organizaciones civiles interesadas en contribuir a la resolución de problemas de la sociedad.

por la Secretaría de Gobernación eran 90 (SEGOB, 2016a). También se identificaron aquellas organizaciones a las cuales el gobierno del estado asignó recursos en su presupuesto de egresos, durante el periodo de referencia, con un total de 121 agrupaciones (Congreso del Estado de Colima, 2016), así como las registradas ante la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CFAOSC), que eran 251 (CFAOSC, 2016), y las que habían recibido donativos deducibles de impuestos, autorizadas para ello por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT), que resultaron ser 84 (SAT, 2016).

Una vez realizado este compendio se procedió a la depuración de duplicados a través de una categorización con base en el objeto social predominante, obteniendo así 1025 organizaciones, de las cuales el mayor porcentaje está constituido por las que atienden aspectos religiosos (49.07%), seguidas por las de asistencia social (9.27%) y empresariales (8%). Las que representan un menor porcentaje son aquellas encargadas de la representación laboral, de productores, desarrollo social y humano, prestación de servicios a jubilados y pensionados, prestación de servicios educativos, protección y restauración del medioambiente, protección de los derechos humanos, protección civil, promoción de la economía social, atención de asuntos de género y de juventud, entre otros (ver gráfica 1).

A continuación se presentan algunas características de aquellas organizaciones con un fuerte nivel de visibilización e incidencia en el entorno político, y que en su mayoría no reciben estímulos directos provenientes del erario público para la realización de sus funciones. En el caso de las agrupaciones de trabajadores, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) identifica en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) al menos 43 diferentes sindicatos (INEGI, 2016). Estas organizaciones, en su mayoría, tienen su campo de acción limitado al entorno de las empresas o actividades productivas, de cuyos trabajadores son representantes; sin embargo, algunas de éstas influyen en entornos más amplios, fortalecidas por las organizaciones que les conforman. Hablamos, en este caso, de las organizaciones que aglutinan sindicatos o trabajadores independientes, que sirven como plataformas para el activismo político electoral y para visibilizar las demandas de sus agremiados a través del corporativismo. Estas organizaciones cuentan con amplia capacidad de acción gracias a la cantidad de incorporados que les respaldan, además del financiamiento del que pueden echar mano, que está aparejado a sus dimensiones y capacidad de negociación con el sector público. Ejemplos de éstas en el estado de Colima son la Confederación de Trabajadores de México, la Confederación de Obreros y Campesinos Independientes, A.C., la

**GRÁFICA 1.** Composición de las organizaciones sociales en Colima



**FUENTE:** Elaboración propia con información de bases de datos de INEGI, JAP, CEMEFI, SEGOB, Congreso del Estado de Colima, CFAOSC y SAT.

Confederación Regional de Obreros y Campesinos y la Confederación Regional de Organizaciones Populares.

De manera similar a las organizaciones de trabajadores, las de empresarios también ejercen una influencia decisiva en el diseño e instrumentación de políticas públicas que les son favorables o que son de su interés, esto en función de su capacidad para influir en la toma de decisiones de los actores del poder público, que surge de su propio poder económico y de negociación, pero también de su capacidad para movilizar recursos humanos bajo su autoridad. La ENOE (INEGI, 2016) identifica 78 organizaciones de este tipo en Colima, principalmente de productores agropecuarios y profesionistas. Entre éstas se pueden mencionar: Asociación Colimense de Periodistas y Escritores, A.C., Asociación de Agentes Aduanales del Puerto de Manzanillo, Colima, A.C., Asociación de Distribuidores de Automóviles del

Estado de Colima, A.C., Asociación de Hoteles y Moteles de Manzanillo y Estado de Colima, A.C., Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, Cámara Nacional de Comercio Manzanillo, Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Colima, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Delegación Colima (CANACINTRA) y Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC) Colima, entre otras.

Como en toda la república mexicana, en Colima existen agrupaciones de vecinos integradas por habitantes de las demarcaciones urbanas y rurales que conforman la geografía del estado. Estas organizaciones pueden tener el reconocimiento de las autoridades municipales o pueden haber surgido por generación espontánea para la atención de eventualidades. Sus acciones comprenden asuntos diversos como: mejoramiento de servicios públicos, contraloría social, mejora del entorno ambiental, mejora de la salud comunitaria, mantenimiento de la seguridad pública, etcétera; y están reguladas a nivel municipal por reglamentos de comités de barrio o reglamentos municipales diversos que regulan las condiciones para la participación ciudadana. Los vecinos de las diversas comunidades se organizan, entonces, para velar por los intereses de desarrollo social que les atañe demandar ante la autoridad de competencia, y la efectividad para obtener los resultados esperados depende en gran medida de la capacidad financiera y administrativa de los diferentes niveles de gobierno. El recurso de la manifestación pública de grupos vecinales no es extraño en la vida política del estado de Colima, fenómeno que se da cuando aquéllos consideran que no se atienden debidamente sus propuestas o que son afectados sus derechos. Como ejemplo de esto se pueden mencionar las manifestaciones de vecinos del fraccionamiento Lomas Verdes (municipio de Colima), quienes protestaron en 2012 en contra de la construcción de un centro parroquial que haría uso de su única área verde (Zamora, 2012); o la serie de manifestaciones que llevaron a cabo en 2015 los vecinos de la autopista Trapiche-San Marcos en contra de la ampliación de esa vía de comunicación porque se verían afectados los predios de su propiedad (Gutiérrez R., 2015a), entre muchas otras.

Entre las organizaciones vinculadas a centros educativos se encuentran las de estudiantes y las de padres de familia. Las de estudiantes se presentan principalmente en niveles de educación media superior y superior, y las de padres de familia en los niveles de educación básica. Para los estudiantes, la participación en las asociaciones les permite involucrarse en la vida política del centro escolar al que pertenecen, aunque también puede resultar en una plataforma para la proyección política al exterior y alcanzar un alto nivel de influencia. Esto se logra al escalar en las estructuras de asociaciones de estudiantes hasta llegar a conglomerados como la Federación de Estudiantes Colimenses (FEC), de donde han surgido líderes, re-



presentantes populares y numerosas redes sociales que vitalizan la vida política de la entidad.

La incidencia de las asociaciones de padres de familia es permanente para la mejora de los centros educativos y está regulada por la Ley de General de Educación y las leyes de educación publicadas en los estados. Estas asociaciones inciden en la calidad educativa al contribuir con cuotas voluntarias para el mejoramiento de las condiciones de los planteles educativos y para la prestación de los servicios que éstos requieren, pero también en la planificación y ejecución de programas educativos, de seguridad y de convivencia escolar, además de que ejercen contraloría social sobre las obras y acciones que se realizan en los planteles.

Otro tipo de organizaciones presentes en el estado de Colima son las asociaciones religiosas. La SEGOB reconoce la existencia de diecisiete de ellas (SEGOB, 2016b) en el estado y, de acuerdo con la ENOE (INEGI, 2016), éstas representan el 49% de las organizaciones sociales si se contabilizan las capillas, templos, parroquias, centros de oración, etcétera, en los que se congregan sus afiliados para la realización de los fines que les son comunes. El objeto de estas asociaciones es de carácter religioso, y quizá debido a ello su incidencia en el desarrollo humano y social es importante, por las actividades que realizan de orientación y apoyo dirigidas a sus miembros y a personas en situación de vulnerabilidad. Pero también ejercen influencia sobre las decisiones de los actores políticos, ya sea a través de intervención directa o mediante el poder que surge del apoyo de la numerosa grey con que algunas cuentan.

Todas estas organizaciones operan con perfil bajo, y llevan a cabo actividades en los ámbitos de su interés, pero esto no obsta para que se hagan notar en el escenario público, tal como ha sucedido en el pasado, cuando han visto comprometidos sus intereses o derechos y han recurrido a la visibilización pública para demandar apoyo de otras organizaciones o de los diferentes niveles de gobierno en exigencia de solución a sus propuestas. Esto se ha dado en la forma de marchas de protesta como las apoyadas por grupos estudiantiles en 2014 por el caso de los estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa (*Diario Avanzada*, 2014); en forma de difusión en medios y de toma de espacios o instalaciones públicas como las realizadas por los Vecinos de la Autopista El Trapiche-San Marcos, A.C.; en solidaridad con otras organizaciones como el acompañamiento realizado por padres de familia en apoyo a los maestros que se manifestaron en contra de la reforma educativa en julio de 2015 (Cervantes, 2015). Asimismo, cabe mencionar la toma de posturas en torno a debates públicos, como las adoptadas por asociaciones religiosas en el tema de la legalización del consumo de marihuana para fines específicos o respecto del enlace conyugal (*Diario Avanzada*, 2013); o el involucramiento activo en la definición

de políticas públicas y legislación local, como realizado por asociaciones de profesionistas y empresarios en el Foro de Consulta para elaborar la propuesta de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima en 2014 (Poder Judicial del Estado de Colima, 2014), sólo por poner algunos ejemplos.

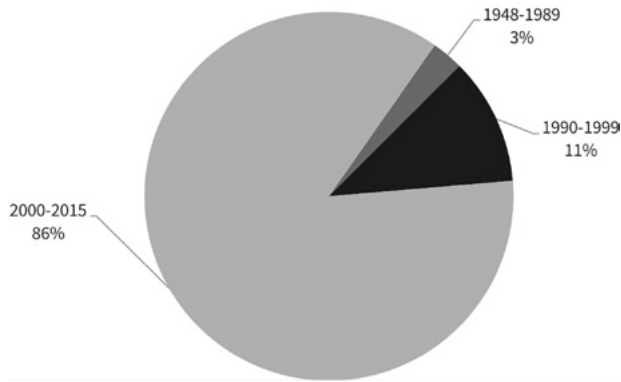
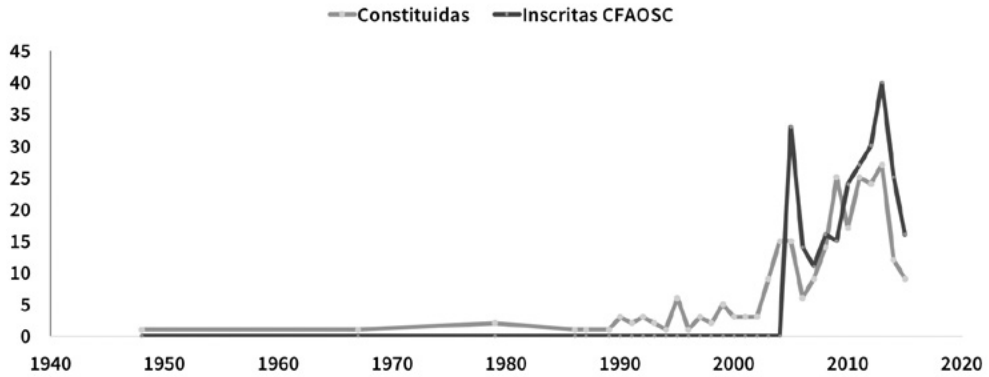
Mención especial merecen las organizaciones políticas que, de forma paralela a los partidos políticos<sup>7</sup> con los cuales se identifican, inciden de manera activa en la definición de la composición del sistema político de la entidad. Nos referimos a esas organizaciones, con estructuras bien definidas, objetivos específicos y de un gran dinamismo que, de manera velada y mediante el uso de recursos inmensurables por la opacidad de su operación, realizan actividades de carácter político electoral desligadas de la vida legal de los partidos políticos. Son estructuras que actúan al filo de la legalidad o fuera de ella para identificar votantes afines, movilizarlos el día de la jornada electoral, fungir como intermediarios o clientes de beneficios tendientes a obtener el compromiso del voto, realizar campañas de desprestigio en contra de contendientes mediante la difusión de rumores o noticias boca a boca o a través de medios masivos de comunicación, etcétera. En este sentido pueden ubicarse las organizaciones denominadas TENACES Colima y Antorcha Campesina Colima.

En cuanto al resto de las organizaciones, que dicho sea de paso son sujetas de fomento gubernamental a través de apoyos económicos e incentivos fiscales, además de que reciben donativos deducibles de impuestos y que se encuentran inscritas en el registro de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CFOSC), puede indicarse que su permanencia y actividad se remonta a la década de 1940 del siglo XX, cuando apareció en el escenario público la Asociación de Beneficencia Privada de Colima que atiende, desde entonces, a adultos mayores en desamparo. Además de ésta, apenas se identifican otras cinco organizaciones que se conformaron entre la fecha de aparición de aquella y el año 1989. Es en la década de los noventa cuando el surgimiento de nuevas organizaciones de la sociedad civil (OSC) se aceleró, llegando a su apogeo en los primeros quince años del siglo XXI. De las organizaciones que siguen vigentes actualmente tan sólo el 3% se constituyeron entre 1948 y 1989, mientras que de la década de los noventa son el 11% y el 86% restante se constituyó entre los años 2000 y 2015 (ver gráfica 2).

---

7 Coincidimos con Norberto Bobbio, quien refiere que los partidos políticos tienen un pie en la sociedad civil y otro en las instituciones (2004: 43).

**GRÁFICA 2.** Tendencia de aparición de organizaciones de la sociedad civil en Colima



**FUENTE:** Elaboración propia.

Esta tendencia en el incremento de OSC en el entorno público coincide con tres momentos específicos. El primero es el reconocimiento legal a las actividades de asistencia social emprendidas por las organizaciones, con la posibilidad de la obtención de estímulos fiscales, que se establecía en la Ley Federal de Asistencia Social de 1986, aunque en ese momento aún se eran consideradas en términos de sociedades mercantiles para fines fiscales. Posterior, en 2003, en el estado de Colima

se promulgó la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, la cual abrió la posibilidad de apoyo gubernamental para las actividades realizadas por las OSC legalmente constituidas. Finalmente, en 2004 se promulgó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en la que se establecen las reglas para que dichas organizaciones reciban apoyos y estímulos públicos y sean capaces de constituirse como donatarias, además de que se les liberó de la responsabilidad de contribuir con el Impuesto Sobre la Renta —salvo casos específicos—, lo que se logró gracias a modificaciones a la ley sobre la materia.

De lo anterior se identifica que la capacidad de acción de las OSC vino emparejada al surgimiento de una legislación que las regula y que establece las normas para fomentar sus actividades. La acción social organizada se ve impulsada por el fomento público a sus actividades, lo que también desata un crecimiento desmedido en la cantidad de organizaciones conformadas y esto, a su vez, propiciará la competencia por unos recursos de fomento limitados.

## **Capacidad institucional de las OSC ligada a los recursos para su operación**

Tal como se sugiere arriba, una condición importante para que las OSC sean capaces de incidir en los temas de su interés es el acceso al financiamiento, pero también la posibilidad de contar con recursos humanos profesionalizados que sean competentes para obtener aquél y mantener el funcionamiento administrativo y operativo; es también de especial relevancia la participación del voluntariado en el fortalecimiento de las actividades de estas organizaciones.

De las más de mil organizaciones que se han identificado en Colima, alrededor de 380 tienen una figura jurídica susceptible de acreditarse como donatarias o de acceder a los apoyos públicos de fomento; sin embargo, sólo el 51% de ellas lo ha conseguido en los últimos cinco años.

Con este dato puede inferirse que cerca del 10% de las organizaciones carece de capacidades para presentar proyectos que las hagan merecedoras de los recursos solicitados para su operación, y si se analiza la distribución de apoyos en este periodo, también se observa que existen algunas especialmente favorecidas por este tipo de ingreso. Otras, como las que han logrado ser consideradas donatarias, reflejan su capacidad de gestión y de operación efectiva que les permite acceder año tras año a los recursos; otras más, como las que han perdido su calidad de donatarias o se identifican como inactivas en el padrón de la CFOSC, reflejan un manejo administrativo y operativo deficiente. A continuación se abunda en estas ideas.

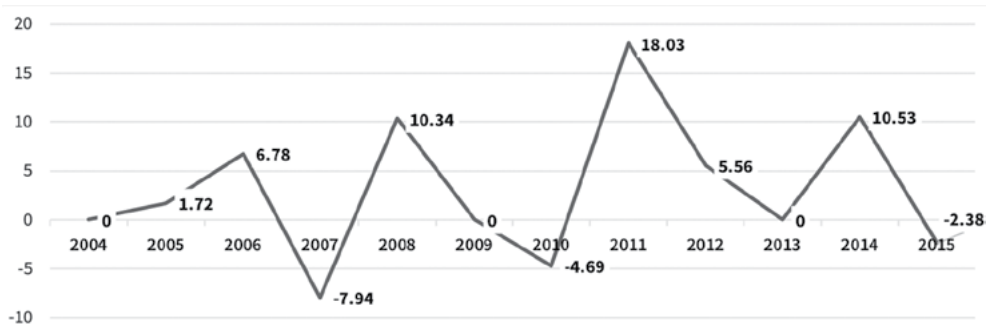
### **Donatarias**

Por un lado, las OSC acreditadas como donatarias han tenido un incremento absoluto del 63% en el periodo de 2004 a 2015; no obstante, se han registrado cancelaciones a ese estatus a lo largo de este periodo por razones tales como: no transparentar la aplicación de los recursos recibidos en donación, no presentar declaración anual o no presentar dictamen fiscal simplificado. Se presentó la mayor pérdida en el año 2007, seguido de 2010 y, nuevamente en 2015 (ver gráfica 3). A pesar de que se siguen presentando casos de cancelación, éstos han decrecido en proporción al número total de donatarias, pero también hay que señalar que el 20% de estas organizaciones no han declarado donativos en el periodo de 2011 a 2014, lo cual indica una deficiencia en su capacidad de allegarse recursos por esta vía. Esto muestra que hasta el 80% de las organizaciones donatarias cuentan con programas y recursos humanos eficaces para gestionar la obtención de donativos de particulares.

### **OSC con Clave Única de Inscripción**

En lo que respecta a las 251 organizaciones que se encuentran inscritas en el padrón de la CFOSC, el 27% de ellas tienen un estatus de inactivas en la actualidad, lo que se debe a que han omitido la presentación de informes anuales acerca de los recursos obtenidos y las actividades realizadas; ninguna de ellas registra sanción, lo cual significa que podrían considerarse nuevamente activas una vez que presen-

**GRÁFICA 3.** Porcentaje de incremento y decremento anual de OSC donatarias en el estado de Colima



**FUENTE:** Elaboración propia.

te informes. No obstante lo anterior, ese estatus de inactividad les impide acceder a recursos de programas federales en tanto tal condición perdure, y refleja una deficiente administración para corregir esa irregularidad.

Aun así, ochenta de esas OSC han logrado conseguir apoyos de dependencias federales en el periodo de 2011 a 2015, lo que representa un 32% del total; esto indica que el 62% —si se descuenta el 6% con fecha de constitución demasiado reciente como para reportar resultados— no cuentan con capacidades técnicas o directivas para el diseño y gestión de proyectos de intervención que puedan ser apoyados con recursos de esta fuente. Al identificar aquellas que mostraron interés en obtener recursos federales sin lograrlo, se observa que la mitad de las OSC que no han obtenido este tipo de apoyos ni siquiera han intentado obtenerlos (ver tabla 1).

### ***OSC con subsidios del gobierno del estado***

Por otro lado, en lo que respecta a los apoyos otorgados por el gobierno del estado a 121 organizaciones locales, se detecta que al 19% de éstas les fue retirada dicha subvención, y al 13% les fue reducida significativamente en lo que concierne a lo programado para el ejercicio 2016, con respecto a lo ejercido en 2015. Esta modificación se hizo con el criterio expreso en el Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el ejercicio 2016, donde se lee:

[...] derivado de los resultados presentados por el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental, y la Junta de Asistencia Privada del Estado de Colima, se realiza un reajuste de las asociaciones que no demostraron plenamente el destino del recurso que les fue otorgado en el ejercicio fiscal 2015 (Congreso del Estado, 2016: 11).

Esto habla de una importante cantidad de organizaciones que no cumplen con las exigencias de transparencia y rendición de cuentas que son auditadas por las instancias competentes en el estado. Esta situación contrasta un poco con lo calificado por el CEMEFI acerca de sus organizaciones miembros que tienen su domicilio en Colima, ya que en su documento denominado *Directorio de organizaciones acreditadas 2015* incluye a siete de sus miembros colimenses<sup>8</sup> como acreditados en

---

8 El CEMEFI reportó en 2013, trece organizaciones colimenses como miembros asociados.

**TABLA 1.** Comportamiento en la búsqueda de recursos federales para la operación de OSC colimenses en el registro de la CFOSC

SUPUESTO	PORCENTAJE
Han conseguido apoyos federales	32%
Han intentado conseguirlo sin éxito	30%
No se registran intentos por obtener recursos federales	32%
Constituidas en fechas recientes	6%

**FUENTE:** Elaboración propia.

indicadores de institucionalidad y transparencia, aun cuando esas organizaciones resultaron afectadas por el criterio del Congreso del Estado.

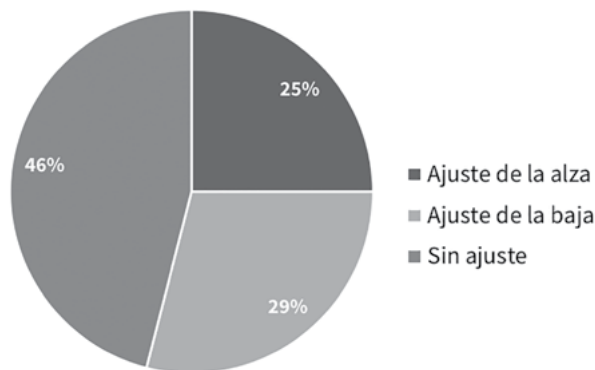
Independientemente de esta discordancia entre instituciones, resalta que hasta el 30% de las organizaciones que han recibido apoyos del gobierno de Colima incurre en fallas en materia de transparencia y rendición de cuentas, cuando este requisito es fundamental para que una OSC mantenga su credibilidad ante sus beneficiarios, sus asociados, sus colaboradores voluntarios y sus redes. Mas no todo es negativo, porque es notable también que al 26% de las OSC apoyadas por el Estado les fue incrementado el monto de subsidio bajo el supuesto —colegido por los autores, ya que no se hace expreso en el decreto— de que éstas han demostrado un desempeño óptimo. El porcentaje restante permanece sin modificación (ver gráfica 4).

## Actividades y organizaciones más favorecidas

Al analizar el total de recursos ejercidos por las organizaciones colimenses, en el periodo de 2011 a 2015 y programados para 2016 en el caso del gobierno de Colima, se observa que ninguna de las primeras diez OSC más favorecidas con recursos federales y con recursos estatales coincide en ambos listados.<sup>9</sup> Esto da a entender que no existe una tendencia a favorecer a unas organizaciones sobre otras en el estado; no obstante, sí refleja cuáles son las organizaciones que tienen mayor capacidad de interlocución y gestión para hacerse de recursos públicos. Además, se

9 En la tabla 2 se muestran ordenadas de mayor a menor, en función de la cantidad de recursos recibidos.

**GRÁFICA 4.** Porcentaje de OSC que presentaron ajustes en el subsidio otorgado por el Gobierno del Estado de Colima en lo programado para 2016, respecto de lo recibido en 2015



**FUENTE:** Elaboración propia.

observa que, de las más favorecidas con recursos públicos, sólo dos coinciden con las que más recaudan por la vía de los donativos, lo que indica dos cosas: 1) el 90% de las organizaciones que reciben la mayor parte de los recursos públicos tiene una recaudación baja de ingresos por donativos, lo que las hace dependientes del apoyo gubernamental, y 2) el 80% de las donatarias que más donativos recaudan precisa de menores ingresos otorgados por las instancias de gobierno.

Esto arroja un aparente equilibrio en los ingresos de las OSC que se compensa entre lo recaudado y los subsidios; no obstante, cuando nos percatamos de que el 16% de las donatarias recauda el 54% de los donativos, de que el 8% de las beneficiarias del gobierno del estado recibe el 60% de los subsidios y de que el 14% de las apoyadas por instancias federales acapara el 70% de los recursos asignados a las OSC, se deduce que en la realidad la dependencia de recursos públicos es alta, y que éstos se destinan al apoyo de pocas organizaciones.

El análisis anterior también indica cuáles son los rubros de mayor interés para su fomento en cada una de las instancias. Así, el gobierno federal ha destinado la mayor cantidad de recursos a organizaciones que fomentan el desarrollo rural, principalmente; el gobierno estatal da preferencia a las que atienden la protección civil y la asistencia social diversa, y los particulares se inclinan al apoyo de las OSC que atienden temas de educación y de asistencia social.



**TABLA 2.** OSC que reciben mayor cantidad de recursos públicos y recaudan mayor cantidad de donativos en Colima

GOBIERNO FEDERAL		GOBIERNO DE ESTADO DE COLIMA		RECURSOS PRIVADOS		
1	Patronato Pro Educación de los Adultos del Estado de Colima, A.C.	Educación	Cruz Roja Mexicana (Delegación Colima)	Protección civil	Comunidad Fraterna por una Vida Mejor, I.A.P.	Desarrollo social
2	Comité Nacional Sistema Producto Mango, A.C.	Desarrollo rural	Centro de Integración Juvenil A. C.	Adicciones	Proyecto Amigo Colima, A.C.	Educación
3	Banco Diocesano de Alimentos Colima, I.A.P.	Asistencia social	Centro de Apoyo a la Mujer Griselda Álvarez, A.C.	Género	Hogar de Amor y Protección al Niño, A.C.	Niños y adolescentes
4	Asociación Cívico Educativo, A.C.	Desarrollo rural	Patronato del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Colima, A.C.	Protección civil	Cáritas Colima, I.A.P.	Asistencia social
5	Consejo Nacional Agropecuario y Forestal, A.C.	Desarrollo rural	Asociación Civil Amiga del Niño Collimense, I.A.P.	Niños y adolescentes	Patronato del Centro Estatal de Cancerología de Colima, I.A.P.	Salud
6	Un Nuevo Amanecer con Dignidad, A.C.	Desarrollo rural	APAC Colima, Centro Integral de Rehabilitación, I.A.P.	Discapacidad	Albatros Centro de Desarrollo Integral, I.A.P.	Discapacidad
7	Organización Nacional Agropecuaria Michel, A.C.	Desarrollo rural	Centro de Promoción Humana y de Cultura de Colima, I.A.P.	Asistencia social	Fundación Educación y Salud, A.C.	Educación
8	Campesinos Unidos contra la Pobreza, A.C.	Desarrollo rural	Asociación de Beneficencia Privada de Colima, I.A.P.	Ancianos	Impulsora de la Enseñanza en Colima, A.C.	Educación
9	Agrícola Coquimatlán Produce, A.C.	Desarrollo rural	Un Paso Hacia la Recuperación, I.A.P.	Adicciones	Un Paso Hacia la Recuperación, I.A.P.	Adicciones
10	Organismo Regional de Productores de Occidente, A.C.	Desarrollo rural	Comunidad Fraterna por una Vida Mejor, I.A.P.	Desarrollo social	Asociación de Ayuda, A.C.	Asistencia social

**FUENTE:** Elaboración propia.

## Otras capacidades institucionales y recursos de las OSC en Colima

Con respecto a las capacidades de las OSC en los ámbitos administrativos, técnicos, jurídicos y de capacidad de asociación, el panorama muestra un grado de *expertise* suficiente para las acciones que realizan. En cuanto al ámbito jurídico, se encontró que el 97% de las organizaciones colimenses cuenta con un acta constitutiva formalizada y el 94% de ellas se mantiene al corriente de formalizar los cambios que se presentan en su integración y estatutos, lo que muestra que en este rubro se mantienen dentro del marco de la legalidad para su funcionamiento sin contratiempos. En este punto también se identificó que los principales motivos que han llevado a la conformación de organizaciones en Colima son, en este orden: el altruismo y la solidaridad, el interés por el desarrollo humano y social, la adopción de reclamos sociales y las coyunturas generadas en la sociedad, la necesidad de desarrollo profesional y los tiempos políticos. Estos son algunos de los principales atrayentes al asociacionismo de los eventuales socios fundadores.

Por otro lado, el 40% fortalece sus actividades mediante la realización de eventos por cuenta propia para la recaudación de fondos, tales como: colectas, subastas de obras de arte, talleres, manualidades, etcétera. Un porcentaje bajo muestra una fuerte dependencia de otros tipos de ingresos para el fortalecimiento de sus actividades, tal como se analizó en el apartado anterior, mientras el 53% de estas OSC manifiesta contar con suficiente cantidad de recursos humanos, lo que arroja que la mitad de las organizaciones presentan carencias en este rubro. En cuanto a recursos materiales, el 55% cuenta con inmuebles propios, el 33% precisa de pagar renta y el 12% restante opera sin contar con inmuebles donde se asiente la organización, por lo que, nuevamente, la mitad de las organizaciones presenta carencias en este rubro.

Un aspecto que permite deducir ciertos cambios en el desarrollo del asociacionismo es que la mayoría de las organizaciones no se agrupa en consejos, como en el caso del CECES, y que sólo un 36% de las organizaciones forma parte de una red con la que intercambian experiencias y colaboración en proyectos que les son comunes; si bien lo anterior podría reflejar una baja cultura de la participación, esto puede explicarse por la necesidad de distribuirse para conseguir recursos económicos y, por ende, mantener cierta independencia en el logro de este objetivo.

En cuanto a su relación con el gobierno, el 75% de las organizaciones mantiene contacto con sus instancias, mientras que el restante 25% opera con independencia

plena sin que intervengan entidades gubernamentales en sus procesos operativos. De las primeras, el 11% se califica a sí misma como un actor principal en la actividad que realiza, razón por la cual son tomadas en cuenta para su participación en el tratamiento de asuntos del área de su interés cuando las instancias de gobierno realizan consultas, foros u otros tipos de eventos. A pesar de esta relación, ninguna de las organizaciones entrevistadas se manifestó colaboradora con fines partidistas electorales o de apoyo incondicional a las políticas de los gobiernos en turno.

Cuando las OSC hablan de sus principales logros, el 60% manifiesta que los han obtenido en materia de desarrollo social y desarrollo humano, el 19% en materia de promoción cultural y educativa, el 17% en materia legislativa y política, y el 4% en materia de desarrollo económico. Asimismo, cuando hablan de los principales problemas y desafíos a los que se tienen que enfrentar, mencionan en primer lugar las necesidades nunca satisfechas respecto al financiamiento para su operación (38%); lograr aceptación, confianza y apoyo por parte de la ciudadanía (33%); mantener una relación productiva con el gobierno (19%), y los conflictos de antagonismo con otras organizaciones sociales (10%).

Sobre los recursos más utilizados por las organizaciones para visibilizarse públicamente en la promoción de los temas de su interés y alcanzar sus metas, se mencionaron los siguientes: el uso de medios masivos de comunicación como radio, prensa y televisión, la realización de eventos presenciales para informar sobre el objeto social y actividades de la organización, la utilización de redes virtuales, el cabildeo con los poderes de gobierno, la ejecución de obras y proyectos, las marchas de manifestación y la toma de espacios públicos. Los porcentajes de organizaciones que manifestaron hacer uso de estos recursos se presentan en la tabla 3.

Otro aspecto importante para el exitoso funcionamiento de las OSC y su consecuente incidencia en los asuntos de su interés es el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En la medida en que se utilizan de manera efectiva, las TIC les permiten, entre otras facilidades, exponer públicamente su objeto social, los servicios que prestan, los logros obtenidos, las necesidades para su fortalecimiento, la difusión de información afín a sus intereses, transparentar el uso de recursos públicos y rendir cuentas sobre resultados alcanzados con la inversión de tales recursos. También facilita la comunicación con posibles beneficiarios y otras organizaciones con las que comparten objetivos, lo que hace posible que sus potenciales beneficiarios, con acceso a esas tecnologías, las identifiquen como una opción de apoyo, de modo que puedan atraer posibles donaciones y colaboraciones e incrementar el voluntariado para lograr su misión.

Aunque el 95% de las organizaciones manifiesta que hace uso de las TIC para actividades tan diversas como la administración, las actividades de intervención,

**TABLA 3.** Recursos utilizados por las OSC en Colima para visibilizar sus intereses ante la sociedad y lograr sus metas

<b>RECURSOS PARA LA VISIBILIZACIÓN PÚBLICA</b>	<b>PORCENTAJE DE OSC</b>
Conferencias	44%
Prensa	39%
Radio	36%
Televisión	33%
Organización comunitaria	33%
Realización de proyectos	31%
Utilización de redes virtuales	28%
Intervención directa con población objetivo	25%
Cabildeo con Poder Legislativo	22%
Cabildeo con Poder Ejecutivo	22%
Realización de obras	14%
Marchas	8%
Defensa activa	8%
Toma de espacios públicos	3%

**FUENTE:** Elaboración propia.

la realización de eventos diversos, la transparencia, la rendición de cuentas, la difusión de intereses, el reclutamiento de voluntarios, etcétera, la evidencia muestra que son pocas las que realmente cuentan con páginas electrónicas propias e, incluso, sólo un puñado de ellas son localizables en páginas de redes sociales. La mayoría hace uso de estas tecnologías a través de páginas de terceros, como la de la CFOSC, la de la Junta de Asistencia Privada y la de ¿Cómo Vamos? Colima, entre otras; en ellas se comparte información parcial o sintetizada de las acciones que realizan las OSC, y es la CFOSC la que presenta mayor cantidad de información sobre sus miembros.

Esta dependencia de otras instancias para mantener presencia en el entorno virtual impide una correcta localización de información acerca de las organizaciones en lo individual, por lo que, siendo las TIC uno de los recursos con mayor expansión, la generalización en su uso por parte de las organizaciones colimenses representa una asignatura que debería ser atendida de manera inmediata.

## **La incidencia de las organizaciones de género en los procesos políticos**

Como se indicó en el apartado anterior, observamos un grado alto de institucionalidad de las OSC, que si bien muestran una *expertise* suficiente para las acciones que realizan, esto no siempre va a la par de la incidencia que puedan llegar a generar. Para dar cuenta de esto último, es decir, de la incidencia de las OSC, relacionaremos este punto con el término “proceso”, que refiere a un conjunto de acciones realizadas para la obtención de un resultado concreto porque, en la vida política, tanto personas como organizaciones buscan el acceso al poder o a estructuras políticas mediante la ejecución de actos diversos; con mayor precisión de los procesos políticos que definimos como “las acciones emprendidas, desde la identificación de necesidades o intereses, hasta la implementación de medidas resolutorias”. Por tanto, los procesos políticos comprenden: la identificación de necesidades o intereses, la demanda de soluciones, la deliberación, la toma de decisiones, la instrumentación de soluciones y su implementación; pero también implican una etapa de retroalimentación, la cual se presenta cuando el sujeto o sujetos que son destinatarios de la medida resolutoria determinan, a través de su percepción, su inconformidad o satisfacción con las acciones emprendidas, lo que puede dar por concluido el proceso o, por el contrario, dar inicio a uno nuevo. Claro está que se trata de un proceso virtuoso, no de un aspecto técnico o mecánico que contemple por etapas su funcionamiento; el objetivo final son las medidas resolutorias. Con el propósito de dar cuenta de lo anteriormente señalado, revisaremos a continuación las acciones que han tomado algunas organizaciones, sobre todo relacionadas con temas de género, las cuales han participado en la elaboración de la política pública y en aspectos electorales en la entidad.

### ***El Centro de Apoyo a la Mujer***

La administración de Griselda Álvarez —gobernadora de Colima en el periodo 1979-1985— se caracterizó, entre otros aspectos, por reivindicar a la mujer en su estatus jurídico mediante la promoción del ejercicio pleno de los derechos y obligaciones que la base constitucional le confería, con lo cual se establecieron los fundamentos para consolidar su dimensión ciudadana en el plano civil, es decir, para que la mujer asumiera su condición de igualdad ante la ley en la sociedad colimense. Lo anterior se tradujo en una apertura a la participación de las mujeres en puestos tanto administrativos, como de representación popular, pero también

en acciones concretas de gobierno para la atención a la mujer. Es así como, en 1983, se creó el Centro de Apoyo a la Mujer (CAM) como una unidad integrada a la Procuraduría General de Justicia del Estado. El CAM obtuvo el estatus de organismo estatal en 1993, cuando, en convenio con el gobierno del estado, se convirtió en una asociación civil que tuvo a partir de entonces la misión de atender a las mujeres que sufrían de violencia doméstica y sexual, aunque continuó recibiendo apoyos financieros del sector público.

El CAM ha brindado atención legal y psicológica en casos de violencia intrafamiliar a mujeres de escasos recursos y ha atendido a más de 7000 mujeres desde su fundación, pero también ha incursionado de manera decisiva en la promoción y lucha por los derechos de las mujeres. Trabaja activamente en la prevención de la violencia, coordinándose con otras instituciones y realizando intervenciones directas para las comunidades y la sociedad en general. Su presencia en medios masivos de comunicación ha sido un elemento central para el cumplimiento de su misión, dado que cuenta desde hace diez años con los programas de radio y de televisión titulados *Con voz de mujer*, a través de los cuales promueve los objetivos e intereses de la organización.

Otro tanto realiza mediante el uso de medios impresos, como su revista *Imagina: un Mundo sin Violencia* y la edición de guías, folletos y trípticos con información sobre los derechos de la mujer. Los talleres y conferencias programados por esta organización son otros recursos utilizados para el cumplimiento de sus fines.

El CAM también ha tenido una incidencia relevante en el logro de cambios legislativos en favor de la mujer, como el promovido en 1981 para que se sancionaran los delitos sexuales, y las reformas legales para contemplar sanciones al hostigamiento sexual logradas en el año 2000. Sin embargo, uno de sus mayores logros en este rubro fue la promoción de la Ley para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar,<sup>10</sup> sobre la cual, de acuerdo con lo difundido por esta organización en su página web:

---

10 Los antecedentes de dicha ley se basan en cinco puntos que identificó el CAM: 1) la legislación existente hasta entonces era insuficiente en casos de violencia, ya que sólo existían en el código penal las figuras de “golpes, lesiones y amenazas”; 2) la violencia doméstica era considerada natural en la relación conyugal; 3) la actitud de los ministerios públicos al momento de presentar denuncias era negativa, ya que culpaban a las propias afectadas de provocar las agresiones; 4) las penas eran muy cortas, por lo que, junto con el causal 3, desalentaba la denuncia, y 5) la violencia se reproducía generacionalmente de padres a hijos e hijas, sin que se presentara una política gubernamental que lo previniera. Así es como se logró la aprobación, primer paso en un largo

La iniciativa legal fue elaborada por profesionistas de este Centro, y en el año 1996 fue presentada a la sociedad colimense en un evento público, y entregada al gobernador del Estado, Lic. Carlos de la Madrid Virgen, quien la remitió al H. Congreso del Estado, donde fue aprobada sin cambios sustanciales, y entró en vigor el 14 de febrero de 1998 (CAM, 2015).

Sin embargo, a pesar de que el CAM se ha situado como una de las instituciones pioneras y de mayor relevancia en cuanto a apoyo a mujeres que han sido violentadas, también se observan ciertas rivalidades con otras organizaciones que atienden temas afines; en algunos momentos han tratado de minimizarlas o hacerlas desaparecer por considerarlas rivales en cuanto a la obtención de recursos públicos, que para el CAM en algunas ocasiones se ha reducido incluso en más de la mitad, lo que ha generado incertidumbre en cuanto a su existencia (*Proceso*, 2007). Asimismo, se han presentado silencios por parte de esta organización en cuanto a omisiones o errores cometidos por las autoridades estatales en detrimento de los derechos de la mujer como, por ejemplo, la aprobación de leyes en el estado que después son corregidas por tribunales federales, o por la tardanza en la legislación local en respuesta a leyes federales, como fue el caso de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual había sido aprobada por el Senado de la República en febrero de 2007, mientras que en Colima el dictamen se aprobó hasta noviembre de 2008 (*Proceso*, 2008).

Entre las acciones más recientes realizadas por el CAM que reflejan su disposición a colaborar con otras organizaciones locales se encuentra la promoción de la declaración de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres presentada ante la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM), la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima y la Fundación IUSGénero, la cual data del 22 de diciembre de 2014 (CONAVIM, 2016). Este proceso de solicitud implicó también la participación de asociaciones como Radar 4 y el Observatorio Nacional de Femicidio, organizaciones que junto con el CAM e IUSGénero recabaron más de diez mil firmas que se presentaron ante la Secretaría de Gobernación (Flores, 2015). Sin embargo, en abril de 2015 se presionó nuevamente a las autoridades federales para que la alerta fuera emitida en el estado sin que se concretara dicha acción.

---

recorrido que aún presenta batallas pendientes.

En términos generales, el CAM es una organización contestataria al gobierno; así, por ejemplo, en octubre de 2015, en una rueda de prensa en conjunto con IUSGénero y la Comisión de Derechos Humanos, denunciaron que las autoridades no habían presentado dentro de los seis meses establecidos el informe que establece la Ley de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y concluyeron que “la violencia contra las mujeres se encuentra arraigada en la sociedad colimense, como un fenómeno naturalizado, como consecuencia de estereotipos de género y conductas misóginas” (Gutiérrez H., 2015), situación provocada por la permisividad y la indiferencia institucional.<sup>11</sup>

### ***La lucha por la paridad de género***

En otro caso de clara incidencia en los procesos políticos —en esta ocasión electorales—, abordaremos lo ocurrido durante el proceso local electoral de 2015. En este proceso entran en observación las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se establecen las cuotas de género para la postulación de candidatos por parte de los diferentes partidos políticos, así como la disposición para que cada candidato o candidata tenga un suplente del mismo género para evitar con ello el fenómeno de las “Juanitas”, que consiste en que se propongan candidatas mujeres con suplentes varones y, al momento de ser electas y jurar el cargo, renuncien para que el suplente tome posesión, lo que deja de lado los candados que imponen las cuotas de género.

En este proceso local se renovarían la gubernatura, dieciséis diputaciones de mayoría relativa, diez ayuntamientos y nueve diputaciones de representación proporcional. Para esto último, en apego a la legislación vigente, los partidos políticos registraron sus listas de candidatos con el acomodo alternado mujer/hombre/mujer o viceversa, y el 8 de abril de 2015, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima aprobó por unanimidad el proyecto con las listas de los diez partidos políticos con registro, para la asignación de diputa-

---

11 Cabe señalar que el informe fue entregado a la directora del Instituto Colimense de las Mujeres, según señaló la autoridad el 22 de octubre de 2015 (Gutiérrez H., 2015), sin que las asociaciones tuvieran información al respecto. Sin embargo, será hasta 2017 cuando sea resuelta la petición, ya sea declarándose la Alerta o negándose la solicitud, debido a que se estableció el 23 de noviembre de 2016 como fecha límite del plazo para la entrega de evidencias por parte del Gobierno del Estado de Colima a la CONAVIM, que tiene aproximadamente tres meses para responder (Flores G., 2016).



ciones plurinominales, sin considerar la moción para que en esas listas se incluyera, en las primeras posiciones, a una mujer (Gutiérrez R., 2015b).

Una vez que fueron conocidos los resultados de la elección, éstos arrojaron que, de los dieciséis diputados de mayoría relativa, cinco eran mujeres y once hombres, es decir, el 31.25% contra el 68.75%. Esta situación provocó que diversas organizaciones sociales, entre las que figuraban el Parlamento y Consejo Ciudadano Cien por Colima, la Asociación Colimense de Universitarias, la Fundación IUSGénero, el Centro de Apoyo a la Mujer, A.C. y Mujeres y Periodistas, A.C., se apresuraran a solicitar al Instituto Electoral del Estado la aplicación del principio de paridad de género, con la propuesta de que fueran asignadas ocho diputaciones por el principio de representación proporcional a candidatas mujeres, a fin de que la futura legislatura local quedara conformada por trece mujeres y doce hombres (Puente, 2015). A esta solicitud se sumaron a través de sus representantes otras organizaciones locales como: el Colegio de Economistas de Colima, A.C., la Federación de Abogados, A.C., los Egresados del IPN, el Colegio de Médicos del Estado de Colima, A.C., el Colegio de Profesionistas en Valuación del Estado de Colima, A.C. y el Colegio de Contadores del Estado de Colima, A.C.

El 29 de junio de 2015, las organizaciones solicitantes obtuvieron una corta victoria debido a que, tras la resolución a su favor que en esa fecha declaró el Instituto Electoral del Estado, fue impugnada por terceros afectados y declarada improcedente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 21 de septiembre de ese mismo año, con lo cual se restituyeron los nombramientos a los acreedores originales (TRIFE, 2015).

Tras estos hechos, y a pesar de que el resultado final no favoreció a las organizaciones demandantes, se hizo evidente la capacidad de incidencia que tienen éstas en la definición de procesos políticos en el estado de Colima.

## **Conclusiones**

La participación social se diseñó desde la cúpula del poder a través de una serie de mecanismos formales que establecieron las directrices del apoyo social hacia el gobierno. El diálogo logrado sobre esta base descansó en los foros y consultas públicas que fueron convocados por el gobierno y que sirvieron como rituales de legitimación gubernamental.

El Plan Colima, al igual que los siguientes planes de desarrollo estatales, contienen las fórmulas de acción que guían el desarrollo armónico de la entidad; sin embargo, la concretización de ellos depende no solamente de las buenas intencio-

nes de los formuladores de las políticas públicas y de la recopilación que se haya realizado en los foros de consulta, sino del apoyo de la federación. En este sentido, en materia de participación se avanzó al construir un espacio para la representatividad de los intereses sociales.

La constitución del CECES capitalizó todo un instrumental técnico y jurídico proveniente de diversas normatividades; abrevó y compartió funciones del COPLADE Colima y de los Comités de Solidaridad, por lo que fue habilitándose en torno a la toma de decisiones en los asuntos públicos.

En ese sentido, el CECES se configuró, en la lógica del gobierno estatal, en un intento más por fomentar la participación de la sociedad en los asuntos públicos. Esta apertura respondía al reclamo que ciertos sectores sociales realizaban en torno a la búsqueda de representatividad y que, evidentemente, no correspondía al ámbito partidista. Durante una década, el CECES se mantuvo como brazo extensivo del gobierno, coordinando actividades y tareas de cogobernabilidad en materia de planeación; además, fungió como órgano consultivo de diálogo con diversas organizaciones de índole múltiple. Esta situación provocó que transitara de lo público estatal a lo público social, al tratar de convertirse en una asociación civil, cuestión que no se dio mediante una autorización, sino que se realizó de manera arbitraria, lo cual rompió la posibilidad de continuar siendo un modelo alternativo para la participación social.

Como puede observarse, estas experiencias regionales subsisten como modelos de colaboración con el Estado, que abre sus mecanismos de participación social ejerciendo facultades y atribuciones específicas que le otorga la ley de planeación vigente; sin embargo, aunque este tipo de consejos facilita la tarea de la gobernabilidad democrática, en el sentido de que un indicador de ésta es la relación entre Estado y sociedad civil, limita su independencia y evidencia a través del subsidio un cierto carácter de sumisión con respecto al Estado.

Paradójicamente, son también estos instrumentos legislativos que regulan y fomentan las actividades de la sociedad civil organizada —en las décadas de 1990 y de 2000— los que vienen a impulsar la participación ciudadana otrora limitada por el control político. Si bien el control por parte de instituciones gubernamentales no se pierde, sí se establecen reglas claras para que la actuación de las organizaciones sociales se independice y se otorgan facilidades, apoyos e incentivos con el objetivo de que los ciudadanos se asocien para la atención de los asuntos que el Estado mantiene relegados o que no alcanza a abarcar desde su estructura burocrática.

Aun cuando la acción social en asuntos públicos no es un tema exclusivo de este siglo XXI, sí se puede hablar de una expansión del asociacionismo en Colima,

manifestado en la creación de organizaciones con objetos sociales de múltiple finalidad. Sin embargo, es preciso puntualizar que la existencia de estas organizaciones altamente condicionada a la obtención de financiamiento de instancias del sector público ha puesto en riesgo la viabilidad de un gran porcentaje de ellas, lo que se aprecia en la cantidad de organizaciones inactivas o virtualmente desaparecidas del escenario público; situación ésta que se ve agravada por la distribución parcial de los recursos en concurso que benefician en su mayoría a unas cuantas organizaciones.

No obstante, una aparente parcialidad en la distribución de incentivos y subsidios no puede considerarse como responsabilidad unilateral de las instancias de fomento público ya que, si bien existe la *expertise* suficiente, aún aparecen ciertas carencias institucionales que dejan a las organizaciones en desventaja para acceder a subsidios y donativos. De igual forma, el allegarse de las tendencias tecnológicas actuales fortalece la capacidad institucional, pero la carencia de ésta también disminuye la incidencia de las OSC en los procesos políticos de la entidad.

Es con estas organizaciones profesionalizadas y actualizadas, conjuntamente con aquellas que operan bajo un esquema de perfil bajo, pero que están siempre prestas a la movilización en defensa de sus intereses, como la sociedad colimense podrá consolidarse como el poder que hace que las cosas sucedan, como una sociedad que trabaja para la inclusión de todos y que construye sus propias opciones de desarrollo.

## Referencias

- Álvarez, G. (1992). *Cuesta arriba, memorias de la primera gobernadora*. México: FCE, Universidad de Colima.
- Bobbio, N. (2004). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. México: FCE.
- CAM (2015). *Centro de Apoyo a la Mujer Griselda Álvarez, A.C. Principales logros*. Disponible en: <http://camcolima.org/leycontralaviolencia.html>.
- CEMEFI (2015). *Directorio de organizaciones acreditadas 2015*. México.
- Cervantes, O. (2015). “Maestros y padres de familia toman Congreso de Colima”. En *El Financiero*, 8 de julio. Disponible en: <http://elfinanciero.com.mx/nacional/maestros-y-padres-de-familia-toman-congreso-de-colima.html>.
- CFAOSC (Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil) (2016). *Sistema de Información del Registro Federal de las OSC (SIRFOSC)*. Disponible en: <http://corresponsabilidad.gob.mx/?p=f8e8b1feff822753a39b21de69259fd6&>.

- CONAVIM (Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres) (2016). *Alerta de violencia de género contra las mujeres*. Disponible en: [http://www.conavim.gob.mx/en/CONAVIM/Informes\\_y\\_convocatorias\\_de\\_AVGM](http://www.conavim.gob.mx/en/CONAVIM/Informes_y_convocatorias_de_AVGM)
- Congreso del Estado de Colima (1988). *Ley de Planeación del Estado de Colima*. Colima.
- Congreso del Estado de Colima (2016). *Decretos*. Disponible en: [http://www.congresocol.gob.mx/web/pagina/index.php/c\\_actividad/decretos](http://www.congresocol.gob.mx/web/pagina/index.php/c_actividad/decretos)
- Diario Avanzada* (2013). “La iglesia no aprueba Enlaces Conyugales; Voluntad Anticipada, sí: Obispo”, 1 de agosto. Disponible en: <http://www.diarioavanzada.com.mx/index.php/locales/905-ajao>.
- Diario Avanzada* (2014). “Hoy: sexta marcha en Colima para exigir aparición de normalistas”, 12 de noviembre. Disponible en: <http://www.diarioavanzada.com.mx/index.php/locales/9649-hoy-sexta-marcha-en-colima-para-exigir-aparicion-de-normalistas>.
- Flores, Gabriela (2016). “Segob decidiría hasta 2017 si emite alerta de género en Colima: ICM”. En *Ángel Guardián*, 9 de noviembre. Disponible en: <http://angelguardian.mx/segob-decidiria-hasta-2017-si-emite-alerta-de-genero-en-colima-icm/>.
- Flores, J. (2015). “Piden en Colima a SG emitir Alerta por violencia de Género”. *La Jornada*, 20 de abril. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/04/20/piden-en-colima-emitir-alerta-por-violencia-de-genero-5779.html>.
- Gutiérrez, H. (2015). “Sin investigar, 100 casos de feminicidio en Colima”. En *Cimacnoticias*, 17 de julio. Disponible en: <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/70230>.
- Gutiérrez, R. (2015a). “Vecinos advierten que no permitirán ampliación de autopista en El Trapiche-San Marcos”. En *Ángel Guardián*, 17 de septiembre. Disponible en: <http://angelguardian.mx/vecinos-no-permitiran-ampliacion-de-autopista-en-tramo-el-trapiche-san-marcos/>.
- Gutiérrez, R. (2015b). “Aprueba IEE listas de candidatos plurinominales”. En *Ángel Guardián*, 8 de abril. Disponible en: <http://angelguardian.mx/beta/aprueba-iee-listas-de-candidatos-plurinominales/>.
- INEGI (2016). *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas*. México. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/denue/>.
- JAP (2016). *Junta de Asistencia Privada*. Disponible en: <http://japcolima.org/>.
- Poder Judicial del Estado de Colima (2014). *Con propuestas de empresarios y abogados inició este lunes el Foro de Consulta para la nueva Ley Orgánica del PJE*. Colima. Disponible en: <http://stj.col.gob.mx/assets/noticias/23-06-2014%20CON%20PROPUESTAS%20DE%20EMPRESARIOS%20Y%20ABOGADOS%20INICIO%20EL%20FORO%20DE%20CONSULTA%20PARA%20LA%20NUEVA%20LEY%20ORGANICA%20DEL%20PJE/nota.pdf>.
- Proceso (2007). “En riesgo, la sobrevivencia del centro de apoyo a la mujer, en Colima”, 16 de enero. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=204850>.

- Proceso (2008). “Con un año de retraso, aprueban en Colima ley contra violencia en mujeres”, 25 de noviembre. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=203677>.
- Puente, P. (2015). “Solicitan organizaciones civiles paridad en la asignación de plurinominales”. En *Colimapm*. Disponible en: <http://www.colimapm.com/index.php/noticias/noticia/29599>.
- SAT (2016). “Reporte de montos totales de las donatarias autorizadas por ejercicio fiscal”. México. Disponible en: <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx/>.
- SEGOB (1983). *Ley de Planeación*. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983).
- SEGOB (2016a). *Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales*. En Directorio Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil. Disponible en: <http://www.organizacionessociales-portal.segob.gob.mx/directoriouaos/exportEdo.php>.
- SEGOB (2016b). *Directorio de asociaciones religiosas por entidad federativa*. Disponible en: [http://www.asociacionesreligiosas.gob.mx/work/models/AsociacionesReligiosas/pdf/Numeralia/AR\\_por\\_EF.pdf](http://www.asociacionesreligiosas.gob.mx/work/models/AsociacionesReligiosas/pdf/Numeralia/AR_por_EF.pdf).
- TRIFE (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) (2015). *Confirma la Sala Regional Toluca del TEPJF asignación de diputados por el principio de representación proporcional en Colima*. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/5/71/2015>.
- Zamora, P. (2012). Vecinos impiden bendición de obra de parroquia dedicada a Juan Pablo II. *Proceso*, 21 de diciembre. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/328547/vecinos-impiden-bendicion-de-obras-de-parroquia-dedicada-a-juan-pablo-ii>.



# Entre la movilidad y la inmovilidad en Jalisco: diversos símbolos en la acción. Organizaciones civiles y nuevas problemáticas sociales (2000-2015)

[ MARÍA ISABEL BLANCO VELASCO  
CARLOS ARMANDO PERALTA VARELA ]

## Introducción

La preocupación del presente proyecto es analizar la capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en el estado de Jalisco. Esta preocupación ha estado presente de manera intermitente en las investigaciones académicas sobre las organizaciones y los movimientos sociales al menos desde los años noventa. Desde fines de esta década, Rafael Reygadas (1998) se preguntaba:

¿cómo y por qué [...] las organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo, que siempre habían trabajado profesionalmente de manera más o menos local, en pequeña escala y con pocos nexos entre sí, empezaron a imaginar e inventar nuevas respuestas, a coordinarse en redes y a incursionar como actores sociales que buscaban un mayor impacto en la vida pública regional y nacional?, ¿cómo trabajaron estas redes y cómo se relacionaron con otros grupos de la sociedad y con el gobierno y qué respuestas tuvo éste frente a ellas? (Reygadas, 1998).

De manera relevante, el investigador Juan Manuel Ramírez Sáiz (2000, 2002a y 2002b) ha desarrollado estudios sobre esta temática. Este autor señala “que los cambios políticos y transiciones más exitosas han sido el resultado de acuerdos

entre las principales expresiones políticas y sociales de un país; es decir han sido pactadas”, pero advierte que “La fuerza real aportada por los organismos civiles y movimientos sociales a los procesos de cambio político no los convierte necesariamente en los protagonistas finales. [...] Los actores políticos suelen ser los que aparecen como agentes de los cambios institucionales logrados” (Ramírez, 2002: 106). En este proyecto, enfocado en las organizaciones civiles de Jalisco de los años 2000, se pretende precisamente profundizar en las líneas desarrolladas por Ramírez Sáiz, Reygadas y Álvarez, y regionalmente por Alatorre, Alonso, Bautista, Ceja, González Aguirre, Marcial y Pérez, entre otros autores.

El presente trabajo se divide en dos apartados con diferente perspectiva de desarrollo, pero cabe comentar que nos enfrentamos a una tarea muy ingrata: intentar en unas cuantas páginas dar cuenta de la diversidad de organizaciones, procesos y retos, en términos de incidencia pública, que ha asumido la sociedad civil en Jalisco desde el cambio de siglo a la fecha.

En la primera parte, titulada “Recuento de las organizaciones de la sociedad civil en Guadalajara del 2000 al 2015”, partimos de un enfoque teórico en el que se reconoce que la sociedad civil es heterogénea y compleja. Verla desde esta perspectiva implica asumir que cada agrupación es diferente e intenta atender los problemas o concretar los proyectos con fórmulas que no siempre son coincidentes, pero desde las cuales es posible incidir. Fundamentalmente en esta primera parte se da cuenta, a manera de un sintético panorama histórico, de diferentes agrupaciones y sus respectivas fórmulas de acción desde finales del siglo pasado hasta 2015. Se ofrece así un cuadro general de cómo las organizaciones, a lo largo de estos años, han buscado incidir con sus proyectos.

En la segunda parte, titulada “Derecho a la ciudad y disputa por el espacio público. Iniciativas colectivas frente a la invasión del automóvil”, nos concentramos en una problemática actual de Jalisco, la movilidad no motorizada en el marco del derecho a la ciudad, y a partir de ella intentamos acercarnos a la complejidad de agrupaciones que pretenden incidir en ella, así como a sus diferentes visiones o fórmulas de acción. Al concentrarnos en esta problemática concreta y en las diferentes lógicas de acción de la sociedad civil, pretendemos adentrarnos en la complejidad que implica la acción pública de las agrupaciones.



## **Recuento de las organizaciones de la sociedad civil en Guadalajara de 2000 a 2015**

### *Dos reflexiones básicas sobre las organizaciones de la sociedad civil en Jalisco*

1) El concepto de Organizaciones de la Sociedad Civil (en lo sucesivo OSC) es amplio y complejo; sin embargo, en la lógica jurídica se acota. La idea de sociedad civil hace referencia a una esfera societaria (Olvera, 1996: 33) que no se plantea la toma del Estado o la anulación del mercado, pero se vincula a estas esferas y busca influir en ellas. Las OSC son por tanto complejas y muy diversas en la medida en que obedecen a diferentes lecturas de la realidad y a la atención de diversos intereses y necesidades. Son una realidad heterogénea y plural, compuesta por actores, prácticas e instituciones con intereses que en muchas ocasiones no sólo resultan divergentes, sino que son contradictorios. Como mencionan Dagnino, Olvera y Panfichi (2006: 31), coexisten en la sociedad civil los más diversos actores, múltiples tipos de prácticas y proyectos, así como variadas formas de relación con el Estado.

Si bien brindan un estatus formal a las organizaciones, la Ley Federal de Fomento a las OSC (aprobada en 2003), y recientemente la Ley de Fomento y Participación de las OSC de Jalisco (aprobada en 2014), propician una visión acotada de las mismas. La ley federal las define como:

Todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales (Ley Federal de Fomento a las OSC, 2003).

Por su parte, la ley estatal ofrece mayor amplitud en su visión en la medida en que reconoce el concepto de “agrupaciones” (organizaciones que no están legalmente constituidas o registradas). Sin embargo, vincula el concepto de OSC a “agrupaciones autónomas de la ciudadanía, formal y legalmente constituidas, cuyas actividades cumplan con lo establecido por el artículo 3 de la Ley” (Ley de Fomento y Participación de las OSC de Jalisco, 2014).

El concepto de OSC reconocido en las leyes hace entonces, fundamentalmente, referencia a organizaciones con personalidad jurídica, legalmente constituidas, sin intereses de lucro, de servicios a terceros, que no realizan trabajo de proselitismo partidista-electoral o religioso. En términos prácticos y realistas, debe afir-

marse que esta perspectiva no contempla todas las formas asociativas y genera una visión limitada de las organizaciones que forman parte de la sociedad civil. Debe considerarse que el concepto de OSC es en lo cotidiano más amplio que el definido en las leyes. En este escrito se asumirá la perspectiva amplia, ya que en la vida pública de Jalisco actúan como OSC algunas agrupaciones (organizaciones que no están legalmente constituidas) y los movimientos sociales.

2) Las OSC tienen múltiples programas de acción.

Desde una visión simplista y generalizadora, en la historia de Jalisco se identifica la presencia de dos tipos de OSC: las organizaciones asistenciales y las de promoción o desarrollo. Marcial y Vizcarra (2006) sugieren que las organizaciones asistenciales buscaban compensar institucionalmente las diferencias sociales mediante la participación comprometida de los que más tienen en beneficio de los que carecen de lo elemental o de los medios para solucionar su problemática.

Por otro lado, las organizaciones dedicadas a la promoción (término usado por Reygadas, 1998), y que también pueden identificarse como organizaciones de desarrollo, buscan transformar las condiciones estructurales que limitan la calidad de vida de la sociedad. Para Reygadas las organizaciones de “Asistencia y Promoción se diferencian entre sí por la forma como ven, explican y analizan las causas de la pobreza y de la existencia de pobres” (1998: 7). Las organizaciones de promoción identifican las causas estructurales de la pobreza o de la exclusión, y buscan eliminarlas o revertir los efectos.

Desde una perspectiva general, Dagnino *et al.* (2006: 48) sugieren que la acción de la sociedad civil se puede reconocer a partir de los proyectos que promueven. En concreto proponen tres tipos de proyectos: a) el autoritario, b) el democrático participativo y c) el neoliberal. Para fines analítico-organizativos, nosotros consideramos que la acción de la sociedad civil en Jalisco podría ordenarse en torno a cuatro amplios proyectos de acción:

- a. El neoliberal/conservador: proporciona un sustituto solidario a funciones gubernamentales o contribuye a mantener las estructuras sociales.
- b. El democrático/cívico: busca la ampliación de la democracia a través de fórmulas que implican la participación ciudadana.
- c. Defensor de derechos: defiende por diferentes medios los derechos reconocidos y busca la formalización de nuevos.
- d. Autonomista: se propone desarrollar formas de resistencia o acción autónoma en relación con las estructuras de poder.

Los tiempos y contextos cambian, y no es fácil emplear categorías únicas como la “asistencial”. Debe tenerse en mente que una sola OSC puede plantearse dos o tres tipos de proyectos; es decir, manifestarse en forma compleja. En este escrito se dará cuenta de algunos procesos sociales en los cuales se pueden observar los diferentes proyectos que han posicionado y posicionan las OSC en el estado de Jalisco; sólo se mencionarán algunos casos que ejemplifiquen diferentes lógicas de incidencia de las OSC en esta entidad.

### ***Las OSC y su acción antes del año 2000. Breve recuento***

A inicios de los noventa fueron importantes las acciones de la sociedad en contra de la inseguridad. Sin embargo, esta problemática fue opacada por la explosión del Sector Reforma en abril de 1992, ya que este evento provocó la indignación de un amplio grupo social. La lenta reacción del gobierno contribuyó a visibilizar la amplia movilización de la sociedad, y fue entonces cuando se generó el Comité Ciudadano de Damnificados “22 de abril”, entre otros grupos que brindaban ayuda a los centenares de afectados. Este comité logró que se generara por parte de los gobiernos federal y estatal un fideicomiso de apoyo a los damnificados.

En 1993 fueron creadas la Red de Apoyo Mutuo para la Asistencia Social (RAMAS), la Coordinadora de ONG de Mujeres (Milenio Feminista) y el Consejo Técnico de ONG. Este año también nació El Barzón en el sur de Jalisco, uno de las agrupaciones que más movilizaciones ha realizado en el centro de la capital, integrado por productores agrícolas agobiados por las deudas bancarias (Alonso y Blanco, 2003: 306). En 1994 surgió Alianza Cívica Jalisco, con la participación de ciudadanos y agrupaciones de muy diversa índole unidas alrededor de la educación ciudadana y la observación integral del proceso electoral federal, y posteriormente del estatal. También en 1994 apareció la Asamblea Jalisciense por la Paz y el Foro de Organizaciones Civiles (FOCIV), cuya creación fue motivada por la falta de recursos y la necesidad de hacer frente a la intención gubernamental de modificar el régimen fiscal de las asociaciones. Además de buscar la coordinación y el apoyo entre estas últimas, ambos grupos pretendían el impulso de alternativas de acción, así como la gestión de políticas públicas dirigidas a atender los problemas sociales. El FOCIV promovió entre los candidatos a gobernador una serie de propuestas para crear mecanismos más claros e institucionales de articulación entre la sociedad civil organizada y el gobierno estatal.

El Colectivo Voces Unidas surgió en 1998 con la finalidad de presentar al Congreso del Estado un proyecto de ley en contra de la violencia intrafamiliar en

Jalisco y, acorde con Alatorre (2005), logró agrupar a cerca de trescientas organizaciones. Este colectivo es resultado de la decisión conjunta de organizaciones con trabajo en temas sobre género que pretendían incidir en políticas públicas (Alatorre, 2010). Intentaron poner en práctica las formas de democracia directa recién aprobadas en la Ley de Participación Ciudadana de Jalisco, e impulsaron formalmente la primera iniciativa ciudadana de ley que se realizó a nivel nacional (Ramírez, 2002). Esta acción sólo fue posible gracias a “un proceso de ciudadanía activa que se expresaba en la presencia de organizaciones no gubernamentales, civiles y sociales en espacios públicos, fortalecidas con algunas incursiones de articulación en redes o colectivos ciudadanos, que formaban parte del panorama de la ciudadanía organizada jalisciense hacia 1998” (Zúñiga, Ibarra y Aguilar, 2003: 66). Cabe destacar que, si bien se logró el objetivo de llevar la propuesta de ley al Congreso, se colocaron además en el debate público ideas relevantes —y complejas— como la “concepción de la familia, el papel de la autoridad paterna, el ejercicio de la sexualidad, la relación entre géneros, entre otros” (Alatorre, 2010: 624). En estos debates quedó en evidencia la cultura conservadora y machista predominante en los legisladores al considerar la violencia doméstica como “natural”, es decir, inherente al orden social. “A veces las mujeres no entienden las cosas. Entonces conviene darles una cachetada para que entren en razón”, dijo en una ocasión Porfirio Cortés, integrante del PRI (citado por Ramírez, 2002b: 36).

Otro momento a destacar por la cantidad de personas que se movilizaron fue cuando en 1999 la Asamblea Jalisciense por la Paz —coalición conformada por una variedad importante de organizaciones civiles, colectivos y personas en lo individual— promovió la consulta del EZLN por los derechos y la cultura indígenas. Ésta movilizó la voluntad de 117 492 jaliscienses en favor de la paz (Sandoval y Alonso, 2015: 253).

Puede apreciarse entonces que movimientos sociales y OSC han tenido una presencia pública muy activa desde finales del siglo pasado. El impulso de la cultura cívico-democrática fue propiciando el acercamiento de los diferentes tipos de organizaciones, y con ello la posibilidad de participar en asuntos de interés público.

### ***La sociedad civil en tiempos de Francisco Ramírez Acuña (2000 a 2006)***

En un trabajo elaborado por la Red Mexicana de Investigadores sobre Sociedad Civil, Capítulo Jalisco se mencionó que “la alternancia política en Jalisco en favor del PAN, no había generado un cambio significativo en las relaciones que las au-

toridades locales mantienen con la sociedad civil y sus expresiones organizativas” (REMISOC-Jalisco, 2009: 199). Particularmente en el período de Ramírez Acuña no se observaron grandes diferencias en la fórmula de interacción OSC-gobiernos. Podría decirse que se evidenció un mayor acercamiento del gobierno estatal con grupos empresariales y, por otra parte, se observó una fórmula de mayor represión del gobierno, con el uso de la fuerza pública, hacia la sociedad.

No podemos dejar de reconocer las acciones realizadas en este período por agrupaciones de jóvenes y organizaciones de mujeres, ni las acciones promovidas en favor de los derechos sexuales y las impulsadas por los grupos que apoyan la diversidad sexual. Finalmente fueron las organizaciones civiles quienes colocaron en la agenda pública de los candidatos, durante el proceso electoral de 2000, la necesidad de un organismo que velara por políticas públicas en favor de las mujeres. Esto representa un claro antecedente a la creación del Instituto Jalisciense de las Mujeres en el año 2002 (Peralta, 2013: 222), en cuyo consejo participan mujeres representantes de organizaciones civiles y de la academia.

Asimismo, es importante identificar la lucha emprendida por la defensa de un medioambiente sano y las acciones de grupos simpatizantes de La Otra Campaña. En este período, organizaciones y poblaciones de Jalisco se unieron al Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER) y contribuyeron a frenar la construcción de la presa de Arcediano (Von Borstel, 2010). Sin embargo, para ejemplificar daremos cuenta sólo de algunos proyectos y acciones específicas.

## **PROYECTOS CÍVICO-DEMOCRÁTICOS**

### **A. La acción del Poder Ciudadano**

De cara al proceso electoral local del año 2000 y a diversas elecciones municipales, las organizaciones que conformaban el movimiento llamado Poder Ciudadano generaron una Agenda Ciudadana por Jalisco, además de veintidós agendas municipales de las cuales, según Alatorre (2005), se cumplieron los compromisos en un 50% en promedio, y en algunos casos se tradujeron en modificaciones importantes de la gestión municipal. Acorde con las reflexiones de Ramírez Sainz:

[...] en sentido social y político, [la] agenda remite a la serie de asuntos que están a la orden del día, que interesan a un grupo o a ciertos actores y que se programan para su tratamiento y resolución. En particular, el término agenda ciudadana alude a los planteamientos y demandas que los ciudadanos formulan para tratar y negociar con las autoridades, a fin de que sean resueltos por ellas (Ramírez, 2001).

La Agenda Ciudadana fue firmada por todos los precandidatos a gobernador, excepto por Francisco Ramírez Acuña del Partido Acción Nacional, quien la firmó ya en su calidad de gobernador electo. Ramírez Acuña cambió la redacción de ésta y quedó de la siguiente manera: “Se promoverá la revisión de los marcos normativos vigentes para que faciliten el desarrollo pleno de los organismos de la sociedad civil y la cultura asociativa en Jalisco, particularmente en materias como la asistencia social, la Organización Social, la participación ciudadana, Planeación participativa y el desarrollo democrático en Jalisco” (Ramírez, 2001). Así, aunque en el discurso gubernamental se reconoció la importancia del desarrollo de las organizaciones civiles, en la práctica no se generó una acción contundente para impulsarlas.

## **B. El ESCIAS y la Ley de Fomento a las OSC**

En agosto de 2003 se reunieron representantes de diferentes organizaciones civiles y académicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) para iniciar un proceso de reflexión colectiva de la coyuntura social. Este espacio recibió el nombre de Espacio Civil de Investigación y Análisis Social (ECIAS), ya que se pretendía compartir información y generar análisis sobre la coyuntura en Jalisco para orientar la labor, presencia y contundencia en la opinión pública de las agrupaciones participantes (Peralta, 2013: 126).

El 10 de marzo de 2005, el diputado José Antonio Muñoz Serrano presentó ante el Congreso del Estado un proyecto de Ley para el Fomento de los Organismos de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco. Este proyecto llamó la atención del ECIAS porque se sustentaba en la Ley Federal de Fomento recientemente aprobada. El ECIAS se dio a la tarea de informarse y analizar la iniciativa, para lo cual invitó a otras organizaciones y empezó un trabajo colectivo de gestión con los diputados. Esta labor de gestión y cabildeo duró varios meses; sin embargo, no se logró concluir el proceso legislativo antes de los tiempos electorales. El diputado local Muñoz Serrano buscó una diputación federal y la iniciativa trabajada en forma colectiva fue prácticamente abandonada en el congreso. Meses más tarde recibió un dictamen negativo en la Comisión de Puntos Constitucionales y fue desechada.

## **EN DEFENSA DE DERECHOS**

En 2004 se registraron graves violaciones a derechos humanos en contra de jóvenes miembros de distintas organizaciones nacionales e internacionales, que estuvieron presentes —algunos de ellos ni siquiera participaron— en la marcha realizada como parte de las actividades alternativas a la III Cumbre de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (ALCUE). Varios días antes, y durante la cumbre, se realizaron eventos paralelos de reflexión crítica y propositiva, algunos de

carácter académico y otros de naturaleza social. Sin embargo, y como menciona Paulina Martínez:

Los representantes oficiales de los países participantes no dialogaron con las organizaciones que generaron las propuestas y lo más penoso fue que éstas prácticamente cayeron en el olvido debido a la violencia desatada durante la marcha del 28 de mayo y los sucesos posteriores que ocuparon la atención de las organizaciones y los medios de comunicación (Martínez, 2008: 7).

El día que terminó la cumbre se realizó una marcha en la cual se detuvo en forma ilegal a cerca de 95 personas que llevaron a las instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública, en donde fueron víctimas de malos tratos, torturas y amenazas por agentes de dicha secretaría. Fueron liberadas 43 personas durante la noche y el día siguiente, y las demás fueron detenidas unos días antes de ser liberadas o puestas a disposición de un juez. Estas acciones provocaron importantes movilizaciones de organizaciones civiles defensoras de derechos humanos locales, nacionales e internacionales. El caso se volvió tan relevante que incluso Amnistía Internacional escribió un reporte especial.

### **LUCHAS DE RESISTENCIA O AUTONÓMICAS**

La comunidad de Mezcala, a orillas del lago Chapala, fue invadida por un empresario que tomó posesión en forma ilegal de algunas hectáreas de su territorio. Desde el año 2000, la comunidad emprendió una lucha social y jurídica para que le restituyan las tierras; sin embargo, en 2002 este empresario acusó a cinco comuneros —todos ellos mayores de 70 años de edad— de secuestro, y éstos debieron posteriormente enfrentar un proceso legal. La comunidad ha logrado aliados a su lucha: asociaciones civiles y académicos que apoyan la restitución de sus tierras. Por lo anterior, la lucha jurídica ha tenido repercusión en medios de comunicación y ante los juzgados.

En 2001, representantes de los pueblos wixárikas, nahuas y triquis tomaron conjuntamente las curules del Congreso del Estado, luego de realizar un foro en demanda del reconocimiento de los derechos comunitarios (Sandoval y Alonso, 2015: 267).

### ***La sociedad civil en tiempos de Emilio González M. (2006-2012)***

Emilio González vivía una tensión entre gobernar como laico o como católico. Una de sus primeras acciones fue otorgar un cuantioso donativo —con recursos públi-

cos— para la construcción del Santuario de los Mártires, lo que provocó una importante movilización social en su contra. Esto lo hizo dar marcha atrás y retirar el donativo. Además de lo anterior, detuvo por un tiempo la Feria del Condón —feria pública de educación sexual en la cual se repartían condones— e intentó impulsar unos libros conservadores de educación sexual para adolescentes. En este contexto, agrupaciones de la sociedad civil con proyectos conservadores se hicieron evidentes en el escenario público, lo que daba cuenta de la acción plural y diversa de la sociedad civil. Por otra parte, ante el estilo de gobierno se generó una agrupación que se nombró Movimiento Ciudadano en Defensa del Dinero Público y el Estado Laico.

Por otro lado, Rubén Martín explica, a manera de ejemplo, que tan sólo a mediados de 2010 “media docena de pueblos y comunidades fueron hostigados, golpeados o encarcelados por resistir procesos de despojo” (2011: 27), en referencia a pueblos indios que luchaban contra ganaderos, a comuneros de la costa que se resistían a proyectos turísticos, a ejidatarios que se enfrentaban a proyectos mineros, y también a colonos urbanos que se oponían a proyectos inmobiliarios. Las luchas y resistencias en contra de las diferentes formas de despojo eran visibles.

## **GRUPOS CÍVICOS PRO DEMOCRÁTICOS**

### **A. Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)**

El colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) es un referente organizativo que realiza acciones de contraloría social, a la vez que vigila y evalúa la transparencia de la información municipal. Creado en 2004, su objetivo fue —y aún es— impulsar la democracia a través de promover un mayor acceso a la información de los municipios. Está integrado por organismos civiles, empresariales y universitarios (Aldrete, Alatorre y Bautista, 2012). De acuerdo con lo mencionado por José Bautista, CIMTRA se concibe como una herramienta para que los ciudadanos evalúen a los municipios en tres áreas: 1) información ciudadana, 2) comunicación gobierno-sociedad y 3) atención ciudadana (Bautista, 2007: 6). En 2006, CIMTRA inició su trabajo evaluando treinta municipios, de los cuales sólo cinco aprobaron (Remisoc-Jalisco, 2009: 202). Este ejercicio se ha mantenido desde ese año hasta la fecha (2017) y ha servido como forma de evaluación y presión social para que los municipios mejoren sus procesos e indicadores de transparencia.

### **B. Congreso Ciudadano de Jalisco**

Congreso Ciudadano de Jalisco nació en 2006, año en el que el Partido Acción Nacional arrasó en los resultados y en el que se preveían pocos espacios para las voces disidentes. Esta agrupación estaba conformada por profesionistas y ciuda-



danos de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) que autofinanciaban sus actividades (Aldrete, Alatorre y Bautista, 2012: 159). Promovió la participación ciudadana en diferentes acciones en contra de decisiones gubernamentales tales como el “placazo” —campaña en contra del incremento al precio de las placas—, el “limosnazo” —campaña contra el donativo del gobierno a la Iglesia católica— y otras acciones de incidencia pública. Se debe mencionar que, si bien mermada en fuerzas, la organización se mantiene activa, y en 2014 lanzó un proyecto, junto con el observatorio legislativo del ITESO, llamado “Haz tu ley” que consiste en una herramienta con la cual los jaliscienses pueden presentar y dar seguimiento a iniciativas de ley.

### **C. Movimiento ciudadano en favor del voto nulo**

En el proceso electoral de 2009 en Jalisco, al igual que en diferentes partes del país, cobró fuerza la corriente de opinión que propuso la anulación razonada del voto. Este movimiento ciudadano fue heterogéneo en su composición y tenía presencia desigual en ciudades y regiones del estado; fue difuso en la medida que era horizontal, no había líderes visibles y proponía diferentes ideas —“Vota por el perro Fidel”, “Para políticos nulos, el voto nulo”, etcétera—. Sin embargo, impactó en los medios de comunicación y en los resultados electorales. Algunos de los jaliscienses que participaron en el movimiento se integraron a la Asamblea Nacional Ciudadana (ANCA); de hecho, la segunda Asamblea Nacional se celebró en Jalisco —participaron 79 organismos promotores del voto nulo proveniente de trece estados—. Martín y González (2009) observaron el impacto de este movimiento en la elección para diputados de 2009 en la medida que se duplicó la cantidad de votos nulos tomando en cuenta las elecciones anteriores: En el año 2000 los votos nulos fueron 34 736 (1.61%), en 2003 fueron 57 101 (2.48%), en 2006 fueron 62 893 (2.19%) y en 2009 fueron 121 410 (4.5%).

## **EN FAVOR DE LOS DERECHOS**

### **A. Por el derecho a la ciudad**

Durante el periodo mencionado empezaron a escucharse en Jalisco los conceptos “derecho a la ciudad” y “movilidad no motorizada”. Diversos grupos se manifestaron, insatisfechos por la ineficiencia del gobierno, la baja calidad de vida en la ciudad y la prioridad de los vehículos motorizados sobre los peatones en la planeación urbana. Se generaron grupos con presencia pública muy creativa, conformados por profesionistas jóvenes, tales como Ciudad para Todos, Guadalajara en Bici, Bici 10, Complot y Metro para la Ciudad, que proponían repensar la ciudad desde una óptica diferente.

Ciudad para Todos, por ejemplo, realizó acciones de monitoreo, denuncia pública e intervención social en torno a temas de movilidad y desarrollo urbano, y promovió el uso de la bicicleta y el rescate de espacios públicos. También contribuyó a detener la propuesta de un viaducto urbano de cuota de segundo piso. Por último, llegó a formar parte del Consejo Ciudadano de Movilidad Sustentable y ayudó a desarrollar el Plan Maestro de Movilidad no Motorizada (Aldrete, Alatorre y Bautista, 2012: 160).

En la medida en que fueron modificados los planes de desarrollo municipales con la intención de redensificar algunas colonias —construyendo edificios de veinte o más pisos donde estaban prohibidos— o de posibilitar centros comerciales y restaurantes en zonas urbanas —beneficiando a inmobiliarias—, se generaron agrupaciones de colonos en la lógica de movimientos urbanos de colonias de clase media. El ejemplo específico de la lucha emprendida por vecinos de la colonia Jardines del Sol en contra del centro comercial Ciudadela es tratado por Ramírez y Safa (2010) y por Bautista (2015: 155-252); este último autor además describe otras luchas contemporáneas de colonos.

Juan Manuel Ramírez los llamó “movimientos sociales urbanos” (2010: 50), ya que estas agrupaciones de colonos operan conjuntamente pero con independencia de un territorio —colonias o barrios—, no se suscriben a la distribución política de los municipios y además coordinan actividades con agrupaciones como la mencionada Ciudad para Todos. Éste fue —y continúa siendo hasta 2017— el caso del Parlamento de Colonias de la Zona Metropolitana de Guadalajara que agrupa a “más de 200 asociaciones de colonos” y vigila el cumplimiento de la Ley en temas de desarrollo urbano, medioambiente y participación ciudadana (Aldrete, Alatorre y Bautista, 2012: 160), con la finalidad de defender su patrimonio, el bienestar familiar y la calidad de vida. Como ejemplo de su acción, en 2009 promovió entre los candidatos a presidentes municipales la firma de los compromisos impostergables con la ciudadanía de la ZMG. Esta agrupación está constituida por profesionistas, y tiene presencia pública en medios y capacidad para emplear recursos económicos y jurídicos en su acción. De hecho, han tramitado amparos que impiden a los gobiernos municipales realizar acciones como vender las Villas Panamericanas, en Zapopan, o poner en marcha los planes municipales de desarrollo de Guadalajara.

## **B. Derecho a un medioambiente sano**

Tanto la lucha por un medioambiente sano como los actores que la impulsan tienen una larga historia en Jalisco; sin embargo, en estos últimos años se generaron problemas relevantes que provocaron el surgimiento de OSC y acciones de lucha. Se hizo públicamente evidente la excesiva contaminación del cauce de los ríos

Lerma y Santiago, y esto se vinculó con el desalojo de poblados como Arcediano para construir una presa: esta última no se construyó, entre otros factores, por la importante contaminación de los afluentes. En torno a estas luchas se encuentran pobladores afectados de El Salto, Juanacatlán, Puente Grande y Arcediano, que interactuaron con organizaciones civiles como el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), Amigos de Chapala y el Colectivo Ecologista de Jalisco. Se han sumado a estas acciones incluso universidades como la Universidad de Guadalajara (UdeG) y el ITESO. Pobladores de El Salto y Juanacatlán conformaron la agrupación llamada Un Salto de Vida, cuya actividad se centraba en el rescate del medioambiente, la denuncia de la contaminación, y temas de salud y participación ciudadana. En la medida en que los temas relacionados con el ambiente son complejos, resulta también compleja su presencia pública porque da cuenta de diferentes problemas, representaciones y proyectos. Cabe mencionar que algunas de estas comunidades, junto con otras como la de la Barranca de Huentitán, conformaron la Asamblea Regional de Afectados Ambientales, instancia que sirvió de respaldo para difundir las luchas. Estas comunidades se vieron afectadas por actividades de desarrollo extractivista sin escrúpulos, y en su actividad de resistencia lograron tener presencia mediática y por internet, lo que contribuyó a impulsar una lucha ética en favor de una fórmula de progreso diferente que privilegie la calidad de vida y sea sustentable. Como dato particular, lograron el apoyo de profesionistas y expertos que podían realizar estudios de alto nivel técnico como el análisis de agua y tierras.

### **C. Por los derechos de las mujeres**

En Jalisco existían de organizaciones con trabajo en la defensa de los derechos de las mujeres, algunas de ellas estaban vinculadas al colectivo llamado Agenda Feminista de Jalisco, que posteriormente formaron parte del consejo ciudadano del Instituto Jalisciense de las Mujeres.

En este periodo fue evidente la presencia pública de organizaciones que, si bien en lo general luchaban por los derechos de la mujer, en particular se pronunciaban en contra de la violencia hacia ellas y su lógica extrema: el feminicidio. Organizaciones como la Red DDSER, Yocoyani, y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) se integraron al Colectivo Queremos Seguir Vivas, y realizaron conjuntamente actividades en espacios públicos exigiendo un alto a la violencia de género. CLADEM, por su parte, se vinculó a un espacio nacional llamado Observatorio del Feminicidio, y actuando colegiadamente obtuvieron un logro significativo: después de varios meses de cabildeo lograron el 14 de agosto de 2012 (*El Informador*, 15 de agosto de 2012) las

reformas al Código Penal y de Procedimientos para incluir la tipificación del delito de feminicidio en la entidad.

### **POR UN PROYECTO AUTONOMISTA Y DE RESISTENCIA**

En Jalisco existían ya grupos con perspectiva antisistémica, pero se evidenciaron públicamente algunos que buscaban impulsar la resistencia a proyectos de corte neoliberal. En este sentido, se observaron diversas células de grupos anarquistas, así como de grupos ligados a La Otra Campaña y al Consejo Nacional Indigenista que proponen otro paradigma en el uso del poder, ligado a la autonomía y la participación comunitaria.

Un ejemplo en esta línea es la Comunidad wixaritari de Tuapurie o Santa Catarina Cuescomatitlán que, según menciona Rubén Martín, en 2010 denunciaron la virtual privatización de sus manantiales y acuíferos por parte de la Comisión Nacional del Agua (2011: 28). Por este motivo, presentaron denuncias ante los representantes en México de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En el mismo sentido, empezaron una protesta y presentaron denuncias contra el gobierno de Jalisco por la construcción de la carretera estatal Bolaños-Huejuquilla que atentaba contra un sitio sagrado. Varias comunidades acamparon en donde se pensaba realizar la carretera, y con esta acción, aunada a la denuncia pública, lograron detener la construcción de la carretera.

### ***La acción actual de la sociedad civil (2012-2015)***

Después de tres periodos con gobernantes del Partido Acción Nacional, regresó al poder el PRI. Este cambio no ha implicado pasividad por parte de las OSC, sino que puede afirmarse que se mantiene la presencia activa de colectivos y agrupaciones que luchan por los derechos de las mujeres, la defensa de sus territorios, y la defensa de los derechos humanos en general o de los migrantes en particular. Conservan también una presencia pública relevante las agrupaciones de colonos, quienes presionan a los municipios para que no se aprueben aquellos planes de desarrollo que priorizan intereses de inmobiliarias y atentan contra la calidad de vida de los vecinos. Se mantienen también activos grupos que apuestan por una movilidad no motorizada en la ciudad, entre otros.

## **GRUPOS CÍVICO-DEMOCRÁTICOS**

### **A. Red Espiral**

La Red Espiral fue conformada por una decena de organizaciones tradicionalmente identificadas como asistenciales, pero que decidieron trabajar en la incidencia y gestión de políticas públicas. El motivo de lo anterior es que consideraban que las organizaciones de apoyo a terceros no habían aportado adecuadamente a la definición de las políticas que afectan a la gente con la cual trabajan y que las afectan como agrupaciones. Se dieron a la tarea de gestionar la Ley de Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Jalisco, dado que ésta no existía en el estado y de lograrse podría ser de beneficio a las diversas organizaciones. Inició su labor en el contexto de la Legislatura LIX, y después de un par de años de continuo cabildeo, logró la aprobación de la ley durante la Legislatura LX en julio de 2014. Cabe mencionar que esta ley fue aprobada por unanimidad, pero hasta diciembre de 2015 no se había echado a andar el comité que coordina las acciones de fomento y participación.

### **B. Red Tómalala**

En 2012 se generó la iniciativa Red Guadalajara de Todos, que agrupó a activistas, académicos, colectivos y empresarios. A partir de ésta, en 2013 se creó la Red Tómalala,<sup>1</sup> que se considera un proyecto colectivo en el cual participan cerca de cuarenta agrupaciones con el amplio objetivo de apropiarse de la ciudad y hacer visibles las acciones de organizaciones, colectivos y personas que buscan transformaciones sociales. Su labor inició por generar espacios de diálogo para facilitar el acercamiento, la reflexión y la discusión entre las agrupaciones, y posibilitar nuevas formas de relación que permitan la construcción colectiva de una ciudad incluyente y solidaria. Analizaremos algunas de las estrategias de acción de la Red Tómalala en la segunda parte.

### **C. El Consejo de Instituciones para el Desarrollo Social (CIDES)**

El CIDES<sup>2</sup> nació en 2015. Se trató de una plataforma de acción diferente, ya que se constituyó formalmente como asociación civil, y a la vez agrupa a cerca de treinta organizaciones civiles formalmente registradas, sin fines de lucro, que atienden diferentes causas sociales pero que se plantean colectivamente incidir en el ámbito público. Algunas de las organizaciones tradicionalmente se consideraban

---

1 Ver: <http://tomalaciudad.org/> (consultado el 6 de noviembre de 2015).

2 Para más referencias se puede ver la página electrónica: <http://cides.org.mx/>

como asistenciales; participan, por ejemplo, el Banco Diocesano de Alimentos, el Organismo de Nutrición Infantil y Children International, entre otros. El CIDES busca fomentar el diálogo público y la crítica constructiva, y pretende ser un factor de cambio social y de modificación de políticas públicas para beneficio de los sectores más vulnerables.

### **POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS**

#### **A. Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco (FUNDEJ)**

En diferentes partes de la república se crearon agrupaciones para buscar a familiares desaparecidos. FUNDEJ es la organización creada para atender esta problemática en la entidad y ha tenido una presencia relevante movilizándolo a la ciudadanía y presionando a las autoridades desde 2014. Un ejemplo sobre su actuación pública se observó cuando presionaron al gobernador para que atendiera personalmente a algunos de sus integrantes, y en febrero de 2015, ante la falta de una respuesta empática y efectiva por parte de la Fiscalía General de Jalisco, plantearon a Aristóteles Sandoval ocho puntos de trabajo; sin embargo, no fueron recibidas y atendidas. Realizaron sesenta días de presión pública hasta que el gobernador las recibió y se comprometió a crear mesas de trabajo para dar cumplimiento a cada una de las ocho demandas.<sup>3</sup> En la actualidad han logrado que se creara un área especializada de la Fiscalía para la atención de desaparecidos.<sup>4</sup>

## **Derecho a la ciudad y disputa por el espacio público. Iniciativas colectivas frente a la invasión del automóvil**

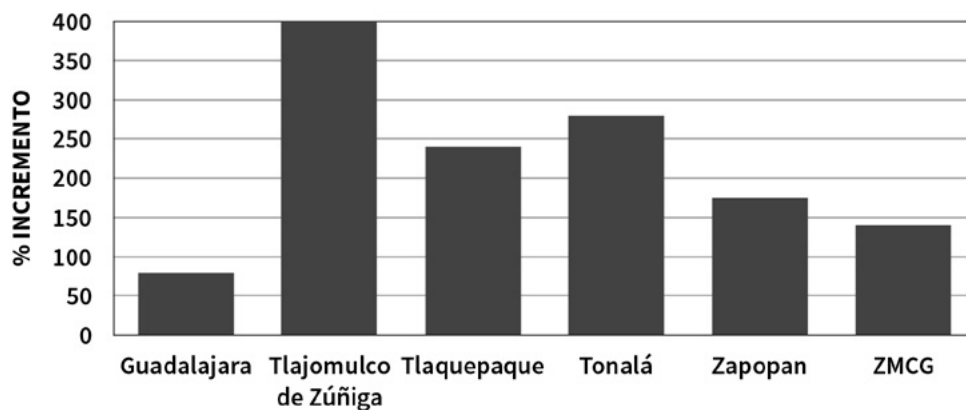
### ***Problemática de la movilidad en la ZMG***

#### **CONTEXTO: UNA CIUDAD PARA EL AUTOMÓVIL**

La ciudad de Guadalajara vive un nuevo proceso de disputa por los espacios públicos, en especial ante la invasión de automóviles en el periodo de estudio: entre 2000 y 2014, cuyo número se ha incrementado en la ZMG<sup>5</sup> en un 137%, es decir,

- 
- 3 Puede verse la nota de Proyecto Diez, escrita por Darwin Franco el 15 de mayo de 2015, titulada: "La verdad de los familiares de desaparecidos se impuso al silencio de Aristóteles".
  - 4 Ver la nota de Analy Nuño en *NTR Guadalajara* del 13 de enero de 2016, titulada: "Expedientes de Fundej serán prioridad en fiscalía".
  - 5 Por simplificación sólo incluimos los municipios más poblados de esta zona: Guadalajara,

**GRÁFICA 1.** Incremento de automóviles en cinco municipios



**FUENTE:** INEGI. Se trata de autos registrados

casi se han multiplicado dos veces y media (ver gráfica 1), mientras la población ha aumentado a un menor ritmo. Por ejemplo, entre 2000 y 2010 los automóviles registrados en la ZMG se incrementaron el 113% y la población únicamente el 18.4%; es decir, el ritmo de incremento de los automóviles fue seis veces mayor que el de la población. Si en el año 2000 había 830 000 automóviles en esta ZMG, en 2014 había ya 1 965 000; si en 2000 había un auto por cada 4.3 personas, en 2010 la proporción era ya de un auto por sólo 2.4 personas,<sup>6</sup> de manera que el índice de motorización ha llegado ya a 417 vehículos por cada mil habitantes.

En algunos municipios el crecimiento en el número de autos ha sido más explosivo: por ejemplo, en Tlajomulco fue superior al 400%, en Tonalá y Tlaquepaque ha crecido entre el 200 y el 300%, y en Zapopan cerca del 200% (ver gráfica 1). Esta dinámica de invasión ha impactado de manera notable en el municipio de Guadalajara, ya que muchos habitantes de los otros municipios señalados viajan a Guadalajara —y Zapopan— para trabajar y para utilizar diversos servicios comerciales, hospitalarios, culturales o administrativos.

Tlajomulco, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan. La ZMG incluye también a los municipios de El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.

6 Cálculos propios con datos de INEGI.

Diversos estudios han mostrado que en la ZMG el número de automóviles domina en las calles a los otros medios de transporte, aunque sólo el 30% de los habitantes de Guadalajara utiliza el automóvil; es decir, el 70% de los pobladores es peatón —al menos en una parte de sus recorridos— y no utiliza el automóvil privado, sino transporte público, bicicleta, o simplemente camina (Jalisco Cómo Vamos, 2014).

### **RIESGOS PARA LA SALUD Y LA VIDA**

En este contexto de explosión vehicular, los riesgos para los peatones y ciclistas son muy altos: riesgos de afectaciones físicas, de resultar heridos, e incluso de muerte, además del incremento de la contaminación. Sólo para ilustrar estos riesgos, pueden señalarse las estadísticas del INEGI a propósito de los accidentes de tránsito: en Jalisco, entre 2000 y 2014 resultaron heridas 103 762 personas, de las cuales 16 004 eran peatones y 2486 ciclistas. Murieron en ese periodo 8148 personas en accidentes de tránsito; entre ellos, 2448 peatones y 371 ciclistas<sup>7</sup> —188 muertes por año en el periodo—. No es gratuito entonces el impacto en la sensación de inseguridad en la que viven los ciudadanos: la Encuesta de Percepción 2014 de Jalisco Cómo Vamos revela que seis de cada diez personas se sienten inseguros al caminar por la calle en la ciudad de Guadalajara. De acuerdo con la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET), dependencia del Gobierno de Jalisco, en 2014, el 95% de los contaminantes atmosféricos en esta urbe provenían de los automóviles.<sup>8</sup> Los riesgos son, entonces, de salud pública y no simples problemas de carácter individual.

### ***Diversas reacciones colectivas ante los problemas de movilidad***

Difícilmente podría quedar ajena esta situación de alto riesgo a la acción colectiva. Con este marco, han surgido colectivos como la Plataforma Metropolitana para la Sustentabilidad,<sup>9</sup> conformada por organizaciones que en su mayoría participaron en el Consejo Ciudadano para la Movilidad Sustentable. Han gestionado proyectos

7 Cálculos obtenidos a partir de datos del INEGI, estadística de Accidentes de Tránsito terrestre. Se utilizaron los datos de accidentes en todo el estado de Jalisco.

8 Citado por Jonathan Ávila, en *Reporte Índigo*, 22 de septiembre de 2015. Disponible em: <http://www.reporteindigo.com/reporte/guadalajara/empoderar-al-peaton>.

9 Para más información ver: <http://plataformametropolitana.org/>.



como el Plan Maestro de Movilidad Urbana No Motorizada del Área Metropolitana de Guadalajara y la Agenda Ciudadana para la Movilidad Sustentable,<sup>10</sup> que presentaron ante el Congreso de Jalisco en 2012. Esta Plataforma Metropolitana para la Sustentabilidad se integró por grupos de la sociedad civil de diferente formación, objetivos, metodologías de trabajo y temas, pero unidos bajo la misma preocupación: una ciudad sustentable, accesible, próxima, eficiente, próspera, equitativa y democrática.

En años recientes, activistas, académicos, colectivos y empresarios crearon la Red Guadalajara de Todos y: “A partir de 2013 surge !Tómala! [mencionada en el primer capítulo], un proyecto colectivo que nace de la idea de tomar la ciudad, y de hacer visible el trabajo que las más de cuarenta organizaciones, colectivos y personas llevan a cabo para las transformaciones sociales”. A finales de 2015, la organización Tómalala manifestó la necesidad de reconocer que la ZMG llevaba un retraso en materia de movilidad de al menos cincuenta años con relación a otras ciudades del mundo; todo esto por seguir el paradigma que sitúa al automóvil privado en el centro, aunque se experimente que este vehículo “en lugar de movernos nos paraliza, nos contamina”, nos fragmenta, y además absorbe el presupuesto que es para todos.<sup>11</sup> En la plataforma de Tómalala, en cuya asamblea participan más de cuarenta organizaciones, circulan también conocimientos en torno a la ciudad, para posibilitar nuevas formas de relación y asociación que permitan la construcción colectiva de una ciudad incluyente y solidaria: “lo hacemos generando espacios de diálogo y comunicación sobre distintos temas que son de interés para la sociedad”.<sup>12</sup>

En síntesis, diversas modalidades de construcción de conocimiento sobre la ciudad y de generación de alternativas urbanas han ido confluyendo en las acciones sobre nuevas formas de movilidad, y en específico de “movilidad ciclista”. Puede de este modo entenderse cómo se ha desarrollado en los últimos años un movimiento que, aun limitado, cada vez intenta con más adeptos promover otro modelo de ciudad que contemple la movilidad sustentable en la ZMG, que reúne intereses diversos de incidencia en política pública y de participación organizada en espacios de diálogo, a través de manifestaciones de protesta en contra de la infraestructura vial proyectada en favor del automóvil, como ejercicios de interven-

10 La Agenda Ciudadana para la Movilidad Sustentable se puede consultar completa en: [ciudadapixel.mx/wp-content/uploads/2013/04/ACMS\\_Congreso.pdf](http://ciudadapixel.mx/wp-content/uploads/2013/04/ACMS_Congreso.pdf).

11 <http://tomala.mx/>. Consultado en diciembre de 2015.

12 Ver: <http://tomala.mx/somos.php> (consultado el 6 de enero de 2016).

ción urbana, junto con la promoción de diversas prácticas de movilidad peatonal y no motorizada. García sintetiza las prácticas de estos colectivos:

Específicamente, el movimiento promueve el uso primordial de la bicicleta como medio de transporte, además la movilización peatonal, el uso del transporte público, el respeto a las vías de transporte para personas con discapacidad y en general las formas de transporte no motorizadas, así como la reapropiación de los espacios públicos como calles, banquetas y parques, además de desincentivar el uso individual del automóvil (García, 2012: 32).

En el siguiente apartado se presenta un panorama de acciones y actores vinculados a la propuesta de movilización no motorizada, específicamente de los grupos de ciclistas de la ZMG. Junto con este balance se incluyen algunas discusiones técnicas que profesionales urbanistas, ligados a los grupos movilizados, han diseñado para sustentar una visión integral del derecho a la ciudad.

### ***Políticas públicas de inversión en la ciudad: fundamentos del desarrollo desigual***

Una característica de las acciones en favor del derecho a la ciudad generadas en el periodo estudiado es la presencia de jóvenes profesionales del urbanismo. Estudiantes universitarios, investigadores, asesores especializados y profesionales participantes en organismos de estudios urbanos<sup>13</sup> han colaborado para fundamentar técnicamente las críticas al modelo urbano imperante y crear propuestas alternativas. Investigadores con posgrados internacionales y activistas que se incorporan a programas nacionales o internacionales de formación académica han estado ligados a estas acciones.

---

13 Investigadores de las escuelas de arquitectura del ITESO, de la Universidad de Guadalajara, de la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA) y de la Escuela Superior de Arquitectura (ESARQ), y organizaciones civiles como Guadalajara 2020 (de origen empresarial), Cuadra Urbanismo, Ciudad Pixel y Colectivo Ecologista Jalisco, entre otras.

## **DIVERSAS INVESTIGACIONES Y PROPUESTAS**

### **A. Proyecto Diagnóstico sobre La Realidad Social y las Violencias en la ZMG**

Coordinado por Guadalupe Rodríguez (2012), con la participación de catorce investigadores regionales; uno de ellos, Luis Felipe Siqueiros, de Guadalajara 2020, señala que la inversión urbana en el largo plazo ha favorecido no sólo al automóvil, sino también a los estratos socioeconómicos medios y altos; como resultado se ha construido segregación urbana y débil infraestructura en las zonas de bajos recursos (Siqueiros, 2012: 33-69). La ZMG se ha configurado como una región urbana desigual y centrada en el automóvil:

Las obras realizadas están estrechamente ligadas a los periodos políticos y por lo tanto, carecen de una visión de largo plazo y de continuidad, en mayor grado y por lo corto de los periodos, en el nivel municipal. Asimismo, al no incorporar los análisis de costo-beneficio, acaban atendiendo efectos y no las causas. Un ejemplo de lo anterior es el predominio de la inversión en obras de infraestructura para el automóvil (principalmente concentrada en determinados ejes viales), que acabaron generando más congestión que la que se pretendía aliviar y un círculo vicioso de construcción de vías vehiculares-promoción inmobiliaria-aumento de viajes-congestión vehicular-más construcción de vías vehiculares. [...]

La Encuesta Origen-Destino de 2007 de la Zona Metropolitana de Guadalajara indica que el 26% de los viajes se hacen en automóvil, pero ocupan más del 90% de las vías urbanas; mientras que el resto de la vialidad es ocupado por el 34% de los viajeros en transporte público, 38% a pié y 2% en bicicleta. Es decir, la congestión recae esencialmente en los movimientos de un porcentaje bajo de la población, la que se mueve en vehículos privados (Siqueiros, 2012: 37).

Junto a los diagnósticos críticos de la configuración urbana de Guadalajara, estos profesionales proponen nuevos esquemas, por ejemplo, de “nuevo urbanismo”. Siqueiros propone, entre otros aspectos, “peatonalizar”, “mixtura de usos de suelo”, mayor “conectividad” en la trama de calles y avenidas, y “movilidad inteligente” con la presencia de transporte colectivo tipo trenes e incentivos al uso de la bicicleta (2012: 56). Guadalajara 2020 y Siqueiros son parte de un movimiento epistémico en torno a la ciudad.

A continuación se citan algunos de los grupos más activos y con presencia en las nuevas redes sociales.

## **B. El Colectivo Ecologista Jalisco**

Esta agrupación se propone trabajar “para promover formas de movilidad sostenibles, centradas en el uso del transporte público de calidad, y políticas que prioricen al peatón y al ciclista como parte de una cultura que desincentive el uso del auto y mejore la calidad ambiental de nuestra ciudad”.<sup>14</sup>

## **C. Cuadra Urbanismo**

En vinculación con otras organizaciones, también elabora diagnósticos y propuestas, por ejemplo, sobre ciclovías, para “hacer conciencia sobre la necesidad de diseñar y ejecutar de manera adecuada la infraestructura ciclista”.<sup>15</sup> “En Cuadra Urbanismo se generan espacios donde se promuevan ideas y proyectos que respondan a las necesidades sociales y urbanas; a través del trabajo profesional y la asesoría técnica”.<sup>16</sup>

## **D. Red Universitaria para la Movilidad**

En el ámbito universitario se creó la Red Universitaria para la Movilidad (RUM), con la participación de estudiantes de universidades públicas y privadas, quienes proponen el uso de la bicicleta en el marco de una visión alternativa de movilidad: “El interés común que nos une es alzar la voz en pro de una movilidad urbana sustentable e incluyente”.<sup>17</sup>

## ***Las organizaciones civiles toman la ciudad: pluralidad de organizaciones y actividades***

Los actores coaligados en las diversas iniciativas organizativas y programáticas en torno a la ciudad responden a diversos orígenes y enfoques teóricos. Algunos grupos provienen de las históricas organizaciones civiles de promoción del desarrollo

---

14 Ver: <http://www.cej.org.mx/> (consultado el 6 de enero de 2016).

15 Ver: <http://ciudadpixel.mx/infraestructura-ciclista-de-calidad/> (consultado el 6 de enero de 2016).

16 Ver: <http://www.cuadraurbanismo.com/nuestra-cuadra.php> (consultado el 6 de enero de 2016).

17 Ver: <https://www.facebook.com/RUM.GDL> (consultado el 6 de enero de 2016). Participan organizaciones del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM Guadalajara), del ITESO, de la UNIVA y de centros universitarios de la UdeG: Bicitec, Al CUCSH en Bici, Movilidad ITESO, Pedalea CUCEA, Ciclocuaad, CUCScicleta, uniVa en Bici, Unedl en bici y CUCBA en Bici.

comunitario y de defensa de los derechos humanos; otros surgen de las críticas enarboladas por diversas corrientes ecologistas, como la ecología política, el desarrollo sustentable o el nuevo urbanismo, y otros más proceden de grupos anarquistas. El mapa es complejo y se expresa en un conjunto notablemente amplio de iniciativas, asociados a los grupos técnicos ya mencionados anteriormente. Es difícil realizar una caracterización global de esta diversidad organizativa,<sup>18</sup> pero se identifican cinco rasgos generales. La mayor parte de los participantes en estos grupos: 1) son jóvenes —aunque también participan académicos y profesionistas de mayor edad—, 2) manifiestan gusto por el ejercicio y el disfrute de la ciudad —paseos—, 3) enarbolan un discurso medioambiental y de derechos a la ciudad —con diversos paradigmas—, 4) denuncian deficiencias graves en las políticas urbanas desde su experiencia cotidiana ciudadina y proponen nuevas políticas públicas para una nueva ciudad posible, y 5) son concedores y navegantes en las nuevas redes sociales.

### **CONJUNTO DE ORGANIZACIONES DETECTADAS**

En un rastreo por internet y diversos documentos, se descubrió una gran cantidad de redes de organizaciones y de agrupaciones especiales. Nos compartió un listado Yeriel Salcedo Torres<sup>19</sup> y lo confrontamos e integramos en un nuestro registro inicial, de tal manera que logramos un listado unificado integral (ver cuadro 1). El dinamismo en la generación de alternativas organizativas heterogéneas que se muestra en este cuadro es notable. Se observa así que entre fines de 2015 e inicios de 2016 surgieron al menos 76 organizaciones civiles en la ZMG, con expresión en redes sociales y medios impresos de comunicación sobre el tema del derecho a la ciudad y el uso de transportes no motorizados, y de nuevos paradigmas de movilidad urbana o simplemente de generación de nuevas prácticas simbólicas de movilidad —por ejemplo, tomas nocturnas de la ciudad para movilizarse en bicicleta con diversos motivos o temas, e incluso con diversidad de expresiones de género—. Esto no significa que no haya habido otros intentos en la historia reciente de la ciudad, sugiere Moran (2015). Por su parte, Felipe Reyes detalla: “No es novedad la intención de trazar ciclovías por Guadalajara [...] a principios de los ochenta una serie de especialistas bajo la coordinación del Arq. Gómez Corona, propusieron desde la Comisión de Planeación Urbana, una serie de rutas para el uso de

18 Ver al respecto Pérez Viramontes (2013).

19 Entrevista, diciembre de 2015.

**CUADRO 1. AGRUPACIONES** por Movilidad No Motorizada en Guadalajara

1. Al CUCSH en Bici	38. Lobos Bike
2. Al Teatro en Bici	39. Los Coyotes Bike
3. Asociación Nacional de Estudiantes de Diseño, Urbanismo y Planeación Guadalajara, ANEDUP	40. Metropolitano en Bici
4. Barbas Bike	41. Movilidad ITESO
5. Bcrew	42. Movilidad Solidaria
6. Biciarboledas	43. Naranja's Bike
7. Bici 10	44. Oblatos Bike
8. Bici Free GDL	45. Osos Polares
9. Bici Poker	46. Pacific Bikes
10. Bici Polo	47. Paseo a Ciegas
11. Bici Sur GDL	48. Paseo Camaleones
12. Biciblanca GDL	49. Paseo Ciclista Nocturno
13. Bicitec	50. Paseo Ciclista Tabachines
14. Biciverso	51. Paseo Independencia Tlaquepaque
15. Bike Back México	52. Paz Vial
16. Bike Travels	53. People BikeRun
17. Bikla	54. PedaleaCUCEA
18. Birula (Bicinema)	55. Perlas Bike
19. Buhos Rodantes	56. Poncha2
20. Cámara Rodante	57. Pulzo Zapopan
21. CicloCUAAD	58. Rebeldes Bike
22. Ciudad para Todos	59. Red Universitaria para la Movilidad RUM
23. Club de Bicicletas Antiguas de Guadalajara	60. Rila Libre
24. Cuadra Urbanismo	61. Rodantes DG
25. CUCSCicleta	62. Rodantes Nocturnos
26. Del Valle Bikes	63. Rueda Verde
27. Disidentes	64. Ruta Zapopan
28. Divercicla GDL	65. Súbete a la Ciudad
29. Eagle Biker	66. Tequila Bike
30. Echeverría en Bici	67. Tonalá en Bici
31. Femibici	68. Tour le Velo
32. Fijalajara	69. Univa en Bici
33. GDL en Bici Movilidad Sustentable	70. Valedores Bike
34. Giro D'GDL	71. Vía Nocturna Metropolitana
35. Guadalajara 2020	72. Víctimas de Violencia Vial
36. Guepardos Bike	73. Webones GDL
37. Ladies Black	74. Wixabikla
	75. WNBR Guadalajara
	76. World Naked Ride Bike Guadalajara

**FUENTE:** Entrevista a Salcedo Torres, diciembre de 2015, e investigación propia en web.

los ciclistas [...] El proyecto fue rechazado por el entonces gobernador Álvarez del Castillo”.<sup>20</sup>

Como se señaló anteriormente, las agrupaciones tienen orígenes diversos —organizaciones civiles previamente existentes, empresarios, profesionistas, agrupaciones espontáneas, la mayor parte ajenas a partidos políticos aunque recientemente surgen grupos ligados a ellos—, heterogéneas formas organizativas —por lo general espontáneas, aunque también con institucionalización en asociaciones civiles o en redes— y estructuras generalmente horizontales —incluso con fuerte rechazo a las jerarquías y liderazgos—, aunque algunas se estructuran en redes o en organizaciones formales (García, 2012; Pérez Viramontes, 2013).

### ***Inspiraciones, concepciones y motivos de los activistas***

Los motivos que impulsan a estos grupos van desde el simple placer por disfrutar la ciudad, hasta el activismo ambiental dentro del marco de una ecología política y de concepciones de desarrollo alternativo tales como el concepto de modelo de desarrollo sustentable que maneja Tetreault (2004): las organizaciones por la movilidad no motorizada son un ejemplo de ecologismos desde abajo. Por otra parte, al menos un sector de los activistas del movimiento tiene como referente la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad. Enrique Ortiz, urbanista reconocido nacional e internacionalmente, señala que:

La iniciativa de formular esta Carta se orienta, en primer término, a luchar contra todas las causas y manifestaciones de la exclusión: económicas, sociales, territoriales, culturales, políticas y psicológicas. Se plantea como respuesta social, contrapunto a la ciudad-mercancía y como expresión del interés colectivo. [...] Se trata de un abordaje complejo que exige articular la temática de los derechos humanos en su concepción integral (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) a la de la democracia en sus diversas dimensiones (representativa, distributiva y participativa) (Ortiz, 2009).

En esta carta define el derecho a la ciudad como: “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad

---

20 En blog de Felipe Reyes, <http://felipeno.blogspot.mx/2008/02/ciclovas-para-guadalajara-ii.html#sthash.l9T3pE52.dpuf>.

y justicia social”; se refiere a la “otra ciudad posible [...] incluyente en todos los aspectos de la vida (económicos, sociales, culturales, políticos, espaciales); sustentable y responsable; espacio de la diversidad, la solidaridad y la convivencia; democrática, participativa, viva y creativa. Una ciudad que no crezca a costa de su entorno, del campo o de otras ciudades”. No sólo se hallan estas variadas formas organizativas, sino múltiples acciones en pro de una ciudad diferente, más amigable y disfrutable por los ciudadanos de a pie.

### ***Abanico de actividades por el derecho a la ciudad***

Las agrupaciones específicas y las redes han generado actividades de diversa índole: desde los paseos ciclistas para disfrutar y apropiarse de la ciudad, hasta propuestas de políticas públicas en relación con la movilidad. Algunos grupos prefieren actividades autónomas al margen de las autoridades municipales y estatales, mientras otras promueven iniciativas de interlocución en busca de cambios en políticas públicas, la generación de nuevas políticas —a través de programas y leyes—, o la evaluación de programas ya existentes.

#### **A. Paseos ciclistas**

Muy probablemente las acciones cotidianas más recurrentes son la organización de paseos ciclistas por la ciudad y la creación de páginas web o de espacios en las redes sociales. El objetivo de las primeras es apropiarse del espacio público con diferentes temas recreativos; al menos pueden detectarse dieciséis paseos semanales de acuerdo con la investigación de García (2012). Buena parte de las organizaciones reseñadas en el cuadro 1 cuentan con página web o cuenta en facebook para promover sus actividades y circular información.

#### **B. Campañas y denuncias**

Estas OSC promueven diversas campañas de intervención o toma de conciencia urbana, entre las que destacan por su simbolismo las acciones de Bicicleta Blanca Guadalajara, con apoyo de Guadalajara en Bici, organizaciones que denuncian las muertes de ciclistas atropellados por transporte urbano o automóviles particulares. En cada ocasión instalan en el sitio del accidente una bicicleta blanca en señal de duelo y protesta. Destaca también el caso de la protesta por el atropellamiento de Gustavo Sánchez Berlanga (Gus), quien fuera líder del grupo ciclista Rodantes Nocturnos y murió el 11 de marzo de 2015; de acuerdo con el periódico *El Informador*, el 15 de marzo de ese año se reunieron cerca de cuatrocientas personas



para protestar por su muerte, la octava del año entre ciclistas arrollados de acuerdo con Bicicleta Blanca.<sup>21</sup>

El caso de Gus muestra simbólicamente los riesgos urbanos en la ZMG: si un experimentado ciclista muere atropellado, ¿qué puede suceder al ciclista promedio? Un ejemplo reciente, recogido por las autoridades de la Universidad de Guadalajara, fue la muerte de una ciclista universitaria. El rector del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara denunció: “Es claro que la muerte de Irene Giovanna Rodríguez Núñez no es un hecho aislado. Vivimos un inaceptable contexto de hostilidad hacia los ciclistas que propicia estos terribles sucesos de manera cotidiana”.<sup>22</sup>

En esta gama de acciones sobresalen las protestas contra proyectos y obras en beneficio sólo del auto, como fue el caso del Puente Atirantado en 2009, aunque no se logró en ese caso detener el proyecto. Con una manera lúdica de protestar, los integrantes del Consejo Ciudadano para la Movilidad Sustentable instalaron un campamento en el camellón de la avenida Lázaro Cárdenas casi en el cruce con López Mateos, en protesta contra la construcción de ese puente.<sup>23</sup>

Además, en días específicos —fechas conmemorativas nacionales o internacionales— se generan campañas en la vía pública para destacar los derechos de los peatones y ciclistas. Es el caso de la intervención conocida como Hazte Paso, en la que, con el objetivo de reapropiarse de los espacios públicos para los peatones —cruces peatonales—, una red de cerca de treinta organizaciones —entre otras, agrupaciones universitarias, Ciudad para Todos y Víctimas de Violencia Vial— intervino el 22 de septiembre de 2015, en el Día Mundial Sin Auto, en varios cruces en la ZMG donde los participantes pintaron motivos artísticos y llamativos para favorecer el pase seguro de los peatones y visibilizarlos.<sup>24</sup>

### C. Freno a proyecto de autopista urbana

En el año 2010, el gobierno de Jalisco promovió un proyecto de Vía Express, una autopista urbana sobre el área verde y la línea férrea de Avenida Inglaterra. Varias agrupaciones hicieron actos de protesta, y en particular el Consejo Ciudadano para

21 Ver: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2015/581460/6/con-rodada-recuerdan-a-don-gus-ciclista-atropellado.htm>.

22 Ver: <http://www.cucsh.udg.mx/noticia/una-ciclista-universitaria-victima-de-la-indolencia>.

23 Periódico *Público*, 21 de noviembre de 2009.

24 Reporte Índigo: <http://www.reporteindigo.com/reporte/guadalajara/empoderar-al-peaton> (consultado el 22 de septiembre de 2015).

la Movilidad Sustentable —con la participación de Bici 10, Bici-O, Cámara Rodante, Ciudad para Todos, Colectivo Ecologista Jalisco, Guadalajara 2020, Guadalajara en Bici, Muévete por tu Ciudad y Red Ciudad Joven), además de organizaciones de colonos y de arquitectos— publicó un comunicado crítico del proyecto: “Ninguna ciudad en el mundo ha mejorado su calidad de vida si centra sus políticas exclusivamente en la movilidad por tráfico, y Guadalajara no será la primera. Por lo tanto, este proyecto se sustenta en un análisis insuficiente de la realidad y no está evaluando las externalidades, que tienen un costo altísimo. Por lo tanto es un engaño a la sociedad”. A fin de cuentas, este proyecto fue abandonado y las acciones de las organizaciones fueron parte del proceso que condujo a su rechazo final.

#### **D. Incidencia en políticas públicas**

Las organizaciones y redes promotoras de proyectos que pretenden influir en las políticas públicas a través de estudios, documentos, protestas e interlocución con las autoridades municipales o estatales han generado también muy diversas acciones, no sólo los colectivos de profesionales urbanistas ya mencionados, sino también las redes de organizaciones como las señaladas anteriormente. Se han presentado proyectos en torno a la movilidad urbana, al transporte urbano, a la movilidad no motorizada tanto peatonal como ciclista y a la educación vial. Un participante en Guadalajara en Bici relató en entrevista:

Para mí hubo incidencia, en la modificación a la Ley de Movilidad. Con los grupos de los paseos hace tres años metimos un documento para modificar la ley, y un año después hicimos campaña y salió la reforma a la ley. Después salió el reglamento. Primero citamos a medios y entregamos un oficio, se hizo ruido mediático. Con AVAAZ, una carta firmada por ciudadanos. En las comisiones de movilidad se hicieron tres reuniones más y apareció la modificación a la ley. Quitaron cosas que propusimos. Entonces dejamos en paz la ley y enfocamos las baterías en el reglamento del estado, con Felipe Reyes que ya estaba contratado en la Secretaría de Movilidad del grupo de Una Ciudad para Todos; por medio de él metimos nuestras sugerencias. Salió el Reglamento pero de nuevo quitaron cosas que habíamos propuesto. Los de Bici Blanca suelen discutir con algunos organismos de gobierno. [...] Yo sigo siendo crítico “opositado”.<sup>25</sup>

25 Entrevista a Yeriel Salcedo Torres realizada en diciembre de 2015.

De nuevo pueden señalarse múltiples ejemplos, entre los que destacan la Vía Recreativa, el Macro Bus y Mi Bici —a los que podrá añadirse el proceso de reforma de la Ley de Movilidad comentado por Yeriel Salcedo Torres—. En los tres casos, organizaciones ciudadanas participaron como promotoras directas o evaluadoras de las propuestas. En el exitoso proyecto de la Vía Recreativa participaron organizaciones ciudadanas<sup>26</sup> como Guadalajara 2020; en el proyecto centrado en la movilidad urbana BRT (Bus Rapid Transit), que luego fue denominado Macrobus, participaron inicialmente en 2007 el Colectivo Ecologista de Jalisco y Guadalajara 2020, entre otras instituciones.<sup>27</sup> El programa Mi Bici<sup>28</sup> no surgió con participación directa de organismos ciudadanos ciclistas, pero recoge la problemática señalada reiteradamente por éstos desde al menos diez años antes. Por otra parte, algunas organizaciones han incursionado como asesoras de gobiernos municipales en la generación de proyectos técnicos vinculados a la movilidad; podría elaborarse un listado de este tipo de actividades técnicas, pero nos limitaremos a indicar, a manera de ilustración, la asesoría de Cuadra Urbanismo al proyecto Barrios Amables en el municipio de Zapopan, de acuerdo con la entrevista de Brian Guzmán,<sup>29</sup> alumno de Sociología de la Universidad de Guadalajara y trabajador en el municipio de Zapopan. Por último, son numerosos también los intentos de interlocución entre estas organizaciones y autoridades diversas, aunque no debe soslayarse que existen organizaciones a las que no les interesa este tipo de diálogos (Pérez Viramontes, 2013).

El 30 de noviembre de 2015, la red Tómalas<sup>30</sup> organizó un encuentro con los nuevos presidentes municipales de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque para dis-

---

26 Inició en 2004 con un recorrido, libre de autos, los días domingo en once kilómetros de avenidas de la ciudad y con la participación de 10 000 personas; en 2015 contaba ya con sesenta kilómetros de extensión y con la asistencia de 140 000 personas. Ver: <http://estudiaen.jalisco.gob.mx/via-recreativa/historia> y <http://www.informador.com.mx/jalisco/2015/614168/6/festejan-11-anos-de-ser-libres-en-la-via-recreativa.htm>.

27 La línea 1 del Macrobus —16 kilómetros, con 27 estaciones y servicios de autobuses articulados— inició el 10 de marzo de 2009. Ver: <http://www.gdl2020.com.mx/macrobús>.

28 Sistema público de préstamo de bicicletas, con más de mil unidades en la ciudad de Guadalajara, inició actividades en diciembre de 2014. Ver <https://mibici.net/a-9-meses-de-mibici/>.

29 Entrevista realizada en noviembre de 2015.

30 “En el 2012 conformamos la ‘Red Guadalajara de Todos’ con activistas, académicos, colectivos y empresarios que buscaban conectar e impulsar acciones transformadoras propuestas desde la ciudadanía. A partir de 2013 surgió ‘¡Tómalas! un golpe de conciencia’ un proyecto colectivo que nace de la idea de tomar la ciudad, y de hacer visible el trabajo que las organizaciones, colectivos y

cutir sobre la gestión del agua, el proyecto de ciudad y la prevención de la violencia; Gabriela Ruvalcaba, integrante de la organización Una Ciudad para Todos, abordó la problemática de la movilidad y mencionó que existe un atraso de entre cincuenta y sesenta años, y que “El auto es un problema de salud pública; si no lo reconocen, será demagogia”. Ruvalcaba invitó a las autoridades a frenar incentivos para los autos particulares y a duplicar metas de control de emisiones. Participaron en el diálogo en los asuntos de Proyecto de Ciudad quince organizaciones invitadas.<sup>31</sup>

### **E. Participación de activistas en cargos de gobierno.**

Una manera reciente para alcanzar impacto en las políticas públicas de movilidad no motorizada y de transporte público es la participación de activistas en los gobiernos municipales (2015–2018). Patricia Martínez, activista de Guadalajara en Bici, fue invitada como coordinadora de Gestión Integral de la Ciudad en el municipio de Guadalajara; Mario Silva, participante en Colectivo Ecologista Jalisco, tomó la Dirección de Movilidad del municipio de Guadalajara, y Jesús Soto, de Ciudad para Todos, asumió la misma Dirección en el gobierno municipal de Zapopan.<sup>32</sup> Están por evaluarse los resultados de estas incursiones en la vida pública de la ciudad.

A fin de cuentas, ¿cuál ha sido el impacto en políticas públicas de las acciones que hemos reseñado de las organizaciones civiles por una nueva ciudad? La respuesta no es unívoca: en algunos casos, las propuestas o reclamos de las organizaciones han pasado a programas concretos —no necesariamente con las características exactas que las organizaciones han demandado— o han evitado la generación de proyectos nocivos a los ciudadanos; en otros casos, las propuestas o reclamos han quedado en letra muerta y las autoridades no han implementado lo solicitado o han continuado con sus proyectos; pero lo que sí ha sucedido es que el problema de la movilidad no motorizada y del transporte público más eficiente ha sido incorporado como problema por enfrentar en las políticas públicas de Guadalajara. Los riesgos de movilidad de la vida urbana de la ZMG eran ya mencionados en los medios de comunicación, pero la actividad ciudadana colaboró a “eivarlos” al nivel de problema insoslayable para ser incorporado en las políticas públicas.

---

personas llevan a cabo para las transformaciones sociales”. En la asamblea de Tómalá participan 54 organizaciones, entre ellas varias dedicadas a la temática de la ciudad sustentable. Ver: <http://tomala.mx/somos.php>.

31 Observación personal en esta reunión, 30 de noviembre de 2015.

32 Ver periódico *Milenio*, 6 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.milenio.com>.

## Conclusiones

En Jalisco, a lo largo de los años se ha expresado una sociedad civil activa, plural y heterogénea que ha demostrado actuar bajo la perspectiva de intereses diversos y diferentes lógicas públicas de acción. Así, la acción civil para incidir en la agenda pública es diversa y pareciera que cada vez más se complejiza, de tal manera que, si no se analiza con cuidado, puede tornarse un verdadero rompecabezas incomprendible. En el siglo pasado se lograban diferenciar las organizaciones asistenciales de aquellas consideradas como de desarrollo, pero hoy es cada vez más difícil; más aún en la actualidad porque existen colectivos en los cuales participan organizaciones civiles de diferente índole o interés temático, movimientos sociales con lógicas variadas de acción pública y colonos de zonas residenciales con amplios recursos legales o de difusión, junto con agrupaciones de sectores empobrecidos, defensores de derechos humanos civiles y políticos, promotores de derechos culturales y medioambientales, jóvenes que trabajan en diversas temáticas y profesionales especializados en saberes urbanos, jurídicos, políticos y comunicativos, entre otros tipos de colectivos. Se aprecian entonces formas cada vez más complejas, diversas y ricas de presencia pública; acciones articuladas en numerosas redes, y a la vez conflictividad entre las propias organizaciones civiles e incluso al interior de ellas; formas organizativas múltiples en las que destacan agrupaciones con jerarquías o, por el contrario, las que expresan una narrativa de horizontalidad y rechazo a los liderazgos, y no por falta de candidatos, sino por la profunda desconfianza espontánea de la mayoría de los participantes hacia cualquier forma de delegación del poder, lo que se trata a la vez de un procedimiento organizativo y de un objetivo político: practicar la democracia real (Castells, 2012: 215). Jalisco es así en un espacio con una acción ciudadana compleja, donde confluyen enfoques que aceptan el diálogo con los gobiernos en búsqueda de posicionar políticas públicas amigables con los derechos reclamados, con enfoques de autonomía y rechazo a la interlocución con las autoridades públicas, complejidad que requiere de nuevos acercamientos teóricos y metodológicos.

Se encuentran algunas pistas y coordenadas para el análisis en la obra *Redes de indignación y esperanza* de Castells, donde el autor plantea, entre otros aspectos, cómo estos movimientos, en gran medida espontáneos en su origen, son desencadenados generalmente por una chispa de indignación relacionada con un acontecimiento concreto: “Si bien suelen comenzar en las redes sociales de internet, se convierten en movimiento al ocupar el espacio urbano” (2012: 212). Afirma que la

transición de la indignación a la esperanza se consigue mediante la deliberación en el espacio de autonomía: “este híbrido de ciberespacio y espacio urbano”, espacio construido en el binomio de comunicación en redes y presencia en la arena pública. Es en este punto donde la gente se siente unida y supera el miedo (2012: 210-214).

Los persistentes problemas de tipo estructural han propiciado históricamente, y siguen propiciando al inicio del presente siglo, tanto en Jalisco como en el país en general, una cotidiana movilización social para denunciarlos e intentar resolverlos desde los intereses heterogéneos de los movimientos y organizaciones. La historia de las acciones colectivas en Jalisco, al menos la reseñada en este trabajo, muestra una amplia gama de acciones, formas organizativas y enfoques ciudadanos para enfrentar los regímenes políticos y los intereses económicos que han vulnerado —y vulneran— los derechos humanos civiles, políticos y sociales de las personas. La historia jalisciense reciente de estas acciones muestra también que no sólo se han generado movilizaciones para enfrentar problemas o necesidades, sino también estilos personales de gobernar; por ejemplo, el estilo represivo de gobierno que implantó Francisco Ramírez Acuña generó acciones públicas de organismos defensores de derechos humanos, y el estilo conservador de Emilio González Márquez condujo a respuestas de grupos con perspectiva laica y progresista.

La novedad más destacada que se rescata en esta investigación es que la historia reciente de las acciones colectivas en Jalisco se está dirigiendo de manera creciente a la creación y defensa de nuevos derechos, como los culturales y medioambientales. En la segunda mitad del siglo XX se expresaron acciones en defensa de los derechos civiles y políticos (respeto al voto, a la organización, a la integridad personal), derechos económicos (generación de nuevas prácticas de desarrollo comunitario, de cooperativismo) y derechos sociales (a la alimentación, a la vivienda, a los servicios urbanos básicos, a la tierra, al salario digno). A inicios del siglo XXI continúan estas acciones promotoras de los derechos civiles, políticos y sociales —derechos del trabajo en los nuevos contextos maquiladores y conquista de nuevas formas organizativas de los trabajadores—, pero se añaden acciones múltiples, heterogéneas, en búsqueda del reconocimiento público de nuevos derechos culturales —diversidad sexual, equidad de género, autonomía comunitaria, expresiones propias culturales y religiosas, derecho a la ciudad— y medioambientales —frente al despojo, contra las grandes obras de infraestructura lesivas del medioambiente y del derecho a la consulta, al agua y al saneamiento de los ríos—.

Ante estas nuevas acciones nos decidimos a profundizar en las prácticas colectivas que se dirigen a lograr una nueva ciudad. En ellas se articulan expresiones

diferenciadas de proyectos ciudadanos de construcción de la ciudad frente a la desigualdad, la polarización y la violación de los derechos no sólo civiles —integridad física frente a los riesgos urbanos— y políticos —derechos a la participación en políticas públicas, transparencia y rendición de cuentas—, sino también sociales —transporte público digno al alcance de los ingresos del trabajo, enfrentamiento colectivo de los riesgos urbanos de salud—, culturales —creación y uso de espacios públicos, el goce de la ciudad en paseos peatonales y ciclistas o expresiones artísticas— y ambientales —formas de transporte no motorizado o de transporte público frente a la invasión del automóvil—.

El reto para los estudiosos del tema es poder seguir la pista a los procesos promovidos por las organizaciones sociales y las iniciativas ciudadanas en los que denuncian y critican, elaboran propuestas y proyectos, implantan nuevas prácticas en las que ejercen derechos sociales ya reconocidos y, por último, colocan en el espacio público la emergencia de nuevos derechos por conquistar.

## Referencias

- Alatorre, Felipe (2005). *Construcción de ciudadanía en Jalisco: un acercamiento al aporte de las redes de organizaciones civiles. Memoria del V Seminario anual de investigación sobre el tercer sector en México: Fortalecimiento de la Sociedad Civil en México ¿avance o retroceso?* México: CEMEFI, pp. 89-115.
- Alatorre, Felipe (2010). “La relación organizaciones ciudadanas-Congreso de Jalisco. Promoción de una iniciativa popular”. En Héctor Solís y Karla Planter (coords.) (2010). *Jalisco en el mundo contemporáneo, aportaciones para una enciclopedia de la época. Tomo II*. México: Universidad de Guadalajara, pp. 611-627.
- Aldrete, Paola, Felipe Alatorre y José Bautista (2012). “El capital social de la zona metropolitana de Guadalajara”. En Guadalupe Rodríguez Gómez (coord.). *La realidad social y las violencias: Zona Metropolitana de Guadalajara: Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la Región Centro: el caso de la ZMG*. Guadalajara: INCIDE, CIESAS, CONAVIM, ITESO, pp. 143-182.
- Alonso, Jorge e Isabel Blanco (2003). “Organizaciones de la sociedad civil y gobierno. Una visión regional desde Jalisco”. En Jaime Preciado et al. (coords.). *Territorios, actores y poder. Regionalismos emergentes en México*. México: Universidad de Guadalajara, CUCSH, Universidad Autónoma de Yucatán.

- Bautista, José (2007). “Ciudadanos por la transparencia: surgimiento de un nuevo derecho en Jalisco”. En *Acceso a la información: un derecho de avanzada en Jalisco*. Guadalajara: Instituto de Transparencia, Información Pública del Estado de Jalisco.
- Bautista, José (2010). “Participación política desde los ciudadanos”. En Héctor Solís y Karla Planter (coords.). *Jalisco en el mundo contemporáneo, aportaciones para una enciclopedia de la época. Tomo II*. México: Universidad de Guadalajara, pp. 497-513.
- Castells, Manuel (2012). *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana.
- Gómez, Alma (2015). “Anuncia IJAS convocatoria de premio 2015 de asistencia social”. En *La Jornada*, 23 de junio. Disponible en: <http://lajornadajalisco.com.mx/2015/06/anuncia-ijas-convocatoria-de-premio-2015-de-asistencia-social/>.
- Jalisco, Gobierno del Estado de (2014). *Agrupación IJAS el mayor número de instituciones de asistencia social privada en el país*. Jalisco: Gobierno del Estado. Disponible en: <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/12095>.
- “Jalisco tipifica el feminicidio y la trata de personas” (15 de agosto de 2012). En *El Informador*. Disponible en: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2012/397755/6/jalisco-tipifica-el-feminicidio-y-la-trata-de-personas.htm>.
- Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco. (16 de agosto de 2014). En *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. Jalisco, México.
- Marcial, Rogelio y Miguel Vizcarra (2006). *Jóvenes y políticas públicas: Jalisco, México. Instituto Jalisciense de la Juventud*. Jalisco, México: Colegio de Jalisco.
- Martínez, Paulina (2008). “Derechos humanos en Jalisco: el caso 28 de Mayo”. En *Memorial de agravios: democracia y violación de derechos humanos en México*. México: Alianza Democrática de Organizaciones de la Sociedad Civil, pp. 5-26.
- Martínez, Paulina (2009). *Cultura política, emociones y democracia. El movimiento por el 28 de Mayo en Guadalajara*. México: Universidad de Guadalajara.
- Martín, Rubén (2011). “Radiografía del despojo en Jalisco 2010”. En *Las luchas sociales en Jalisco*. México: Cuadernos de la Resistencia.
- Martín, Rubén e Iván González (2009). “Anulistas; Cuarta Fuerza Electoral en Jalisco”. En *Periódico Público*, 11 de julio de 2009. Disponible en: <http://anulomivoto.blogspot.mx/2009/07/anulistas-cuarta-fuerza-electoral-en.html>.
- Olvera, Alberto (1996). “El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana: hacia un nuevo proyecto de democratización”. En *Sociedad Civil*, vol. 1. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Ortiz Flores, Enrique (2009). “El proceso de construcción por el Derecho a la Ciudad: avances y desafíos”. Disponible en: [www.hic-al.org/publicaciones/](http://www.hic-al.org/publicaciones/).



- Peralta, Carlos (2013). *La cotidianidad de la democracia participativa; Juntas de gobierno y consejos ciudadanos*. Guadalajara: ITESO.
- Pérez, Gerardo, José Bautista y Carlos Peralta (2015). *Conflictividad y empoderamiento en agrupaciones sociales contemporáneas*. Guadalajara: ITESO.
- Pérez Viramontes, Gerardo (2013). "Conflictividad y empoderamiento en agrupaciones ciclistas de Guadalajara". En *Ra Ximhai*, vol. 9, núm. 2, mayo-agosto, pp. 161-201. México: Universidad Autónoma Indígena de México, El Fuerte. Disponible en: <http://www.re-dalyc.org/articulo.oa?id=46127565007>.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2001). "Agenda ciudadana y democracia deliberativa". En *Revista Desmos*, núm. 21, invierno 2000-2001. Disponible en: <http://www.cge.udg.mx/revistau-dg/rug21/art3.html> (consultado el 18 de junio 2014).
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2002a). "Contribuciones de las organizaciones cívicas al cambio político". En Lucía Álvarez (coord.), *La sociedad civil ante la transición democrática*. México: Plaza y Valdez, REMISOC.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2002b). *Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México*. Guadalajara: ITESO.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Patricia Safa (2010). *Metrópolis, asociaciones vecinales y megaproyectos urbanos; el caso de Jardines del Sol y La Ciudadela en Zapopan*. Guadalajara: ITESO.
- REMISOC-Jalisco (2009). "El gobierno y sociedad civil en Jalisco". En Cristina Sánchez-Mejorada (comp.), *¿De qué democracia hablamos?; concentración y pacto social en América Latina*. México: REMISOC, UAM, pp. 199-220
- Reygadas, Rafael (1998). *Abriendo veredas, Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.
- Samana Vergara-Lope, Tristán y Felipe José Hevia de la Jara (2012). "Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP)". En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LVII, núm. 215, mayo-agosto.
- Saraví, Gonzalo Andrés (2015). *Juventudes fragmentadas: socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México: FLACSO México, CIESAS.
- Siqueiros, Luis Felipe (2012). "El territorio, el medio ambiente y las condiciones urbanas". En Guadalupe Rodríguez Gómez (coord.), *La realidad social y las violencias: Zona Metropolitana de Guadalajara: Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la Región Centro: el caso de la ZMG, Jalisco*. México: INCIDE, CIESAS, CONAVIM, ITESO, pp. 33-69.
- Silva, Mario (coord.) (2012). *Agenda Ciudadana para la Movilidad Sustentable: Propuestas para el Congreso del Estado de Jalisco*. Guadalajara, México: Plataforma Metropolitana para la Sustentabilidad.

- Tetreault, Darcy (2004). “Una taxonomía de modelos de desarrollo sustentable”. En *Espiral*, vol. X, núm. 29.
- Tómala (s.f.). “Somos”. Disponible en: <http://tomala.mx/somos.php> (consultado el 6 de noviembre de 2015).
- Von Borstel, Marco (2010). “Presas El Zapotillo: abuso del gobierno y resistencia popular”. En Silvia Quezada, Edgar Jiménez, Marco Von Borstel y Agustín del Castillo, *Temaca ¿Quién prenderá tu lámpara?* Guadalajara, México: La Casa del Mago, IMDEC, pp. 43-57.
- Zúñiga, Teresa, Francisco Ibarra y Elena Aguilar (2003). *Violencia intrafamiliar en Jalisco, una historia que no termina*. México: IMDEC.

# AQUESEX: un caso de incidencia en política, en un entorno difícil

[ ANA DÍAZ ALDRET  
SULIMA GARCÍA FALCONI ]

## Introducción

Una de las observaciones más frecuentes al hablar de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) es que su peso y la actividad que desempeñan han aumentado significativamente en los últimos años. Aunque la acción pública nunca se limitó a los actores políticos o a los gobiernos, la apertura democrática ha redundado en una mayor presencia de la sociedad tanto en el impulso del cambio político, como en el resultado de la ampliación de la esfera pública. Así, la calidad de la democracia se ha relacionado con la existencia de una sociedad civil dinámica y vigorosa, aunque también hay quienes sostienen que el capital social que se construye a través de la organización y la participación ciudadanas es un elemento necesario para consolidarla (Somuano, 2011). En términos de la acción del gobierno, en un contexto democrático, se espera que no se presente de manera unilateral y aislada, pues se debe rendir cuentas y permitir —salvo en situaciones excepcionales de seguridad nacional o de desastres naturales— que los ciudadanos —ya sea de manera individual u organizada— participen en la formulación, desarrollo y escrutinio de las políticas (Arellano y Blanco, 2013). De igual manera se espera que las OSC desarrollen la motivación y la capacidad para participar en los procesos de elaboración de aquéllas. La democratización está asociada, en este sentido, al desarrollo de una gobernanza en red que se aparta tanto del modelo de mercado como del modelo burocrático para lograr la coordinación social.

En este artículo se examina el caso de la Asociación Queretana de Educación para las Sexualidades Humanas, A.C. (AQUESEX), una organización de la sociedad

civil que se propone explícitamente incidir en las políticas públicas en el estado de Querétaro. Para ello se ha seguido una combinación de los esquemas planteados por Villar (2003) y Leiras (2007) para analizar la incidencia política de la sociedad civil. En términos generales, se trata de describir y analizar las condiciones, motivaciones, resultados y visibilidad pública de la organización.

El trabajo se estructura en seis apartados. En el primero se establece el marco teórico-conceptual del análisis, en el segundo se desarrolla la semblanza de la organización para establecer sus principales características estructurales y funcionales, y en la tercera parte se describen las características del contexto en el que actúa AQUESEX y que resultan determinantes para entender su funcionamiento. Una vez establecidas las principales determinantes —internas y externas— de la acción y modos de organización, se examinan en el cuarto y quinto apartados sus estrategias y resultados respectivamente. El apartado sexto y final presenta reflexiones que buscan recoger e integrar analíticamente los diferentes elementos presentados.

## **Sobre la incidencia de las OSC en políticas públicas. Un marco de aproximación**

Una reflexión acerca de la incidencia de las OSC en políticas públicas implica la necesidad de aclarar la naturaleza y el significado de dos grandes conceptos: incidencia y política pública. El análisis no puede apartarse de lo que se establece como incidencia ni de las implicaciones y supuestos de la noción de política pública. En efecto, no sólo la idea de sociedad civil resulta muy amplia, la incidencia misma se ha abordado desde diferentes disciplinas y tradiciones de estudio como la de movimientos sociales o la que se ha abocado al análisis de los grupos de interés. No obstante, un punto en común es que la noción de incidencia remite automáticamente a la idea de impacto. En este apartado, más que una amplia reflexión sobre el tema, nos proponemos tejer un mapa que permita al lector ubicar los argumentos que desarrollaremos en el análisis.

Más allá del plano normativo de la democracia existen necesidades prácticas para estimular la colaboración entre sociedad y gobierno. La “complejización” y diversificación de los problemas sociales en un contexto de profundas transformaciones políticas, institucionales y económicas obliga a los gobiernos a encontrar respuestas innovadoras al surgimiento de problemas inéditos o a las nuevas manifestaciones de problemáticas añejas. Los recursos para hacerlo son además escasos y los gobiernos enfrentan limitaciones adicionales de información, legi-

timidad y *expertise* para resolver por sí solos todos los problemas sociales en un entorno de rápido cambio tecnológico y de crecientes interdependencias organizacionales. Por ello, se ha considerado que los gobiernos deben pasar de desempeñar el papel de conductores centrales de la acción pública, a ser articuladores de las capacidades y esfuerzos de los diferentes actores sociales. De ahí que la incidencia de las OSC sea un tema que ocupa cada vez mayores espacios en el análisis de las políticas públicas.

Pero, ¿qué significa incidencia? ¿Se trata de acciones bien planeadas y que buscan expresamente afectar el curso de una política orientada a resolver un problema público y que tienen efectos institucionales? En este caso se considera incidencia a todas aquellas actividades de carácter político que promueven o resisten cambios y que se manifiestan en la adopción de decisiones o de no decisiones. Las no decisiones se expresan en la exclusión de un tema de la agenda pública (Lukes, 1980). Desde otra perspectiva, es posible incidir a partir de desarrollos que transforman poco a poco el entorno de las relaciones políticas y sociales. La importancia de la incidencia radica más en el proceso, que en la producción de resultados (*outputs*) concretos. El potencial de un proceso de incidencia residiría no únicamente en la producción de resultados, leyes, programas o acciones, sino en la capacidad que provee el propio proceso para producir nuevos escenarios y oportunidades de transformar la acción pública, al movilizar recursos e incluir a actores sociales o prácticas distintas en diversos momentos. En consecuencia y desde esta perspectiva, la incidencia es algo mucho más difuso y contingente que se expresa no sólo a través de resultados concretos, sino también a partir de aprendizajes continuos, constructores de mejores formas de atender problemas públicos.

En su significado más general, la incidencia se entiende como una acción o un conjunto de acciones que tienen un impacto relevante en las políticas públicas: cambiar contenidos, alterar decisiones o acciones dirigidas a resolver un problema público. En la práctica, la incidencia puede darse en niveles muy técnicos y planeados o bien a partir de intervenciones poco estructuradas, con objetivos poco claros y que producen cambios menos evidentes pero relevantes como pudieran ser las transformaciones de mentalidades y de actitudes (Villar, 2003). En este sentido hay que interpretar la incidencia política de las OSC queretanas, que cuando sostienen un discurso disidente enfrentan un contexto hostil dado que rebasan los límites de la institucionalidad y los marcos de referencia establecidos. Así, las acciones de las organizaciones que se confrontan con la estructura de poder local no siempre se traducen en grandes resultados transformadores, sino que los procesos de incidencia se suceden muchas veces sin objetivos claramente establecidos,

a través de una serie de acciones modestas que, sin embargo, significan cambios importantes que manifiestan su verdadero efecto sólo a través del tiempo.

Al igual que sucede con la incidencia, tampoco existe un consenso en torno al concepto de política pública. En parte, esto se debe a que los diferentes enfoques y áreas de política enfatizan diferentes aspectos. Sin embargo, es posible distinguir algunos elementos generales:

1. Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental (Subirats *et al.*, 2008: 36).
2. Se trata de un paquete estratégico de acciones sistemáticas llevadas a cabo por el Estado que están relacionadas consciente y específicamente con una solución u objetivo general (Méndez, 2015: 77-84).
3. Lo público se refiere a que su formulación rebasa el interés y la utilidad individuales, para garantizar, respaldar y extender los beneficios y las libertades de todos los miembros de una comunidad política. Para ello, se consideran los canales individuales o colectivos de opinión, acción, comunicación, debate y concertación, que proyectan asuntos de interés general. Esto significa que la naturaleza pública de las políticas se opone a su determinación exclusivamente gubernamental o capturada por grupos de interés con demandas y utilidades exclusivas (Aguilar, 1992: 27-36).

Se trata, por lo tanto, de la acción propositiva, intencional, planeada, no simplemente reactiva o casual de los poderes públicos en una sociedad, que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos asociados a la resolución de problemas públicos a través de ciertos medios. Una política pública implica un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de interacciones, en un marco institucional democrático, entre diferentes actores para resolver problemas públicos que requieren una acción concertada. La hechura de las políticas ha sido esquematizada como un ciclo compuesto de una serie de fases: el surgimiento de un problema, la inclusión en la agenda gubernamental, la formulación del problema y de sus alternativas de solución, la evaluación de alternativas y la decisión sobre los mejores medios para resolverlo, la implementación de la política y su evaluación (Aguilar, 1993). Este proceso de política no está exento de confrontaciones entre diferentes intereses. Por ello, las políticas públicas tienen un carácter frecuentemente conflictivo, derivan en ganadores y perdedores y suponen también *trade-offs* entre valores que no es posible maximizar al mismo tiempo —eficiencia-participación, libertad-igualdad, tecnocracia-democracia, entre otros—. Al final, las políticas públicas son resultado de enfrentamientos y

compromisos, de competencias y coaliciones, así como de intercambios convenientes.

Para efecto del presente análisis, desde la perspectiva de política pública destacamos el hecho de que detrás de cada política hay un problema social que se busca resolver a partir de una serie de hipótesis de relaciones causa-efecto. De ahí que sea importante examinar cómo percibe la organización el problema central que atiende y cuáles son las relaciones causa-efecto que establece a partir de la manera en la que plantea su acción. Es decir, detrás de cada propuesta de la sociedad civil para incidir en política pública, existe un diagnóstico —consciente o inconsciente— de un problema público a partir del cual se formulan las estrategias que eligen para incidir y las alternativas de solución que proponen.

Las organizaciones de la sociedad son muchas y de muy diferentes tipos. Actúan también en diversos campos, con distintas capacidades y valores para incidir en políticas públicas. En este sentido, Villar (2003) menciona que lo pueden hacer en dos dimensiones: mediante acciones directamente encaminadas a influir en la política pública o a través de acciones que ayudan a resolver necesidades vitales, que no necesariamente trascienden la escala comunitaria/local, aunque sí logran dejar un legado institucional. En ocasiones, estos dos tipos de esfuerzo resultan complementarios. Para analizar la incidencia de las organizaciones sociales en política pública en el estado de Querétaro, hemos elegido una organización que se ha movido en estas dos direcciones y que persigue fines públicos; es decir, que busca beneficiar a un grupo o a grupos de personas que trascienden a los miembros de la propia organización. Se trata de una organización voluntaria, autónoma del Estado y que se encuentra formalmente constituida. En este sentido, cumple con las características de una organización de *advocacy*<sup>1</sup> señaladas por Leiras (2007: 18-24), ya que actúa en defensa o apoyo a una causa y desarrolla estrategias respaldadas en argumentos de interés público para promover o resistir el cambio social. Esto último significa que las organizaciones de *advocacy* pueden ser proactivas —para producir, demandar o distribuir un bien público— o reactivas —para resistir acciones o políticas que consideran que afectan el bien público sobre el que les interesa incidir—. Se trata de organizaciones que tienen objetivos políticos en el sentido amplio de la palabra, pues su acción puede resultar contraria a los intere-

---

1 El término *advocacy* hace referencia a las actividades, estrategias o campañas llevadas a cabo para construir apoyo hacia una causa o un asunto. Están dirigidas a crear un entorno favorable, tratando de ganar el apoyo de la gente y de influir o cambiar la legislación.

ses o valores de otros grupos u organizaciones, lo que remite al carácter intrínsecamente conflictivo de hechura de las políticas públicas.

Las estrategias que las OSC pueden llevar a cabo para incidir en las políticas públicas pueden ser de muy variados tipos: cabildeo, movilización —estrategia directamente relacionada con su capacidad de canalizar la participación de grupos que de otro modo estarían excluidos de la consideración del gobierno o del diseño de políticas—, participación en los espacios institucionales promovidos desde el gobierno para incorporar la participación ciudadana —tales como consejos, comités, etcétera—, colaboración en la implementación de una política o en su evaluación y difusión de los resultados. Un determinante de las estrategias que las OSC eligen para incidir en políticas radica en la motivación que las lleva a actuar en la esfera pública. En principio, los motivos de la organización se plasman en sus objetivos declarados y en los principios que orientan su acción. Ahora bien, los esfuerzos por incidir requieren de capacidades de acción de la organización que pueden ser potenciadas a partir de las estrategias adecuadas. Dichas capacidades están determinadas en buen grado por los aspectos estructurales de la organización: su membresía, la distribución de funciones, el grado de flexibilidad de la propia estructura —que a su vez establece la facilidad con la que la organización puede aprovechar las oportunidades que se le presentan para incidir—, sus fuentes de financiamiento y el establecimiento de alianzas (Somuano, 2011). Además de las motivaciones, objetivos y estructura de la organización, los elementos del contexto definen las condiciones que enfrentan para poder incidir. De particular importancia es la arena política: los interlocutores en el gobierno, los otros actores en el mismo campo de acción y los actores afectados —positiva o negativamente— por la política en disputa, pero también el tipo de relación que establecen con el gobierno. Una organización incidirá de manera diferente si mantiene relaciones de cooperación o de complementariedad con el gobierno, a si es cooptada por éste o se ubica en un plano de permanente confrontación. De acuerdo con Najam (1999), el tipo de relación se establece a partir de la convergencia o divergencia entre la organización y el gobierno respecto a los objetivos y los medios para alcanzarlos (ver cuadro 1).

Desde la perspectiva de política pública, las estrategias para incidir debieran ser consistentes con la fase del ciclo de política en el que se pretende tener influencia. Es decir, para incidir en la formación de la agenda pública se requieren estrategias diferentes a las que resultan útiles para tener un impacto sobre la manera en la que se formula el problema público o para generar alternativas de solución. Algunas Organizaciones de la Sociedad Civil ayudan a distribuir servicios o a que el gobierno haga llegar el bien público a los ciudadanos, es decir, tienen una



incidencia sobre la implementación de políticas o bien la evalúan y monitorean —en el caso de las evaluaciones participativas o cuando llevan a cabo funciones de contraloría social— y hacen públicos los resultados.

**CUADRO 1.** Matriz de relaciones entre gobierno y OSC

		METAS	
MEDIOS		Convergencia	Divergencia
	Convergencia	Cooperación	Cooptación
	Divergencia	Complementariedad	Confrontación

**FUENTE:** Najam (1999: 11-12) citado en Villar (2003).

## Semblanza de la organización

La AQUESEX es una asociación civil que se constituyó legalmente en 1993. Nació a raíz de la aparición y visibilización del VIH, bajo la iniciativa de un grupo de profesores, profesoras y estudiantes de la Facultad de Psicología de la Universidad Autónoma de Querétaro, para responder a las demandas de acompañamiento, educación, apoyo y concientización en este tema. Durante varios años concentró su actividad en la atención de las personas afectadas por el virus y en la prevención de nuevas infecciones, ofreciendo cursos y talleres, así como apoyo emocional y psicológico tanto a las personas que viven con el VIH, como a sus familias.<sup>2</sup> Con el paso de los años y el desarrollo de los antirretrovirales, la organización diversificó su acción pues pasó de dar apoyo a personas en fase terminal, a capacitar a las personas infectadas para enseñarlas a vivir con una enfermedad crónico-degenerativa y a actuar en un espectro mayor de la problemática, tanto para disminuir el estigma social y la discriminación, como para abordar una agenda más amplia de educación integral en sexualidad abarcando temas de salud y derechos sexuales y reproductivos e incursionando desde allí en la lucha por la igualdad e inclusión social de grupos con orientaciones sexuales diferentes.<sup>3</sup>

2 Entre 1983 y 2013 hubo 1338 casos notificados de SIDA en el estado de Querétaro, que corresponden al 0.8% del total nacional. En el periodo de 1984 a 2013 hubo 484 casos registrados como seropositivos que corresponden al 1% del total nacional (CENSIDA, en: [http://www.censida.salud.gob.mx/descargas/epidemiologia/RN\\_20\\_trim\\_2013.pdf](http://www.censida.salud.gob.mx/descargas/epidemiologia/RN_20_trim_2013.pdf)).

3 Hernández, Norma, “20 años de AQUESEX. Una organización muy crítica” en *Tribuna de Querétaro*,

*Principios.* Los valores que AQUESEX promueve son varios. Respecto a la educación sexual, sostiene que ésta debe ser laica, integral, objetiva y científica. Desde estos valores, la organización se asume como una alternativa “frente a una hegemonía, frente a una mirada de un contexto como el queretano. Hablar de estas cosas públicamente y de frente, para mucha gente no es sencillo, ni siquiera para la gente que está en los movimientos”. Una parte muy importante de la identidad de AQUESEX se funda en su autonomía y su libertad. En este sentido, la organización mantiene una distancia crítica respecto del discurso y las políticas impulsadas por el gobierno estatal y por los municipales. La organización se define también como apartidista, lo cual ha sido importante para garantizar también su autonomía de cara a los partidos políticos.<sup>4</sup>

*Membresía.* Una característica de las organizaciones sociales en Querétaro, en general, y de las organizaciones especializadas en los mismos temas de AQUESEX, en particular, es el reducido número de miembros con los que cuentan. La asociación está organizada y opera para beneficio del segmento de la población con el que se relaciona, y no a partir de la representación o de la membresía. Participan de manera formal alrededor de ocho personas.<sup>5</sup> Además, AQUESEX cuenta con la colaboración más o menos continua de una cantidad poco significativa de prestadores de servicio social. Cada uno de los integrantes tiene empleo estable en otras actividades y trabaja de manera no remunerada para la asociación. Los participantes consideran que “el activismo se debe realizar como una utopía personal y social”.

*Principales actividades.* Como ya se mencionó, AQUESEX surgió como una organización de apoyo e información sobre el VIH-sida. Actualmente, las líneas de acción de la organización se han ampliado, lo mismo que las temáticas que aborda. Además de la educación en materia de salud sexual y reproductiva, AQUESEX actúa en contra de la violencia de género, a favor del derecho a decidir y de la anti-concepción de emergencia, para el combate de la discriminación, así como la pre-

---

1 de septiembre de 2013, en <http://www.tribunadequeretaro.com/index.php/informacion/3078>. Cervantes, Lluvia, “AQUESEX, 18 años sembrando”, en *Libertad de Palabra*, 30 de agosto de 2011, en: <http://www.libertaddepalabra.com/2011/08/aquesex-18-anos-sembrando/>.

- 4 Por ejemplo, AQUESEX no forma parte de la Red de Feministas Queretanas porque la componen personas que militan en partidos políticos.
- 5 Esta característica es compartida con las demás organizaciones afines que actúan en la entidad —organizaciones feministas y pro derechos sexuales y reproductivos—, pues todas ellas están formadas por un número estable de miembros que oscila entre cinco y siete personas.

vención de la infección del VIH y de otras Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) y, en los últimos años, se ha propuesto jugar un papel más político a través de la incidencia en políticas públicas en estos temas. La organización continúa con su trabajo de atención a la población, pero ahora concentra mayormente sus esfuerzos en colocar temas en la agenda pública tales como el derecho a decidir, el respeto a la diversidad sexual, feminicidios, diversidad familiar, matrimonios igualitarios y el reconocimiento de la existencia de mujeres desaparecidas en el estado de Querétaro. Es decir, a través de los años ha ido modificando sus objetivos y ha pasado de ser una organización de atención y prestación de servicios a su población objetivo —es decir, de primer piso—,<sup>6</sup> a articularse con otras organizaciones de primer y segundo nivel<sup>7</sup> para la generación de sinergias con el fin de ampliar sus recursos para la acción.

Este giro ha supuesto que la organización haya disminuido su labor orientada a conseguir financiamientos para llevar a cabo proyectos de educación en materia de salud sexual y reproductiva, para concentrarse con mayor ahínco en la denuncia de la falta de compromiso de los gobiernos ante los derechos de las mujeres y de las diversidades sexuales, con el fin de demandar una agenda que respete la diversidad sexual y el derecho a decidir. Para ello, la organización ha adoptado una perspectiva de derechos a partir de la cual engloba diferentes demandas: derecho al reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo sexo y de los derechos sociales que conlleva,<sup>8</sup> derecho de reconocimiento a la identidad —por lo que

6 En el lenguaje utilizado por las organizaciones de la sociedad civil en América Latina, para referirse a las peculiaridades de su trabajo, se alude a las organizaciones de primer nivel o de primer piso como aquellas que se encargan directamente de trabajar con los beneficiarios, es decir, son las organizaciones de base o *grass root organization*.

7 Las organizaciones de primer nivel, al unirse con otras del mismo rango, forman coordinadoras o federaciones. De esta manera, se unen, en una entidad más amplia, organizaciones que tienen fines parecidos; buscando encontrar amparo y fuerza en la búsqueda de fondos, servicios de garantía y fomento de acuerdo, entre otros aspectos. Por otra parte, las organizaciones de tercer nivel o tercer piso se refieren a una confederación de coordinadoras —o confederaciones de segundo nivel—.

8 Para mayores referencias ver: [http://www.notiese.org/notiese.php?ctn\\_id=5392](http://www.notiese.org/notiese.php?ctn_id=5392), [http://www.notiese.org/notiese.php?ctn\\_id=6032](http://www.notiese.org/notiese.php?ctn_id=6032), <http://www.animalpolitico.com/2015/03/el-termino-matrimonio-no-debe-existir-en-la-legislacion-de-queretaro-proponen-cambiarlo-por-el-de-union-civil/>, [http://www.milenio.com/estados/primer\\_matrimonio\\_homosexual\\_Queretaro-matrimonio\\_gay-matrimonio\\_lesbico\\_0\\_384561705.html](http://www.milenio.com/estados/primer_matrimonio_homosexual_Queretaro-matrimonio_gay-matrimonio_lesbico_0_384561705.html), <http://amqueretaro.com/etiqueta/matrimonio-gay>, <http://www.sdpnoticias.com/gay/2014/08/22/amparo-logra-otro-matrimonio-gay-en-mexico-esta-vez-en-queretaro>

se refiere a las personas trans y el cambio de nombre, etcétera—,<sup>9</sup> derecho a decidir,<sup>10</sup> derecho al uso de anticonceptivos —sobre todo en el caso de adolescentes—<sup>11</sup> y derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.<sup>12</sup>

En el rubro de educación integral en sexualidad y salud reproductiva, AQUESEX imparte cursos, talleres y diplomados y realiza diagnósticos sobre educación y acceso a medios de prevención. Como parte de su activismo, impulsa la promoción de métodos anticonceptivos para contrarrestar el considerable aumento de Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) y de embarazos entre la población adolescente pues en 2014 el estado de Querétaro ocupaba el decimotercer lugar en la materia. Con relación al combate a la discriminación, AQUESEX colabora de manera cercana con la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y lleva a cabo foros y campañas de capacitación y sensibilización, análisis del discurso oficial sobre temas como el aborto y la diversidad sexual, así como diagnósticos participativos sobre la estigmatización y la discriminación en servicios de salud entre las comunidades de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTITI) y personas que viven con VIH. Los diagnósticos realizados por la organización muestran que en la entidad no existe

- 
- 9 Para referencias ver: <https://queretaro.quadratin.com.mx/Tras-batalla-legal-trans-cambia-su-nombre-ilsa/>, <http://www.oem.com.mx/diariodequeretaro/notas/n3857461.htm>, [http://www.plazadearmas.com.mx/noticias/local/2014/09/01/ilsa\\_pelea\\_derecho\\_ser\\_reconocida\\_como\\_una\\_mujer\\_11845\\_1013.html](http://www.plazadearmas.com.mx/noticias/local/2014/09/01/ilsa_pelea_derecho_ser_reconocida_como_una_mujer_11845_1013.html), <http://lasillarota.com/en-queretaro-mujer-transexual-logra-cambio-de-nombre#.Vrl5XMcWWCO>, <http://adninformativo.mx/buscarian-13-personas-cambiar-su-identidad-de-genero-en-queretaro/>.
- 10 En relación con el aborto en Querétaro, se sabe que de las 152 501 mujeres que interrumpieron legalmente su embarazo en la Ciudad de México de abril de 2007 al 31 de diciembre de 2015, 344 provenían de este estado (Ver: GIRE en: <https://www.gire.org.mx/nuestros-temas/aborto/cifras> ). Para el activismo en la entidad a favor del aborto ver: <http://eleconomista.com.mx/estados/2012/04/24/ONG-piden-legislar-aborto-queretaro>, <http://www.tupuedessalvartuvida.org/legislaciones-aborto/reformas-aprobadas-sobre-aborto-mexico/aborto-en-queretaro.html>, <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/26/index.php?section=sociedad&article=037n1soc>, <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/72825.html>.
- 11 CONAPO en: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/perfiles\\_salud\\_reproductiva\\_estados/Perfiles\\_SR\\_22\\_OT.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/perfiles_salud_reproductiva_estados/Perfiles_SR_22_OT.pdf), <http://www.libertaddepalabra.com/2011/11/incrementan-casos-de-adolescentes-embarazadas-en-queretaro/>.
- 12 Para mayores referencias ver: <https://queretaro.quadratin.com.mx/Exigen-alerta-de-genero-en-Queretaro-van-19-femicidios-este-2015/>, <http://www.eluniversalqueretaro.mx/politica/31-07-2013/establecen-comision-de-femicidio>, <http://lasillarota.com/femicidios-una-realidad-que-se-recrudece-en-queretaro#.Vrl91McWX-Y>.

un claro reconocimiento de los derechos humanos de las minorías y que la falta de reconocimiento y respeto a la diversidad sexual en los servicios de salud es causa de que las personas no se acerquen a esos servicios. En materia de aborto, ha llevado a cabo diagnósticos que muestran que al no estar legalizado, ni existir los servicios de salud adecuados, se presentan fallecimientos de mujeres por practicarlo en condiciones insalubres y no reguladas.

*Financiamiento.* Las fuentes de financiamiento de AQUESEX han sido diversas pero provienen fundamentalmente de dos fuentes: las fundaciones internacionales y las instituciones del gobierno federal. En el caso de las fundaciones internacionales, AQUESEX ha obtenido fondos para la realización de proyectos específicos de la Levi Strauss Foundation o Fundación Pfizer, entre otras. Los recursos que ha obtenido la asociación se han destinado a la realización de diagnósticos y proyectos que atienden diversas problemáticas de salud sexual y reproductiva en determinadas poblaciones: en la aplicación de encuestas o en capacitaciones (ver anexo al final de este capítulo). Por otra parte, una cantidad muy importante de su financiamiento ha provenido del Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH (CENSIDA), así como de programas de coinversión social del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) o del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). La organización también ha recibido fondos de fundaciones nacionales como la Sociedad Mexicana Pro Derechos de las Mujeres (Semillas). AQUESEX ha optado por no financiarse de fondos públicos estatales o municipales para mantener su autonomía frente a los gobiernos locales, pues considera que debe de tener la libertad para denunciar lo que los gobiernos estatal y municipales no hacen o hacen mal en materia de derechos sexuales y reproductivos, así como su ausencia de compromiso con la defensa de los derechos de poblaciones en situación de vulnerabilidad por su condición u orientación sexual:

Ha sido una decisión nuestra, sabemos que si buscáramos y aceptáramos recursos [de ellos] nos tendríamos que alinear a lo que dice el gobierno y hemos decidido que no queremos apartarnos de nuestra línea. No somos activistas sólo por recibir dinero, somos activistas para hacer cosas y hacer cambios. Es bien respetable quien sólo quiere estar por dinero, con todo el cuestionamiento que podamos tener, pero el asunto es que hemos decidido no transitar por ahí.<sup>13</sup>

---

13 Entrevista a Alejandra Martínez Galán, presidenta de AQUESEX, noviembre de 2015, Querétaro, Qro.

Las y los participantes en AQUESEX consideran que nunca han recibido indicaciones por parte de las agencias financiadoras del gobierno federal para que cambie los objetivos, metas o metodología de los proyectos que presenta. En realidad, los recursos que obtiene la asociación se destinan a la realización de proyectos que atienden diversas problemáticas de salud sexual y reproductiva en determinadas poblaciones.

## **El contexto de acción de AQUESEX**

Querétaro es un estado en el que la movilización social autónoma tiene una historia reciente. Esto no significa que no hayan existido movimientos y organizaciones ciudadanas independientes, sino que antes de la transformación del sistema político este tipo de manifestaciones eran muy escasas, tenían un carácter espontáneo y duraban poco. Hasta la década de los años setenta, el orden político impidió la conformación de espacios de lucha política o de manifestación social por fuera de la estructura establecida. A partir de la década de los ochenta empezaron a ganar visibilidad organizaciones sociales que surgieron y lograron mantenerse al margen del PRI, y empezó a desdibujarse la asimilación de lo público a lo estatal. Sin embargo, el imperativo del mantenimiento del orden público y de la búsqueda de la estabilidad social continúa siendo la impronta desde los gobiernos, a pesar de la democratización electoral y los procesos de alternancia vividos y también a pesar del crecimiento y notable diversificación de la sociedad queretana. La tentación de cooptar, fragmentar, desmovilizar o incluso reprimir —en casos extremos— las manifestaciones contrarias al orden y la ideología dominantes continúan siendo estrategias implementadas desde los gobiernos. Las manifestaciones que cuestionan o que se manifiestan contrarias a los poderes establecidos son presentadas como “incomprensibles” y “ajenas” a la cultura local (Díaz, 2011: 175-185).

En este contexto, la lucha por los derechos de las mujeres y de las diversidades sexuales en Querétaro se enfrenta a la cultura y la ideología dominantes a nivel local y, en consecuencia, a una pesada carga de estigmas y prejuicios derivados de las creencias religiosas dominantes. Las organizaciones activistas en estos temas perciben que la mayor parte de los representantes de los niveles estatal y municipal en Querétaro sostienen posturas y actitudes poco favorables a atender, de manera integral, los problemas de salud sexual y reproductiva, además de que la sociedad en general no se encuentra suficientemente sensibilizada ni consciente de los derechos de las mujeres y de las diversidades sexuales. En contraste, las organizaciones que más influyen en este tema y en relación con las políticas públi-

cas relacionadas con los derechos de las mujeres o con la diversidad sexual son las pertenecientes a grupos conservadores y estrechamente vinculados a la jerarquía de la iglesia católica.<sup>14</sup> Son estos grupos los que logran imponer sus valores morales en las políticas de salud reproductiva y contribuyen con su visión a la estigmatización. En un estudio sobre diversidad sexual e inclusión llevado a cabo por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación se menciona a Querétaro como una ciudad “altamente homofóbica” (Flores, 2007: 70).

Existen pocos trabajos sobre las OSC que actúan en Querétaro; sin embargo, los que hay coinciden en que una gran mayoría resultan funcionales al sistema de poder local y no mantienen un discurso disidente. De acuerdo con una investigación (Lara, Álvarez y Leal, 2007), tres cuartas partes (73%) de las organizaciones activas eran asociaciones civiles y el resto eran instituciones de asistencia privada (IAP) (24%). Por su área de actividad, la mayoría era de asistencia, filantrópicas o de atención y servicios de primer nivel. A este tipo de organizaciones, los investigadores las llamaron “de élite” para distinguirlas de las organizaciones más autónomas y contestatarias. Las organizaciones “de élite” mantienen estrechos vínculos con el gobierno y con la Iglesia católica (Lara, Álvarez y Leal, 2007).<sup>15</sup> En el año 2011, estos datos fueron corroborados por otra investigación que arrojó los siguientes resultados: en Querétaro existían 15.4 OSC por cada cien mil habitantes, tasa superior a la observada a nivel nacional que era de 12.5 en ese mismo año. Sin embargo, un análisis más detallado mostraba que de las 242 OSC queretanas registradas, más de una cuarta parte eran IAP, porcentaje mucho mayor del registrado a nivel nacional donde representan el 6% del total. Esto es, mientras que en Querétaro existen cuatro IAP por cada cien mil habitantes, a nivel nacional son 0.7 (Vázquez, 2013). Por su naturaleza, de entre ese universo de IAP queretanas muy pocas mantenían discursos o posiciones contestatarias. Las organizaciones funcionales al sistema político local suelen recibir beneficios tales como recursos financieros y reconocimiento. Esto es, suelen ser las convocadas a los espacios institucionales para la participación ciudadana en donde se legitima la toma de decisiones.

En relación con los temas de educación en sexualidades y la movilización a favor de los derechos e inclusión de las diversidades, existen muchas organiza-

---

14 Organizaciones como el Centro de Investigación Social Avanzada (CISAV) y la Asociación de Padres de Familia de Querétaro.

15 Entre los ejemplos más notables resaltan organizaciones como CREASOL, la Fundación Comunitaria y Fundación Merced, entre otras.

ciones que trabajan sobre estas temáticas desde una perspectiva de reivindicación en Querétaro y, como ya se explicó en el apartado referente a la membresía, cada una de ellas cuenta con pocos integrantes activos y más o menos permanentes. En buena medida esta fragmentación se explica por la dificultad para acceder a recursos y por el bajo nivel de profesionalización de las propias organizaciones, pero por otra parte es preciso mencionar que difieren también en su origen y estrategias: algunas surgen vinculadas a partidos, otras se financian de recursos públicos y no mantienen una perspectiva crítica respecto de las políticas y posturas oficiales, algunas más emplean estrategias que a juicio de las otras resultan violentas. En este sentido, aunque para avanzar en la promoción de una cultura de defensa de los derechos humanos la denuncia pública resulta primordial, en una sociedad como la queretana esta no es una tarea fácil. No sólo la cultura dominante sostiene valores muy tradicionales y contrarios a esta visión, sino que tanto las organizaciones “de élite” como las pocas disidentes que existen son muy renuentes a aceptar la presencia de nuevos grupos o de nuevas demandas.<sup>16</sup> Además, el activismo en estos temas conlleva riesgos personales. El aborto o el respeto a la diversidad sexual se encuentran muy estigmatizados socialmente, mientras que otros, como la violencia contra las mujeres, suelen concitar más solidaridad.

## **De la intervención al activismo. Antecedentes y estrategias para la incidencia en políticas públicas de AQUESEX**

Dos factores jugaron a favor del activismo de AQUESEX en materia de derechos sexuales y en contra de la discriminación; ambos sucedieron hacia mediados de la década de los años 2000. El primero y determinante de la postura que la orga-

16 Un caso que ilustra esta renuencia está representado por el Colectivo Tek'ei que surge para visibilizar el caso de las desapariciones de mujeres en el estado. Otras organizaciones civiles, feministas o que tienen la misma bandera de lucha, como “Desaparecidos Justicia”, tomaron distancia de Tek'ei al tiempo que la representante de esta organización ha denunciado el hostigamiento por parte de las autoridades de las instancias estatales de seguridad. A pesar de que la dirigente de Tek'ei recibió de la Legislatura local el premio Cecilia Loría, otras organizaciones declararon estar indignadas por la calidad moral, profesional, y la ética de la galardonada y lo consideraron una burla para las familias por parte de la Legislatura porque “ni se ha arriesgado, ni ha hecho nada por ninguna familia, sino todo lo contrario: ha entorpecido (las investigaciones) y arriesgado a familias”. Ver López, Patricia. “Familiares de desaparecidos piden no entregar medalla a Aleida Quintana” en *Quadratín*, 9 de septiembre de 2015 en: <https://queretaro.quadratin.com.mx/Familiares-de-desaparecidos-piden-no-entregar-medalla-a-Aleida-Quintana/>.



nización adoptó fue de carácter local. El asesinato de Octavio Acuña, integrante de AQUESEX, la tarde del 21 de junio de 2005, constituyó sin duda un parteaguas pues fue interpretado como una señal de peligro por parte de los miembros de organizaciones que trabajaban a favor de una educación sexual más abierta y basada en información. A partir del convencimiento de que la resistencia social era muy fuerte y podía llegar a ser violenta, muchas organizaciones optaron por hacerse visibles como una forma de protegerse y de reducir el riesgo de agresiones a la integridad física de sus miembros.<sup>17</sup> A partir de ese acontecimiento, se propusieron visibilizar no sólo su lucha, sino la existencia de realidades diversas en materia de sexualidad que debían de ser incluidas y respetadas a pesar de ser minoritarias. Para ello adoptaron una perspectiva de derechos y el discurso, que ya venía siendo impulsado a nivel nacional, de que las instituciones del Estado debían de desempeñar un papel activo en la lucha contra la discriminación: capacitando a los funcionarios, realizando y difundiendo campañas de sensibilización que contribuyeran a la adopción de una cultura política basada en el derecho a la diferencia y castigando las violaciones a los derechos humanos de las minorías.

A favor de un activismo más abierto y militante jugaron los importantes avances en materia de salud sexual y reproductiva a nivel federal y de manera especial en la Ciudad de México: la incorporación en el cuadro básico de la píldora de emergencia, el Programa Nacional de Educación Sexual, la creación de centros en la Secretaría de Salud como los de Equidad de Género y Salud Reproductiva y de la Infancia y Adolescencia. En la Ciudad de México, el reconocimiento de las socie-

---

17 Octavio Acuña era un psicólogo de 28 años de edad y destacado activista por los derechos sexuales. Fue asesinado con arma blanca en las instalaciones de la condonería de su propiedad ubicada en el centro de la capital del estado. Su local funcionaba como un espacio de información al público sobre temas de sexualidad e ITS. Ni el profesionista ni su local sufrieron robo, por lo que ese móvil fue descartado. El crimen tuvo en cambio tintes abiertamente homófobos, pues su local había sufrido agresiones meses antes y tanto el ahora occiso como su pareja habían interpuesto una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro (CEDHQ) por discriminación y homofobia por parte de los cuerpos de seguridad municipales. Una semana antes de ser asesinado, el activista había denunciado en un foro sobre derechos sexuales, convocado por la CEDHQ, la indiferencia de las autoridades judiciales para aclarar actos de violencia y discriminación hacia el sector de la población homosexual de Querétaro, así como la falta de apoyo de la propia CEDHQ a las diversidades sexuales pues dicho órgano se había negado a emitir una recomendación a la Guardia Municipal por discriminación, aduciendo supuestas irregularidades en la entrega de pruebas. Este fue el más dramático de una serie de hechos violentos que se habían venido presentando, en particular, a condonerías por parte de activistas que, en muchos casos, no ocultaban sus argumentos de corte religioso.

dades de convivencia y de la interrupción del embarazo hasta las doce semanas de gestación. El avance de estas políticas y la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, en marzo de 2007, a favor de la constitucionalidad de la ley de la interrupción legal del embarazo sentaron un precedente y abrieron la expectativa de poder ir haciéndolas extensivas a otras regiones del territorio nacional.

Sin duda, estos cambios se constituyeron en motor para la acción de las OSC activistas en estos temas, muchas de las cuales —incluida AQUESEX— decidieron actuar. En este sentido, la organización, materia de este análisis, optó por combinar el trabajo que venía haciendo en materia de educación sexual con otras estrategias entre las cuales destacan:

1. El establecimiento de vínculos con organizaciones de segundo nivel que actúan a nivel nacional para hacer sinergia y acrecentar sus recursos para la acción. También promovieron la colaboración con organizaciones locales que abordan los mismos temas, con los mismos enfoques o con enfoques compatibles y complementarios. En términos generales, AQUESEX colabora con organizaciones de segundo y tercer nivel, en el ámbito nacional, para incrementar el desarrollo de estrategias de incidencia y para acrecentar su nivel de profesionalización, mientras que se articula con organizaciones locales para convocar a la movilización o para realizar campañas de sensibilización (ver cuadro 2).
2. La denuncia y visibilización de la violencia y la discriminación ejercidas contra la población con orientaciones sexuales diversas y también contra los activistas de estas causas.
3. Sensibilización de las y los trabajadores de los medios de comunicación locales. Esta tarea no resultó sencilla pues enfrentaron muchas resistencias por parte del gremio. Esta estrategia se formuló porque en 2005, cuando un integrante de la organización fue asesinado, ningún medio de comunicación oficialista como los periódicos o las radiodifusoras les abrió espacio. Al contrario, los medios que se referían a AQUESEX lo hicieron para atacar o burlarse de la exigencia del delito de homofobia.
4. La participación en movilizaciones como marchas y jornadas de denuncia.
5. La diversificación de medios de comunicación para informar a la población. El empleo de las redes sociales ha sido una estrategia importante para que las denuncias alcancen una dimensión pública más amplia. Las ruedas de prensa también han sido una estrategia empleada por la organización para provocar un impacto político.

**CUADRO 2.** Relaciones de AQUESEX con otras organizaciones

<b>ORGANIZACIONES CON LAS QUE SE ESTABLECEN ALIANZAS</b>	<b>ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN</b>
Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos en México (Ddeser)	Cabildeo Organización de foros y talleres de sensibilización
Demy sex	Financiamiento
Sociedad Mexicana Pro derechos de la Mujer, A.C.	Financiamiento
Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)	Asesoría legal
Red de Feministas de Querétaro	Convocatorias a movilización
Colectivo de colores	Convocatorias a movilización
Católicas por el Derecho a Decidir (Cap. Querétaro)	Sensibilización y convocatorias
Colectivo Drakoon	Convocatorias a movilización
Comité estatal contra la discriminación	Sensibilización y convocatorias

**FUENTE:** Elaboración propia con base en la información obtenida en la investigación.

6. AQUESEX impulsó la integración del Comité Estatal contra la Homolesbobi-transfobia como estrategia para procurar la cohesión entre las organizaciones, así como visibilizar las problemáticas sobre estigma y discriminación ejercidas contra la población LGBTTTI en Querétaro.<sup>18</sup> La tarea de formar el Comité no fue fácil debido a que dentro de la misma comunidad existen estrategias divergentes.<sup>19</sup> A pesar de la fragmentación entre los grupos, con la constitución del Comité se ha avanzado en que las organizaciones participantes discutan, se escuchen y respeten. A través del Comité se convoca a organizaciones de menor tamaño a que participen en la marcha y en las jornadas de información, sensibilización y protesta, trabajando para expandir el activismo de un sector de la población que no es mayoritario, pero que representa a un sector consciente en estos temas. El Comité no trabaja como una organización

18 El Comité lo conforman AQUESEX, Ddeser, Colectivo de Colores, e individuos con presencia dentro de la comunidad LGBTTTI.

19 AQUESEX trató de enmarcar la marcha como una estrategia de denuncia y no como una promoción del “orgullo gay”, pues consideraba que en Querétaro no había nada que celebrar y que más bien se debía mostrar la falta de políticas públicas destinadas a procurar los derechos particulares de las diversidades sexuales tales como el derecho a la identidad sexual y el matrimonio entre personas del mismo sexo, entre muchos otros.

en sí misma, es una estructura mucho más horizontal y flexible en la que el liderazgo recae en cualquiera de las organizaciones o integrantes de acuerdo con la actividad que se desarrolla, en este hecho radica su éxito. El papel de AQUESEX dentro del Comité consiste fundamentalmente en la convocatoria y el diálogo con los actores políticos.

Las disputas hacia el interior del movimiento a favor de la diversidad sexual dan cuenta de la falta de conocimiento que existe entre la propia comunidad LGBTTTI sobre sus derechos y también de la falta de una estrategia concertada para la incidencia en políticas.

Las estrategias que AQUESEX ha llevado a cabo para acrecentar su presencia y sus capacidades de comunicación social muestran frutos. El trabajo realizado para sensibilizar a los profesionales de la comunicación en Querétaro, fundamentalmente a través de la realización de talleres, se ha traducido en un cambio de actitud hacia los temas relacionados con la sexualidad y las organizaciones que los impulsan. En lo que se refiere a las ruedas de prensa, las integrantes de AQUESEX interpretan como un signo de éxito que, una vez realizadas aquéllas, reciban respuesta de las autoridades o de los actores políticos: “Un día salimos a dar una rueda de prensa y al otro día el gobernador nos estaba respondiendo. Que el gobernador responda es muy importante para nosotras, de alguna manera significa que los medios están cubriendo el tema”. La combinación de estas estrategias con el empleo de las redes sociales ha dado como resultado que los temas sobre los que actúa AQUESEX, la información y las perspectivas que impulsa estén cada vez más presentes en el debate público; los medios locales los abordan cada vez con mayor frecuencia y los reporteros preguntan a los actores políticos por su opinión en relación con ellos.

## Resultados

AQUESEX amplió significativamente su agenda de temas y sus objetivos para actuar a partir de 2006. Sin duda, junto con otras organizaciones la asociación ha contribuido a colocar el tema de la diversidad sexual en la escena pública. Si bien la asociación no se define a sí misma como una organización de la diversidad sexual, trabaja para colocar esta temática en la agenda pública y se vincula con grupos que sí tienen el tema en el centro de sus demandas y de su acción. AQUESEX se propuso visibilizar y colocar el tema de la diversidad sexual y del respeto a los derechos sexuales en el debate público y en ese sentido ha contribuido a que existan avan-

ces. Hoy es posible que se lleven a cabo, sin violencia, manifestaciones que hasta hace unos años eran imposibles, y con su trabajo ha contribuido a que un sector de la población que se encontraba callado se pronuncie públicamente. Del otro lado, se trata de que la sociedad acepte dichas expresiones y se vaya construyendo una cultura política de tolerancia a la diversidad. Para ello, la asociación se mantiene activa en la promoción de una mayor información sobre educación en derechos y sexualidades. Esta última es una labor de largo aliento, pero que ya no se puede detener. AQUESEX actúa en un espacio socio-político que tradicionalmente ha sido hostil a la organización y a la manifestación pública de las voces disidentes, pero que lo es aún más cuando éstas se oponen a las posturas más tradicionales de la moralidad católica.

Sin duda, las acciones emprendidas por la asociación han contribuido a que en la actualidad, cuando se tratan públicamente asuntos relacionados con derechos sexuales y reproductivos, los medios de comunicación ya no sólo entrevistan al obispo de Querétaro o a los representantes de las organizaciones más conservadoras, sino que se ha logrado una interlocución con organizaciones progresistas.

Una de las grandes dificultades de analizar la incidencia de las OSC radica en la imposibilidad para aislar acciones específicas y particulares y probar su causalidad con los efectos producidos. Evidentemente, los resultados alcanzados no pueden atribuirse únicamente a las estrategias que ha impulsado AQUESEX. Como ya se ha mencionado, en este campo de lucha actúan muchas organizaciones; se trata de una acción verdaderamente colectiva en la que los avances no pueden adjudicarse al trabajo de una sola de ellas. Con algunas como Ddeser, AQUESEX actúa de manera muy coordinada porque sus estrategias son las mismas, aunque en el quehacer cotidiano cada una tenga su propia agenda y actúe por separado. Con otras colabora en acciones puntuales. Pero, en términos generales, se ha logrado incrementar el poder de convocatoria. En mayo de 2010, la asociación marchó por primera vez para defender los derechos de la comunidad LGBTTTI que se encontraba en riesgo. La intolerancia hacia la diversidad sexual imposibilita la vigencia de los derechos de las personas y permite la impunidad hacia el ejercicio de actos violentos contra la comunidad LGBTTTI. En esa primera marcha se reunieron entre quinientas y seiscientas personas, lo que constituyó un logro importante en términos de convocatoria al tratarse de un tema tan complejo en una sociedad que ha sido caracterizada como conservadora. Una segunda marcha se llevó a cabo el 14 de mayo de 2011 y a ella asistieron aproximadamente mil personas, mientras

que la del año 2012 logró reunir a alrededor de mil quinientas.<sup>20</sup> Desde 2010 estas marchas se llevan a cabo anualmente; la respuesta desde el gobierno ha sido impulsar a otras organizaciones y marchas con un propósito evidente de dividir a la comunidad LGBTTTI y de capitalizar políticamente el tema, hecho que por otra parte constituye una muestra de que la tolerancia a la diversidad ha logrado penetrar en algún grado la esfera pública queretana.<sup>21</sup> En la contienda electoral por la presidencia municipal de la capital del estado en 2012, el candidato del PRI Roberto Loyola se presentó como un candidato tolerante frente al candidato del Partido Acción Nacional (PAN) que se pronunciaba abiertamente en contra de los matrimonios de personas del mismo sexo.<sup>22</sup> Un balance podría definirse de esta manera: se ha avanzado en la promoción de espacios para el debate público de los temas referentes a los derechos sexuales, pero no se ha logrado avanzar en la misma proporción para incidir en la agenda gubernamental.

Existen temas que los actores estatales han aceptado discutir y negociar con AQUESEX, y otros que son casi imposibles de tratar como el derecho a la interrupción legal del embarazo y el de la diversidad sexual, que enfrentan muchos estigmas y prejuicios tanto por parte de la sociedad como por parte de los funcionarios de gobierno. En el caso de los feminicidios lograron incidir para que en 2014 se incluyera como tipo de pena en el Código Penal. También se logró detener la iniciativa para cambiar el artículo tercero de la Constitución del estado que pretendía imponer como único modelo de familia al conformado por un hombre y una mujer. En ambos casos el trabajo se orientó a difundir ampliamente información sobre las implicaciones, así como perspectivas alternativas sobre estos temas en los medios de comunicación y a través de las redes sociales, con el fin de crear un clima de opinión y movilizar a la sociedad. En ambos casos, se logró avanzar porque los temas concitaron apoyo social.

Sin embargo, como ya se dijo, existen temas en los que no va a existir consenso porque implican una confrontación mucho más abierta con los intereses de los poderes fácticos y con la moral dominante. A raíz de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó, el 24 de abril de 2007, la Ley que despenaliza el aborto

---

20 Ver por ejemplo <https://www.youtube.com/watch?v=8V3yhK-XaSk>.

21 Como las llamadas “Alianza por Querétaro”, “Marcha contra la Discriminación y la Homofobia” y “Marcha por la Aceptación en Querétaro”.

22 Pacheco Eric, “Gobierno de Querétaro y la marcha gay” en *Libertad de Palabra*, 11 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.libertaddepalabra.com/2012/09/gobierno-de-queretaro-y-la-marcha-gay/>.

hasta las doce semanas de gestación y prescribe los servicios de consejería que incluyen la información veraz y oportuna a las mujeres que soliciten la interrupción legal del embarazo, en 17 estados de México entre los que se encontraba Querétaro se movilizó una reacción en contra que se tradujo en la aprobación de leyes antiaborto en los congresos estatales. En 2008, el diputado local panista Fernando Urbiola, presidente de la Comisión de la Familia, promovió que en el artículo 2 de la Constitución del estado se incluyera el reconocimiento de la vida como derecho humano desde el momento de la concepción. En el mes de septiembre el tema fue enviado a la Comisión de Puntos Constitucionales, por lo que AQUESEX junto con otras organizaciones como Salud y Género y Ddeser solicitaron al diputado de Convergencia —en ese momento—, Marco Antonio León Hernández, extender el plazo para que la decisión se tomara después de las elecciones de gobernador que se llevarían a cabo en julio. Sin embargo, el candidato priista a la gubernatura José Calzada presionó al Congreso para que no se dejara la votación a la Legislatura entrante. Las organizaciones proderechos promovieron audiencias públicas para que la sociedad queretana pudiera expresar su opinión sobre el tema. En total, se realizaron 164 audiencias —114 en contra y 50 a favor— durante dos semanas que, aunque no sirvieron para cambiar la opinión de los diputados, permitieron reunir una memoria escrita de muchos testimonios y opiniones en contra de la reforma y mostrar la pluralidad de puntos de vista, además de sentar el precedente de las audiencias. También fue una oportunidad para difundir argumentos sociales y científicos contra la penalización de la Interrupción Legal del Embarazo. Querétaro fue el estado 14 en el que se aprobó una reforma antiaborto, pero el único en el que se realizaron audiencias públicas.<sup>23</sup> En esta labor AQUESEX ejerció un liderazgo, logrando que en el municipio de Arroyo Seco, gobernado por el PRD, se interpusiera una controversia constitucional que fue atraída por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual determinó, con ocho votos a favor y tres en contra, la invalidación general de la ley que reformaba el artículo 2do. Constitucional, quedando sin efecto para dicho municipio. Si bien los magistrados no quisieron extender esta situación a todos los municipios queretanos, al menos en la resolución de la Corte se reconoce que el artículo está mal hecho. Por esta labor, AQUESEX recibió mucho reconocimiento y apoyo a nivel nacional. Organizaciones como Católicas por el Derecho a Decidir, GIRE, Equidad de Género, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, entre otras, apoyaron con recursos materiales y hu-

23 La ley se aprobó en Comisión el 24 de agosto y en pleno el 1 de septiembre de 2009.

manos como abogados, desplegados y con asesoría para las negociaciones, aunque la estrategia fue desplegada de manera principal por AQUESEX.

Las organizaciones que estaban a favor de la reforma también se movilizaron. En las audiencias estuvieron presentes abogados, académicos y personas de la sociedad civil que defendían su aprobación. Las organizaciones religiosas o afines a ellas presentaron más de 55 000 firmas a favor. Las integrantes de AQUESEX, aunque sabían que la reforma se iba a aprobar, decidieron dar la batalla para que no resultara tan fácil llevarla a cabo y lograron que Querétaro fuera el único estado donde se interpuso una controversia constitucional, una acción de inconstitucionalidad y 231 amparos. También se promovieron amparos, después de que se aprobó. El fin era avanzar, mostrar que la sociedad queretana ya es plural y abrir el debate de temas que se dan por un hecho desde los sectores más conservadores. Otro de los logros de esta experiencia fue el aprendizaje de estrategias más sofisticadas como el cabildeo y de que la incidencia requiere de estrategias bien planeadas, formuladas y ejecutadas técnicamente.

En 2009, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) aprobó la legalización de los matrimonios entre personas del mismo sexo, pero en 2010 fue interpuesta una controversia constitucional por la Procuraduría General de Justicia, la cual fue desechada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con base en la experiencia de las reformas antiaborto, el PAN local trató de blindar una propuesta similar en el estado de Querétaro. Diputados de ese partido querían elevar a rango constitucional la familia conformada por un hombre y una mujer, lo cual resultaba completamente violatorio de los derechos humanos pues en México existen varios tipos de familias. Para AQUESEX fue mucho más fácil tener aliados al interior del congreso que en el tema del aborto. En este caso, la estrategia que utilizó AQUESEX fue la de reunir firmas a través de una petición en línea, la cual enviaba una notificación a los correos electrónicos de los diputados, cada vez que alguien firmaba la petición. La petición fue firmada por diez mil personas. Además, se advirtió a los diputados que se interpondrían todas las acciones legales que correspondieran de llevarse a cabo su aprobación. Realizaron acciones de cabildeo con todos los diputados e hicieron una amplia difusión del tema en redes sociales. El diputado de Convergencia José Luis Aguilera escuchó a la asociación y se comprometió a rechazar la propuesta de reforma del diputado panista Salvador Martínez. De esta manera, AQUESEX logró que subiera a la tribuna un tema impulsado desde la sociedad civil. El día de la votación, lograron movilizar a un grupo numeroso que se manifestó a las afueras del Congreso. Una legislatura en su mayoría priista dialogó con AQUESEX, y en el mes de diciembre de 2011 rechazó la reforma propuesta por la bancada panista. En esta ocasión se contó igualmente con organizaciones



nacionales como Ddeser, Católicas por el Derecho a Decidir y el Comité contra la Discriminación, entre otras. Al final, resultó exitoso que AQUESEX no enmarcara esta lucha desde la diversidad sexual, sino como parte del reconocimiento de todos los tipos de familia.

## Reflexiones finales

De acuerdo con Guillermo Hernández, representante del capítulo Querétaro de Católicas por el Derecho a Decidir, la discriminación hacia la comunidad LGBTTTI persiste pues aún no se cuenta con leyes de protección ni se han diseñado políticas públicas para atender a este sector de la población en la entidad.<sup>24</sup> Por su parte, Fernanda López, activista de AQUESEX, ha señalado que “las muestras y los casos de homofobia en Querétaro aún ocurren pese a que en ocasiones se les quiere invisibilizar”.<sup>25</sup> En efecto, AQUESEX participa para hacer visible un problema complejo en un escenario hostil. Esta realidad resulta particularmente útil para mostrar su incidencia, así como los principales obstáculos que ha enfrentado.

Detrás de cada propuesta de la sociedad civil para incidir en política pública, existe un diagnóstico —consciente o inconsciente— de un problema público a partir del cual se formulan las estrategias que eligen para incidir y las alternativas de solución que proponen. AQUESEX ha decidido actuar en muchos frentes que, aunque tienen en común la perspectiva de derechos para atender problemáticas de sectores de la población en situación de vulnerabilidad, suponen diferentes retos y niveles de acción. Así, mientras que en la lucha por el derecho a decidir o por los derechos de los diferentes tipos de familias se ha logrado avanzar hasta estrategias más planeadas de cabildeo, en lo que concierne a la promoción de una cultura de respeto a la diversidad sexual la asociación enfrenta un escenario donde las estrategias son en mayor número defensivas, mucho menos estructuradas y aún se orientan predominantemente a la denuncia y a la apertura de espacios para el debate y la manifestación pública.

---

24 Aurora Vizcaíno, “Comunidad LGBT, desprotegida en Querétaro”, entrevista a Guillermo Hernández. 12 de mayo de 2014 en Tribuna de Querétaro. Disponible en: <http://www.tribunadequeretaro.com/index.php/informacion/3895-comunidad-lgbt-desprotegida-en-queretaro>.

25 [http://www.tribunadequeretaro.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2694:asumir-sexualidad-en-queretaro-una-carga-que-mata&catid=35:informacion&Itemid=54](http://www.tribunadequeretaro.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2694:asumir-sexualidad-en-queretaro-una-carga-que-mata&catid=35:informacion&Itemid=54).

De esta manera, es posible observar un abanico de estrategias de incidencia que se desarrolla desde una perspectiva lo suficientemente abierta como es: “contribuir a la educación integral de la sexualidad mediante la promoción, defensa y gestión de los derechos sexuales”, que puede sostener diferentes objetivos no siempre claramente formulados. Con una estructura mínima pero que ha mostrado ser suficientemente flexible y profesional para conseguir financiamiento, AQUESEX ha desarrollado estrategias en muchos niveles para responder a los retos que enfrenta:

1. Ha impulsado la constitución de redes a nivel de las organizaciones en Querétaro para superar la fragmentación y avanzar hacia la resolución de problemas de acción colectiva, mediante la creación de relaciones de confianza y colaboración que permitan en el futuro tejer estrategias concertadas.
2. Ha desarrollado estrategias de comunicación social efectiva para enfrentar la cerrazón del sistema político, a través de la creación de un clima de opinión más informado.
3. Ha aprovechado las oportunidades que se han abierto en el sistema de poder local, sobre todo a través del trabajo legislativo y con actores políticos con los que ha logrado avanzar hacia una relación de complementariedad, a partir de un trabajo de cabildeo y de acción desde lo legal y jurídico que le ha permitido convencerlos y compartir algunas metas.
4. Ha establecido vínculos estratégicos con organizaciones nacionales de segundo y tercer nivel, que le han permitido subsanar sus debilidades organizativas y acrecentar sus recursos para la acción.

Sin duda, éstas han sido estrategias adecuadas para avanzar en términos de profesionalización, de cohesión y de recursos que han mostrado su éxito. Además, AQUESEX ha logrado suficiente flexibilidad para implementar estrategias diferenciadas: ahí donde las condiciones permiten una incidencia mínima apenas para ir generando espacios para la deliberación pública, y también en donde se abrieron oportunidades para incidir en la formulación del problema público —como claramente lo ejemplifica el caso de la lucha contra la iniciativa panista para definir desde la ley un solo tipo de familia—. Sin embargo, esta última acción es muestra también de que AQUESEX se mueve mejor en el terreno de la resistencia, que en el de la incidencia proactiva. Esto no debe sorprender, pues el contexto ha obligado a la asociación a desarrollar mucho más esa peculiaridad. La asociación se ha distinguido por mantener una postura autónoma respecto de los actores gubernamentales, de denuncia y esencialmente defensiva. Sus estrategias han sido en buena

medida de confrontación a través de manifestaciones, el llamado a la deliberación y otros medios orientados a atraer la atención sobre los impactos negativos de la inacción del gobierno.

El reto hacia adelante consiste en ir generando capacidades para poder aprovechar en el mediano plazo también los espacios de participación institucionales. La asociación no sólo requiere ganar legitimidad en la sociedad, sino también frente a los actores estatales —es decir, frente a los representantes sociales y a los actores gubernamentales—. En un entorno como el queretano donde las organizaciones sociales son funcionales o acaban siendo cooptadas, es comprensible el celo por la autonomía. El reto consiste en mantener la independencia para generar al mismo tiempo capacidades de interlocución y negociación. Desde la confrontación permanente esto será difícil de alcanzar y resultará también muy complejo poder aprovechar las oportunidades que se vayan presentando desde “adentro”, es decir, desde los actores gubernamentales y desde los espacios institucionales.

Probablemente, los retos que suponen las administraciones panistas no permitan avanzar en este sentido y la asociación deba fortalecer sus estrategias de resistencia y defensa en los años más inmediatos, pero una perspectiva más estratégica a mediano plazo sí debiera ir considerando las limitaciones que aún enfrenta para constituirse en un interlocutor con capacidad de incidir en la agenda gubernamental.

## Referencias

- Aguilar, Luis F. (1992). “Estudio introductorio”. En Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-76.
- Aguilar, Luis F. (1993). “Estudio introductorio”. En Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 13-74.
- Najam, Adil (1999). “Citizen Organizations as Policy Entrepreneurs”. En D. Lewis (ed.) *International Perspectives on Voluntary Action. Reshaping the Third Sector*. Londres: Earthscan, pp. 11-12.
- Díaz Aldret, Ana (2011). *La paz y sus sombras. Cultura política en el estado de Querétaro*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Flores, Julia Isabel (coord.) (2007). *Diversidad sexual y los retos de la igualdad y la inclusión*. México: CONAPRED.
- Lara, Juan José, Luis Alberto Álvarez y Roxana Leal (2013). “Las organizaciones civiles en Querétaro”. En *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, núm.

10. Disponible en: <http://ride.org.mx/1-11/index.php/RIDESECUNDARIO/article/view-File/477/468>.
- Leiras, Marcelo (2007). “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional”. En Carlos Acuña y Ariana Vacchieri (comps.), *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 17-66.
- Lukes, Stephen (1980). *Poder. Un enfoque radical*. México: Siglo XXI.
- Méndez, José Luis (2015). *Análisis de políticas públicas: teoría y casos*. México: El Colegio de México.
- Sommano, Fernanda (2011). *Sociedad civil organizada y democracia en México*. México: El Colegio de México.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Vázquez, Karla (2013). “La relación entre el gobierno de alternancia y la sociedad civil: el caso de las organizaciones de asistencia privada en Querétaro de 1997 a 2009”. Tesis de maestría en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Querétaro.
- Villar, Rodrigo (2003). “Introducción. De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas”. En González Bombal, Inés y Rodrigo Villar (comps.), *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 13-30.

## Anexo

Los siguientes son los proyectos que ha realizado la Asociación Queretana de Educación para las Sexualidades Humanas, Asociación Civil (AQUESEX, AC) a través de los años:

- Levi Strauss Foundation 1998: “Educación para la sexualidad, la salud sexual y reproductiva de la población adolescente en nivel medio, medio superior y superior”. Talleres sobre sexualidad humana en la Universidad Autónoma de Querétaro y en las Preparatorias de la propia Universidad.
- Instituto Mexicano de la Juventud 2000: “Campaña para las sexualidades humanas: Su información y prevención”. Campaña de sensibilización en la Universidad Autónoma de Querétaro para la Promoción del uso del condón masculino.
- Positive Action de Glaxo, Alliance International a través de Colectivo Sol 2005: “VIH/sida: Acciones y reflexiones”. Capacitación y sensibilización a las y los trabajadores de los medios. Implementación de la red electrónica SEXUANET.

- Positive Action de Glaxo, Alliance International a través de Colectivo Sol 2006: “VIH/sida: Acciones y reflexiones en medios de comunicación”. Capacitación y sensibilización a los y las trabajadoras de los medios masivos de comunicación.
- Positive Action de Glaxo, Alliance International a través de Colectivo Sol 2007: “Comunicación para el Cambio; Nuestras voces en los medios”. Creación del video documental Voces contra la discriminación.
- ASTRAEA Foundation 2007: “No discriminación, respeto a la diversidad y ejercicio de la tolerancia”. Talleres para la promoción, difusión y defensa del derecho a la no discriminación al colectivo LGBTI.
- ASTRAEA Foundation 2008: “Alternativas para el combate de la discriminación”. Coadyuvar a disminuir el estigma y la discriminación hacia la población LGBTI en seis ciudades de la República Mexicana.
- Fundación Pfizer 2008: “Acciones con enfoque de género para prevención de VIH en mujeres en situación de pobreza”. Trabajo de prevención de VIH con mujeres de colonias urbanas marginadas.
- Positive Action de Glaxo, Alliance International a través de Colectivo Sol 2008: “Los medios de comunicación: Herramientas para la reducción del Estigma y la Discriminación”. Consolidación de la Red electrónica informativa SEXUANET.
- Semillas 2008: “Las mujeres queretanas como agentes de cambio en la educación de los derechos humanos”. Capacitación a mujeres de comunidades rurales en la defensa de sus derechos.
- CENSIDA 2008: “Vida y sexualidad sin riesgos: Programa de educación y concientización para niños, niñas y adolescentes en situación de calle en la ciudad de Querétaro”. Proyecto conjunto con el Centro de Día TEPE para disminuir la vulnerabilidad a la infección de VIH de población de menores en situación de calle.
- CENSIDA 2009: “TRANSformando Vihdas”. Prevención en trabajadoras sexuales transgénero, travestis y transexuales.
- Semillas 2009: “Programa de Capacitación en el Desarrollo de Recursos”. Capacitación y fortalecimiento institucional y creación de un programa de servicios.
- CENSIDA 2010: “Una epidemia que crece tras las sombras”. Información, educación y comunicación – IEC, para hombres trabajadores sexuales y sus clientes.
- CENSIDA 2010: “Navegando seguro”. Prevención de VIH con población de hombres que tienen sexo con hombres y personas que se comunican a través del internet “chateros”.
- CENSIDA 2010: “Espacios positivos: empoderamiento para la prevención de VIH e ITS en mujeres en situación de calle”.
- PFIZER: Alternativa en el estado en la cual se brinda información laica, integral, objetiva y científica sobre temas relacionados con las sexualidades humanas, así como asesoría libre de prejuicios y discriminación.

PFIZER 2008: “Acciones con enfoque de género para la prevención de VIH en mujeres en situación de pobreza”.

PFIZER 2010: “Salud sexual y reproductiva para todas. Acciones incluyentes para mujeres en situación de calle”.

Fondo Mundial 2012: “Chicas Trans HSH y Hombres Gay”. Talleres, repartición de insumos de prevención como condones y lubricantes.

CENSIDA 2013: “Transitando por la Vida: Apoyo a chicas Trans, mediante información de salud sexual y con la continuación del proyecto de fondo mundial con condones, lubricantes y aplicación de pruebas rápidas de VIH”.

CENSIDA 2014: “Campaña Estatal de Aplicación de Pruebas Rápidas de Detección de VIH: Desdudate, la prueba es la respuesta”.

CENSIDA 2014: “Juntos nos Cuidamos: proyecto de información y prevención en varones jóvenes HSH”.<sup>26</sup>

Respecto a otros financiamientos, AQUESEX ha recibido fondos para realizar proyectos de Positive Action y Alliance International HIV/AIDS, a través del Colectivo Sol —y en el mismo caso con la Sociedad Mexicana Pro Derecho de la Mujer—. Así también, la Red de Democracia y Sexualidad (Demysex) fue seleccionada para implementar el proyecto “Fortalecimiento de las estrategias nacionales de prevención y reducción de daños dirigidas a HSH, HSH-TS y UDI de ambos sexos”, con financiamiento del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, y eligió a AQUESEX para implantar las estrategias del proyecto en Querétaro, en el año 2012. El financiamiento que ha recibido de fundaciones internacionales y organizaciones nacionales oscila entre los 50 000 pesos y un millón de pesos.

---

26 <http://www.semillas.org.mx/semillero/enero10/principal.html>; [http://web.inmujeres.gob.mx/transparencia/archivos/rendicion\\_de\\_cuentas/gestiones\\_anteriores/libro-blanco-proequidad.pdf](http://web.inmujeres.gob.mx/transparencia/archivos/rendicion_de_cuentas/gestiones_anteriores/libro-blanco-proequidad.pdf); [http://www.notiese.org/notiese.php?ctn\\_id=4567](http://www.notiese.org/notiese.php?ctn_id=4567); [http://www.aids-sida.org/archivos/directorio\\_nacional/asociacionqueretana.html](http://www.aids-sida.org/archivos/directorio_nacional/asociacionqueretana.html).

# Semblanza de los autores y autoras

**Rodolfo Canto Sáenz** es doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán. Cuenta con publicaciones indexadas sobre temas de políticas públicas, democracia y desarrollo local. Ha sido integrante de consejos consultivos de varias dependencias públicas y organizaciones de la sociedad civil y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

**Teresa Munguía Gil** es maestra en Estudios Regionales en Medio Ambiente y Desarrollo. Es profesora de la Licenciatura en Comunicación Social en la Facultad de Ciencias Antropológicas de la Universidad Autónoma de Yucatán, consultora en organismos nacionales e internacionales, e integrante de la Red de Género y Medio Ambiente, el Colectivo SINERGIA y la Red temática Género Sociedad y Ambiente. Por su labor en la prevención de riesgos de desastres con enfoque de género, en 2011 recibió el Premio Nacional de Protección Civil.

**Margarita Zarco Salgado** es licenciada en Pedagogía y maestra en Educación. Ha participado en procesos de coordinación de proyectos sociales y de formación con sectores comunitarios, sobre todo de pueblos indígenas, con organizaciones de la sociedad civil y en instancias académicas y gubernamentales. Desde 2011 está al frente de la Unidad de Proyectos Sociales de la Coordinación General de Posgrado, Investigación y Vinculación de la Universidad Autónoma de Yucatán, desempeñando tareas de formación a profesores, profesoras y estudiantes para el trabajo en comunidades y de vinculación universitaria con organizaciones de la sociedad civil y gobiernos municipales y estatal.

**Carlos Peralta Varela** es doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social. Es profesor e investigador del Departamento de Estudios Socio Políticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de

Occidente (ITESO). Entre sus líneas de investigación se encuentran: derechos humanos, democracia participativa, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales. Un libro de reciente publicación es: *Conflictividad y empoderamiento en agrupaciones sociales contemporáneas*.

**Isabel Blanco Velasco** es doctora en Ciencias Sociales y Sociología por la Universidad de París I. Es profesora e investigadora del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Sus líneas de investigación son: participación ciudadana y política social con enfoque de derechos, acciones colectivas y organizaciones de la sociedad civil. Cuenta con publicaciones indexadas sobre sociedad civil y movimientos sociales.

**Socorro Arzaluz Solano** es doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Es investigadora en El Colegio de la Frontera Norte, en la Dirección Regional Noreste en Monterrey. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores en el nivel 2. Sus temas de investigación son: gobiernos locales, participación ciudadana y política social. Ganó el premio a la mejor investigación teórica en el año 2001 por el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

**Gabriela Zamora Carmona** es postdoctorada en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), doctora en Filosofía por la Universidad Autónoma de Nuevo León y especialista en Migración Internacional por El Colegio de la Frontera Norte. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es directora del Área Académica y de Investigación de Casa Monarca. Ayuda Humanitaria al Migrante, y participa en distintos proyectos de la Dirección Regional Noreste de El Colegio de la Frontera Norte. Sus líneas de investigación son: migración infantil, organizaciones de la sociedad civil y apoyo a migrantes.

**Perla Orquídea Fragosó Lugo** es doctora en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Ciudad de México. Actualmente es investigadora de Cátedras CONACyT comisionada al Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (CESMECA-UNICACH), con el proyecto colectivo "Prevención de la violencia de género, violencia feminicida y feminicidio en dos regiones de Chiapas. Propuesta para su abordaje desde el cuerpo, la sexualidad y



los procesos migratorios”. Sus líneas de investigación son: antropología de las violencias, violencias de género, juventudes, estudios urbanos y antropología de las emociones. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

**Mónica Adriana Luna Blanco** es maestra en Antropología por El Colegio de San Luis y doctora en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable, con orientación en Salud, Población y Ambiente, por El Colegio de la Frontera Sur. Es investigadora Cátedras Conacyt comisionada al Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (CESMECA-UNICACH), en donde desarrolla el proyecto colectivo de investigación: “Prevención de la violencia de género, violencia feminicida y feminicidio en dos regiones de Chiapas. Propuesta para su abordaje desde el cuerpo, la sexualidad y los procesos migratorios”. Se ha especializado en temas de género y cuerpo desde los ejes de la antropología médica y la antropología de las violencias. Sus líneas de investigación y consultoría son: procesos de salud/enfermedad, atención relacionada con la sexualidad, interrupción del embarazo y partería, así como violencia de género, violencia obstétrica, salud y cuerpo. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

**María Gabriela Gildo de la Cruz** es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Colima. Es profesora-investigadora Titular A de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima. Cuenta con Perfil Deseable PROMEP desde el año 2000. Su línea de investigación se inscribe en las instituciones políticas y sociales. Actualmente trabaja sobre temas como: régimen político, gobierno abierto, representación política, y sistemas electorales y de partidos.

**Julio César Mendoza Chávez** es licenciado en Administración de Empresas y doctorando en el programa del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Colima. Se ha desempeñado en el campo de la administración pública en gestión y evaluación de programas sociales de apoyo a organizaciones de la sociedad civil (OSC), y ha colaborado con varias de ellas en el diseño y ejecución de planes de intervención para la atención a grupos sociales en situación de vulnerabilidad en el estado de Jalisco.

**Edgar Martín Dueñas Cárdenas** es licenciado en Administración Pública y Ciencia Política por la Universidad de Colima. Cuenta con una especialidad en Ciencias del Ambiente, Gestión y Sustentabilidad, y actualmente es doctorante en Ciencias Sociales, y su línea de investigación es: Estudios Políticos Contemporáneos, en la misma casa de estudios.

**Rocío Bravo Salazar** es Maestra en Ciencias Políticas por la Universidad Libre de Berlín. Se desempeña como profesora-investigadora de tiempo completo y directora del Instituto de Estudios Municipales en la Universidad de la Sierra Sur. Coordina el CAEF “Ciudadanía, desarrollo y democracia”. Tiene experiencia laboral en el sector público y privado, y sus líneas de investigación son: participación política en comunidades regidas por sistemas normativos internos, desarrollo humano y sustentable en comunidades indígenas.

**Ivania de la Cruz Orozco** es doctora en Desarrollo Educativo Internacional por la Escuela de Educación (Teachers College) de la Universidad de Columbia. Es investigadora Cátedra CONACyT adscrita al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y realiza investigación sobre escuelas en comunidades rurales y sobre educación de la población indígena en México. Sus publicaciones incluyen estudios sobre la brecha educativa entre población indígena y no indígena en México y sobre los beneficios esperados de la educación media superior en comunidades rurales.

**Angélica Cazarín Martínez** es doctora en Desarrollo Regional por El Colegio de Tlaxcala. Es profesora-Investigadora en El Colegio de Tlaxcala y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son: democracia, partidos políticos, procesos electorales, alternancia y participación política. Cuenta con diversas publicaciones entre libros, capítulos de libro y artículos, y es socia activa en redes académicas como la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE) y la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP), entre otros.

**Sulima García Falconi** es socióloga, con un doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Actualmente trabaja como docente e investigadora en la Universidad Autónoma de Querétaro. Sus líneas de investigación son: políticas públicas, pobreza, migración, conciliación trabajo-familia y género.

**Ana Díaz Aldret** es profesora investigadora en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. En su obra destacan las investigaciones sobre incorporación de la participación ciudadana en políticas públicas, gobiernos locales y gobernanza metropolitana, temas sobre los que ha escrito artículos y capítulos, y ha coordinado libros. Actualmente coordina el Consorcio CONACyT de Estudios Metropolitanos (CentroMet).

**Eduardo Nava Hernández** es doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeña como profesor e investigador titular B de tiempo completo adscrito al área de Historia Económica de la Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

**Jorge Martínez Aparicio** es doctor en Ciencias Sociales por Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Es profesor-investigador titular de tiempo completo en la Facultad de Economía “Vasco de Quiroga” de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

**Miriam Fonseca López** es doctora en Sociología. Actualmente está adscrita al Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla como profesora-investigadora de tiempo completo, en donde ha desarrollado proyectos de investigación sobre temáticas como: ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y participación ciudadana en políticas públicas. Realizó una estancia posdoctoral en la Universidad de Salamanca, España, y es miembro de Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

**Manuel Canto Chac** nació en Progreso, Yucatán el 29 de noviembre de 1953. En 1994 obtuvo el grado de Doctor en Sociología por la UNAM. Es profesor investigador en el Departamento de Política y Cultura en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UNAMX). Desde 1989 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Fue Jefe del Departamento de Política y Cultura de la UAMX en el período de 1986 a 1990. De junio de 2008 a abril de 2014 fue Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación y Recomendaciones de la Política Social del DF. Ha sido Coordinador de la Comisión Ejecutiva del Movimiento Ciudadano por la Democracia del 2001 al 2006 y, Presidente de la Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil del 2002 al 2008.

Las líneas de investigación desarrolladas por este autor contemplan los siguientes temas: políticas públicas, participación ciudadana, organizaciones de la sociedad civil, desarrollo social.

*La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México: 2000-2014*, se terminó de imprimir en los talleres de Ediciones Navarra, Van Ostade No. 7, Col. Alfonso XIII, Ciudad de México, en el mes de enero de 2018, en tiro de 1,000 ejemplares.

Corrección de estilo: Roberto Rico Chong  
y María Isabel Rodríguez Ramos.

Diseño y formación: Sofía Carballo Espinosa.



En esta obra, integrada por 11 capítulos, se presentan diversos escenarios en igual número de estados de México, sobre los procesos organizativos de la sociedad civil a lo largo de más de una década, del año 2000 al año 2014. El eje analítico de los capítulos está dado por una pregunta central: cuál ha sido la capacidad de incidencia de ellas organizaciones civiles en México en este periodo sobre la solución —o su búsqueda— de diversos problemas y fenómenos sociales: la violencia contra las mujeres, la alternancia partidista, la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, la seguridad, etc.

En el libro es posible encontrar las distintas respuestas a dicha interrogante en los estados de Chiapas, Yucatán, Nuevo León, Coahuila, Oaxaca Michoacán, Querétaro, Puebla, Jalisco y Colima.

