



**BUAP**

**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**

---

**FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN**

**“Gobernanza y la visibilización del tercer sector para  
atención de los problemas públicos”**

**TESIS**

**PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN**

**PRESENTA  
ULISES CHÁVEZ PEÑALOZA  
No. CVU CONACYT 995296**

**DIRECTOR DE TESIS  
DR. HUMBERTO CANTELLANO RODRÍGUEZ  
No. CVU CONACYT 77086**

**PUEBLA, PUE**

**JUNIO, 2022**

# Índice

Introducción.....	2
Capítulo Uno. Gobernanza y Tercer Sector, su concepto a partir de las reformas del Estado. .	11
<b>1.1. Entendiendo la gobernanza.....</b>	<b>122</b>
1.1.1.    Transparencia y Rendición de Cuentas .....	188
1.1.2.    Participación ciudadana.....	288
<b>1.2. Tercer Sector, una nueva visión de ciudadanía .....</b>	<b>344</b>
<b>1.3. Definiendo los problemas públicos.....</b>	<b>377</b>
<b>Conclusiones capitulares .....</b>	<b>422</b>
Capítulo Dos. Contextualización sobre la gobernanza y los problemas públicos .....	444
<b>2.1. Surgimiento e incorporación de los esquemas de gobernanza y participación     ciudadana.....</b>	<b>455</b>
<b>2.2. Las organizaciones civiles en México .....</b>	<b>5050</b>
<b>2.3. Impactos de la pandemia en los esquemas de gobernanza.....</b>	<b>588</b>
<b>Conclusiones Capitulares .....</b>	<b>622</b>
Capítulo Tres. La normatividad en función del Tercer Sector .....	655
<b>3.1. Reconocimiento de la gobernanza en la legislación mexicana.....</b>	<b>666</b>
<b>3.2 Esquemas de certeza jurídica para el Tercer Sector .....</b>	<b>733</b>
<b>Conclusiones Capitulares .....</b>	<b>811</b>
Capitulo Cuatro. Visibilización del Tercer Sector para el Estado de Puebla .....	844
<b>4.1. Incorporación de los esquemas de gobernanza .....</b>	<b>855</b>
<b>4.2. Resultados del Tercer Sector en los problemas públicos .....</b>	<b>91</b>
<b>Conclusiones Capitulares .....</b>	<b>955</b>
Conclusiones.....	988
Referencias bibliográficas .....	1066

## Introducción

La gobernanza ha surgido en los últimos años como una herramienta al servicio de la ciudadanía en colaboración con el gobierno y sirve para tomar decisiones en función de incorporar las necesidades de la población de acuerdo con su contexto y entorno. En su conjunto, a raíz del agotamiento del modelo económico capitalista actual, agotamiento acelerado por la pandemia ya que intensificó el desempleo, la pobreza, la exclusión social, la destrucción del medio ambiente, etc.; se visibilizó con mayor intensidad la importancia del Tercer Sector como respuesta a los problemas que no son solventados por las insuficientes políticas públicas dando paso al criterio de “dejar hacer”.

Actualmente el papel del Estado ha separado el rol de cada uno de los actores dentro de la sociedad distanciando a los poderes públicos de esta; y es ahí, en donde el Tercer Sector debe imprimir su esencia para conjugar su intervención con las instituciones públicas en la creación de nuevas políticas públicas que permitan un diálogo social en función de las necesidades de la ciudadanía y no de las ocurrencias de la burocracia.

En la última década los procesos de participación ciudadana han cobrado relevancia dentro de la Administración Pública y en sus organismos de gestión gubernamental, por ello se han dado distintos estudios y análisis sobre la importancia de vinculación entre participación ciudadana y gestión pública fortaleciendo y asumiendo conceptos y metodologías como la Gobernanza. Estos estudios muestran el rol de las asociaciones civiles para impulsar la participación ciudadana en las distintas etapas de las políticas públicas (Font et al, 2012) (Gomá y Font, 2001: 70) y, en particular, reflejan el destacado papel del tercer sector o el “espacio público no estatal” (Bresser y Cunill, 1998) en la generación de soluciones para los problemas públicos.

El Tercer Sector combina dos formas de organización con la finalidad de solventar su actividad en el modelo actual pero con una lógica social; es decir, desarrollan su actividad entre la economía pública y la economía capitalista tradicional lo que permite combinar múltiples recursos mercantiles y no mercantiles para mezclar la lógica del mercado junto con valores como la solidaridad y la redistribución, adaptando formas propias de gestión para dar pie a

soluciones en colectivos de personas excluidas o cubrir demandas que de otra manera no sería posible cubrir.

Así, este nuevo enfoque, desde la gobernanza y la participación ciudadana, de planear y ejecutar las políticas públicas con nuevos actores que intervengan tanto en su diseño, elaboración y aplicación; permite superar el estrecho diálogo que ha impedido cerrar la brecha entre lo público y lo privado para desarrollar la Responsabilidad Social, Ética y Profesional sobre lo que significa ser y hacer ciudadanía.

En este documento voy a describir de una manera detallada la explicación basada en definiciones de diferentes actores sobre lo que se entiende como Gobernanza, Tercer Sector, Organizaciones del Tercer Sector, Ciudadanía, Problema Público y diferentes estudios referentes a la importancia que estos autores brindan a la necesidad del involucramiento de estos conceptos de manera material en la vida pública de los gobiernos para poder satisfacer con mayor éxito las necesidades de los ciudadanos.

No podemos evitar tomar en cuenta la afectación social que trajo la pandemia y el retroceso que implicó para los diferentes ejercicios de gobernanza que se venían desarrollando en el país, pero, además la importancia derivada de este problema de salud para que muchas organizaciones del tercer sector pudieran ejercer sus atributos con la enérgica necesidad de marcar un referente importante en la solución gradual de la situación.

De igual manera hago un compendio dentro de la investigación, de todas las leyes normas, instituciones públicas y organismos descentralizados que el propio estado mexicano ha venido vinculando con procesos de gobernanza y fomento de la participación ciudadana, señalando de manera puntual la importancia y al mismo limitación que el estado le da a esta actividad con la promoción solo de la participación política en procesos electorales y no tanto en la solución de la problemática social que afecta a la ciudadanía.

En un último capítulo y tomando como ejemplo el estado de Puebla, señalo de manera puntual los diferentes intentos que en la última década los diferentes poderes han pretendido implementar en leyes, consejos, comités, etcétera, para que se dé el fomento y exista una mayor

participación ciudadana en la solución de problemas públicos, adelantando que los resultados de todos estos ensayos no son suficientes para detonar una verdadera y fuerte sociedad civil organizada que participe de manera efectiva en estos procesos, dando como resultado el poco avance en infraestructura, seguridad, educación y salud; problemas esenciales en la vida cotidiana de los ciudadanos.

## **Planteamiento teórico-metodológico de la investigación**

### **Presentación del problema**

Aproximadamente hace cincuenta años, el debate en el mundo se refería a la creación de diseños institucionales más participativos, retomando por completo la teoría democrática<sup>1</sup>, los gobiernos locales en todo el mundo, pero particularmente en los países occidentales, han incorporado de manera efectiva, poco efectiva o definitivamente cero efectiva la participación ciudadana, escudándose en la apatía política.

En este contexto, los procesos participativos tienen un notable distanciamiento entre gobierno y ciudadano; sin embargo, es hasta apenas hace media década cuando la interrogante en los estudios de las teorías democráticas empieza a preguntarse si los ciudadanos desean participar más y de qué manera. Es notable en todo el mundo que cada vez se amplía la brecha de los ciudadanos hacia el gobierno, la política, el escepticismo creado en torno a las instituciones o representantes políticos ha incrementado por la falta de solución a los problemas de la sociedad, lo que se refleja de manera generalizada en un descontento por parte de la sociedad levantando la mano para participar, sin embargo, estudios demuestran que no todos quieren participar, pero además en cuanto concepto se refiere no todos entienden a la participación de la misma manera.

Impulsar la participación ciudadana está relacionada directamente con la institucionalización de la democracia desde su concepción pura de la lucha del poder; sin embargo, enfoques contrarios especifican que la propia participación ciudadanía sirve de ancla para la corrupción y burocratización del poder, a través de la compra de votos o el voto cautivo.

---

<sup>1</sup> Autores como Pateman, 1970; Mansbridge, 1983; Barber, 2003.

Aunado a ello, existen otros factores que impactan negativamente en los procesos de participación que impiden realizar reformas institucionales más popularizadas o abiertas a la ciudadanía como son la polarización, el exceso de legislación, el desinterés social, la desinformación política; y la desconfianza en la política horizontal para la toma de decisiones.

En seguimiento, la ideología conservadora dictamina que la participación ciudadana va en función del nivel educativo, por tanto, la participación debe ser fomentada para una élite derivado de la percepción de incompetencia política de la ciudadanía. Y, por otro lado, existe la ciudadanía, principalmente de clase media y alta, que no ejercen el derecho de participación derivado de la desconfianza en la institución pública, la toma de decisiones horizontal y la conformación de grupos sociales en el orden político.

Con estas especificaciones, en el mejor de los casos la participación se entiende como un complemento, cuando no se rechaza en términos pragmáticos a través de la dicotomía de representantes y representados.

Se debe de retomar que uno de los actores transcendentales son, los partidos políticos, tanto en el marco nacional como local, mismos que deberían impulsar mecanismo modernos o innovadores de participación ciudadana; muchos críticos o periodistas definen a estas prácticas, como una nueva ‘moda participativa’, cooptada por un grupo de familias que han permanecido en el poder, donde la participación solo ha sido un espectáculo superficial, que no abona a la democracia: una manera de confundir al colectivo social con satisfacción personal a través de participación para opinar en proyectos que no influyen en su contexto, a cambio de que los aspectos vitales y primordiales de su verdadero beneficio como el empleo, educación, salud, seguridad, etc. sean eliminados o disminuidos, dejándolos en el abandono de la responsabilidad pública del estado. Este tipo de escenarios priva los mecanismos de rendición de cuentas, adoptando un espíritu perfectamente planeado de control social (Polletta, 2014).

Es por ello por lo que, a partir de un enfoque general de políticas públicas, el modelo de gobernanza surge como una respuesta ante la ineficacia mostrada por el Estado burocrático que creció de manera exacerbada y le resultaba difícil llevar a cabo todas sus tareas (Castillo, Bautista y Meyer, 2018).

Dicho antecedente redimensiona la iniciativa de hacer partícipe a la sociedad civil y el Tercer Sector en la toma de decisiones y se genera una discusión sobre políticas públicas, gerencia pública y nueva gestión pública, dirigida hacia la concepción de un nuevo modelo gubernamental incluyente que permita a todos los actores hacer eficiente la toma de decisiones. Por tanto, la problematización se centra en la no correspondencia del gobierno para atender los problemas públicos que enuncia la sociedad, así como en la falta de priorización de canales de participación incluyentes.

### **Justificación del problema**

En México se han democratizado los procesos electorales pero también institucionales, dado que se han incorporado procesos participativos en distintos ámbitos de la vida pública como es el caso de la planeación democrática, la evaluación o el seguimiento de acciones gubernamentales a través de Comités y/o Consejos Ciudadanos donde asociaciones civiles participan activamente, sin embargo, en términos individuales participan grupos específicos de la población como jóvenes, personas con ingresos medios-bajos o residentes en ciudades intermedias.

Bengtsson y Matilla (2009) ejemplifican el caso de Finlandia dado que existen características sociodemográficas y políticas que influyen en los procesos participativos como es la ideología, el género, la edad o la satisfacción, mientras que Webb (2013) analiza el caso del Reino Unido y especifica que existen otras características sobre los sistemas políticos que intervienen en el interés ciudadano para participar como es la eficacia de la política externa y las relaciones cercanas a la política, lo que conlleva la existencia de grupos más participativos.

Basándose en datos de encuesta y grupos de discusión, los autores llegaban a la conclusión de que los estadounidenses no deseaban, en términos generales, procesos políticos más participativos, sino que preferían procesos dominados por expertos que gestionaran los asuntos públicos en beneficio del interés común.

Es por ello por lo que derivado del papel que juega el Tercer Sector en la sociedad y de los avances que éste ha tenido a lo largo de dos décadas, en esta investigación se pretende

visibilizar que el tercer sector ha atendido los problemas públicos que aquejan a la ciudadanía, incrementado de manera significativa la participación de éstos en colaboración con el resto de los actores sociales. Es decir, mediante la conformación de canales de participación incluyentes, es posible cumplir y atender aquellos problemas públicos no priorizados, así como incrementar la calidad de vida y bienestar social en la comunidad.

Cabe mencionar que retomar la función de la sociedad civil implica una colaboración y corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad Civil en favor de la generación de valor público y por ende del bienestar de la comunidad. Por ello, las denominadas Organizaciones del Tercer Sector (OTS) que forman parte de las propias asociaciones civiles, son conceptualizados como agentes de transformación social en la escala donde impacten su entorno ya que además de gestionar recursos económicos, generan otro tipo de recursos importantes, redes sociales, influencia, prestigio e información; elementos vitales que permiten la ejecución de soluciones a problemas sociales. Al respecto, Putman (2012) menciona que el valor añadido de las OTS es el capital social favoreciendo el desarrollo social debido a su capacidad de producir capital humano y valor público al hacer un cambio positivo en las relaciones de individuos, grupos e instituciones en una sociedad.

Sin embargo, la reciente inserción de las OTS en el escenario social demandante y complejo, ha ocasionado que, al interior, aún existan carencias importantes en su profesionalización y desarrollo; y al exterior, crezca la exigencia de resultados e impactos directos en el desarrollo social. De acuerdo con la tesis denominada “Estudios sobre participación, características para crear un verdadero Tercer Sector” (Anónima, 2019) menciona que:

En México se cuenta con una organización por cada 20,000 habitantes (ITAM, 20017). Por otra parte, en innumerables ocasiones, se ha demostrado que los mexicanos son solidarios. Ante la ocurrencia de un desastre, un huracán, un terremoto, responden con generosidad. Sin embargo, en términos del apoyo y participación en las organizaciones de la sociedad civil, México ocupa el último lugar entre 36 países, desarrollados y no desarrollados de América Latina, Europa y África.

La primera Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), revela que los mexicanos no confían en el sector no lucrativo: El 74% de los mexicanos tienen poca o ninguna confianza en el sector. El 79% prefiere dar su apoyo directo a una persona necesitada más que a una institución (Layton, 2005).

En consecuencia, los resultados de la segunda Encuesta Nacional sobre la filantropía y la sociedad civil efectuada en 2018 concluyen: La generosidad mexicana se efectúa por vías informales; los mexicanos no se sienten vinculados a las organizaciones sociales y los mexicanos no participan directamente en proyectos de asistencia social (Layton, 2008). Analizando datos, respecto a la participación ciudadana, se encontró que hace 10 años, de acuerdo con el censo del (INEGI, 2015) existían un número de organizaciones en el país superior al del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil de 12 mil OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil), resultado de la falta de interés por registrarse y cubrir la serie de requisitos que implican recursos y estructuras formales de organización. (INEGI, 2015).

En este contexto y con los datos que avalan las condiciones de gobernanza, participación y el tercer sector, es donde radica la importancia de esta investigación ya que se pretende visibilizar la incidencia del tercer sector en los problemas públicos.

### **Objetivo General**

Visibilizar la poca incidencia que ha tenido el tercer sector en los problemas públicos, analizando el papel de la participación ciudadana en el marco de la gobernanza, caso Estado de Puebla.

### **Objetivos Particulares**

1. Plantear el marco teórico de la gobernanza a partir de las reformas del Estado.
  - 1.1. Gobernanza
  - 1.2. Tercer Sector
  - 1.3. Problemas públicos

2. Contextualizar los tipos de gobernanza, participación ciudadana, organizaciones sociales y civiles y problemas públicos actuales.
3. Indagar en el marco normativo que respalda la creación y preservación del tercer sector.
4. Analizar cómo se ha visibilizado el tercer sector en el Estado de Puebla y si se ha posicionado.

## **Preguntas Conductoras**

### **Pregunta general**

- ¿Cómo se ha visibilizado el tercer sector en el marco de la gobernanza?

### **Preguntas específicas**

1. ¿Qué es participación ciudadana, gobernanza y problemas públicos?
  - a. ¿Qué organizaciones componen el tercer sector?
2. ¿Cómo se divide el tercer sector?
3. ¿Cuál es el marco normativo existente para el tercer sector?
4. ¿Cómo se visibiliza el tercer sector? (datos)

## **Hipótesis**

El sector público está integrado por las instituciones que dependen del Estado y dan servicio a la ciudadanía, el sector privado tiene su objetivo en la atención de empresas y los beneficios económicos, por lo que es importante visibilizar que el tercer sector provoca la participación ciudadana en el marco de la gobernanza para atender los problemas que el sector público y privado no prioriza.

## **Delimitación espacial**

Estado de Puebla, ya que es la sexta entidad con mayor número de Organizaciones de la Sociedad Civil para el 2021, según el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI).

## **Delimitación temporal**

La delimitación temporal será del 2011-2020, para hacer un análisis y contextualización de las OSC, en cuanto a su creación y los objetivos que tienen.

## **Etapas de la investigación**

1. Revisión de bibliografía especializada.
2. Búsqueda de empresas de conforman el tercer sector
3. Análisis del marco teórico de la gobernanza
4. Identificación de problemas públicos

Para el estudio de caso, como su nombre lo indica, se utiliza una metodología propuesta por John Gerring (2009) y Martínez Cristina (2006) teniendo como herramientas de análisis información documental que integran los resultados del Tercer Sector para el Estado de Puebla, teniendo la visión de la incorporación normativa y los impactos de la pandemia.

## **Capítulo Uno. Gobernanza y Tercer Sector, su concepto a partir de las reformas del Estado.**

A lo largo de los años se ha buscado definir el concepto de “gobernanza” derivado de que es fundamental para la transformación de la vida pública y el ejercicio del Estado, en este sentido muy difícilmente podremos encontrar una definición homogénea debido a que la convivencia entre sociedad y Estado suele ser compleja dada la mala comunicación como medio de negociación de ambas partes para llegar a un acuerdo.

El enfoque de la gobernanza implica el paso de la democracia como doctrina y forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa, es decir, el gobierno funciona como el capitán o timón de la sociedad que cuenta con los elementos, la experiencia y la capacidad suficiente para enfrentar los cambios que representa la globalización y la atención de las necesidades de la sociedad que participa en el proceso de decisión también.

Las tendencias que enmarca el autor de la administración pública contemporáneo entrelazan las inconformidades del pasado y las preocupaciones del futuro, que llevan al concepto de gobernanza presentado anteriormente. Para el primer caso se habla del estado de derecho y la necesidad de legitimar las acciones del Estado, como principios básicos para la coordinación social; para el segundo caso, la tendencia implica las medidas de ajuste y equilibrio hacendario como principal necesidad de asegurar la capacidad de respuesta de las democracias.

Para que una gobernanza sea efectiva requiere de ciertos componentes como es la transparencia y rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración entre actores; así estos factores en conjunto conforman un Tercer Sector que más allá de ser las organizaciones civiles es un sector de la sociedad organizado con estándares de participación altos sobre el impacto que generan en su entorno coadyuvando a las tareas del Estado en la provisión de servicios públicos y atención de necesidades básicas.

Merino (1995) explica que la participación puede distinguirse desde diferentes puntos de vista ya que significa tomar parte de algo, compartir o dialogar; por tanto, estos significados se consolidan en un acto social ya que “nadie puede participar para sí mismo”. A través de este

concepto es como se consolida el término colectivo, asociación u organización, dado que la participación no sólo requiere de más de una persona sino también establecer reglas del juego para que se lleve a cabo, por ello, se institucionalizan mecanismos, procesos y organismos a través de la normatividad aplicable para dar espacios entre gobierno y sociedad. Sin embargo, también encuentra una dificultad esta participación porque está condicionada a dichas reglas establecidas por el Gobierno, lo que puede constituir a la participación ciudadana como una plataforma de fácil uso para construir consensos y legitimar desigualdades (Cunill, 1991).

El presente capítulo se estructura en la conceptualización de los enfoques de gobernanza, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana desde una perspectiva de la reforma del Estado y la Administración Pública. Después se sientan las bases teóricas sobre el Tercer Sector, su surgimiento y conformación para el caso mexicano, concluyendo con la definición de un problema público como finalidad de solución para el sector planteado.

### **1.1. Entendiendo la gobernanza**

El concepto de gobernanza es un concepto complejo que ha implicado conceptualizaciones desde distintas perspectivas por su propia dinámica con la ciudadanía, el sector público y los demás actores que intervienen en el mismo.

Gómez y Romero Tarín (2016) la gobernanza es la relación entre el estado, el mercado y la ciudadanía que se establece a través de un eficaz y eficiente método de orientación e intervención del estado en el tema de gobernar; es decir, el Estado es el regulador y vigilante de las reglas de operación que se establecen para que una sociedad se desarrolle, sin embargo, requiere de la intervención y participación de los demás actores.

El concepto ha cobrado varias definiciones, en el ámbito académico de acuerdo con Serna (2010) afirma que

[...] en su connotación actual es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo de diversos organismos y agencias internacionales. Al lado de otros conceptos como “governabilidad” y “nueva gestión pública”, es manifestación de una serie de cambios que han ocurrido tanto a nivel de concepción teórica como de realidad empírica acerca

de lo que el Estado es, y de lo que debiera ser. (p. 21)

Por otro lado, es importante mencionar que la gobernabilidad va de la mano con la gobernanza que “consiste en preguntarse sobre las capacidades de gobernar del gobierno, considerando a la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado y administrado” (Aguilar como se cita en Serna, 2010, p. 24)

Peters (2012) especifica que el concepto de gobernanza proviene de la acción de guiar o dirigir una embarcación; por ello todas las sociedades sufren de problemas de acción colectiva; derivado de que la toma de decisiones sobre la guía tienda a ser un conflicto de poder y no de ejecución. Por ejemplo, dado que todas las sociedades tienen problemas públicos como la seguridad, los escasos recursos o la satisfacción de necesidades básicas; el gobierno actúa como el actor principal para resolver dichos problemas; entendiendo que su función será preservar lo que la colectividad dictamina. Así, se puede entender gobernanza como “la capacidad que tiene el Estado para dirigir y controlar a la sociedad y al mercado” (Peters, 2012: 19).

Otra perspectiva teórica es la de Fukuyama (2013) que especifica que la gobernanza es “la habilidad que tiene el Estado para ejercer la autoridad y proveer bienes públicos” (pp. 3); por ello, se debe de medir la propia capacidad del gobierno para resolver problemas, satisfacer necesidades, y también hacia el interior de la Administración a través de los procedimientos, la burocracia y los trámites y servicios que oferta en función de las necesidades de su ciudadanía. Adicionalmente señala que, si bien la tendencia internacional es crear indicadores a nivel nacional, la gobernanza varía según la región, nivel de gobierno y función.

Para Cerrillo (2005) la gobernanza es un sistema de administración en red donde todos los actores, tanto públicos como privados, son corresponsables sobre la definición de las políticas públicas y los servicios que se proveen desde el gobierno. Para tal caso, al definir actores se especifican que los no gubernamentales pueden ser públicos o privados dado que se incorporan asociaciones profesionales y entidades no lucrativas que se incorporan a la toma de decisiones de manera muy diferente por su cercanía no sólo con la definición de problemas públicos sino con la resolución a una escala operativa.

Otros autores que destacar es Kaufmann, Kraay y Mastuzzi (2010, p. 6) que definen

gobernanza como:

Las tradiciones e instituciones con las que se ejerce la autoridad de un país. Esto incluye: (a) el proceso mediante el cual los gobiernos se seleccionan se monitorean y se remplazan; (b) la capacidad del gobierno para formular e implementar de manera efectiva políticas sensatas, y (c) el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo define gobernanza como:

El sistema de valores, políticas e instituciones por el que una sociedad administra sus asuntos económicos, sociales y políticos mediante las interacciones, dentro y entre, el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la forma en que una sociedad se organiza a sí misma para hacer e implementar decisiones: lograr comprensión mutua, lograr acuerdos y acciones. También comprende los mecanismos y procesos por los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, resuelven sus diferencias y ejercen sus derechos legales y obligaciones. [Gobernanza] son las reglas, instituciones y prácticas que fijan límites y proveen incentivos a los individuos, organizaciones y empresas. La gobernanza opera en todos los niveles de la actividad humana, ya sea el hogar, pueblo, municipio, nación, región o en el mundo (PNUD, 2000).

Estos enfoques han permitido que a nivel internacional se establezcan acciones de resolución, incorporación y medición de la política pública desde la gobernanza. Así, en 1996, el Banco Mundial crea los “Indicadores Mundiales de Gobernabilidad” (WGI, por sus siglas en inglés) que en general miden la efectividad y eficiencia del sistema político, la operatividad del gobierno, la toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas, el Estado de Derecho y el control de la corrupción.

Desde el enfoque de la Administración Pública la gobernanza es la nueva dinámica que establecen los gobiernos de los tres niveles de gobierno para dar apertura a la toma de decisiones en la planeación, ejecución y evaluaciones de las políticas públicas, es decir, entender que la estructura de la nueva gobernación/gobernanza es la referencia conforme a los métodos y tecnologías de la Nueva Gestión Pública

El concepto de gobernar tiene un giro con la perspectiva de la gobernanza ya que no sólo es la acción protagónica del gobierno a dirigir mediante mando y control jerárquico sino es la inclusión de la sociedad como participante activo en las decisiones del gobierno siempre considerando la racionalidad del gasto y el control financiero, aunque no sea el eje principal, sino la atención de necesidades y el rumbo de la sociedad.

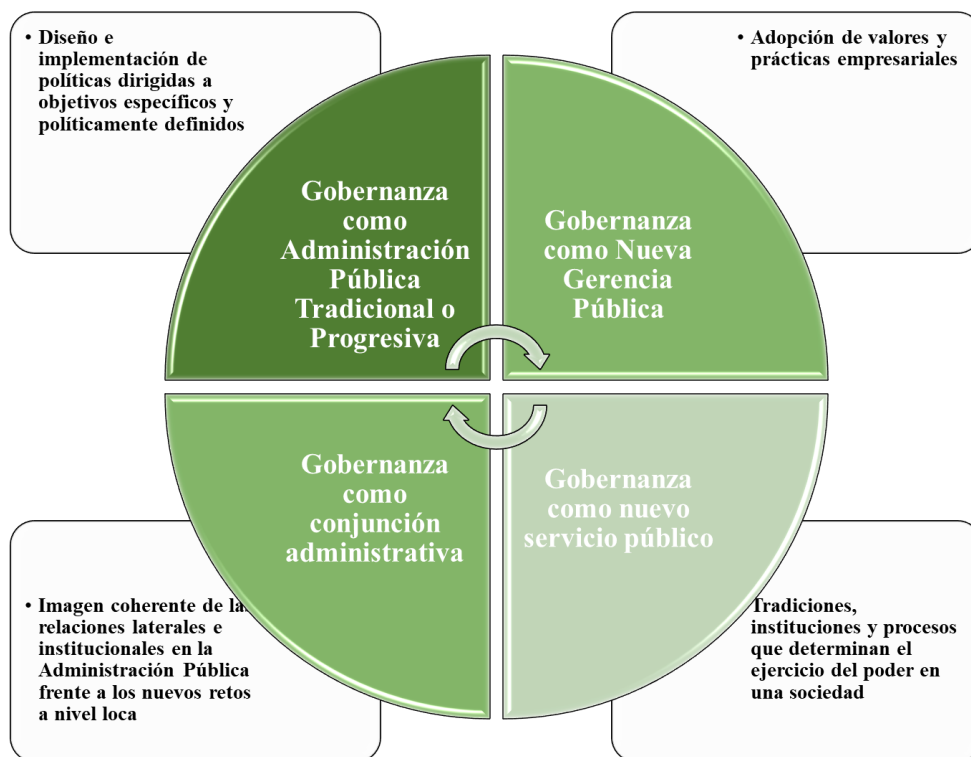
Con ello, la gobernanza permite relaciones de poder institucionalizadas, como es el caso del Tercer Sector que implica la sociedad civil organizada que da respuesta a los problemas sociales que el Estado no cubre en su totalidad por la restricción del recurso, la disponibilidad de expansión y el conocimiento directo del problema.

De acuerdo con Peters (2007) la gobernanza es un concepto que cobra importancia en los años noventa con el agotamiento del sistema público actual, dando espacio a un nivel analítico de la práctica social que relaciona el ejercicio y las fuentes de poder. Para Peters, la gobernanza significa dirigir la economía y la sociedad hacia algunas metas colectivas en función de las necesidades de todos los actores.

En sí, el concepto de gobernanza surge como una necesidad de que los gobiernos acrediten ser agentes capaces de prestar con eficiencia y calidad los servicios públicos, resolver los problemas de la sociedad, conducir a superiores metas de convivencia y reconstruir la confianza de esta en las instituciones públicas.

Este surgimiento evidencia la generación de un “Hollow State” para la toma de decisiones y la ejecución de estas en el territorio; con ello, el estado es desplazado como el actor principal de la política pública y la emergencia de redes de actores sociales que crean lazos formales e informales entre ellos y con el estado va determinando la dinámica de la propia gobernanza a lo largo de los años estableciendo cambios en la relación del sector público-privado.

Treviño (2009) menciona cuatro enfoques de la Administración Pública y la Gobernanza



**Esquema 1. Tipos de Gobernanza**

**Fuente: Elaboración propia**

El primer enfoque de la Gobernanza como Administración Pública determina la naturaleza del interés público y diseña políticas públicas óptimas en función de las necesidades de la ciudadanía, sin embargo, solo se toman en cuenta sectores de la población privilegiados por la accesibilidad de la información para que participen en la toma de decisiones.

El segundo enfoque de la Gobernanza como Nueva Gerencia Pública, aunque se incorpora la estructura empresarial en el sector público surge un problema sobre el papel cultural y filosófico de la democracia por la fragilidad de las instituciones y los métodos de la toma de decisiones sobre las políticas públicas.

El tercer enfoque de la Gobernanza como Nuevo Servicio Público se da el ejercicio de la autoridad creando funcionarios públicos, en dicho concepto se da una intervención directa de la ciudadanía ya que se incluye como se toman las decisiones en asuntos de interés público y como los ciudadanos participan en un rol activo desde la colectividad.

El último enfoque, la Gobernanza como conjunción administrativa impone una relación dual de los actores para los retos a nivel local como los límites jurisdiccionales de estos, la capacidad de solución de los problemas complejos sociales, económicos y políticos, la distinción entre lo público y lo privado, así como el liderazgo político fortaleciendo esta asociación horizontal de figurantes para la toma de decisiones.

Frederickson (1999) menciona que el cuarto enfoque puede parecer utópico por el cambio de pensamiento y dinámica hacia los valores, creencias y experiencias del servicio público profesional, pero que es posible derivado del surgimiento de Tercer Sector.

La inclusión de los diferentes actores en el concepto de gobernanza permite girar el propósito de la Administración Pública hacia la sociedad y su perspectiva de futura para la misma, y no sólo a los cuestionamientos internos de organización y financiamiento principalmente que se tenían con la administración tradicional.

Esto es de llamar la atención debido a que la disciplina de la Administración Pública tradicional ha prestado poca atención a los sujetos, modos, condiciones, instrumentos, alcances, limitaciones y resultados, para analizar y estudiar las causas y los efectos que han tenido el gobierno en sí, y sus transformaciones a lo largo de los años.

En síntesis, el desplazamiento de la gobernanza por los enfoques de la Administración pasa de tener un solo actor en la política pública, el Estado; a la incorporación de diversos actores para la toma de decisiones de las políticas públicas concretando que la gobernanza implica el conjunto de instituciones y procesos que tienen que ver con el ejercicio del poder en la sociedad (Hewit, 1998).

Aunado a ello, el concepto de gobernanza surge como respuesta de la crisis fiscal y la falta de legitimidad del Estado para la atención de las necesidades de la sociedad, es así como la inclusión de aspecto gerenciales, la apropiación de acciones por parte de los sujetos dentro del proceso de política pública y la atención de la estructura de la administración como aparato gubernamental, coadyuvan a legitimar la Nueva Gestión Pública.

Como indica Luis Aguilar (1999), la tarea consiste en modificar no solo la práctica gubernativa y sus facultades legales, sino en modificar el principio mismo de organización del

Estado social del siglo XX, esto se comienza a cumplir a través de la gobernanza y sus principios de aplicación.

Por tanto, el proceso de gobernanza relaciona la manera de tomar decisiones en una sociedad y como los ciudadanos y los grupos interactúan en la formulación de metas públicas y en la implementación de políticas públicas a través de un ejercicio del poder institucionalizado que conlleva también obligaciones como es la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y la colaboración.

### **1.1.1. Transparencia y Rendición de Cuentas**

La transparencia y rendición de cuentas cobran relevancia como elementos fundamentales e indispensables de la gobernanza derivado de la construcción dinámica con intereses específicos que construye la sociedad para guiar sus acciones deliberadas e intencionadas; para ello, requiere de información con certeza, congruente y específica sobre el actuar gubernamental.

Existen autores que mencionan la relación entre transparencia y rendición de cuentas como conceptos conjuntos; sin embargo, se analizaran estos dos conceptos como separados pero consecutivos que conlleven a una gobernanza y participación ciudadana efectiva.

El concepto de **transparencia** surge como un proceso de consolidación de la democracia y el gobierno abierto en México, a través de la aprobación de la ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como una condición necesaria, más no suficiente, para que los gobiernos sean imputados por sus acciones y se visualicen las acciones de gobierno sobre el ejercicio de los recursos públicos y su actuar gubernamental (Hofbauer y Cepeda, 2001).

Para los mismos autores, la transparencia también permite fungir como una herramienta de vigilancia y control del poder, dado que visibiliza todas las acciones del gobierno con la finalidad de que la ciudadanía tenga a la mano la información sobre los recursos públicos; principalmente una de las características de la transparencia es que responde a lo público, es decir, visibiliza las acciones gubernamentales lo que implica aplicar los principios de visibilidad, accesibilidad y bien común.

Por tanto, la transparencia se especifica como el sistema que obliga al servicio público a detallar sus actos y resultados de estos dotando a la ciudadanía de mecanismos para monitorear

el desempeño del servicio público; sin embargo, este derecho conlleva una responsabilidad también por parte de la ciudadanía sobre el análisis y uso de la información ya que permite desarrollar capacidades de los ciudadanos para incidir en la agenda gubernamental.

Existe una clasificación de la transparencia en función de la información que se publica y los usos que tiene:

La transparencia presupuestal o fiscal tiene un carácter en función del control de gasto público y el ejercicio de los recursos.

La transparencia gubernamental consiste en que la información sobre las actividades de los organismos públicos sea creada y esté a disposición del público, con excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin límites para la reutilización.

Esto incluye la divulgación de información en respuesta a las solicitudes de la ciudadanía y de manera proactiva, a iniciativa propia de las entidades públicas. Además de que la información clave acerca de los entes privados esté disponible ya sea directamente o a través de organismos públicos.

De acuerdo con el Observatorio del Tercer Sector del gobierno español, se especifican solamente tres tipos de transparencia:

1. Transparencia activa. Este tipo de transparencia se caracteriza por la de observancia obligatoria para la Administración Pública o el aparato gubernamental. Para el caso de México estos fraccionados se encuentran especificados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y visibilizados en la Plataforma Nacional de Transparencia; sin embargo, la calidad de la información no siempre es la deseable para la ciudadanía. Por tanto, dicha información deberá tener como mínimo ser visible, fácilmente localizable y expresado con claridad. Un aspecto negativo de la transparencia activa es que en su mayoría sólo se realiza a través de internet lo que ocasiona que la brecha digital en la ciudadanía se amplíe.
2. Transparencia pasiva. Este tipo es la que se ejerce desde la ciudadanía como un derecho a recibir la información sobre las acciones gubernamentales y el uso de los recursos públicos. Para el caso de México este derecho se especifica en el artículo 6

constitucional donde se establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental. Cabe mencionar que la transparencia pasiva es costosa en términos de recursos humanos y materiales, dado que implica una solicitud, tratamiento de información y entrega de esta, es decir, se invierten recursos y tiempo que en muchas ocasiones para los gobiernos locales o la ciudadanía es más costoso, lo que genera una brecha de participación y desconfianza entre la autoridad y la sociedad.

3. Transparencia colaborativa o proactiva. Este tipo se caracteriza porque no sólo especifica la obligación del aparato gubernamental, sino también, en relación con las necesidades de la ciudadanía y las solicitudes que se han especificado, se publica información en diferentes medios y formas, para que la ciudadanía tenga la accesibilidad necesaria para conocer que, como y con que realiza las acciones la Administración Pública. Este tipo de transparencia también incluye datos duros que permitan a la ciudadanía producir nueva información e incluso crear evaluaciones o calificaciones sobre el desempeño gubernamental, ampliando la participación ciudadana hasta la rendición de cuentas como un ejercicio de corresponsabilidad y control.

Como se mencionó, para México se especifica una transparencia objetivo de los gobiernos desde el enfoque de la gobernanza: la transparencia proactiva “es el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación, difusión y reutilización de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General” (DOF, 2018). Este mecanismo permite la generación de conocimiento público útil, enfocado a las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables.

Para el Gobierno Federal (2021), la transparencia proactiva la define como el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional o complementaria a la establecida de carácter obligatorio

La transparencia proactiva sirve para disminuir asimetrías de la información, propiciar relaciones horizontales entre grupos sociales y de éstos frente a las autoridades, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y

detonar mecanismos de rendición de cuentas efectivas. Es decir, es la información que, por voluntad de los gobiernos, ponen a disposición de la ciudadanía para su análisis o consulta.

Para la acción del gobierno, la transparencia tiene tres dimensiones, que coadyuvan a sustentar el deseo de los ciudadanos para el diálogo sobre el actuar gubernamental especificadas a continuación (Ramírez-Alijas, 2012):

## Esquema 2. Dimensiones de la Transparencia



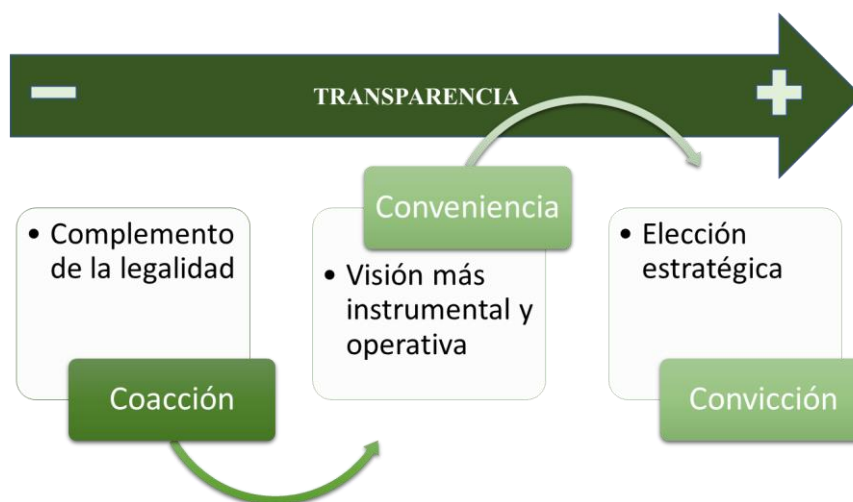
**Fuente: Elaboración propia**

Por tanto, la transparencia es el derecho a saber, ver si los representantes efectivamente representan, si los funcionarios realmente funcionan y si el sistema de justicia es verdaderamente justo (Foz y Haigh, 2007).

Por tanto, la transparencia funciona como herramienta o factor para demostrar la capacidad de gestión del gobierno, su forma de actuar e inspirar confianza a la sociedad determinado por el grado y calidad de la información y la actitud con la que se afronta el proceso de rendición de cuentas (Marcuello, 2007).

Así la transparencia se vuelve un ciclo dentro de la Administración Pública y un compromiso de creación ya que permita coaccionar hacia la legalidad, es un instrumento de conveniencia sobre el actuar y la visión, y un factor de convicción como una elección estratégica de información.

### Esquema 3. Ciclo de la Transparencia en la Administración Pública



Fuente: Elaboración propia

Para que se lleve a cabo la transparencia, como se ha mencionado, requiere preservar el **derecho a la información**, dado que se especifica como el derecho de conocer activa o pasivamente las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que permiten formarse una opinión, lo cual está sujeto a los atributos de accesibilidad, confiabilidad, comprensibilidad, oportunidad, veracidad, congruencia, integralidad, actualidad y verificabilidad.

Por tanto, el derecho pasa a ser un derecho humano dado que se requiere tener los elementos necesarios para entender y atender los problemas públicos. Los sujetos obligados especificados en la ley, para ejercer y hacer valer el derecho de acceso a la información en nuestro país son:

- Poder ejecutivo
- Poder legislativo
- Poder judicial
- Órganos desconcentrados, descentralizados y autónomos
- Fideicomisos y fondos públicos
- Partidos políticos locales

- Cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad

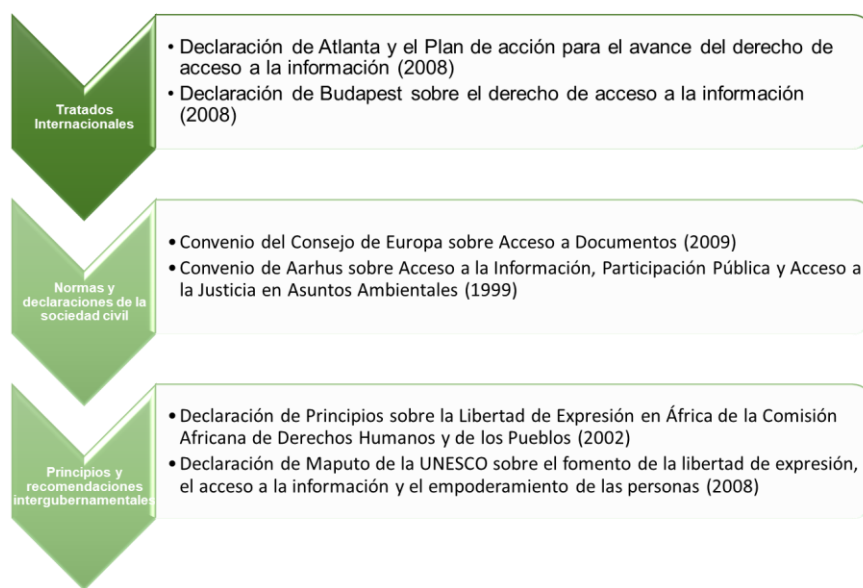
Al fomentar el derecho del acceso a la información pública también se está construyendo la participación ciudadanía desde un sentido de ciudadanía, al contar con información necesaria para la toma de decisiones, así como proponer, intervenir y dar seguimiento a proyectos comunitarios, y exigir rendición de cuentas a los servidores públicos en cuanto a las decisiones que toman en el ejercicio de sus funciones.

El derecho de acceso a la información pública es un componente del derecho fundamental a la libertad de expresión establecido en el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) que establece que el derecho fundamental a la libertad de expresión abarca la libertad de "buscar, recibir e impartir información e ideas a través de cualquier medio independientemente de las fronteras"

El derecho del acceso a la información se formaliza como una estrategia de respuesta a las demandas que apuntan por la vigencia de un poder responsable que es capaz de generar confianza a los ciudadanos, los mercados, los inversionistas y a las organizaciones de la sociedad civil, por ello es considerada una política pública debido que define cuestiones de interés colectivo y da seguimiento a las mismas dando oportunidad de acceso a dichas definiciones. Es decir, la transparencia se concreta en una política pública que formaliza el derecho al acceso a la información de los ciudadanos.

A nivel internacional se han establecido distintas normas, tratados y principios que impulsan el derecho de acceso a la información como parte de la globalización y la implementación del gobierno abierto en entes locales, nacionales y supranacionales.

#### Esquema 4. Normas internacionales sobre Derecho de Acceso a la Información



Fuente: Elaboración propia

Estas declaraciones tienen una relación directa sobre los derechos humanos y la libertad de expresión. Para el caso de México, el Marco Normativo vigente se encuentra conformado por:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

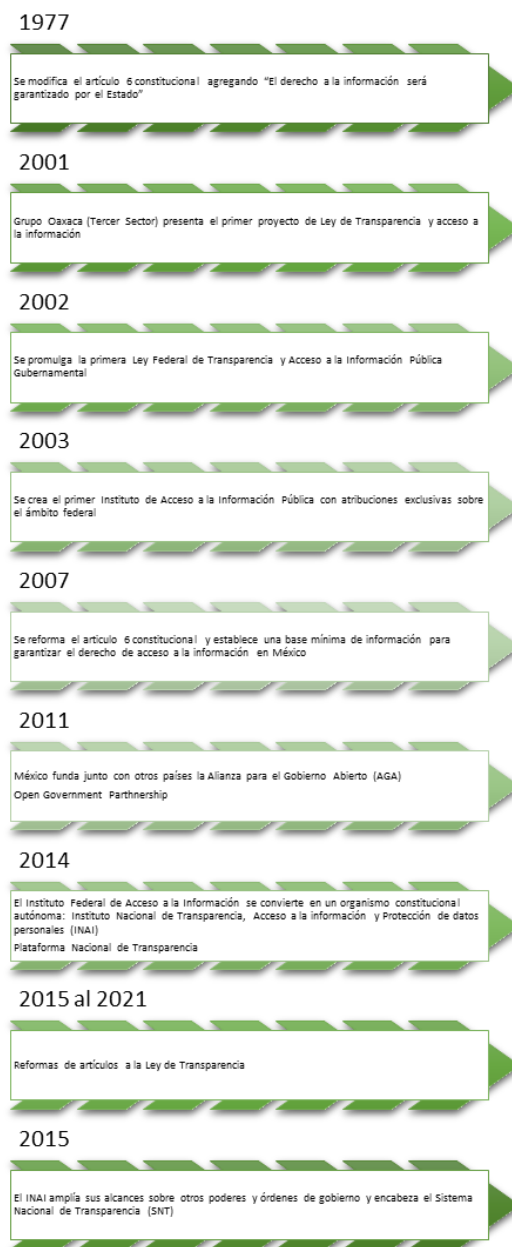
La ley que regula el derecho a la información se denomina **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, se deriva del Art. 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y se crea como modelo en tanto los estados modifican su normatividad local para garantizar el acceso a la información.

Los cambios normativos sustanciales en temas de Transparencia en la publicación de la ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la conformación de un Sistema Nacional de Transparencia derivado de la incorporación a la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) y las modificaciones de la apertura de la Administración Pública.

De acuerdo con la Organización de Estados Americanos el acceso a la información tiene

el indiscutible efecto de fortalecer la rendición de cuentas y la confianza de las instituciones gubernamentales, el problema es que en México ambos efectos no se cumplen de manera adecuada. (Organización de los Estados Americanos., 2020).

### Esquema 5. Línea de Tiempo sobre el marco normativo de la Transparencia



**Fuente: INAI (2017b) Gobierno Abierto y Transparencia proactiva; Manual de participante. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Primera edición, diciembre 2017. México.**

La **rendición de cuentas** es un concepto que surge de la necesidad de hacer valer la legalidad y las garantías ciudadanas en el entorno institucional, así mismo es un concepto fundamental en la democracia y los sistemas que se rigen por ella, debido a que es un mecanismo de reflejo de las medidas de control de poder que se tienen en los sistemas.

Existen diversos enfoques y conceptos que se otorga a la Rendición de Cuentas, donde se destaca el expuesto por López Ayllón y Merino (citado en Mariñez, 2017) cuando incorpora la subsidiaridad y la transitividad al concepto ya que en el primero lo define como una acción o responsabilidad que robustece a la otra, es decir, que las acciones que se decidan reportar tiene consecuencias positivas o negativas sobre la propia relación y la administración; y en segundo término es una relación transitiva en cuanto que al menos dos sujetos que participan en el proceso de rendición de cuentas con roles definidos y distintos para establecer esta interrelación de obligatoriedad y debate de los resultados.

Se menciona la rendición de cuenta como compromiso cívico debido a la carga ética de la acción, es decir, se da cuenta de la acción del funcionario público y por ende de la organización o institución donde se llevan a cabo las acciones de este, estableciendo una relación binaria, normativa y jerárquica con prácticas institucionalizadas del sector público.

Este concepto le da soporte efectivo al funcionamiento de la democracia, del gobierno y de la administración pública ya que transparente las acciones que se emprender para atender las necesidades colectivas, los mecanismos de organización y el cumplimiento de funciones que dan legalidad al actuar del gobierno en cuestión; generar valor social y valor público.

Según la Open Government Standards (2017), los estándares de Rendición de Cuentas son los siguientes:

Existen dos tipos de rendición de cuentas la horizontal que va en función de sistemas de control que se establecen al interior del gobierno y la vertical que establece y fortalece la democracia (Hofbauer y Cepeda, 2011), sin embargo, esta rendición de cuenta tiene un límite que es la asimetría de la información y el derecho al misma, analizado anteriormente.

## Esquema 6. Estándares de rendición de cuentas



**Fuente:** Elaboración propia con base en OPS (2017) Open Government Standards, principios de estándares, versión en línea <https://www.gov.uk/government/publications/open-standards-principles/open-standards-principles> consultado el 26 de febrero de 2021.

Es importante mencionar que la rendición de cuentas vertical es de observancia obligatoria dado que responsabiliza a los servidores públicos a rendir cuentas, a través de informes de gobierno y/o cumplimiento, sobre la ejecución de los recursos públicos y los resultados obtenidos; mientras que la rendición de cuentas horizontal somete a los servidores públicos ciertas restricciones y controles internos para la ejecución del recurso público y/o el cumplimiento de acciones. Para el caso de México dichas especificaciones están estipuladas en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Disciplina Financiera y la Ley de Contabilidad Gubernamental.

Open Government Standards (2017, incorpora un tercer tipo de rendición de cuentas; la rendición de cuentas diagonal se produce cuando los ciudadanos recurren a las instituciones gubernamentales para conseguir un control más eficaz de las acciones del Estado y, como parte del proceso, participan en actividades como formulación de políticas, elaboración de presupuestos, supervisiones de obras públicas, control de gastos, entre otras. Por ello los

atributos de la información para la rendición de cuentas son tres:

1. Claridad en la información, es decir que sea veraz, clara y oportuna.
2. Congruencia en la información, es decir la finalidad de su publicación.
3. Que se pueda sociabilizar a través de fácil acceso, que sea comprensiva la información, relevante y confiable.

Por tanto, la rendición de cuentas significa que las personas, los organismos y las organizaciones (de carácter público, privado y de la sociedad civil) tienen la responsabilidad del adecuado cumplimiento de sus funciones.

### **1.1.2. Participación ciudadana**

Desde hace 50 años el debate en el mundo se refería a la creación de diseños institucionales más participativos, abrazando por completo la teoría democrática, autores como Pateman (1970); Mansbridge (1983) y Barber (2003) han establecido una perspectiva sobre la función de la participación ciudadana; pero también existen otros estudios como los de Bengtsson y Mattila (2009) y Webb (2013) que sugieren que la participación activa e interesada de la ciudadana responde también a variables sociodemográficas y políticas como es las relaciones interpersonales, la política externa, la historia e identidad, el género o la edad.

En México recientemente existen experiencias con inclinación hacia procesos más participativos, pero ésta es más acentuada en grupos como los jóvenes, personas ideológicamente de izquierdas, abstencionistas, con ingresos medios-bajos o residentes en ciudades intermedias.

En este contexto, la aplicación de procesos participativos se justificaría para abordar el notable distanciamiento entre gobierno y ciudadano; sin embargo, es hasta apenas hace media década cuando la interrogante en los estudiosos de las teorías democráticas empieza a preguntarse si los ciudadanos desean participar más y de qué manera.

Para Baiocchi y Ganuza (2016), los procesos de participación se confunden con un tipo de nueva liberación de las opiniones y se adoptan como herramientas de gestión escasas de

verdadera calidad deliberativa reduciendo al mínimo el impacto social y político deseado en el espíritu de las políticas públicas, lo que nos lleva a plantear las siguientes interrogantes:

- La democracia participativa genera expectativas positivas en la sociedad,
- Contribuye o propone cambios reales en el modelo democratizador, o
- Afirma formas nuevas de empoderamiento.

Es notable en todo el mundo que cada vez se acrecienta la brecha de los ciudadanos hacia la política, el escepticismo creado en torno a las instituciones o representantes políticos ha incrementado por la falta de solución a los problemas primarios de la sociedad, lo que se refleja un ánimo generalizado e reproche por parte de la sociedad levantando la mano para poder participar no de una manera generalizada pero si cada vez mayor; sin embargo estudios empíricos demuestran que no todos quieren participar, pero además en cuanto concepto se refiere no todos entienden a la participación de la misma manera.

Como se ha denotado existe una crisis de democracia en el sentido de los actores representantes, dado que los partidos políticos están en crisis por falta de identidad y existe, al mismo tiempo, una desconfianza hacia los representantes de los propios partidos políticos lo que determina el control del poder para la toma de decisiones en un sentido práctico. Sin embargo, existe una disyuntiva, dado que, aunque existe dicha crisis de partidos y representantes, son escasos los ciudadanos y colectivos que participan en la toma de decisiones y para la ocupación de puestos de representación popular, lo que visualiza la segmentación de la sociedad, la polarización y el desinterés de la ciudadanía en general sobre el gobierno.

Como se ha mencionado con anterioridad, dado que el concepto de participación ciudadana llega a ser impreciso por su amplitud, también se consideran a todos los actores y sus conceptualizaciones, como es el caso de Tercer Sector que incorpora todo un universo de asociaciones del ámbito social, aunque no actúen en el espacio público estatal (Bolos, 2002).

El mismo autor menciona que el concepto de participación es utilizado para "para aludir a las organizaciones cooperativas, a las asociaciones civiles, a las comunidades de autoayuda, a la organización sindical, a la gestión de las empresas, a los movimientos sociales, a las

movilizaciones coyunturales de la población, a la emisión del voto, a la asistencia comunitaria, a la exhortación sistemática en los medios masivos y a las revoluciones sociales, entre otras formas de participación que emergen de los sectores de la sociedad, cualesquiera que éstos sean." (Bolos, 2002, pp. 15).

En términos generales, este concepto según Cunill (1991) ha sido definido como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público”. Según Oakley (1991), no existe una definición clara dado que “desafia cualquier intento de definición o interpretación” por sus variantes y complejidades entre cada sociedad. También es cierto que desde el siglo XXI el concepto de participación no se ha limitado sólo a procesos electorales, es decir, a una participación política, sino que se ha concebido como una forma de representación sobre el poder público y su incidencia en sectores sociales, económicos, políticos para fortalecer la democracia de la sociedad.

Según Alberich (2006), la participación ciudadana es “la relación de los vecinos/ciudadanos con los poderes públicos, relación que les permite controlar el ejercicio del poder por sus representantes, con el fin de impedir, o al menos limitar, los posibles errores, excesos y arbitrariedades que éstos o sus delegados cometan en ese ejercicio, promover el ajuste del ejercicio del poder a sus intereses y hacer llegar sus demandas y reivindicaciones al poder poniendo los medios a su alcance para que sean satisfechas” (p, 15)

Actualmente el concepto de participación se utiliza para sustentar la incorporación de los individuos y grupos sociales para la toma de decisiones y su incidencia en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas, incluyendo la detección de necesidades y problemas donde se especifique la interrelación del Estado, sociedad y sector privado.

Arniestein (1969) conceptualiza el término de participación ciudadana como poder debido a que es la discordia política para la toma de decisiones; es decir, al incrementar la participación ciudadana se reduce el poder político en manos de unos cuantos, mientras que apertura las decisiones permite disminuir el poder. Al respecto el autor señala 3 áreas de participación: la no participación, la participación simbólica y poder ciudadano en función de la democracia.

De acuerdo con ello “participamos porque nuestros representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad” (Arniestien, 1969, p18); es decir, se participa para tomar decisiones, para ser tomados en cuenta o para generar una representación. (Merino, 1995).

La participación ciudadana busca que los gobiernos se democraticen, mediante mecanismos de participación ciudadana como: la información, consultan y participación, con los cuales se busca una transformación social mediante las siguientes estrategias:

- Políticas públicas de mayor calidad
- Legitimidad de las instituciones
- Ciudadanía activa.

Otro enfoque especifica que la participación ciudadana busca concretar el ejercicio de la ciudadana ya que fortalece sus derechos en todas sus dimensiones, desde lo individual a lo colectivo. Marshall (1998) indican que la ciudadanía civil asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política que se sustenta en los principios de democracia liberal y que se supone el derecho a participar como elector y elegido, a través del sufragio universal y la ciudadanía social que se refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía para asegurar dicha condición a través de diferentes representaciones como son asociados, individuales, usuarios, clientes, gestores, emprendedores, etc.- los gobiernos- el local y los supralocales- y, en consecuencia, las administraciones correspondientes (Puig, 2004).

Por tanto, se observa en la participación ciudadana dos dimensiones: primero “como medio de socialización política y segundo “como forma de ampliar el campo de lo público hacia la esfera de la sociedad civil y, por lo tanto, favorecer a esta” (Cunill, 1991). Este autor destaca que los posibles fundamentos de la participación ciudadana pueden encontrarse en la crisis de representatividad y sobre todo en la crisis de eficiencia del Estado.

Un elemento esencial en la participación es sin duda alguna la falta de satisfacción de los intereses de la ciudadanía lo que se ha impulsado también a través de propuestas de reformas institucionales que obliguen a las instituciones públicas a crear espacios para el diálogo, la participación y la toma de conciencia, aunque también esto ha desembocado en cuestionar la participación electoral, específicamente, dado los actos de manipulación, corrupción y distorsión de la democracia por aristocracia, creando una desconfianza en la política horizontal.

Con esto, una de las disyuntivas más importantes es la utilidad de la participación, dado que en términos pragmáticos ha servido a colectivos e individuos para hacer valer sus derechos e incidir en las decisiones gubernamentales, tal es el caso de la Ley Olimpia o los Presupuestos Participativos, sin embargo, también es un punto focal de visualizar la polarización de la sociedad y la falta de interés sobre el aparato gubernamental y el uso de los recursos público; por tanto, la participación para la mayoría de los grupos podría resolver en términos ideales la brecha entre los representantes y los representados.

Participar significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen a lo colectivo que definen el rumbo de nuestro Estado. Aguilar (1992) refuerza lo anterior ya que sostiene que la administración debe actuar de cara a la sociedad y no quedar solamente en mera administración gubernamental, mientras más públicos sean los actos del Estado será más legítimo.

Según Merino (1996) la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobiernos de una colectividad, participar en sus decisiones en la vida colectiva, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuye sus costos y beneficios.

Aunado a ello, la complejidad de la participación no sólo radica en las herramientas sino también en sus mecanismos porque cada actor individual o colectivo atiende a un objetivo propio que impulsar su propia participación. Un ejemplo de ello, son las estrategias de comunicación que se utilizan como mecanismos de participación e información pero que no representan un ejercicio de reconocimiento de la capacidad de los ciudadanos para ser gobierno, aunque son incluidas sus ideas. La dimensión política de ciudadanía adquiere relevancia cuando se relaciona con una dimensión de poder en la verificación de la redistribución de éste para compartir los beneficios de la sociedad. Bajo esta perspectiva la participación ciudadana

representa una oportunidad de que los individuos para detentar cierta cantidad de poder sobre las decisiones y las políticas, en la medida que esta redistribución es concedida o tolerada por los actores que inicialmente detentan el poder real”. (Anónimo, 2019, pp. 29). Un aspecto importante de estudio que se debe abordar

son los nuevos actores en forma de partidos políticos tanto en el marco nacional como local, mismos que impulsan mecanismo modernos o innovadores de participación ciudadana; muchos críticos o periodistas definen a estas prácticas, como una nueva ‘moda participativa’, en lo que concierne a mi opinión, lo recorro a un enfoque directo del “establishment” un simple espectáculo participativo y superficial: una manera de confundir al colectivo social con satisfacción personal a través de participación para opinar en proyectos que no influyen en su contexto, a cambio de que los aspectos vitales y primordiales de su verdadero beneficio como el empleo, educación, salud, seguridad, etc. sean eliminados o disminuidos, dejándolos en el abandono de la responsabilidad pública del estado. Se concluye que este tipo de escenarios nos priva para tener mecanismos genuinos de rendición de cuentas, adoptando un espíritu perfectamente planeado de control social (Polletta, 2014, pp. 458 citado en Anónimo, 2019).

Cabe mencionar que el concepto de participar no es sinónimo de colaborar dado que en el primero implica un proceso de corresponsabilidad y actuación sobre la decisión, mientras que en el segundo la acción ya está dado y no se incide sobre su diseño, actuación o modificación. Participar supone una voluntad e interés sobre la intervención, un sentimiento de pertenencia al colectivo y el bienestar de este. Por ello, no se puede desvincular la participación de la ciudad y su sentido de asociación, dado que es la fuente misma del concepto y su operación, el poder no puede existir sin la participación.

Por tanto, lo que si se esclarece son los actores que intervienen en la participación ciudadana: el Estado y la Sociedad Civil, los cuáles disputan el poder político para la toma de decisiones, creando así una relación difusa en donde la ciudadanía retoma asuntos que abarcan múltiples problemas en los cuales intervienen de diversas formas.

## **1.2. Tercer Sector, una nueva visión de ciudadanía**

El concepto de Tercer Sector es relativamente nuevo en su definición, sin embargo, siempre ha existido en términos pragmáticos dado que representa a las asociaciones, colectivos, organizaciones, asociaciones y demás participación ciudadana organizada en grupos que buscan un fin en específico; es decir, se incluye bajo esa denominación a un variado conjunto de formas en las que grupos de individuos se reúnen para cumplir funciones y objetivos diversos.

Nombrar asociaciones, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, organizaciones privadas de desarrollo, organizaciones sin fines de lucro, organizaciones voluntarias, sector no lucrativo de acción social, sector cívico social, entre otros.; implica hablar del Tercer Sector en un sentido específico; por ello, su concepto se vuelve complejo, sin embargo, su objetivos siempre va en función de la satisfacción de las necesidades y la atención de un problema público.

Aunado a ello, su propio concepto o especificación atiende a su contexto histórico, institucional, político y teórico en que se analiza y estructura dado que una asociación en época de crisis no tiene la misma ideología que una asociación en época de bonanza, sin embargo, hay grupos de sociedad organizada que perduran en el tiempo por ser de observancia general e interés público como sucede con temas ambientales o sociales (derechos básicos, incorporación de la mujer, entre otros); pero que todos atienden la convergencia entre Estado, sociedad y mercado.

Esto conlleva a la discusión sobre la pertinencia y la legitimidad con la que el concepto está siendo usado y apropiado para representar la realidad social; porque su definición es amplia, ambigua y compleja, lo que varía en el tiempo y contexto. Particularmente, cómo se lo usa para acotar y justificar el objeto de políticas por parte de los diferentes actores interesados: desde los líderes y organizaciones de los movimientos de base hasta el sector académico o los organismos internacionales de cooperación.

El tercer sector no cuenta con una definición específica debido a su heterogeneidad y el nacimiento del concepto desde lo binario público-privado; es decir, Rodríguez (2005) menciona que tiene un carácter amplio y heterogéneo porque se insertan todas las organizaciones de la

sociedad civil, sector académico, ciudadanía en general o cualquier actor que no se considere sector privado o público donde se atienden las necesidades básicas de la población y se da una nueva relación social bajo la promoción e la cooperación social, el trabajo voluntario y la lógica altruista.

Ascoli (1998) menciona que esta carencia de valor conceptual deriva de que es un concepto amplio que sólo sirve para designar, en la práctica y la teoría, al universo heterogéneo de organizaciones que varían según el contexto donde se desarrollen.

Jerez y Rodríguez (1977) la denominan la tercera esfera que se rige por la libre asociación y organización y es producto de la interacción entre los miembros que la componen. En seguimiento Donatti (1997) menciona que es una forma social emergente que nace de la exigencia de diversificar las respuestas de las necesidades sociales específicas que siguen dinámicas en su descomposición y multiplicación, pero al mismo tiempo requieren de nuevas relaciones para su expansión.

Capella (2000) menciona no existe una definición exacta y universal sobre el concepto de Tercer Sector, pero se puede obtener una definición estructural-operativa con base en su dinámica especificando:

1. Son entidades estructuradas que tienen una finalidad y permanencia en el tiempo
2. Tienen un carácter privado, pero buscan un interés colectivo
3. Son autogobernadas y en la mayoría de los casos auto sostenibles financieramente por los donativos
4. Son organizaciones sin fines de lucro
5. Son entidades voluntarias

Es decir, es una forma de organización y actuación de actores privados con fines públicos que promueven actores sociales conciencias y responsables de su entorno, con el fin de no moverse bajo la lógica de obtención de beneficios económicos desde una visión de expansión de la esfera pública desde la ciudadanía.

Estos conceptos conllevan concientizar sobre la finalidad del Tercer Sector, si perpetúa las acciones del sistema o implica un cambio dentro del sistema sobre el tipo de relaciones que se establecen. Por tanto, la visión general se estructura alrededor de la racionalidad del Estado y Mercado donde vale más la ganancia que los beneficios. Sin embargo, el equilibrio se conlleva con las ONG creando diálogo y consenso sobre el quehacer de la política, los programar intervenciones, subsidiar actores o su intervención, entre otros.

Con esta complejidad es como el denominado Tercer Sector se amplía a toda la sociedad civil que incluye movimientos y grupos de nivel barrio, colonias, local y global; organizados por razones temáticas, disciplinarias, territoriales o poblacionales; con repertorios amplios de causas e intereses.

Cabe mencionar, que el Tercer Sector da una oportunidad a la ciudadanía de contar con distintas herramientas de asociación, cooperativa o vinculación voluntaria de actores que buscan un fin en común, por tanto, las personas pueden asociarse por un interés en común como son los derechos, por una identidad específica como son los pueblos indígenas, o por un beneficio económico: como son los colectivos financiero; pero todos cuentan con un aspectos en común, existe una alianza intersectorial comunitaria que tiene una similitud entre sus actores y por tanto, convergerán para que se fortalezca o se cumpla el fin.

En México, las pocas organizaciones de la sociedad civil (OSC), que están registradas, no tienen elaborado un plan adecuado de publicidad social, lo que las conduce al fracaso por no tener apoyos económicos ni de personas voluntarias, sin embargo, tienen más impacto esas asociaciones que tratan problemas de salud, llámese cáncer, sida, diabetes, problemas públicos, que el gobierno no satisface del todo, siendo estas asociaciones un vínculo de beneficios externos a las instituciones, por ello, la propuesta es sensibilizar a los ciudadanos y hacer conciencia de que es necesario una mayor participación ciudadana, donde los siguientes puntos, deben ir acompañando a los medios de comunicación, para no solo mandar mensajes informativos, sino que los ciudadanos se empoderen realmente de las actividades de una OSC y con ello se consiga el crecimiento de este sector, con causas comunes y con una población más abierta y consiente.

## Esquema 7. Acciones de ONG

### Informar

- donde el ciudadano conoce el objetivo de la organización y los problemas, alternativas y soluciones, la causa por la que lucha y las maneras de brindarle apoyo (televisión, radio).

### Consultar

- obtener una respuesta por parte del ciudadano, donde proponga que hacer, respecto a las actividades de la OSC, donde se manifieste públicamente y se tenga un contacto

### Involucrar

- se pretende que las propuestas se consoliden, donde se organizan diversos eventos de donaciones y se les invita a participar, conociéndolos personalmente ya que ellos forman parte de manera directa, con propuestas e ideas concretas

### Colaboración

- donde se empiezan a tomar decisiones en conjunto y los ciudadanos forman parte integral y permanente de la OSC, siendo los invitados y colaboradores principales

### Empoderar al ciudadano

- para la toma de decisiones, aquí, la OSC, brindara esa oportunidad de decisión, para fortalecer los lazos de cooperación y ayuda, atrayendo a más personas entusiastas de ser parte de una asociación, otorgando cargos e incluyendo a grupos empresariales, académicos etc.

Fuente: Elaboración propia

### 1.3. Definiendo los problemas públicos

Para poder definir los problemas públicos se requiere la participación ciudadana dado que se consensan las necesidades de la ciudadanía, sin embargo, estos escenarios tienen mayor

viabilidad, de acuerdo con Font et al (2012) en la esfera local porque existe mayor interrelación entre actores. Aunado a ello, el final del siglo XX marcó la pauta para la expresión de lo local como espacios donde las nuevas formas de organización social se desarrollan (Cabrero, 1996).

Es decir, la escala local facilita el desarrollo de instrumentos participativos por los tipos de herramientas que se utilizan, así como el número de personas y/o actores que participan dado que permiten la apertura del diálogo y la interacción entre actores; además de que las necesidades son inmediatas y deben de resolverse de la misma manera, en la esfera operativa (Parry et al., 1992).

El espacio local, por tanto, siempre está evolucionando porque las expresiones de participación cambian con el contexto y la lucha de poder que se ejerza, aunado a que históricamente el gobierno local ha representado su propia lucha política por la descentralización y autonomía. Para poder dar la respuesta a los ciudadanos participativos requiere de nuevos enfoques, en donde la toma de decisiones pueda ser inmediata y no controlada desde otros niveles de acción. Las últimas décadas el municipio ha surgido grandes transformaciones en México, tal y como lo afirman diversos autores entre los que destacan Cabrero, Ziccardi y Merino, a nivel nacional.

Sin embargo, para poder interactuar dentro del espacio en un sentido de corresponsabilidad sobre la dinámica se requiere de la definición de problemas públicos que incidan en mejorar la calidad de vida y el entorno del colectivo o sociedad.

La definición del problema debe partir de la percepción de la ciudadanía y cómo ellos perciben su entorno y/o la sociedad donde se desenvuelven; en algunos casos, la definición del problema se realiza con unos cuantos lo que no permite identificar las causas y efectos de dicho problema, aunque se instale un régimen democrático, siempre existe un sesgo en favor de ciertos grupos o colectivos con mayor participación para la toma de decisiones.

A diferencia del principio fundamental del racionalismo costo beneficio, en términos de utilidades y pérdidas económicas esta definición democrática de problemas exige replantear este principio considerando el grado de satisfacción e insatisfacción de los sectores de la sociedad que intervienen en la política pública. Un ejemplo claro es la definición de problemas para

atender en los gobiernos locales, estos no se rigen sólo por una cuestión de ganancias puras, sino por una concepción de atención de necesidades, dadas las restricciones presupuestales.

El problema público es el factor estructural de las políticas públicas por ello tiene características complejas porque hay un valor de análisis, es decir es el aspecto de una necesidad o situación no deseada por el colectivo, el cual conlleva un interés colectivo y que afecta a una mayoría, por consiguiente, se requiere resolver a través de los factores que acontecen dicho problema, los cuáles pueden ser sociales, políticos, económicos.

Pedroza (2018) menciona que un problema público es la razón o motivo de las políticas públicas que es asimilada por la comunidad y el entorno como un factor negativo, por tanto, las políticas públicas son la hipótesis de solución al propio problema.

Sin embargo, también los problemas públicos son construcciones sociales y políticas de la realidad que vive un colectivo o la mayoría, por lo que su definición tiene un componente de percepción que puede ser bien o mal visto desde otro colectivo; por ello, todo problema público lleva un carácter de interés general desde las posibilidades concretas del entorno.

Gusfield (1996), los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que una vez que surgen en la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo emergente. Es decir, todo debe y tiene que derivar de la percepción de la sociedad y como se interrelaciona con su entorno, para que se pueda definir como un problema público debe contar con la característica de observancia general, lo que conlleva a su incorporación en la Agenda Política, como parte del ciclo de las políticas públicas, es decir, a su incorporación en los temas de atención del aparato gubernamental. Garraud (citado en Gusfield, 1996) indica tres condiciones para que el problema sea público:

1. que la demanda surja de grupos sociales determinados,
2. que se desarrolle un debate público, y
3. que exista un conflicto entre las autoridades y los grupos organizados.

La especificidad de un problema como público consiste en que la responsabilidad sobre el mismo recaee en los poderes públicos, y en que éstos decidan hacerse cargo de su resolución.

Por otra parte, diversas situaciones sociales problemáticas no acaban siendo un problema público por lo que se incorpora en una agenda de gobierno para su resolución o atención.

En este sentido, las políticas públicas van enfocadas a la resolución de algún problema público, adquiriendo dicho rango cuando se ve afectada la participación y la cooperación social. No obstante, habrá que tener en claro que la idea de que el gobierno trate de solucionar todo no sólo es inviable sino hasta indeseable.

La inclusión de un problema público como parte de la Agenda Pública, mejor conocida como Plan de Desarrollo, es un proceso metodológico y teórico que lleva la incorporación de las dimensiones institucional, social y académica

La intensidad del problema se refiere al grado de importancia que se da a las consecuencias del problema tanto en lo individual como en el colectivo: por ejemplo, la atención de necesidades básicas como es la alimentación, agua, alumbrado público, entre otros. Es importante mencionar que el grado de importancia varía según la temporalidad, los actores y el territorio; dado que no es lo mismo determinar un problema en México que en España durante la segunda guerra mundial.

**Esquema 8. Dimensiones del Problema Público**



**Fuente: Elaboración propia**

El perímetro del problema se refiere al alcance o amplitud del problema si no se atiende; es decir, sus efectos negativos sobre los diferentes grupos sociales implicados, la localización geográfica y el desarrollo en el tiempo, pero también las personas implicadas y el espacio geográfico pueden ir cambiando en el tiempo

Según Schneider e Imgran (citado en Pedroza, 2018), la forma de definir un problema social depende de la imagen social y el poder político de los grupos afectados, o responsables.

La novedad del problema se refiere a la importancia, seriedad y necesidad de poner el problema dentro de la agenda pública por los tomadores de decisiones, Un problema “nuevo” moviliza más fácilmente a la opinión pública, pero, sin embargo, tras una fase expansiva, pierde repercusión mediática y, por tanto, peso en la agenda mientras que otros son considerados “crónicos” como es la inseguridad, el analfabetismo, la pobreza.

Gusfield (1996) distingue claramente entre problemas sociales y problemas públicos señalando que no todos los problemas sociales se convierten necesariamente en problemas públicos. Según este autor, los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo emergente.

Por tanto, la definición de un problema pública es sustancialmente una definición política, dado que su interpretación y puesta en marcha depende de la participación de los actores para la toma de decisiones; refiriéndose a actores como públicos, privados, sociales y académicos.

Cabe mencionar que, en algunos casos, la identificación de los problemas públicos no necesariamente se transfiera a una Agenda Pública dado la incorporación del aspectos económico o presupuestal para la toma de decisiones, es decir, las restricciones del recurso público limitan el nivel de alcance, el tipo de problema a atender y la amplitud de este.

Por ello, e tercer sector juega un papel fundamental en la definición de problemas públicos como representante de la ciudadanía y voz de este en la determinación de los problemas que pasan de problemas sociales a problemas públicos.

## **Conclusiones capitulares**

En el primer capítulo se ha ubicado la investigación en tres planos: en primer lugar, el de la cultura participativa general; en segundo lugar, el de las relaciones entre actores; y, en tercer lugar, el de los individuos que desarrollan su propio estilo y marco participativo mientras participan.

La ubicación en esos tres planos nos ha permitido observar desde distintos ángulos la existencia de una serie de culturas participativas limitadas, al menos, en tres aspectos sustanciales: el poco desarrollo de la agencia colectiva y el escepticismo participativo; las inercias relacionales de los nuevos y viejos patrones clientelares; y, finalmente, las limitaciones derivadas de la escala y la escasa ambición política de los participantes.

Sintomer (2008) menciona que las experiencias de participación ciudadana a escala local se han multiplicado, esto implica la incorporación de una sociedad más organizada a través de diferentes herramientas o interpretaciones de lo que es el Tercer Sector. Esto ha surgido dado el hartazgo social sobre las acciones gubernamentales, pero también sobre la horizontalidad del gobierno y su apertura para la toma de decisiones.

Estas experiencias han surgido en de actores políticos, sociales, económicos o individuales que permiten visualizar la participación ciudadana como una herramienta para ocupar espacios de no sólo de toma de decisiones sino de disputa de poder, es decir, poner en manos de la ciudadanía el poder implica escalar la gobernabilidad a un gobierno abierto desde la corresponsabilidad. (Blondiaux et al., 2002).

Las conceptualizaciones hechas, especifican la importancia de la participación ciudadana, no sólo como una herramienta y mecanismo de poder político, sino como un instrumento de confianza política (Hibbins y Theiss Morse, 2002; Navarro, 2012). De acuerdo a Gamson (1991) esta concepción indica un problema de agencia colectiva para la participación, es decir, existe una capacidad subjetiva que impulsa las competencias individuales de la política para fortalecer la capacidad objetiva que influye en las decisiones colectivas; siempre y cuando existe un nivel de confianza política horizontal para que se dé; por tanto, al ser bajo el nivel de confianza, la participación como alternativa se ve condicionada a la mejora de las capacidades políticas de la ciudadanía.

Por tanto, en palabras de Ziccardi (1998), la participación ciudadana es el instrumento clave para transformar el espacio desde lo local y desde sus cimientos, en un espacio público incluyente, participativo y equitativo. Con ello, se contribuye a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática, donde las personas adquieren el rol de ciudadanía e intervienen en la toma de decisiones, la acción gubernamental, seguimiento y rendición de cuentas, es decir, en el proceso completo de la política pública.

Con ello, la participación ciudadana juega un doble papel para los gobiernos locales, implica una herramienta de corresponsabilidad de actores y una herramienta de legalidad sobre el actuar gubernamental al aceptar la efectividad de las decisiones locales tomadas en colectividad; “es ahí donde los individuos acceden en diferentes condiciones a bienes y servicios, formando así la dimensión social y política del ciudadano” (pp. 18).

Así, cuando la ciudadanía decide participar se toma el espacio público como la base para satisfacer las necesidades que el Estado no ha logrado resolver por sí sólo y que no será posible sin la incorporación de todos los actores. Para Cabrero (1996), esta relación entre el espacio público y la participación ciudadana es una ampliación de lo que tradicionalmente se denomina acción pública.

Sin embargo, también hay visiones contrapuestas que denominan la participación como una herramienta más al servicio del poder gubernamental para acreditar las acciones de gobierno, aunque se consideren solo unos cuantos grupos sociales para la toma de decisiones; por ello, en la medida que la acción colectiva y organizada, enciente espacios de interrelación con el gobierno para la toma de decisiones y la disputa del poder público, se encontraran nuevos caminos de convergencia entre el Tercer Sector y el Estado, desde un sentido de corresponsabilidad civil.

## **Capítulo Dos. Contextualización sobre la gobernanza y los problemas públicos**

La gobernanza en México ha surgido como una utopía para la sociedad civil organizada dado que representa la oportunidad de incorporar la participación ciudadana a la toma de decisiones del gobierno.

La intención principal de un Gobierno Abierto es poner a la ciudadanía en el centro de atención, de tal manera que permita detonar la acción pública, a partir de la participación de su participación, lo cual implica la acepción de que todas las personas como sujetos con capacidades, derechos y deberes, de forma que con éstos puedan involucrarse en el quehacer gubernamental, fomentando así la transparencia, la eficacia y la eficiencia de los servicios y, por supuesto, de las políticas públicas

Dicho concepto tiene distintas perspectivas y entender cada uno es parte de incluir esta temática a la perspectiva académica a los estudios de la Administración Pública; como indica el autor; es decir, entender que la estructura de la nueva gobernación/gobernanza es la referencia conforme a los métodos y tecnologías de la Nueva Gestión Pública.

Cabe destacar que dicho concepto es contemporáneo y se contrasta con las perspectivas de la administración tradicional debido a que la inclusión de la ciudadanía no sólo como usuario de los servicios públicos, sino como parte del proceso del diseño, elaboración y seguimiento de la política pública, así como eje de la estructura de la administración, son prácticas y no sólo conceptos de la gobernanza.

El concepto de gobernar tiene un giro con la perspectiva de la gobernanza ya que no sólo es la acción protagónica del gobierno a dirigir mediante mando y control jerárquico sino es la inclusión de la sociedad como participante activo en las decisiones del gobierno siempre considerando la racionalidad del gasto y el control financiero, aunque no sea el eje principal, sino la atención de necesidades y el rumbo de la sociedad.

En sí, el concepto de gobernanza surge como una necesidad de que los gobiernos acrediten ser agentes capaces de prestar con eficiencia y calidad los servicios públicos, resolver

los problemas de la sociedad, conducir a superiores metas de convivencia y reconstruir la confianza de esta en las instituciones públicas.

Por ello, su análisis desde la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil para la atención de problemas públicos es importante dado que representa la conformación del Tercer Sector y el poder político-social que representan en el país.

### **2.1. Surgimiento e incorporación de los esquemas de gobernanza y participación ciudadana**

El clientelismo es un problema latente, que persiste debido a su adaptabilidad, manifestándose mediante esquemas de comportamiento entre los actores políticos y los ciudadanos. Por ello, se ha vuelto una necesidad apremiante del gobierno y la propia sociedad romper los esquemas y las prácticas clientelares en torno a la democracia para pensar y ejecutar una participación ciudadana genuina. Guy Hermet (2012) menciona que estas prácticas negativas persisten y entorpecen los sistemas políticos administrativos, no sólo en México sino en América Latina, lo que ha desemboca en Reformas del Estado para dar apertura a más actores dentro del sistema político.

El punto de inicio en el estudio son las reglas y las practicas del juego político, expresadas por los actores en las estrategias que utilizan para distorsionar la voluntad del individuo, reflexionando en el sentido de examinar hasta donde este tipo de relaciones clientelares afectan los sistemas democráticos, y el debate en el que se encuentran ligadas las instituciones, los actores políticos y los ciudadanos.

El clientelismo perdura como una institución extremadamente influyente, informal, oculta, no destinada ni a desaparecer ni a permanecer en los márgenes de la sociedad, sea con la consolidación de regímenes democráticos, sea con el desarrollo económico. (Scott y Kerkuliet, 1977).

Sin duda el mundo está cambiando, además de la heterogeneidad de las distintas sociedades de nuestro país, en estricta relación con los fenómenos económicos, transformaciones religiosas y políticas, el hartazgo social y la crisis de partidos, las políticas de

identidad o las de diferencia y el multiculturalismo, han emancipado aquellos discursos totalizadores que abastecían de risas y esperanza a los individuos.

Paralelo a esto, un Estado bienestar en crisis que pone en riesgo a la sociedad, la globalización que diariamente nos hace competir en escenarios más complejos y la cultura de la información, son factores que alientan al individualismo, desterrando lo público y vulnerando los intereses colectivos.

Por tanto, el acto del clientelismo político se especifica como “el intercambio de bienes y favores por votos u actos de legitimación es una actividad que involucra la participación informada, calculada y extremadamente efectiva de las organizaciones populares, que sacan ventaja de los diferentes actores políticos, con limitadas oportunidades, a causa de los crecientes niveles de competencia” (Gay, 1997, p.79) y que, por tanto, genera una explotación del individuo para el poder.

Esta forma abstracta y cruel sobre la visión de cliente-patrón, convierte a cualquier individuo o actor en un ser autónomo con decisión sobre el poder y el valor que se genera a la mercancía, en este caso el voto y/o decisión, lo que incentiva en el largo plazo las desigualdades del poder político al volverlo también un poder económico dado que el individuo se comporta ajeno a cualquier juicio de valor, compromiso u obligación cívica, religiosa o familiar. (Lasch, 1996. Pp. 198-209), con deseos de autorrealización y desencantado por el mundo y las funciones del Estado, que debería de satisfacer sus necesidades.

Por tanto, a opción viable dado las desigualdades persistentes y el contexto, es mantener la relación clientelar sobre la participación ciudadana, aunque no se crean políticas públicas eficientes sino se persiste el ciclo de la desigualdad.

Actualmente, el clientelismo se ha convertido en una práctica tan evidente y normal, que ni siquiera ya la señalamos, hemos llegado al grado de la justificación del problema, como una forma de satisfacer y terminar con problemas ciudadanos.

Derivado de esta concepción del clientelismo, las políticas públicas son relegadas a este ámbito por la relación con la participación ciudadanía y la detección de los problemas públicos, es decir, al no crear diálogo ciudadano para la toma de decisiones y basar la misma sólo en la

compra de esta, las políticas públicas se vuelven clientelares y asistencialistas, la toma de decisiones se vuelve individual y mercantilizadas, y las acciones son temporales y políticas.

El Modelo de “Gobierno Abierto”, es un modelo de gobernanza que se ha impulsado a nivel mundial, es un modo de gobernar que requiere de un modelo de gestión, es por ello por lo que Calderón y Sebastián (2012) expresan que:

“El gobierno abierto es el que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toman decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que se decide y hace de forma abierta y transparente (2010; 11)”.

Transitar a un “Gobierno Abierto”, implica en sí mismo un conjunto de cambios en la cultura organizacional, para el caso de los gobiernos en la organización pública y de gestión. Cesar Calderón (2012), plantea una serie de cambios para la implementación del “Gobierno Abierto”:

1. Cambio en los procesos: los procesos en la Administración Pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para ellos o no les ayudan; por tanto, hay que reestructurarlos -eliminarlos o cambiarlos- para conseguir que así sea.
2. Cambio en las formas de relación: del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación de la presencia física a las facilidades de relación.
3. Cambio en las organizaciones: las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de puestos de trabajo, para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados (2012; 27).

La Alianza Gobierno Abierto (Open Government Partnership) se encuentra integrada por más de 60 países (entre ellos México) alrededor de todo el mundo, proporciona diversas definiciones de lo que debe de entender por Gobierno Abierto:

- Conjunto de técnicas tendientes a optimizar la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos para lograr un diálogo dinámico, colaborativo, efectivo y eficaz, donde las nuevas tecnologías de la información adquieren primera importancia en dicho proceso.
- Es la forma de relacionarse entre la Administración Pública y los ciudadanos, que se caracteriza por el establecimiento de canales de comunicación y contacto directo entre ellos.
- Se trata de una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público (Gutiérrez, 2011).

Para Kooiman (2003) la gobernanza se conceptualiza como el proceso de dirección sociopolítica que incentiva las interrelaciones de los actores sociales y las entidades gubernamentales. En relación, Peters y Pierre (2015) mencionan que esta interrelación conlleva la conformación de redes interdependientes de actores donde cada uno tiene algún grado de autonomía (en mayor o menor medida dependiente de su nivel de influencia, representación o poder) en el ciclo de políticas públicas, de ahí deriva su complejidad y distribución según el caso o contexto donde se realice (Rhodes, 1996).

Para el caso de México, surge después de la Segunda Guerra Mundial como parte de la crisis del Estado y el agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones (ISM), especificando dos respuestas de su parte; por un lado, se analizó cómo abastecer al gobierno de los instrumentos directivos para cumplir sus funciones a través del estudio de la gobernabilidad y, por otro lado, se analizaron las limitaciones del actuar del gobierno enfocando la atención en el proceso de gobernación más que en el gobierno como sujeto (Aguilar, 2010). Asimismo, se

reconoció que en la sociedad existían actores con recursos económicos, tecnológicos, informativos y de legitimidad que podían ser empleados para generar mejores resultados.

Para Martínez, N. y I. Espejel (2005) se ha analizado la teoría de la gobernanza desde distintos rubros de estudio, mismo que pueden ser los rubros de conjunción de los actores económicos y sociales que participan en las investigaciones (ver cuadro I) donde la importancia radica en definir qué, cómo y porqué se realiza y a través de ello hacer la clasificación.

La inserción del concepto de gobernanza en México es reciente. Sin embargo, por su capacidad para explicar los cambios sociopolíticos de la realidad contemporánea, ha sido ampliamente utilizado en la investigación de diversas disciplinas como la administración pública, las ciencias políticas y las ciencias ambientales; asimismo, su incorporación en la práctica gubernamental también se complejizó con el nacimiento de organizaciones de la sociedad civil y la participación ciudadana en general dentro de la toma de decisiones y la planeación estratégica.

**Cuadro I. Ámbitos de estudio desde la teoría de la gobernanza en México.**

<b>Temática</b>	<b>Ámbito de estudio</b>
<b>Instituciones y gestión pública</b>	Las reformas emprendidas a raíz de la integración de México al proceso de globalización para otorgar una mayor participación al sector económico y social. La construcción de mecanismos de cooperación regionales derivados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
<b>Economía</b>	La evolución de los actores económicos a las nuevas circunstancias globales. La interacción entre el sector privado con nuevos esquemas de regulación de origen no-gubernamental. El papel de las ciudades en las redes económicas transnacionales
<b>Gestión urbana</b>	Los nuevos procesos de toma de decisiones a nivel urbano para impulsar proyectos de infraestructura o elaborar políticas públicas en colaboración con actores sociales.
<b>Educación</b>	Cambios en las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Relaciones de interdependencia entre el gobierno y las instituciones educativas. Mayor participación de las comunidades en las escuelas y la política educativa.
<b>Relaciones internacionales</b>	Interdependencia de los gobiernos en la elaboración de políticas, debido la aparición de redes de políticas públicas transnacionales. Insuficiencia de las políticas unilaterales en temas complejos como la migración

<b>Organizaciones sociales</b>	El papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la gestión de políticas públicas. Las estrategias de colaboración entre gobierno y sociedad civil en la provisión de servicios
<b>Salud</b>	El proceso de descentralización de la política de salud del gobierno federal hacia las entidades federativas. La coordinación entre México, Estados Unidos y Canadá para enfrentar problemas de salud regionales.
<b>Ciencia y cultura</b>	Las tensiones entre diferentes actores a nivel global en la discusión sobre la reglamentación de nuevas tecnologías. El escaso margen de dirección de la política cultural gubernamental y la necesidad de generar sinergias con actores sociales.

Fuente: Retomando de Martínez, N. y I. Espejel (2005). La investigación de la gobernanza en México, Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol. xv, núm. 47, 2015, 153-183, retomado de página 165.

## 2.2. Las organizaciones civiles en México

En los últimos años en México, la participación de los ciudadanos en la gestión pública ha ido ganando importancia. Este avance se refleja en algunas formas de participación en distintos niveles de la administración pública; recientemente, diversos autores se han ocupado de analizar cómo se da la participación ciudadana en la gestión pública, qué características tiene y qué formas asume, entre ellos se encuentran Bresser y Cunill, 1998; Abers, 1999 y 2000; Cunill, 2000; Gomá y Font, 2001; Gomá y Rebollo, 2001; Sarasa y Guiu, 2001; Fung y Wright, 2003; Font, 2003.

Cada uno de estos autores indica la importancia de los agentes sociales, asociaciones civiles o Tercer Sector, para la participación ciudadana en cualquier entorno o país. Por ejemplo, Gomá y Font indican su relevancia en la generación y evaluación de políticas públicas, mientras que Bresser y Cunill (1998) lo indican como el espacio público de interacción no estatal (gubernamental) y Salamon (1994) como herramientas para la prestación o gestión de los servicios sociales públicos.

En seguimiento, otros autores (Pollitt, 1998; Edwards, Foley y Diani, 2001; Casey, 2004; Pestoff, 1998 y 2005), especifican la relevancia de la participación de la sociedad civil por la concientización de la democracia, mientras que otros autores (Flösser y Hansuwe, 1998) indican que incentiva la participación individual más no la colectiva; pero que apuntan a un mismo fin;

mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de las políticas, como un catalizador clave en los procesos de reforma del Estado de bienestar .

Otros autores, exponen cuestionamientos y críticas a estas miradas, en contraste con el potencial transformador de las estructuras estatales y las políticas, se plantean los déficits de control y regulación donde un actor distinto de la administración sea quien gestione los servicios, así como el incremento de la fragmentación y descoordinación de las políticas (Kooiman, 1993; Waarden, 1992; Dowding, 1994). Pese a este avance en el ámbito académico, el debate continúa siendo predominantemente teórico y no parece apoyarse aún en una mirada real sobre lo que está ocurriendo, en distintos contextos y las experiencias concretas de participación asociativa en la gestión pública.

Parte de la conceptualización de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) hace referencia a las Organizaciones de la Sociedad Civil porque el concepto puro de sociedad civil, como se ha vislumbrado con otros conceptos no tiene una única expresión o perspectiva pero que retoma el hecho de la participación ciudadana como la base para la organización. Cohen y Arato (2013) mencionan que la sociedad civil es un espacio único o unificado, pero no está limitado a la organización y no constituye una especie de actor histórico transformador por naturaleza, sino resultado de la construcción moderna de los sistemas políticos, sociales y económicos.

Por otro lado, Álvaro De la Ossa (1997) especifica que el concepto de sociedad civil es un proceso de autodefinición en términos asociativos u organizativos que se encuentran excluidos por representar intereses distintos a los de una minoría, representada por grupos privilegiados, capitalistas, gobernantes, etc. y que son, la clase que tiene el control político, económico, ideológico y/o militar.

Esta función dicotómica establecida entre la sociedad organizada y no organizada establece una alternativa a través de las ONG para disminuir la brecha e incluir más personas que sumen esfuerzos hacia beneficios colectivos

También hay que precisar desde este momento, que las ONG son parte de la Sociedad Civil, cuyo término es más enfocado hacia individuos que sostienen entre sí relaciones

caracterizadas como civilizadas; Por tanto, se entienden las asociaciones en que conducimos nuestra vida, y que deben su existencia a nuestras necesidades e iniciativas.

Sin embargo, Ralf Dahrendorf (1995:41) explica que a veces son fruto de un proyecto meditado profundamente y, otras asociaciones poseen una breve duración. A veces tienen raíces históricas y otras están constituidas por los lugares en que trabajamos y vivimos: empresas y comunidades locales; pero también la familia forma parte de la sociedad civil; es decir, cuenta con características únicas cada sociedad y pueden modificarse dependiendo su contexto y actores participantes.

Sin embargo, estas ONG no se encuentran aisladas, más bien responden a procesos de interrelación que se entrelazan de acuerdo con sus características propias, como menciona Cohen y Arato (2000) el concepto de Tercer Sector se enmarca en la premisa de romper la dicotomía Estado y Economía y mirar las necesidades de la sociedad a través de estrategias organizadas como la llamada Sociedad Civil.

En este sentido la importancia de las propias organizaciones de la sociedad civil permite hacer una reflexión crítica sobre su contribución a la democratización de la sociedad en su conjunto y sobre el aporte que están llamadas a brindar en el proceso de desarrollo.

Una mirada diferente indica que el concepto, desde la visión marxista, cuenta con la identificación de sociedad civil con lo anti-estatal (Ponciano, 1996). El espacio donde se producen las relaciones económicas es la sociedad civil (la base estructural) sobre la cual se erige una superestructura jurídica y política.

Es decir, desde la perspectiva marxista, la sociedad civil era concebida como a antítesis del Estado dado que plasma la visión de colectividad y la importancia de las relaciones sociales sobre las económicas, es decir, el desprendimiento de la mercantilización del sujeto. Para tal efecto Gramsci (Ruiz, 2016) explica esta dicotomía de Estado-Sociedad Civil donde especifica que la sociedad civil no se encuentra en la base de la sociedad, por lo que no influye en la formación del poder ideológico y político; por tanto, la dicotomía radica en la concepción del poder.

Otra corriente teórica que especifica esta dicotomía es el liberalismo ya que la sociedad

civil solo se percibe como el sujeto de la historia que requiere dotarse de necesidades, pero no de decisiones a través de unos cuantos, sino colectivas; con la dotación del Estado (Ruiz, 2016). Norberto Bobbio (1989) afirma que existen dos procesos complementarios de esta dicotomía:

- Un proceso de estatización que es la reapropiación de los espacios en la sociedad por parte del Estado, a través de la regulación de las relaciones de tipo económico.
- Un proceso de socialización mediante la participación de la sociedad bajo diversas formas de organización, en la formación y ejercicio del poder político.

Las organizaciones del tercer sector (OTS) han desarrollado una diversidad de actividades de atención temprana de problemas sociales, con un espíritu de servicio y compromiso, que permiten un acercamiento con la población. Al generar dicha empatía se fortalece una identidad e identificación colectiva sobre la defensa del objetivo, lo que empatía con otros actores para sumarse a la acción; sin embargo, el reto, consiste en hacerlo profesionalmente, con creatividad, eficiencia y que perdure en el largo plazo para que se puede incidir en la acción colectiva. (Vidal, 2014).

Por lo que las OTS en nuestra sociedad contemporánea deben ser agentes de transformación social; ya que además de gestionar recursos económicos, generan otro tipo de recursos importante, elementos vitales que permiten la ejecución de soluciones a complejos problemas sociales.

En general, Putman (2012) especifica que el valor añadido de las OTS es el capital social que se genera, definido este como el activo o bien que reside en las redes de cooperación y los vínculos de confianza entre los distintos actores que buscan un fin.

Las organizaciones del Tercer Sector favorecen el desarrollo social debido a su capacidad de producir capital humano y capital social en una sociedad (Putman, 2001). Esto implica un cambio positivo en las relaciones de individuos, grupos e instituciones en una sociedad, con la finalidad de alcanzar el bienestar social.

Sin embargo, la incorporación de las OTS no se da de manera natural y también ha visibilizado las brechas de género, condición económica o ideología, y también han vislumbrado la falta de profesionalismo y desarrollo sobre algunas OTS lo que implica una categorización

de inexpertas para la toma de decisiones, o exclusión por falta de conocimiento sobre los resultados e impacto directos en el desarrollo social.

En México se cuenta con una organización por cada 20,000 habitantes (ITAM, 20017). Por otra parte, en innumerables ocasiones, se ha demostrado que los mexicanos son solidarios. Ante la ocurrencia de un desastre, un huracán, un terremoto, responden con generosidad. Sin embargo, en términos del apoyo y participación en las organizaciones de la sociedad civil, México ocupa el último lugar entre 36 países, desarrollados y no desarrollados de América Latina, Europa y África.

La Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), revela que los mexicanos no confían en el sector no lucrativo: El 74% de los mexicanos tienen poca o ninguna confianza en el sector. El 79% prefiere dar su apoyo directo a una persona necesitada más que a una institución (Layton, 2005).

Los resultados de la 2da. Encuesta Nacional sobre la filantropía y la sociedad civil efectuada en 2018 concluyen: La generosidad mexicana se efectúa por vías informales. Los mexicanos no se sienten vinculados a las organizaciones sociales. Los mexicanos no participan directamente en proyectos de asistencia social (Layton, 2008), lo que demuestra que el tercer sector en México cuenta con estas características:

- 0.4% de la Población Económicamente Activa es parte de la fuerza laboral del sector no lucrativo,
- cinco veces menor que en los países en vías de desarrollo,
- 6.9% de los recursos de supervivencia de las OTS son donativos del sector privado, lo que constituyen el 0.04% del PIB,
- 8.5% son recursos gubernamentales, lo que ubica a México en el último lugar entre los países latinoamericanos, lo que significa que somos el último lugar en este concepto a nivel Latinoamérica,
- Un 85% de su financiamiento es de cuotas en este rubro México se colocó en segundo

lugar a nivel internacional (México Evalúa, 2019).

Como se visualiza con los datos estadísticos, existe un nivel de desarrollo y organización de la sociedad civil en México bajo; esto puede también reflejar la historia y tradición institucional sobre el manejo de la política y el poder en el país, el cual se ha caracterizado por ser de elite y paternalista, es decir, una tendencia hacia el autoritarismo en el cuál fue gobernado por 70 años y que se ha ido modificando en los últimos años. Actualmente existen problemas sociales y económicos que impiden el desarrollo de las OTS y su incorporación a la toma de decisiones, pero se han impulsado tanto demanda en lo individual como en lo colectivo que han podido incorporar algunas acciones en el marco normativo, político e institucional, que fomenta la corresponsabilidad y la filantropía formal.

Analizando datos, respecto a la participación ciudadana, se encontró que hace 10 años, de acuerdo con el censo del (INEGI, 2015) existían un numero de organizaciones en el país superior al del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil de 12 mil OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil), resultado de la falta de interés por registrarse y cubrir la serie de requisitos que implican recursos y estructuras formales de organización. (INEGI, 2015).

México en 2018 se reportaron veinte mil Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) debidamente registradas y con acreditación ante el Estado, lo que representa que hay una institución legalmente establecida por cada 5 mil 750 mexicanos (INDESOL, 2018).

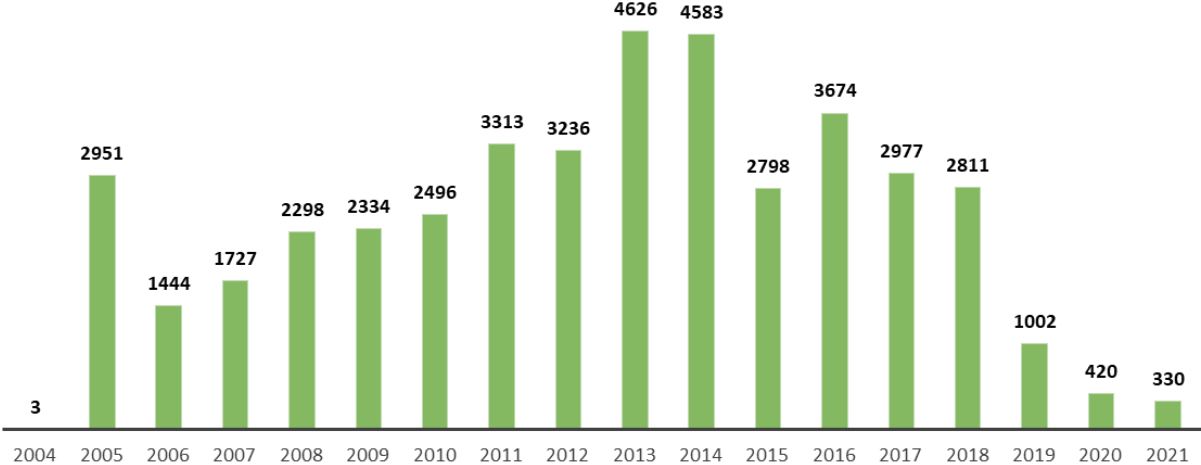
Aunado a ello, el sector social genera un millón de empleos al año para el ejercicio fiscal 2008, de los cuales solo el 44% son remunerados y el resto de los esfuerzos son gratuitos por parte de voluntarios. Esto nos ubica en el último lugar de una lista de 22 países que generan empleos a través de sus organizaciones ciudadanas. La participación de la sociedad civil organizada en la generación del Producto Interno Bruto (PIB) mexicano se limita al 2%.

Según datos del Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil (SIOS) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), las entidades de nuestro país que cuentan con mayor número de instituciones son: el Distrito Federal (31%), Coahuila (8%), Estado de México (5%), Nuevo León (4%) y Jalisco (3%), lo que representa el 51% del total de instituciones registradas.

Así mismo, las zonas territoriales en que se desarrollan sus proyectos presentan los siguientes porcentajes: 30% local, 22% nacional, 16% estatal, 16% regional, 10% municipal y 6% internacional. Dentro de estas zonas, los sectores de la población que son atendidos por las organizaciones son: población en general (48%), familias (29%), personas con capacidades diferentes (17%), campesinos (15%), indígenas (13%) y colonos (10%).

De acuerdo con datos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Gobierno Federal existe un total de 43,024 OSC adscritas al directorio para el año 2021 con corte a junio, de las cuales 35,504 se encuentran vigentes con su inscripción; 7,513 tienen un registro vencido de la CLUNI y 7 no cuentan con un estatus legal sobre su vigencia. Asimismo, los años de mayor crecimiento para las OSC fueron durante 2013-2014 derivado del incremento de recurso público para su conservación y constitución.

**Gráfico I. Total de inscripciones de OSC por año**



**Fuente: Elaboración propia con base en datos del directorio de OSC del gobierno federal para el año 2021.**

Como se especifica, el registro federal de OSC también hace una clasificación por rubros de aplicación: derechos humanos, derecho comunitario, ecología, educación y salud; aunque pueden ser de observancia general por los tipos de subcategorías que se pueden establecer estos son considerados los derechos y ámbitos generales de aplicación.

Aunque existen OSC que pueden atender más de un enfoque, en sus objetivos generales y/o propósitos persiguen un solo fin; también es importante considerar que la mayoría de sus

acciones son en función de dicho objetivo, por lo que sobre ello se considerará para su clasificación, en vez de las acciones aisladas que se pueden establecer.

Aunado a ello, la propia teoría que ha sido revisada anteriormente, explica la complejidad de las OSC sobre su funcionamiento, operación y creación, lo que determina que sus acciones por tanto deberán ser en conjunto y hacia un mismo fin para fortalecer la credibilidad, confianza y empatía que se genera para sumar al colectivo; misma fortaleza de amplitud en el territorio y de acción puede ser el gran problema de las OSC dado que no se encuentra un punto en común de las mismas a excepción del interés colectivo o su actuación en lo público.

Es importante mencionar que, así como existen fortalezas hacia las OSC se han especificado también debilidades sobre su conformación y operación, dado que las perspectivas señalan la falta de profesionalismo, las acciones aisladas y la dependencia de las OSC sobre otros sectores (privado o público) para su sostenibilidad. Al mismo tiempo, esa propia debilidad de dependencia económica en algunos casos es una falacia por la creencia de la cooperación de la sociedad hacia dichas instituciones. (Edwards 2004). No obstante, en realidad este conglomerado de actores, además de ser muy diverso, llega a ser incluso contradictorio, en el sentido en el que las OSC se plantean objetivos y metas que pueden llegar a ser opuestas, unas con otras e incluso ir en contra de valores.

Es en este contexto nacional donde las OSC enfrentan los siguientes retos:

- Fomentar el liderazgo ciudadano,
- Detección, acercamiento, vinculación, acompañamiento y motivación de los diversos actores que contribuyan en el desarrollo social.
- Concientizar a los miembros de la comunidad de su responsabilidad en los cambios deseados.
- Buscar la movilización de recursos locales, nacionales, públicos y privados,
- Lograr la credibilidad y el fomento de una cultura solidaria con terceros.
- Fortalecer sus propios procesos de organización interna.
- Desarrollar e implementar metodologías efectivas, para el análisis, diagnóstico y evaluación comunitaria.

- Incrementar y fortalecer su transparencia, la rendición de cuentas y visibilidad de sus acciones y logros.

### **2.3. Impactos de la pandemia en los esquemas de gobernanza**

El país se encuentra en una etapa de gobierno en la que las políticas asistencialistas, superan a las públicas, en donde la participación ciudadana se ha convertido en un pase para favores individuales y temporales, pero además estamos iniciando una etapa en la que la participación con causa y conocimiento de tema ha sido superada por las redes individuales de la simpatía, sin poder ser aplacada por las grandes y reconocidas organizaciones que antes al menos conocían el curso del problema en el que se debían involucrar como el de tapar un bache, cambiar una luminaria, o limpiar un parque, funciones mínimas de los gobiernos que de ninguna manera cumplen con el objetivo y la planeación que debe tener un país para su desarrollo integral; lo preocupante y por eso la necesidad de plantear este trabajo, es que de los problemas domésticos que antes necesitaban ser intervenidos por la participación de los ciudadanos, ahora se pone en juego la estabilidad económica, social o política del estado entero en manos del ciudadano, que insisto es más por simpatía que por conocimiento que participan.

Como se ha mencionado anteriormente, las políticas públicas<sup>2</sup> son reflejo de la conjunción de las necesidades de la ciudadanía, la visión del gobierno actual y las restricciones presupuestales que se tengan, pero que su fin último es dar respuesta a las demandas sociales, por lo que puede coincidir en términos de cantidad o intensidad. Para el caso de las políticas públicas aplicadas respecto de la pandemia fueron políticas no planeadas en su totalidad derivado de la emergencia sanitaria pero que debieron atender una problemática que estuvo fuera del alcance general del gobierno, por tanto, las OSC terminaron haciendo funciones de gobierno ante el panorama.

---

<sup>2</sup> En la forma como los gobiernos deciden sobre los problemas públicos, retomando unos y descartando otros igualmente relevantes, intervienen una serie de elementos:

- Inclinationes ideológicas.
- Arreglos políticos.
- El condicionamiento de fuerzas.
- Las relaciones de poder.
- Las reglas de juego.

Es decir, en algunos contextos como fue el caso mexicano, las políticas públicas que desarrollo el gobierno tuvieron un enfoque también social con la incorporación de las OSC para atender a comunidades y gobiernos locales en su totalidad, desde acciones de entrega de alimentos por las medidas de asilamiento, hasta apoyos sociales dentro de instituciones de salud para atender casos de gravedad.

Con estas acciones se denotó la participación más activa de las OSC sobre el desarrollo de la sociedad en general, atendiendo de manera oportuna y supliendo algunas acciones de gobierno referente a atención de necesidades básicas, sin embargo, estas acciones tuvieron que reflejar nuevas políticas públicas explícitas<sup>3</sup> en sentido amplio sobre:

- Sociales (salud, educación, vivienda, previsión social).
- Político Administrativas (democracia, descentralización, participación social).
- Específicas (medio ambiente, ecología, derechos humanos, justicia, atención a población vulnerable).
- Económico laborales (gasto social, políticas de empleo, salarios, legislación laboral, industrial).

Es decir, a raíz de la pandemia, la sociedad civil ha tomado mucha presencia y tiene un papel determinante en la gestación de las políticas públicas en beneficio de la ciudadanía. Con ello, se visualizó la necesidad de adaptar una nueva dinámica de sociedad y gobierno para salvaguardar la integridad de la ciudadanía en todos sus ámbitos; y aunque las OSC fueron un claro ejemplo de lucha y solvencia, en algunos sectores se vieron disminuidas por las mismas medidas de asilamiento y distanciamiento social, viendo limitado su actuar.

Para el caso de otras OSC, la situación derivó en un agravio de la participación ciudadana y el fortalecimiento de las propias organizaciones derivado de la falta de apoyo institucional y social, así como la realización de eventos públicos por las medidas de aislamiento, lo que

---

<sup>3</sup> Entendidas programas concretos, criterios, lineamientos, normas, planes, asignación de recursos presupuestales, humanos y materiales, las disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos y resoluciones administrativas entre otros.

impidió su seguimiento e implicó el cierre definitivo de los mismos; es decir, las medidas de distanciamiento social, la limitada comunicación e interlocución con las autoridades e instituciones y las actividades total o parcialmente detenidas en éstas implicó modificaciones en la dinámica de las OSC.

Además, dicha emergencia tiene un impacto diferenciado en las personas y grupos que acompañamos: comunidades, colectivos y articulaciones que desde mucho tiempo atrás se enfrentan a escenarios de vulnerabilidad, violencia, precarización y nula atención en sus procesos y exigencias de justicia, verdad y reparación, ahora agudizados ante la emergencia sanitaria.

Estas acciones han demostrado que gobernar de acuerdo con políticas públicas significa, incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad a través de conversaciones, argumentos, polémicas, transacciones y acuerdos.

Cabe mencionar que el sector público ha sufrido una serie de transformaciones, como resultado de los debates en torno al grado de participación del Estado en las Economías. A partir de 1980 la visión de la Administración Pública se enfoca en el cambio y la innovación de prácticas gubernamentales son la finalidad de crear y generar valor público; por tanto, se requieren cambios estructurales no sólo en la organización sino en la planeación, seguimiento y ejecución de la política pública. (Lahera, 1994). Es decir, para que exista una funcionalidad adecuada del Estado se ha aplicado cinco ámbitos de actuación:

- Eficiencia.
- Eficacia.
- Responsabilidad.
- Disciplina.
- Realismo.

Estos valores son, enfocadas a los resultados y la mejora del recurso (en todos los sentidos) transitan de la esfera privada a la esfera pública incorporados a través de la gestión

pública. En México, tanto representantes de Estado (administración pública) como del sector empresarial (capitalistas, administración privada) coinciden en querer fortalecer al sistema económico, generando mayores ganancias y beneficios, sin embargo, las perspectivas se extrapolan dado que uno atiende lo particular (sector empresarial) y el otro atiende lo colectivo (sector gubernamental).

La gestión de lo universal depende de los procesos de conjugación y de las diferentes posiciones y puntos de vista en la creación de un proyecto que responda a las exigencias de participación de la sociedad, sus demandas, intereses y paralela a una verdadera apertura de los espacios públicos.

Aunque existan recursos limitados y se cuenten con herramientas en la menor medida para satisfacer todas las necesidades de la sociedad, los procesos de participación ciudadana son la primera puerta para establecer metas claras y acciones efectivas para la generalidad, donde la participación de todos los sectores sea tomada en cuenta para eliminar las prácticas clientelares y establecer nuevas formas de relacionarse y tomar de decisiones por parte del gobierno, el sector empresarial y la ciudadanía.

Un buen ejemplo de política educativa en donde existe participación de la sociedad organizada y dio resultados medibles desde su creación hasta su implementación y que demuestra que cuando hay participación organizada coherente, letrada y razonada, la efectividad de los proyectos de gobierno está garantizada.

Asimismo, las afectaciones a las OSC variaron por el tipo de actividad que desempeñaban, mientras se visibilizaron las OSC dedicados a los cuidados o atención de necesidades básicas, se puso en el centro de discusión las OSC sobre atención de temas de violencia de género o migrantes; sectores aún más excluidos durante el confinamiento; mientras que otras OSC sobre educación o salud sobran relevancia por ser temas de prioridad para el país.

Por último, los temas de sostenibilidad y sustentabilidad han sido temas apremiantes para las OSC, dado que deben encontrar formas y fuentes de financiamiento que sean alternas a las políticas actuales, permitiendo pensar en las generaciones a futuro, pero dando cabida a

que las OSC encuentren formas de ser autofinanciadas en el largo plazo, lo que ha implicado un reto para la mayoría de ellas y que, aunado a las exigencias del Estado, permea en las decisiones de cierre definitivo para las que están constituidas legalmente, o en su defecto su modificación a la informalidad.

No obstante, la pandemia ha dejado ver mucho más la necesidad de generar estrategias que impacten positivamente en la sostenibilidad integral y la operatividad de los espacios de cada OSC, garantizando una proyección a largo plazo que brinde seguridad no sólo a las personas al interior sino también las que se benefician de ella.

### **Conclusiones Capitulares**

Las organizaciones de la sociedad civil han tenido su importancia desde la incorporación en los Tratados Alternativos de Río en el año de 1992, en ella se abordaron los temas más apremiantes de la formalización e incorporación de distintas experiencias de la sociedad civil para hacer escuchar su voz y participar en la toma de decisiones. Sin embargo, estas acciones llevaron un proceso de seguimiento desde la Reunión Mundial de Organizaciones No Gubernamentales desarrollada en el año de 1991 en París, Francia; donde se trataron temas de diversidad, reconocimiento y formalidad.

Con estos antecedentes, a la fecha existe un redimensionamiento del concepto de sociedad civil al Tercer Sector, incorporando toda forma de organización y asociación a través de un sentido de pertenencia e identidad que buscan un fin común y mantienen una ideología específica.

Así se vuelve necesario el reconocimiento a la diversidad de organizaciones y/o asociaciones que pertenecen al Tercer Sector lo que complejiza el problema de su incorporación para la toma de decisiones ya que algunas asociaciones pueden representar minorías pero otras pueden luchar por derechos, en este sentido, se encuentra la disyuntiva sobre la necesidades de la participación ciudadana como un ejercicio y derecho tanto individual como colectivo que permita legitimar y coadyuva con las autoridades gubernamentales para la resolución de problemas y atención de las demandas sociales.

Este tipo de sociedad civil (que crea opinión pública) solamente se manifiesta a plenitud

de las democracias; porque un Estado sin opinión pública (en el que la sociedad civil es absorbida completamente en el Estado) es un Estado autoritario.

Abelardo Morales (1997), explica que se incluyó el tema de las ONG” como formas de expresión de la sociedad civil. Entre las valoraciones favorables derivadas de esta inclusión, se encuentra la que habla de la importancia de haber contribuido a la apertura de espacios de trabajo de los movimientos sociales a nivel regional que han favorecido los procesos de paz, reconciliación y la participación de sectores organizados de la sociedad civil en las estructuras de la integración regional” (pp. 22).

Las condiciones actuales requieren que se establezca una nueva forma de gobernar. Por ello, se hace necesario orientar la acción pública bajo el modelo de la gobernanza.

La gobernanza promueve un estilo de gobierno más cooperativo, más incluyente y de costos compartidos; que establece una relación altamente productiva entre el gobierno y la sociedad.

La gobernanza no significa exclusivamente el reconocimiento de una pluralidad de actores, sino su articulación en esquemas organizativos comunes, para intercambiar recursos, negociar prioridades, y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos comunes. En ese sentido, se requiere que el gobierno revise a fondo los sistemas de comunicación y vinculación con la sociedad. Para alcanzar este objetivo se deben cumplir tres condiciones básicas:

Primero: la promoción de mecanismos más directos y efectivos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

Segundo: la construcción de redes sociales que faciliten la suma de esfuerzos, ideas y recursos; y que permitan generar acuerdos en la solución a los problemas públicos existentes.

Y tercero: el uso de la tecnología, como herramienta para el ágil acceso y el efectivo intercambio de información.

Por tanto, en la medida en que ninguno de los dos procesos puede realizarse a plenitud, es decir a través de un Estado Totalitario o a través de un Gobierno Abierto Pleno, el Tercer Sector se posiciona como la balanza entre el sector privado y público para incorporar el

beneficio en las acciones gubernamentales. Sin embargo, ello implica un proceso de emancipación de la sociedad civil que dote de autonomía y reapropiación del sentido de decisión por parte de los individuos a través de la participación ciudadana y con ello la transformación del Estado de Derecho en Estado Social.

## **Capítulo Tres. La normatividad en función del Tercer Sector**

La gobernanza surge como un nuevo enfoque teórico, el cual dicho sea de paso cuenta con una pluralidad de acepciones, este concepto se institucionalizó en la normatividad mexicana a través de dos acciones que conforman su actuar: la participación ciudadana y la transparencia.

Cada una de ellas ha tenido su incorporar como derecho y responsabilidad dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes que derivan. Aunado a ello, estos esquemas normativos en general han permitido que el Tercer Sector se posicione como un ente capaz de participar en las decisiones legislativas y también otorgar mayor certeza jurídica sobre el actuar de las mismas con la ciudadanía.

En los últimos treinta años el país ha tenido avances significativos en relación con las instituciones públicas, las cuáles se han denominado democráticas en un sentido amplio dado que se incorpora la participación ciudadana en la toma de decisiones a través de comités, consejos o canales de comunicación directores, y estos se encuentran plasmados en los instrumentos normativos que rigen a dichas instituciones. Con ello, se ha transformado el contexto político, electoral e institucional, así como los derechos propios de las y los ciudadanos; comportamientos que se ven reflejados en la dinámica general, por ejemplo, el sistema partidista y la disputa también desde candidaturas independientes impulsadas por colectivos y/o asociaciones pertenecientes al Tercer Sector.

Estos esquemas también dan legitimidad y legalidad; y visualizan que, ante un posible escenario de crisis, es necesario reflexionar que la gobernanza ha sido presentada como la respuesta a la insuficiencia e incapacidad directiva del gobierno, pero también a la disputa por el poder y la creación de espacios para la ciudadanía en la toma de decisiones, desde un sentido de corresponsabilidad sobre el actuar gubernamental.

Por tanto, la gobernanza se ha institucionalizado como un mecanismo multifactorial que responde al contexto, los actores participantes y el espacio-territorio donde se desenvuelve, determinado para el diseño, formulación e implementación de políticas públicas que propicien el desarrollo integral.

Por tanto, en el presente capítulo se hace un análisis normativo sobre la legislación mexicana que ha permitido la incorporación de la gobernanza a través de la participación ciudadana y la transparencia; así como los esquemas que han dado certeza jurídica a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y demás asociaciones que integran el Tercer Sector.

Cabe mencionar que la participación se conceptualiza en las leyes como cualquier posibilidad de los ciudadanos de ser considerados en la toma de decisiones; puede ser de forma directa o indirecta a través de instituciones u organizaciones legítimas que cuenten con la capacidad de representación. Se construye con la existencia, goce y disfrute de la libertad de expresión y reunión.

Específicamente en un segundo apartado se analiza el caso de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil ya que establece la creación de tres órganos básicos de la gobernanza. Uno de ellos es el Consejo Técnico Consultivo cuya función es de naturaleza ciudadana y tiene como misión generar un espacio de diálogo e incidencia de la sociedad civil en la construcción de ciudadanía.

Por último, se analiza la Ley del Estado de Puebla y los esquemas normativos que fortalecen la participación del Tercer Sector tanto en la agenda gubernamental como en las actividades para satisfacer las necesidades de la sociedad.

### **3.1. Reconocimiento de la gobernanza en la legislación mexicana**

En México, los esquemas de gobernanzas en función de la legislación mexicana para la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, además del voto y los procesos de elección democrática, existen estos mecanismos de participación ciudadana que permiten a la sociedad en general, incidir de manera más directa en procesos ejecutivos o legislativos; sin embargo, como se ha mencionado con anterioridad, hay un sesgo sobre el tipo de ciudadanía que participa por condicionantes sociodemográficas o de interés personal. A nivel federal los mecanismos normativos que existen son:

De acuerdo con el Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO) a nivel local existen 13 instrumentos de participación ciudadana que contemplan 32 leyes electorales que promueven el voto, 25 leyes de participación ciudadana que institucionalizan otros esquemas de asociación

y organización; y 6 leyes orgánicas de Congresos locales enfocadas en plebiscitos, referéndums y candidaturas independientes; es decir, enfocadas a los procesos de democracia representativa.

### Esquema 9. Legislación Mexicana referente a la Gobernanza



Fuente: Elaboración propia

La Participación ciudadana tiene su denotación federal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, su operación y funcionalidad se suscriben en la Ley de Participación Ciudadana. La ley establece tres formas de democracia:

- **Democracia directa:** Aquella por la que tú como ciudadano puedes pronunciarte (mediante determinados mecanismos) en la formulación de las decisiones del poder público.
- **Democracia participativa:** La que reconoce nuestro derecho a la participación individual o colectiva en sus diversas modalidades, ámbitos e instrumentos de manera autónoma y solidaria.

- **Democracia representativa:** Con ella, el ejercicio del poder público se da a través de representantes (elegidos con nuestro voto) que fungen como portavoces de intereses generales, respetando reglas y mecanismos institucionales.

La democracia directa se ejerce a través del voto y la solicitud tanto de información como de pronunciamiento, análisis que no será contemplado en esta investigación; la democracia representativa es la elección de los poderes públicos; y, por último, la democracia participativa; la cuál será análisis de esta investigación.

Las legislaciones que se relacionan con la participación ciudadana en función de la democracia participativa son una ley, tres reglamentos y un acuerdo.

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y el Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil son temas de suma importancia dado que otorgan la certeza jurídica al Tercer Sector, es decir, las organizaciones de la Sociedad Civil; instrumentos normativos que serán analizados más adelante.

El Reglamento Interno del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 2004 en el cuál emana el procedimiento para pertenecer al Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), es decir las OSC del Tercer Sector que se encuentran reconocidas ante el Gobierno Federal y que son consideradas donatarias autorizadas al contar con clave CLUNI.

El Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil derivado de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil se publica en el año 2004 donde determina que la Comisión es una comisión intersecretarial de carácter permanente, que tendrá por objeto facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades establecidas en el artículo 5 de la citada Ley. El artículo tres del Acuerdo menciona la conformación de la Comisión:

ARTÍCULO 3o.- La Comisión se integrará por un representante, con rango de Subsecretario su homólogo, al menos, de cada una de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Desarrollo Social;
- II. Secretaría de Gobernación;
- III. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- IV. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Los demás artículos que componen el acuerdo integran el funcionamiento de la Comisión desde sus sesiones hasta sus facultades.

Por último, el Reglamento Interno de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil especifica las funciones de cada uno de los integrantes de la Comisión así como el objeto de la misma mencionado en el artículo dos que a la letra dice: “facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades establecidas en el artículo 5 de la Ley, así como la definición de mecanismos para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas”.

Cabe mencionar que ninguna de las leyes ha sufrido reformas desde su publicación en el año 2004, lo que denota una falta de importancia tanto para el poder ejecutivo como legislativo; pero que es apremiante para el funcionamiento e impulso del Tercer Sector y los esquemas de gobernanza en el país.

El segundo instrumento tiene que ver con los procesos de transparencia y acceso a la información pública, cabe hacer mención que no se analizarán las legislaciones sobre rendición de cuentas porque es un ejercicio sobre la ejecución del recurso público, que, si bien fortalece la gobernanza, no es ámbito de competencia para esta investigación.

La transparencia gubernamental consiste en que la información sobre las actividades de los organismos públicos sea creada y esté a disposición del público, con excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin límites para la reutilización.

Esto incluye la divulgación de información en respuesta a las solicitudes de la ciudadanía y de manera proactiva, a iniciativa propia de las entidades públicas. Además de que la información clave acerca de los entes privados esté disponible ya sea directamente o a través de organismos públicos.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dictamina las herramientas, facultades y responsabilidades de los servidores públicos y los actores gubernamentales para dar a conocer información a la ciudadanía; pero también publica los derechos que tiene la misma para conocer y utilizar, con responsabilidad, la misma información que obtiene del gobierno.

Dentro de la Ley y el Reglamento de la misma Ley, se menciona que el Sistema Nacional de Transparencia es el espacio de cooperación y entendimiento en el que se busca que en todo momento se garantice de forma homogénea y transversal el efectivo ejercicio y respeto del derecho de acceso a la información, a través de la promoción y fomento de este en todo el territorio nacional, así como, de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas del Estado mexicano

El Sistema Nacional de Transparencia creó un espacio en internet para vincular a todas las instituciones públicas del país. En éste, se puede consultar todo lo que publican las instituciones públicas de México, en torno a su trabajo y funciones, así como el medio para solicitarles información. Básicamente pueden hacerse tres cosas en la Plataforma:

- Revisar la información de cualquiera de las instituciones públicas del país proporciona por medio de sus obligaciones de transparencia.
- Solicitarle información a cualquiera de estas mismas instituciones.
- Denunciar si la información no está publicada adecuadamente e inconformarte las solicitudes no son respondidas correctamente.

El Sistema Nacional de Transparencia se conforma por: el Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Datos Personales (INAI); los 32 organismos garantes del acceso a la información y protección de datos personales de cada una de las entidades federativas de nuestro país; la Auditoría Superior de la Federación (ASF); el Archivo General de la Nación (AGN) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En total 36 instituciones.

Este instituto también tiene su sustento normativo en el Acuerdo de Creación del

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental; el cual tiene una reforma por el cambio de nombre al Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Datos Personales (INAI) en el año de 2017. Como su nombre lo indica es el encargo de dar cumplimiento y garantizar dos derechos fundamentales básicos de las personas: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales; por tal motivo y también en relación con su transversalidad en la Administración Pública se constituye como un organismo constitucional autónomo. De acuerdo con el INAI (2020) los dos derechos se ven reflejados es:

- Acceso a la información pública: Se garantiza que cualquier autoridad o cualquier persona física, moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad te entreguen la información pública que solicites.
- Protección de datos personas: Se garantiza el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que toda persona tiene con respecto a su información.

El reglamento interior del INAI menciona el funcionamiento, roles y responsabilidades de la integración del Instituto; mientras que el derecho de petición abarca los derechos de la ciudadanía para la solicitud de información pública; mismo que sustenta el propio Sistema Nacional de Transparencia.

El último apartado legislativo que abarca a la gobernanza en México indica un paquete de leyes complementarias que sirve de organización, rendición de cuentas y obligaciones de la conformación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

La Ley de Asistencia Social se publica en 2004 pero tiene su última reforma en junio de 2012, en ella, se especifican las disposiciones para apoyar a la población de acuerdo con sus carencias sociales desde los actores de intervención, como son los sectores sociales (Tercer Sector).

En la Ley General de Desarrollo Social se describe la rectoría del Estado para los temas de asistencia social y atención de necesidades básicas, de las cuáles los sectores sociales coadyuvaran en la atención de estos. Esta Ley tiene su última reforma en el 2008 y permite establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social; por ello, el Tercer Sector puede participar

en dichas políticas.

Al atender las necesidades básicas de la ciudadana, como es la educación y la salud, se prevén esquemas de participación y mayor atención hacia la gobernanza y de la democracia. En la Ley se conceptualiza la participación social: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social;

Ley de Impuestos sobre la Renta se enuncia dentro de las leyes complementarias dado que de ella emanan las acciones relacionadas con las prerrogativas fiscales de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

La Ley de Planeación y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social; como se ha mencionado con anticipación es el marco legal sobre la incorporación de Organizaciones de la Sociedad Civil en las acciones referente a la atención de las necesidades de la ciudadanía.

Los tres Reglamentos interior mencionados, si bien tiene su fundamento en el 2004, El Instituto Nacional para el Desarrollo Social en coordinación con la Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Gobierno enmarcan las responsabilidades y acciones de vinculación que tendrán dichas dependencias con las OSC.

Por último, la Ley de Sociedades de Solidaridad Social se encuentra publicada desde 1976 teniendo su última reforma en el año 2018 que menciona un tipo de organización, incluida en el Tercer Sector, pero que no se fundamenta como OSC:

ARTICULO 1o.- La sociedad de solidaridad social se constituye con un patrimonio de carácter colectivo, cuyos socios deberán ser personas físicas de nacionalidad mexicana, en especial ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, parvifundistas y personas que tengan derecho al trabajo, que destinen una parte del producto de su trabajo a un fondo de solidaridad social y que podrán realizar actividades mercantiles

Este tipo de conformación tiene una particularidad ya que funciona bajo esquemas de participación ciudadana proactiva donde las decisiones se toman en asamblea a través del voto de cada integrante.

En síntesis, existe una gama amplia de legislaciones que integran la participación ciudadana y la transparencia para el Tercer Sector y la ciudadanía en general, dado que representan la oportunidad de asociación de manera legal lo que permite otorgar incentivos o recursos para brindar mayores servicios a la ciudadanía.

El impacto de las reformas depende de la homologación de las normas y una implementación coordinada en todos los niveles gubernamentales teniendo un diálogo abierto entre sector que permita estructurar nuevos sistemas de organización, sin embargo, esta misma apertura o flexibilidad dificulta la clasificación de los OSC dentro del sector, así como su homologación.

### **3.2 Esquemas de certeza jurídica para el Tercer Sector**

Los esquemas de certeza jurídica, como se abordó en grandes rasgos durante el primer apartado nacen del artículo noveno de la **Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos** (1917) dentro del cual garantiza el derecho de los mexicanos a asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito y siempre que no se profieran injurias contra autoridades ni se haga uso de violencias o amenazas para intimidarlas u obligarlas a resolver una petición o protesta en el sentido que se desee.

Es decir, se otorga capacidad y libertad de asociación a los seres humanos sobre los cuáles, en el año de 2004 se publica la **Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil** (LFFAROSC); la cual da certeza jurídica y de asociación a las OSC, aunque no es el conjunto en su totalidad del Tercer Sector, dado que existen algunas de las cuáles no se encuentran registran y funcionan en la informalidad, el documento normativo que emana su constitución es la ley mencionada.

Esta norma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de febrero de 2004 con la finalidad de aspirar a ser un puente entre la sociedad civil organizada y las instancias del Gobierno Federal organizada y las instancias del Gobierno Federal; así como amparar la construcción de un escenario que permita impulsar las acciones de las OSC, así como nuevas formas de relación jurídica con el Gobierno, con el objetivo de fortalecer su colaboración y con el objetivo de fortalecer su colaboración y corresponsabilidad en la búsqueda del bien colectivo.

En términos general, la Ley establece, entre otras cuestiones, 1) los derechos (artículo 6), obligaciones (artículo 7) y actividades objeto de fomento por parte de las instituciones de la Administración Pública Federal (APF) (artículo 5); la creación de organismos e instrumentos para el fomento de las actividades de las OSC, como la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones.

De manera específica, en el artículo quinto, se enlistan las actividades de las OSC que son objeto de fomento:

### Esquema 10. Actividades de las OSC

I. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.	II. Apoyo a la alimentación popular. I	II. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.	IV. Asistencia jurídica.	V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
VI. Promoción de la equidad de género.	VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad.	VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural.	IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.	X. Promoción del deporte.
XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.	XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales.	XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.	XIV. Fomento de acciones para mejorar la economía popular.	XV. Participación en acciones de protección civil.
XVI. Prestación de servicios de apoyo a la creación y el fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley.	XVII. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores.	XVIII. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana.	XIX. Las que determinen otras leyes.	

**Fuente: Elaboración propia conforme al artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC); 09 de febrero de 2004, revisado el 21 de septiembre de 2021.**

Cabe mencionar, que como especifica Díaz (2010):

La LFFAROSC representó el inicio de un nuevo paradigma en la relación entre el gobierno y la sociedad civil, ya que cristalizó el reconocimiento por parte del Estado del valor que representa la labor de las OSC para el país, como entidades de orden público e interés social (Ablanado, 2009: 32), a través de un instrumento jurídico que establece órganos de interlocución, garantías para posibilitar el acceso a fondos y estímulos

públicos a través de la Clave Única de Inscripción (CLUNI) al RFOOSC, y que surge de iniciativas ciudadanas y de diversas OSC que promovían el reconocimiento legal de sus actividades como de interés público (pp108).

Aunque el antecedente de la incorporación de las OSC en materia normativa comienza en el año 1989 a través de la Ley de Impuesto sobre la Renta, en ella no se otorga la certeza jurídica de asociación o integración, sino se otorgan obligaciones como empresa sobre el destino y uso de los recursos para su solvencia<sup>4</sup>. La LFFAROOSC, en el artículo 6, fracción VI, dispone que las OSC son susceptibles de recibir beneficios fiscales, de acuerdo con las disposiciones fiscales vigentes.

De acuerdo a Chávez y González (2018) las OSC han participado activamente en las propuestas legislativas de México, dado que han presentado propuestas a distintas comisiones de la Cámara de Diputados desde 1995, mismo que han sido retomadas o convertidas en iniciativas por parte de funcionarios públicos, lo que ha permitido fortalecer el marco normativo de las OSC, posicionando su trabajo y relevancia para el bienestar de la sociedad en un ámbito nacional con observancia estatal y municipal, en algunos casos.

Sin embargo, no todas las regulaciones han sido favorables para las propias OSC dado que genera mayor trabajo administrativo peor también uso de recurso para su cumplimiento, como es el caso de la regulación fiscal , la cual comprende informes detallados de actividades ante tres organismos diferentes: el Sistema de Administración Tributaria (SAT), Organismos Estatales y organismos Impositivos de verificación (Irish, Kushen y Simon, 2004: 54); lo que refleja que las obligaciones a las que las OSC están sujetas son totalmente desproporcionadas respecto a los beneficios que reciben.

En seguimiento, también dentro de la Ley se estipulan los recursos destinados al fomento de las actividades realizadas por las OSC que varían en función de la legislación vigente en las distintas entidades que conforman el país ya que en la general sólo se estima en un nivel macro.

---

<sup>4</sup> En ella, las organizaciones civiles fueron colocadas en el título segundo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) al nivel de empresas nacionales y transnacionales con fines de lucro, obligándolas a cumplir con los requisitos de las sociedades mercantiles. Ante el accionar de la sociedad civil, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) expidió en 1991 un reconocimiento al carácter “de beneficio colectivo y de interés social” de las OSC, exentándolas así del pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR) (Secretaría de Gobernación, 2008: 11).

En 2016, únicamente 15 de las 32 entidades contaban con una Ley de Fomento, aun cuando habían transcurrido 12 años desde la promulgación (Chávez y González, 2018).

Estos resultados determinan que si bien se ha avanzado en la construcción de marcos normativos para las OSC existen inconsistencias entre entidades federativas lo que refleja dispersión y poca claridad en la información, así como apertura y regulación en algunas entidades federativas. Esto tiende a impedir, retrasar y limitar su creación y funcionamiento, a partir de obligaciones de readecuación de personalidad jurídica; y para el caso de algunas instituciones existe discrecionalidad; y barreras a la obtención de donaciones del exterior.

Con estas inconsistencias normativas y restricciones fiscales a nivel nacional y al interior de las OSC se identifican riesgos para el Tercer Sectores desde barreras la organización, hasta la reducción de espacio público y la minimización de los derechos básicos de las personas a la organización y participación; incluyendo las restricciones para establecer relaciones de cooperación y trabajo conjunto entre gobierno y sociedad civil, y finalmente, menos recursos y fuentes de financiamiento público para las OSC; por ello, se han adoptado otros niveles o tipos de asociación, como son las cooperativas, que han surgido en el Tercer Sector como un modelo alternativo de regulación por parte del Estado; aunque se obtienen los mismo beneficios que una Donataria Autorizada; más para el sector privado que refleja dichos apoyos en reducciones fiscales.

De acuerdo con la organización Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C, los tipos de asociación jurídica que existen son:

**Cuadro 2. Tipos de asociaciones jurídicas con fines sociales**

<b>Figura Jurídica</b>	<b>Documento normativo</b>
Sociedad de Solidaridad Social (SSS)	Ley de Sociedades de Solidaridad Social
Sociedad de Producción Rural (SPR)	Ley General de Sociedades Mercantiles
Sociedades Cooperativas de Producción	Ley General de Sociedades Cooperativas
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo	Ley General de Sociedades Cooperativas
Sociedad de en Nombre Colectivo	Ley General de Sociedades Mercantiles
Sociedad Cooperativa	Ley General de Sociedades Mercantiles
Asociación Civil	Código Civil
Institución de Asistencia Privada	Código Civil
Fundaciones	Código Civil
Sindicatos	Código Civil

Asociaciones de Profesionales	Código Civil
Sociedades Mutualistas	Código Civil
Asambleas Ciudadanas/Comités Ciudadanos	Ley General de Participación Ciudadana

Fuente: Retomado de **Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE, 2010)**, Coordinador Sergio García <https://www.researchgate.net/>

Los logros y alcances de la Ley de Fomento (Consejo Técnico Consultivo, 2006: 14-16, citado en Vargas, 2012), entre otros, son los siguientes:

- Reconocimiento jurídico, de orden público, a las organizaciones civiles y a sus actividades sin ánimo de lucro y en beneficio colectivo.
- La seguridad jurídica de las organizaciones, puesto que se les considera como sujetos de derechos y obligaciones, no subordinados al poder, lo que les permite la interlocución con las distintas esferas gubernamentales.
- El reconocimiento de la autonomía de las organizaciones, ya que ni la normatividad ni los apoyos conducen a controlar ni a tener ninguna injerencia en la vida interna ni de los objetivos de las asociaciones.
- La definición e inclusión de un amplio abanico de actividades y quehaceres que realizan las OSC y que son susceptibles de fomento por parte del Estado. De ahí que se vaya desde la asistencia social hasta el desarrollo democrático.
- Se incluye la función de incidencia pública ciudadana, explícitamente se reconoce el papel de las OSC en la vida política, por lo que se establece como derecho el de participar, influir e intervenir en cualquiera de las etapas y en el proceso de elaboración y evaluación de programas de gobierno.
- Se valora el impulso y fomento a la profesionalización de las organizaciones, en términos de legalización y desarrollo de capacidades y habilidades de sus miembros (página 4).

El **Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil** fue publicado el 07 de junio de 2005, casi un año después de la publicación de la Ley. Este se conforma por 58 artículos y 6 capítulos donde homologa la misma estructura de la Ley en cuanto a:

- Disposiciones Generales
- Autoridades y Acciones de Fomento

- Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil
- Sistema de Información Del Consejo Técnico Consultivo De las Infracciones
- Sanciones y Medios de Impugnación

A manera general, el reglamento hace operativas las disposiciones de la Ley y otorga las facultades a Dependencias o actores del sector público para hacerlas cumplir; también establece cuando una organización persigue fines de lucro, hace proselitismo partidista, político-electoral o religioso, derecho de las organizaciones a participar en actividades de contraloría social, recibir asesoría, capacitación y colaboración de las entidades de la administración pública, la obligación de informar al RFOSC sobre cambios en sus estatutos, y la forma, mecanismos e integrantes de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el Sistema de Información del Registro Federal de las OSC (RFOSC) y el Consejo Técnico Consultivo.

El **Sistema de Información del Registro Federal de las OSC (RFOSC)** en el instrumento de operación de la Ley que da seguimiento del registro Federal de OSC y con ello, para concentrar toda la información que forme parte o se derive de los trámites de las organizaciones para obtener la Clave Única de Inscripción (CLUNI). El portal público, como tal, que forma parte del Sistema que publica dos acciones:

- La información sobre las organizaciones inscritas en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, cuyo objeto de fomento corresponda a las actividades enunciadas en el artículo 5 de la Ley, y
- Los apoyos y estímulos que otorguen las dependencias y entidades a las organizaciones con inscripción vigente.

Estas leyes y regulaciones fiscales y/o económicas implican un cumplimiento por parte de las OSC que se encuentran en la formalidad y reciben recursos públicos; existe una disyuntiva sobre la generación de costos extras y trabajo duplicado para la presentación de informes. Al respecto Adriana Díaz (2009) especifica lo siguiente:

1. “Para las OSC que desean obtener apoyos (subsidios), la inscripción en el Registro es obligatoria.
2. Resulta oneroso para las OSC exigir el cumplimiento de tal requisito, pues previo a la solicitud del subsidio tienen que tramitar ante el INDESOL su inscripción en el Registro” (pp. 15).

Por tanto, para poder obtener el Registro de CLUNI o de OSC se exige a la organización, asociación o institución el llenado de formatos y documentos normativos, fiscales y administrativos<sup>5</sup> que avalen su actuar, lo que dificulta la incorporación para varias organizaciones que no están reguladas.

El artículo 26 de la Ley Federal de Fomento crea la figura del **Consejo Técnico Consultivo** como un organismo de participación e interlocución entre las organizaciones y el gobierno. Este organismo tiene facultades de asesoría y consulta respecto a la administración, dirección y operación del Registro Federal de Organizaciones, así como de evaluación de políticas y acciones de fomento.

El consejo es intersectorial, ya que se encuentra conformado por representantes del gobierno, de las OSC y de los sectores académico, profesional, científico y cultural. Sin embargo, no todas las entidades federativas especifican en sus leyes estatales la conformación de este.

Por último, en el artículo tercero de la citada Ley se establece la creación de la **Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC**; en dicho artículo se establece que la comisión se integrará por un representante, con rango de subsecretario y/o homólogo, de cada una de las siguientes dependencias:

- i. Secretaría de Desarrollo social;

---

<sup>5</sup> Algunos documentos solicitados son el acta protocolizada que refleje la modificación al objeto social en términos de las actividades de fomento previstas en la Ley, la documentación que acredite las facultades del representante legal, identificación oficial del representante legal, comprobante de domicilio y el Registro Federal de Contribuyentes de la OSC

- ii. Secretaría de Gobernación;
- iii. Secretaría de Hacienda y crédito público
- iv. Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Secretaría de Desarrollo Social que actualmente es la Secretaría de Bienestar a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación opera a través de la Unidad para el Desarrollo Político, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la Subsecretaría de Ingresos ya que se fiscalizan las operaciones de las OSC, pero también se otorgan recursos para realizar sus actividades; y por último la Secretaría de Relaciones Exteriores opera a través de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos porque existen OSC con recursos internacional.

La principal encomienda, de acuerdo con el artículo 11 de la ley Federal de Fomento, de esta comisión de Fomento es la de definir las políticas públicas para el fomento de las actividades de las OSC y evaluar anualmente las políticas y acciones de fomento de las actividades que señala el artículo 5 de la mencionada ley.

Para el caso del Estado de Puebla, la Ley Estatal fue presentada en el año 2005 por la Comisión de Desarrollo Social; donde emanan las mismas facultades, atribuciones y responsabilidades descritas de la Ley Federal; sin embargo, fue publicada hasta el 31 de diciembre de 2014 y cuenta con dos reformas:

- El 29 de diciembre de 2017 se reforma la fracción II del artículo 28 de la ley
- El 09 de abril de 2021 se reforma la fracción IV del artículo 3 y el artículo 7

La Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Puebla; como se ha especificado cuenta con la misma estructura federal, sin contar con el Sistema porque este instrumento es único a nivel nacional; y tiene por objeto:

- I. Fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil en términos de esta ley;

- II. Establecer las facultades de las autoridades que la aplicarán, los órganos que coadyuvarán en ello y las bases de coordinación entre la administración pública del Estado y las organizaciones de la sociedad civil beneficiarias;
- III. Establecer los derechos y las obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil que se acojan a esta Ley (página 5).

La Comisión de Fomento de las Actividades (capítulo segundo) tiene la misma estructura de conformación que a nivel federal; por tanto, se emana un Reglamento de la misma ley.

Para el caso del Estado de Puebla, la LFFAROSC cobra importancia por el proyecto de Gobierno que se tenía en la administración de Rafael Moreno Valle en el año 2014, dado que existía dentro del Plan Estatal de Desarrollo un interés particular por incentivar el Tercer Sector; por tanto, se establece un marco normativo que garantiza, ante todo, el respeto a la libertad de asociación, estipulado en el primer párrafo del artículo 9 constitucional, y la autonomía de las organizaciones, abriendo de esta forma una oportunidad para generar mayor confianza en el sector no lucrativo, a través de reglas claras para las acciones de las OSC y al proporcionar información que transparente el uso de los recursos públicos (Tapia y Robles, 2006: 64).

### **Conclusiones Capitulares**

Como se ha visualizado a lo largo del capítulo la dicotomía y relación que se ha establecido entre las OSC y las instituciones gubernamentales ha implicado altos y bajos, es decir, regulaciones excesivas para las instituciones normadas adecuadamente, pero también legislaciones que facilitaron la incorporación y el fortalecimiento del derecho de asociación. Por un lado, la reforma del Estado durante los años ochenta promovió la participación ciudadana desembocando en la creación y consolidación de los esquemas de gobernanza, mientras que, por otro lado, aunque se institucionalizó los canales de comunicación seguían cerrados limitando la participación ciudadana a un grupo reducido y privilegiado en función de los intereses gubernamentales

Como menciona García, Hevia y Layton (2010) “debe tenerse en cuenta que, tal como señala la guía del Open Society Institute, las actividades que realicen las organizaciones deberán tener como finalidad la realización de su objeto social y su fortalecimiento para la mejora de sus actividades”(pp. 37-38), lo que implicaría que desde la concepción y creación de las OSC se

defiera y tuviera un sentido claro de su conformación, lo que ha limitaría aún más la creación de OSC porque muchas, a lo largo de los años, se han institucionalizado y fortalecido a lo largo de los años.

Una agenda de este tipo es la oportunidad histórica de generar una ciudadanía con canales de participación y de incidencia efectivos, lo que también deberá romper la lógica histórica clientelista de la relación gobierno-sociedad. Esto basado en una nueva relación de confianza con transparencia y cultura de la legalidad.

Lo anterior permitiría mejorar la densidad asociativa en nuestro país, haciendo más fáciles los procesos administrativos, tomando en cuenta que las OSC no son todas del mismo tamaño ni funcionan como grandes empresas, y que muchas de ellas solo quieren tener una influencia en su entorno inmediato.

El Manual sobre instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales de la ONU recomienda poner atención a dos características para diferenciar las organizaciones de la sociedad civil de las organizaciones semi-gubernamentales: estar institucionalmente separadas del gobierno y su capacidad de autogobierno. En este aspecto, el concepto de autonomía cobra una importancia fundamental.

A nivel normativo, la ley estableció un parteaguas para las organizaciones de la sociedad civil o no gubernamentales ya que permitió establecer certeza jurídica a las acciones que establecía, dio capacidad de atracción de recursos públicos desde la credibilidad de sus actuaciones y legalidad desde su corresponsabilidad y vigilancia con el Gobierno del Estado.

A partir de esta ley federal se esperaba una mayor incidencia de las OSC, por un lado, para la solución de las problemáticas del país a través de sus acciones, así como para estar presentes en la discusión de las agendas desde el nivel gubernamental.

No deja de cobrar relevancia que los cambios normativos visualizaron al Tercer Sector como un brazo de la administración para la resolución de demandas sociales que permitieran institucionalizar las ayudas sociales desde enfoques de gobernanza y relaciones horizontales o paritarias.

Sin embargo, se trata de un paso, aún incompleto e insuficiente de la relación Estado-sociedad, que se concreta en vínculos entre gobierno y organizaciones civiles

En seguimiento, las obligaciones previstas en la Ley en comento y su Reglamento, se han hecho extensivas a las OSC que reciben subsidios (genéricamente apoyos y recursos públicos) de los programas sujetos a reglas de operación para ser canalizados a la población objetivo y que, por ende, no se destinan al cumplimiento de su objeto social ni al fomento de sus actividades.

En la actualidad dicha ley se encuentra en el abandono ya que no ha tenido ninguna reforma desde su publicación hace 17 años, debido a que durante todo este tiempo se han hecho múltiples observaciones a la misma en varios foros y artículos (Chávez y González, 2018), sin embargo, solamente ha sufrido dos modificaciones mínimas de forma y no de fondo implicando que el Reglamento Interior no haya tenido ningún alcance.

Esto impacto en el presupuesto destinado a las OSC, pero también en la legalidad del Tercer Sector, que, aunque su credibilidad y legitimidad está en aumento en las comunidades de apoyo, requiere de mayores herramientas jurídicas que permitan tener mayor alcance.

Para el caso del Estado de Puebla, la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Puebla publicada el 31 de diciembre de 2014 tiene una particularidad de aprobación en un contexto político y social sobre la incorporación de la participación ciudadana y el impulso del tercer sector sobre la economía; que se visualizan en el Plan Estatal de Desarrollo y la agenda del Sistema Estatal DIF.

La intervención de las OSC no sólo ha sido para hacer visible la existencia de nuevos actores, sino que su acción ha permitido avances en su entorno, con grandes cambios positivos para el trabajo comunitario y en el desarrollo local desde un enfoque de bien común, desarrollo de manera autónoma o en conjunto con los gobiernos locales, operando adecuadamente el concepto de Gobierno Abierto.

Sin embargo, dada la complejidad del Tercer Sector y las OSC, surge un debate sobre su incorporación al sistema institucional; debido a su naturaleza y alcance como actor colectivo

múltiple, diverso y plural. Esta diversidad y heterogeneidad es parte esencial de su potencial como espacio de pluralidad y de construcción de gobernanza,

#### **Capítulo Cuatro. Visibilización del Tercer Sector para el Estado de Puebla**

La participación ciudadana reduce la resistencia que los gobiernos tienden a implementar al momento de ejercer el poder y dictar sus decisiones de forma unidireccional, jerarquizada y verticalmente.

Miguel Ángeles Sánchez (2009) menciona que la participación ciudadana está ligada a la democratización como proceso de apertura de estructura e instituciones para acercar y organizar una relación entre gobierno y gobernados más directa y funcional; por ello, también se vuelve indispensable para la recuperación de los derechos ciudadanos y su posicionamiento frente al Estado.

En términos generales, las personas deben concientizar la función de ciudadanía al ejercer su derecho a involucrarse en las actividades del Estado con la finalidad de verificar que se cumplan sus garantías que les han conferido constitucionalmente y que el Estado deberá salvaguardar tomando en consideración a las personas a través de la participación ciudadana, es decir, generar un ciclo de gobernanza plena.

Marshall (citado en Font et al, 2012) establece tres factores que determinan y condicionan la actuación de los ciudadanos en el desarrollo del Estado:

1. **Civil**, donde el individuo es capaz y por lo tanto está facultado para el ejercicio de sus libertades individuales
2. **Político**, donde el ciudadano puede participar democráticamente en las polis
3. **Social**, que garantiza al ciudadano una vida digna

En la concepción de Marshall (citado en Font et al, 2012) sobre ciudadanía se destaca el factor político, puesto que es precisamente gracias a este factor que el ciudadano puede participar en los asuntos públicos e incidir directamente en el curso que tomen las acciones del

gobierno a través de mecanismos legalmente instituidos, como es la gobernanza y la constitución de Organizaciones de la Sociedad Civil; en su defecto el Tercer Sector.

Por tanto, las políticas públicas desde su concepto teórico hasta su dinámica institucional son herramientas y acciones que dan certeza en el manejo de problemas públicos y los recursos asignados, aunado a que dichas políticas deberán tomarse en consideración desde la construcción de esquemas de participación ciudadana para la toma de decisiones y resolución de conflictos u opiniones por la diversidad de opiniones, ideas, demandas sociales y servicios públicos.

Es decir, un ámbito colaborativo conlleva a un Estado democrático incluyente, participativo, atento y sensible a las necesidades de la sociedad desde su base. A continuación, se analiza como el Tercer Sector se ha visibilizado en el Estado de Puebla y cuál ha sido su desarrollo en los últimos años.

#### **4.1. Incorporación de los esquemas de gobernanza**

Históricamente la sociedad civil sólo se había visibilizado cuando se requería recurrir al voto democrático para la elección de gobernantes u autoridades de elección popular, es decir, otorgar la facultad para el poder lo que implicaba una disputa entre grupos privilegiados pertenecientes a partidos políticos, sin embargo, al momento de llegar al poder los acuerdos preestablecidos o la visión quedan en el olvido o en su defecto se aíslan ciertas acciones sin beneficiar a la población; por ello, el papel de la sociedad civil también es dar seguimiento a dichos acuerdos y participar antes, durante y después de cualquier decisión de política pública.

Por tanto, en los últimos años se ha visto un cambio sustancial en la manera de actuar e intervenir por parte de la sociedad civil, al ser un actor activo en la toma de decisiones y el ciclo de las políticas públicas exigiendo canales de comunicación asertivos y tomando relevancia los asuntos públicos gubernamentales para los actores que integran el Tercer Sector.

En cuanto a los instrumentos legales e institucionales que otorgan certeza a la Participación Ciudadana en el Estado de Puebla, se mencionan en los siguientes párrafos.

En la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla**, en el Capítulo IV, De los Poblanos y de los Ciudadanos del Estado, Artículo 20, Punto I, se establece que son prerrogativas de los ciudadanos del Estado votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular en los términos que establezca esta Constitución y la ley de la materia.

Asimismo, en el Artículo 20, Punto XXXIV, se menciona que el gobernador del Estado puede solicitar al Instituto Electoral del Estado someta a plebiscito, en términos que disponga la ley respectiva, propuestas de actos o decisiones de su gobierno, considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado.

Es indispensable mencionar, que en el caso de éstos tres instrumentos reconocidos por la Constitución, no es posible llevarlos a cabo, debido a que no existe una ley aplicable en la materia.

Otras leyes estatales que otorgan, no sólo participación política a través de las elecciones, sino también participación social y civil con la conformación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) así como transparencia y rendición de cuentas sobre la información son:

**La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal** donde se sientan las bases de la conformación del Estado y el reconocimiento de otros actores; así como la **Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental** que es la constitución de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública donde se estipulan los lineamientos sobre la transparencia proactiva de la información gubernamental

Entre los lineamientos jurídicos que dan certeza a la participación ciudadana, se encuentra dentro de la **Ley de Desarrollo Social para el Estado de Puebla** en el Capítulo III, De la Participación Social, los siguientes artículos:

Artículo 42. La coordinación entre el Estado y Municipios en materia de Desarrollo Social tendrá como propósito principal, estimular el Desarrollo equilibrado e integral de las comunidades con base en una amplia participación social.

Artículo 43. Las organizaciones civiles, instituciones académicas, así como organismos nacionales e internacionales, que tengan como objeto impulsar el Desarrollo Social, podrán participar en las acciones relacionadas con la planeación y evaluación de las políticas y acciones públicas en esta materia, mediante la participación organizada de la ciudadanía a través de Codesos.

Artículo 44. Los beneficiarios de los programas sociales podrán organizarse conforme a la normatividad que para tal efecto emita la secretaria, mediante la constitución de los Codesos, los cuales tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Vigilar la adecuada ejecución de las obras y programas que se implementen en sus comunidades;
- II. Gestionar ante las autoridades la realización de obras prioritarias para sus comunidades que contribuyan a mejorar la calidad de vida de estas; y III. Fomentar la participación ciudadana.

Artículo 45. Las organizaciones civiles vinculadas al desarrollo social podrán recibir fondos públicos, a través de los programas sociales y de conformidad con la normatividad vigente, a excepción de aquellas que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles.

Para estos efectos, las organizaciones deberán estar legalmente constituidas y cumplir con los requisitos que se establezcan en las disposiciones y normatividad aplicables. -Artículo 46. Los beneficiarios podrán, de manera organizada, dar seguimiento al cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los Programas Estatales y Municipales de Desarrollo Social.

Artículo 47. Para realizar las acciones a que se refiere el artículo anterior, el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos de los Municipios, facilitarán a los beneficiarios, en términos de la Ley de la materia, la información que les requieran.

En marzo de 2011, el Diputado de la LVI Legislatura, José Juan Espinosa Torres del Partido Convergencia, hoy Partido Movimiento Ciudadano, presentó ante el Congreso del Estado de Puebla la primera iniciativa de Ley de Participación Ciudadana, misma que no obtuvo los votos suficientes para su aprobación.

La segunda iniciativa de Ley en febrero de 2012, la sometió ante el Congreso el Diputado de la LVIII Legislatura Lauro Sánchez López del Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, ésta no fue aprobada como se deseaba.

La tercera y última iniciativa de Ley, la presentó el Diputado Marco Antonio Rodríguez del Partido Pacto Social de Integración (PSI), la cual no sólo constituye al referéndum, al plebiscito y a la consulta popular como mecanismos de participación ciudadana en el Estado, sino que también agrega a los instrumentos como son la iniciativa popular y a los consejos ciudadanos.

El proyecto de **Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Gobernanza del Estado de Puebla** es el instrumento donde se especifican 15 mecanismos de participación que institucionalizan la incorporación de otros actores no sólo a la toma de decisiones, sino también en la operación y evaluación de estos.

Dentro de la ley se especifica que el Sistema se conformará por:

- El Consejo: Es un órgano interinstitucional, de carácter social, participativo, incluyente y representativo de los grupos prioritarios de nuestra sociedad, que servirá de apoyo a la Comisión, que goza de autonomía técnica para decidir libremente sobre sus resoluciones.
- Consejos Municipales: órganos interinstitucionales, de carácter social, participativo, incluyente y representativo de los grupos prioritarios de nuestra sociedad, que servirán de apoyo a la Comisión, mismo que gozan de autonomía técnica para decidir libremente sobre sus resoluciones por lo que hace a la participación ciudadana radicada en las distintas administraciones públicas municipales.
- El Comité de Participación Ciudadana: se hace referencia al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción.
- El poder ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación.
- El Instituto Electoral del Estado de Puebla.

- La Comisión: Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica y de gestión, como el encargado de verificar el cumplimiento de esta Ley, así como promover y llevar a cabo las acciones necesarias tendientes a operar, en su integralidad, el Sistema de Participación Ciudadana y Gobernanza del Estado de Puebla. Asimismo, será el garante del derecho humano a la participación ciudadana.

Como se puede observar, desde el 2011 existen intentos de implementar una Ley de Participación Ciudadana en el Estado de Puebla, sin embargo, no ha tenido el interés suficiente por parte de las legislaturas locales de hacer partícipes a la población de las decisiones y acciones gubernamentales.

La carencia de una Ley de Participación Ciudadana ubica a Puebla como una de las seis entidades sin dicha Ley; sin embargo, se han hecho esfuerzos sobre la participación ciudadana desde el Tercer Sector que impulsan proyectos para resolver problemáticas del contexto poblano.

En octubre de 2013, el Banco Mundial y el Gobierno del Estado de Puebla llevaron a cabo la firma de un Acuerdo de Donación por el monto total de 650,000 dólares, mismos que serían utilizados para fomentar la rendición de cuentas y la eficiencia en la prestación de servicios públicos así la consolidación de OSC en temas de seguridad pública y migración

Uno de los proyectos principales fue el realizado por la creación de Centros Integrales de Prevención y Participación Ciudadana (CIPPC) y tienen como objetivo primordial combatir a la violencia y los delitos desde sus causas; atendiendo los problemas de drogadicción, alcoholismo, falta de cultura, carencias de deporte, ocio, desempleo y la apatía en la participación ciudadana.

Otro mecanismo de Participación Ciudadana que implementó fue la Mesa de Seguridad y Justicia de Puebla, la cual tenía como objetivo principal, de acuerdo con el Observatorio Ciudadano de Puebla, ser un mecanismo de participación ciudadana a nivel estatal para presentar propuestas, denuncias, evaluar y dar seguimiento a diversas acciones que permitieran a Puebla ser una Entidad Segura.

La Mesa de Seguridad y Justicia en Puebla se integró por miembros de la Sociedad Civil que no recibirían ninguna remuneración, quienes trabajarían de forma corresponsable con el Gobierno del Estado, a través de la conformación de 10 comisiones

El Gobierno del Estado de Puebla, a través de la Secretaría de Educación Pública, han planteado y desarrollado distintas estrategias para realizar proyectos y programas que contemplen la participación de la sociedad civil entendiendo que; todos somos ciudadanos y estamos autorizados a participar en todo lo que corresponda a los fines comunes.

El programa “Yo Si Voy al Preescolar”<sup>6</sup>, que se llevó a cabo durante el ciclo escolar 2014-2015, tuvo como objetivo ampliar la cobertura de educación preescolar incorporando a los niños de 3 a 5 años que NO asisten a la escuela, a fin de fortalecer sus competencias e iniciar en la educación formal. La estrategia de la campaña consistió en conformar un equipo de colaboradores a través del personal del IEEA (Instituto Estatal de Educación para Adultos), IPJ (Instituto Poblano de la Juventud), la Dirección de Educación Media Superior y la Subsecretaría de Educación Básica.

A través de estos colaboradores, se organizaron brigadas para recorrer casa por casa los municipios del estado y de esta manera invitar de manera personal a las familias a para que acudieran al Preescolar más cercano a inscribir a sus hijos.

En todo el proceso participaron 1, 632 escuelas, de las cuales en 93 preescolares con alta demanda fueron abiertos turnos vespertinos. Asimismo, se crearon 88 nuevos grupos en turnos matutinos y se contrató a 250 docentes para atender las necesidades de los nuevos alumnos.

En diciembre de 2014, se decreta la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Puebla, con el objetivo de establecer los

---

<sup>6</sup> En la Campaña “Yo Sí Voy al Preescolar”, se logró la inscripción en dicho nivel, de más de 46 mil niños, de entre 3 y 5 años, en mil 441 escuelas. Esta estrategia consideró la apertura de 194 preescolares vespertinos en 23 municipios del estado, donde se busca dar atención a más de 19 mil alumnos.

Cabe señalar que el mayor número de turnos vespertinos está concentrado en seis municipios prioritarios: 90 en Puebla capital, 30 en Tehuacán, seis en Amozoc, 20 en Atlixco, 11 en San Martín Texmelucan y 13 en Tepeaca.

lineamientos jurídicos correspondientes para que la sociedad civil organizada pueda llevar a cabo las actividades bajo las cuales se estructura legalmente.

En síntesis, se ha implementado algunas acciones en beneficio de la integración del trabajo corresponsable de la Participación Ciudadana en la toma de decisión e implementación de acciones públicas. Sin embargo, éstas han sido insuficientes y no existe un seguimiento real de los mecanismos llevados a cabo y sus resultados; debido a que no hay información pública o plataformas de integración de la documentación que obedezca los principios de derecho a la información: claridad, accesibilidad y transparencia.

Por último, la Ley de Gobernanza Regulatoria para el Estado de Puebla; aunque no es un instrumento de promoción de las OCS dado que promueve la participación ciudadana en otras esferas gubernamentales sobre la función de los trámites y servicios, si esquematiza otras formas de participación social.

Como se denota los esfuerzos no han sido suficientes para incorporar a todo el Tercer Sector en las decisiones gubernamentales, sin embargo, no han sido un total fracaso ya que han permitido fortalecer espacios de acción desde un sustento normativo; sin embargo, los esfuerzos se ven limitados no sólo por la diversidad del Tercer Sector, sino también por los procesos de afiliación que representa para una OSC formal.

#### **4.2.Resultados del Tercer Sector en los problemas públicos**

La Participación Ciudadana, dentro del Estado de Puebla, ha tratado de abrirse camino al interior de las decisiones y acciones públicas, a través de la implementación de mecanismos institucionalizados que dictan los procesos mediante los cuales se debe dirigir la colaboración de las y los ciudadanos con el objetivo de integrar las diversas opiniones de la población para garantizar que las demandas y necesidades sociales sean atendidas eficientemente.

En los años noventa la sociedad civil también se desarrolla, influenciada por los cambios ocurridos a nivel nacional. Puebla se coloca como un estado cosmopolita y cuna de nuevas generaciones que buscan participar e involucrarse en movimientos u organismos, que den soluciones a problemáticas sociales. Galindo (2014) demuestra algunos hallazgos pertinentes

sobre la participación y carácter activista que forma parte de los jóvenes, entre ellos los que habitan Puebla.

En este sentido, políticas públicas se alude a un proceso que se desarrolla y materializa en el ámbito del Estado, pero en el que pueden participar diversos actores no estatales, como las organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés, entre otros.

De acuerdo con el registro de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Puebla existe un total de 1,600 organizaciones registradas de acuerdo con la siguiente constitución:

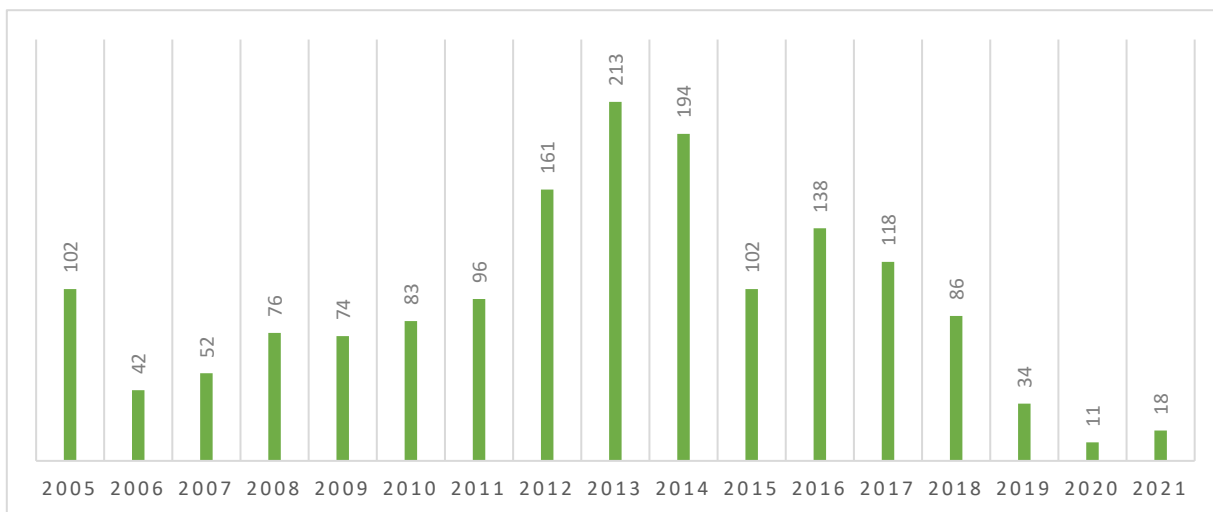
**Cuadro 3. Clasificación de OSC por tipo de constitución**

<b>Tipo de OSC</b>	<b>Total</b>
Asociación Civil	1548
Asociación de Beneficencia Privada	2
Institución de Asistencia Privada	6
Institución de Beneficencia Privada (IBP)	16
Otra	12
Sociedad Civil	16
<b>Total</b>	<b>1600</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del directorio de OSC del gobierno federal para el año 2021.

De las 1,600 instituciones, sólo el 36.3% se encuentran activas para el 2021; es decir, un total de 581 instituciones de las cuales 63 corresponden a inscripciones recientes de los últimos tres años.

**Gráfico 2. Inscripción de OSC por año**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del directorio de OSC del gobierno federal para el año 2021.

Como se denota los años de mayor expansión corresponden a la regulación de las OSC durante los años 2012-2014 derivado del impulso al presupuesto con cooperación internacional (Banco Mundial) y las reformas normativas hechas a nivel estatal. Haciendo una desagregación por municipio; de los 217 que conforman el Estado, 143 cuenta con al menos una organización registrada; donde los principales municipios son:

**Cuadro 4. Municipios con mayor número de OSC en Puebla**

Municipio	Total
Amozoc	25
Atlixco	24
Cautlancingo	33
Cuetzalan del Progreso	30
Huachinango	17
Izúcar de Matamoros	16
Puebla	766
San Andrés Cholula	70
San Martín Texmelucan	21
San Pedro Cholula	47
Tehuacán	110
Xicotepec	28
Zacatlán	19

Fuente: Elaboración propia con base en datos del directorio de OSC del gobierno federal para el año 2021.

Alguno de los municipios más emblemáticos tiene una correlación directa de lucha para con la ciudadanía como es el caso de Cuetzalan del Progreso que ha sido un municipio de lucha sobre el medio ambiente y el rescate de los saberes.

Enrique Hernández-Loeza (2011) menciona que “El movimiento de resistencia étnica de los nahuas de Cuetzalan estuvo centrado en la lucha por la tierra que dejaron ‘los pasados’; la que han ‘cultivado desde tiempo inmemorial’. En este sentido la tierra tiene un significado muy amplio en cuanto que simboliza no sólo la siembra sino muchos elementos de la cultura nahua de Cuetzalan” (pp.9)

Actualmente el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), y el Colegio de Notarios del Estado, suscribieron un convenio de colaboración con el objetivo de incentivar a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), existentes en la entidad, a que se integren a los esquemas de la formalidad y con ello recibir los beneficios de estar plenamente constituidas y registradas; es decir, se realizan esfuerzos por formalizar las OSC con la finalidad de no sólo incorporarlas en un régimen formal; sino también de dotarlas de mayores recursos para su solvencia.

Por tanto, al incentivar su formalización, las Organizaciones de la Sociedad Civil acceden a diversos beneficios en el ámbito local, nacional e internacional para el bienestar común.

Análisis sobre el comportamiento de la sociedad civil ha estimado que la participación ciudadana al interior de las organizaciones se ha incrementado en los últimos años. La Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI, 2010) indica que el voluntariado en el país es del 22% aproximadamente de la sociedad ya que al menos han realizado algún tipo de trabajo voluntaria, y en el 2013 la cantidad se redujo un 2%.

La ENAFI también indicada que existe interés sobre los procesos de participación dentro de las OSC ya que el 51% de los encuestados dijo haber aceptado y realizar trabajo voluntario a petición de alguien más o por interés sobre el fin u objeto de la organización.

Estos datos indican que existe un interés creciente de la ciudadanía por participar y formar parte de OSC dando mayor empuje a sus acciones dentro del gobierno, pero también visibilizando la labor altruista que realizan día a día

Por su parte, existen otras OSC instaladas en la ciudad de Puebla que no están en la base de datos de ninguno de los organismos mencionados, pero que cuentan con el registro de validez de sus proyectos y que además promueven a través de sus plataformas digitales la colaboración de los jóvenes a través del Voluntariado (Galindo, 2014).

Identificar los problemas de la participación en un proceso de desarrollo no implica negar sus logros, como el reacomodo de las relaciones locales de poder y el desarrollo de habilidades sociales y técnicas en los miembros de las organizaciones de acción directa aquí analizadas. Si se pone el acento en los problemas de la participación es para no idealizarla, mejorando así su ejercicio, reconociendo que “la sociedad civil y el espacio público como lugares de expresión de la autonomía de lo social son, pues, igualmente realidades que al expresar formas ampliadas de participación democrática anticipan con objetividad posibilidades de viabilidad a modelos alternativos de democracia” (Sermeño, 2006: 28).

En Puebla también se puede observar un voluntariado realizado en colectivos, organizaciones que como tal no están registradas en INDESOL, o por grupos de jóvenes que de vez en vez se reúnen y realizan trabajo voluntario en barrios, sin embargo, tales manifestaciones coexisten en un amplio espacio del cual no se tiene conocimiento.

### **Conclusiones Capitulares**

La sociedad civil se identifica en cualquier agrupación, organización y/o asociación que cuente con un fin en específico y que contribuya a los procesos de democratización, legitimidad, gobernabilidad y consolidación del Gobierno Abierto dado que se conforma una ciudadanía efectiva que atiende no sólo las demandas sociales sino busca soluciones, toma de decisiones en colectivo y funge como un actor corresponsable. Sin la sociedad política, es imposible establecer tanto las negociaciones necesarias para la transición como el mecanismo de control societal de los estados postautoritarios.

La cuestión de la gobernabilidad sostiene Aguilar (2019), no se caracteriza sólo por su referencia a la probabilidad de la crisis gubernativa, sino porque también hace suya la premisa de que el agente central o único de la conducción social es el Estado, mediante sus políticas públicas y su provisión de servicios públicos.

Finalmente, las OSC, a raíz de la incorporación de la gobernanza y el impulso de la participación ciudadana, se han posicionado como un actor de toma de decisiones y corresponsable del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como un mecanismo para alcanzar la gobernabilidad democrática en México (Rivera, Varela y Gómez, 2012). En este caso, las OSC han ido ocupando cada vez más espacios públicos en los que deliberan y proponen formas para mejorar la atención de las demandas sociales y/o necesidades básicas.

Las OSC mexicanas, junto con académicos universitarios y empresarios, han demostrado ser relevantes en cada ámbito temático en el que han incursionado, en la medida en que han demostrado tener conocimiento experto y ser actores proclives al intercambio razonado de argumentos y opiniones para mejorar la política pública.

Las experiencias presentadas demuestran que cuando una política se planea con la participación de la sociedad organizada y experta en el tema a tratar, los resultados se aseguran desde el inicio de la política expresada como ejemplo, exitosa colaboración de diferentes actores que pudieron visibilizar la necesidad de enfrentar el reto de proveer de educación a todos los niños de Puebla; se detectó el foco rojo, a través de un censo comparativo con la información otorgada por el INEGI y el sistema de datos manejado por las autoridades estatales educativas, de ahí la idea de poder razonar en la estrategia correcta, que no solo terminó por un excelente resultado y su permeabilidad en todo el estado hacia donde se dirigió la derivado de la colaboración de muchas de las áreas de gobierno del estado, también en el número de estudiantes que se inscribieron y la colaboración entre institución pública, organización civil y ciudadanos comunes que se unieron en el proyecto, lo que te da como resultado una política medible y exitosa.

Asimismo, los resultados para el Estado de Puebla determinan que se han hecho esfuerzos de inclusión sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) hacia la formalización de estas, pero siguen existiendo movimientos que conforman al Tercer Sector que también impulsan la participación ciudadana y la democratización.

Por tanto, la gobernanza es un concepto de procesos de operaciones sociales que organizan las dinámicas de actores y normas sociales, con las que la sociedad rige su accionar, su conducta. Esta conducta, es la manera de tomar y ejecutar las decisiones conjuntas de la sociedad. Sin embargo, no existen datos de seguimiento o incorporación para la toma de decisiones; aunque normativamente se haya implementado el Sistema de Planeación Democrática para el Estado de Puebla en función de un cumplimiento normativo, no hay evidencia, transparencia y rendición de cuentas sobre la incorporación de las ONG o el Tercer Sector para:

1. Conformación como vocales del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (COPLADEP) sin embargo el único representante del sector social es el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Puebla
2. Conformación y Seguimiento de los 12 subcomités especiales que conforman el COPLADEP donde existe la misma dinámica de participación un solo representante del Tercer Sector por comité y del cuál es una ONG institucionalizada y acreditada.
3. Por parte de los municipios se promueve la conformación de comités de participación ciudadana que den seguimiento a las acciones del gobierno, sin embargo, tampoco se publica y da seguimiento sobre la conformación y participación de actores por lo que no existen datos específicos sobre en qué políticas públicas se toman decisiones y en cuáles no.

Como se denota no hay ni planeación, monitoreo y rendición de cuentas sobre la incorporación del Tercer Sector en las políticas públicas a excepción de la inferencia sobre el reconocimiento legal de las misma y su cumplimiento para pertenecer al padrón de ONG, sin embargo, eso no da certeza de la incorporación del Tercer Sector en un sentido operativo y amplio a la gobernanza.

## Conclusiones

La primera reflexión que asalta a mi mente en la culminación de este documento es la poca participación que existe en México y en particular en el estado de Puebla por parte de la ciudadanía. Reflexión que debe pensarse de dos maneras, la primera es que no existe interés del ciudadano en colaborar de manera activa en los problemas públicos que pasan en su contexto y la segunda que es la poca apertura de las instituciones públicas federales y estatales para el involucramiento en las soluciones.

En este trabajo, se aproximó de un modo exploratorio al conjunto de efectos que se podían dar en la sociedad civil y en sus relaciones con el estado a nivel local, pese a los discursos pesimistas que, en buena medida, se enmarcan en el contexto de crisis, se priorizan los efectos y las transformaciones logradas, sien embargo, no tenemos referencias cualitativas o cuantitativas que demuestren la efectividad de los instrumentos generados para lograr esta coadyuvancia entre ciudadanos y autoridad.

Si, es cierto que como dije en párrafos anteriores existe de manera formal y como mero requisito legal la inclusión de conceptos que apuntan de una manera discriminada la inclusión del tercer sector en la creación de políticas públicas, pero lejos de aparecer como generadores de soluciones más bien se han convertido en muchas ocasiones en cómplices de las malas decisiones que el propio estado ha tomado.

La investigación arroja la poca participación y efectividad que las organizaciones del tercer sector han tenido en la última década, esto puede anunciar un grave peligro para la democracia y la rendición de cuentas sobre el gasto público. Si bien es cierto que este documento es mas informativo que argumentativo, también lo es que la poca intromisión ciudadana permitida por el estado y el desinterés generalizado provocado actualmente por la polarización social que el propio estado ha impulsado incrementa el sesgo en las decisiones que se toman para la resolución de problemas públicos.

Vivimos una época en donde se ha permitido disfrazar la participación ciudadana para la solución de problemas desde el clientelismo popular y la simpatía por los actores que la proponen más que por el conocimiento de quienes participan en esta solución y el propio dilema,

es más, hemos decidido dar venía a que se socialice la solución por encima de la legalidad que se debe aplicar a la problemática expuesta. Definitivamente un momento en el que este tipo de acciones provocan la desilusión, el desinterés y la poca actividad ciudadana de participación.

Es importante señalar que la realidad demuestra que íbamos por el buen camino de lograr una democracia más participativa y echada para adelante en la intromisión de la sociedad para generar políticas necesarias y efectivas para las diferentes carencias que el estado y más aún en lo local de tenían, los principales municipios del estado han conformado comités ciudadanos que atienden de manera conjunta las necesidades expuestas por los diferentes sectores para después exponerlas con las autoridades locales. Esto no refiere necesariamente una solución a la problemática pero es ahí en donde radica la necesidad de impulsar con mayor apertura, conocimiento, disposición congruencia, constancia y fuerza la participación.

Así, respecto a la hipótesis de la capacidad constructiva de capital social se identificó, de la mano de diferentes autores expertos en democracia y participación, efectos en la sociabilidad y concordancia entre varios literatos, (confluencia alrededor de consejos de participación o en asambleas vecinales, como una manera pura de participación); también se observó la relevancia de la “revisión de actitudes” hacia otros actores,

Con ello, los tres planos de identificación: cultura participativa, relaciones entre actores y la dinámica individual de participación; permitió observar los ángulos de conformación de ciudadanía, pero también de organización del Tercer Sector como un instrumento amplio, complejo y dinámico de coacción del gobierno.

La limitada ambición de este espacio participativo también es un problema socialmente construido (o participada mente construido, valga la redundancia). Esta interpretación es coherente con hallazgos de otros estudios donde se señala la escasa iniciativa política de los propios participantes implicados, por ejemplo, en consejos sectoriales, a la hora de realizar propuestas que desafíen el marco participativo ofrecido verticalmente por las autoridades.

La participación ciudadana, es la clave para transformar el espacio desde lo local, creando un espacio público que contribuya a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática. Esto no será posible si los habitantes no intervienen en las

actividades públicas representando intereses particulares (no individuales), ejerciéndose en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos (Ziccardi, 1998).

Esa igualdad en la influencia, probablemente, también requiere del cuidado de otras democratizaciones sociales paralelas en términos de educación formal y cívica, de cobertura de necesidades y trabajo, de disponibilidad de tiempo libre y de acceso a una diversidad de medios de comunicación social. Esos procesos paralelos de democratización exceden a los propósitos de esta tesis; no obstante, siguen siendo un auténtico talón de Aquiles para una sociedad genuinamente participativa.

Por tanto, al participar los ciudadanos irrumpen en el espacio público para satisfacer esas necesidades que no ha logrado el Estado. Esto sitúa la participación como un problema de “agencia colectiva” (Gamson, 1991, 1992), es decir, cuando la gente habla de participación está imaginando las capacidades subjetivas de los ciudadanos para actuar políticamente (competencias) y las oportunidades objetivas para influir (eficacia externa).

En ese contexto, Bobbio al hablar de sociedad civil, se está refiriendo al espacio donde se ubica el fenómeno de la opinión pública, entendida como la expresión pública de consenso y disenso con respecto a las instituciones y donde se ubican las nuevas fuentes de legitimación del poder. Este tipo de sociedad civil (que crea opinión pública) solamente se manifiesta a plenitud de las democracias; porque como resalta el autor, un Estado sin opinión pública (en el que la sociedad civil es absorbida completamente en el Estado) es un Estado autoritario.

Es decir, en la medida en que ninguno de los dos procesos puede realizarse a plenitud (ello equivaldría en el primer caso a la conformación de un Estado totalitario en cuanto supone la extinción de la sociedad civil, y en el segundo caso a la extinción del Estado), la dicotomía entre sociedad civil y Estado sigue, por ende, vigente.

La gobernanza promueve un estilo de gobierno más cooperativo, más incluyente y de

costos compartidos; que establece una relación altamente productiva entre el gobierno y la sociedad; ahí es donde toma relevancia el Tercer Sector a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

La guía del Open Society Institute, sobre las actividades a realizar de las organizaciones deberán tener como finalidad el desarrollo de su objeto social y su fortalecimiento para la mejora de sus actividades. Además del parámetro que esta guía establece, lo fundamental es que las ganancias de las OSC no se distribuyan entre miembros del patronato, asamblea de socios o equipo de trabajo, sino que se destinen, en su totalidad, a cumplir el objetivo de la institución (esto último es un requisito para obtener la CLUNI) y fortalecerla (García, Hevia y Layton, 2010: 37-38).

La ley estableció un parteaguas para la sociedad civil mexicana en cuanto a la relación que esta mantenía con las autoridades gubernamentales, así como otorgar no sólo certeza jurídica sino capacidad de atracción de recursos públicos y privados para llevar a cabo sus actividades. A partir de esta ley federal se esperaba una mayor incidencia de las OSC, por un lado, para la solución de las problemáticas del país a través de sus acciones, así como para estar presentes en la discusión de las agendas desde el nivel gubernamental.

Pese a la existencia de la LFFAROSC y debido a la falta de definición de lo que implica hablar de fomento, el presupuesto destinado a financiar proyectos de las OSC es variable año con año. Esto da lugar a proyectos de corta e intermitente duración; esta presencia discontinua de las OSC afecta su credibilidad frente a la sociedad en general.

En la actualidad dicha ley se encuentra en el abandono ya que no ha tenido ninguna reforma desde su publicación hace 17 años, debido a que durante todo este tiempo se han hecho múltiples observaciones a la misma en varios foros y artículos (Chávez y González, 2018), sin embargo, solamente ha sufrido dos modificaciones mínimas de forma y no de fondo implicando que el Reglamento Interior no haya tenido ningún alcance.

Para el caso del Estado de Puebla, la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Puebla publicada el 31 de diciembre de 2014 tiene una particularidad de aprobación en un contexto político y social sobre la

incorporación de la participación ciudadana y el impulso del tercer sector sobre la economía; que se visualizan en el Plan Estatal de Desarrollo y la agenda del Sistema Estatal DIF.

Las experiencias presentadas demuestran que cuando una política se planea con la participación de la sociedad organizada y experta en el tema a tratar, los resultados se aseguran desde el inicio de la política expresada como ejemplo, exitosa colaboración de diferentes actores que pudieron visibilizar la necesidad de enfrentar el reto de proveer de educación a todos los niños de Puebla; se detectó el foco rojo, a través de un censo comparativo con la información otorgada por el INEGI y el sistema de datos manejado por las autoridades estatales educativas, de ahí la idea de poder razonar en la estrategia correcta, que no solo terminó por un excelente resultado y su permeabilidad en todo el estado hacia donde se dirigió derivado de la colaboración de muchas de las áreas de gobierno del estado, también en el número de estudiantes que se inscribieron y la colaboración entre institución pública, organización civil y ciudadanos comunes que se unieron en el proyecto, lo que te da como resultado una política medible y exitosa.

Las condiciones actuales requieren que se establezca una nueva forma de gobernar. Por ello, se hace necesario orientar la acción pública bajo el modelo de la gobernanza.

Como se ha observado en el capítulo cuatro, existen pocos datos sobre la participación de las organizaciones del Tercer Sector en los Asuntos públicos dado que, de acuerdo con el Informe sobre el Plan Anual de Trabajo de la Comisión de Organizaciones No Gubernamentales del Congreso del Estado de Puebla para el año 2019 sólo se realizaron las siguientes propuestas para fortalecer su actuar:

- Registro Estatal de Organizaciones No Gubernamentales, limitando su participación a las registradas con CLUNI.
- Creación de la Ley de Voluntariado para el Estado de Puebla que no concreto su aprobación.
- Reconocimiento Estatal a las mejores prácticas de responsabilidad social empresarial que tampoco llegó a concretarse en una realidad.

En seguimiento, tampoco se tiene un registro público sobre la cantidad de iniciativas de ley que han participado las ONG con la finalidad de crear políticas de Estado; sin embargo, aunque no se tiene registro específico, si se tiene evidencia de la participación en políticas gubernamentales o políticas públicas a través de los Consejos Ciudadanos y las mesas de trabajo que se han establecido para la creación de los instrumentos de planeación a nivel estatal y municipal en el marco del Sistema de Planeación Democrática y el reconocimiento de los grupos vulnerables para su participación.

Por tanto, existen carencias de información y de apertura por parte de las ONG para la presentación de propuestas y la toma de decisiones legislativas y administrativas dado que si bien participan en los Consejos Ciudadanos y los instrumentos de planeación no dan un seguimiento por parte de los mismos organismos sobre su implementación y resolución.

Por último, la difusión con respecto a las acciones que desarrolla la sociedad civil organizada es proporcionar "una serie de significados a través de sus mensajes que pueden desembocar en un cambio de comportamiento (Rivas, 2003:3), sin embargo, existe una fuerte tendencia hacia la reciprocidad: "ganar, ganar, es decir, si yo doy algo, que es lo que puedo ganar, y así estimular y facilitar la idea de aceptación o comportamientos sociales en beneficio de los miembros de una sociedad. Se deben dar beneficios mediante las asociaciones y concientizar a cerca de los problemas a los cuales se puede darles una salida, que no sea por medio del gobierno, se debe utilizar al marketing social, el cual, no se limita a la publicidad, puesto que utiliza todos los instrumentos de marketing, incluida la investigación de mercados.

Por tanto, la gobernanza es un concepto de procesos de operaciones sociales que organizan las dinámicas de actores y normas sociales, con las que la sociedad rige su accionar, su conducta. Esta conducta, es la manera de tomar y ejecutar las decisiones conjuntas de la sociedad.

Ante estos problemas que se presentan, se hace necesario un diseño de estrategias que contribuyan a beneficiar a las asociaciones civiles, por ello, se enfocan a plantear una estrategia en base a la forma de participación e inclusive a comprobar si la participación sirve para concientizar, sensibilizar y empoderar al ciudadano para que de esta manera aporte recursos

económicos y humanos que sirven en la construcción de políticas públicas efectivas que muestren a la sociedad participativa, coadyuvante en la mejora de las condiciones de vida y los factores de riesgo de los ciudadanos. Por ello los retos que enfrenta el gobierno para fortalecer una participación ciudadana efectiva desde los esquemas de gobernanza y el Tercer Sector es:

**1. Concretar las cuatro visiones de democracia participativa que conjugan la dinámica social de México:**

- A. quienes la entienden como un sistema de opiniones deliberadas complejas;
- B. quienes la entienden como un medio para poder expresar de manera individual su opinión a través de (referéndums o consultas);
- C. quienes visibilizan la participación de una manera difusa; y
- D. quienes contemplan de manera negativa y en particular cualquier medio de consulta.

**2. Fortalecer la visión de las OSC como agente de cambio a través de la visibilización de sus acciones y acompañamiento gubernamental.**

**3. Nutrir los espacios de diálogo participativo desde el gobierno para incorporar agentes del Tercer Sector desde la planeación hasta la evaluación de políticas públicas y programas sociales.**

**4. Segmentar el Tercer Sector a través de clasificaciones sobre su conformación:**

- Formales, Informales y Movimientos Sociales
- Por tipo de atención (asistencial, asesoría, conformación)
- Por tema de atención (educación, salud, medio ambiente, democracia)

**5. Dar seguimiento efectivo sobre las OSC formales registradas de acuerdo con la Ley sobre el recurso de aplicación y los beneficios obtenidos**

**6. Fortalecer los esquemas normativos a nivel nacional y estatal para dotar de mayor capacidad a las OSC sobre la incidencia en la población.**

## **7. Crear fondos recurrentes con recurso público y privado para el impulso de proyectos desde las OSC que integran el Tercer Sector.**

Buscar que la participación ciudadana tenga que ver con el desarrollo humano, con actos que denoten solidaridad, humanismo, tolerancia, subsidiariedad y otros valores de trascendencia fundamental en el individuo, para que éste busque como fin primordial, el conseguir un nivel de vida adecuado para los demás.

Al mismo tiempo despertar de una sociedad dormida. Las sociedades modernas deben buscar ejercer el derecho a la participación, sobrepasar esos límites que ponen día con día las administraciones burocráticas, se debe buscar un cambio de actitud en nuestros representantes, independientemente del nivel que sean.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Ed. Porrúa. México.
- Altman, David. (2005). *Democracia directa en el continente americano: ¿Auto legitimación gubernamental o censura ciudadana?*
- Anheier, H. (2000), *Dimensions of the Third Sector: Comparative Perspectives on Structure and Change*, London School of Economics, Londres.
- Anónimo, (2019). *Tesis de Maestría Estudio Sobre Participación, Características Para Crear Un Verdadero Tercer Sector* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Administración.
- Arnstein, Sherry (1969). *La escalera de la participación ciudadana JAIP*, vol. 35. No.4 pp. 216 – 224.
- Arntsein, Sherry (1969). "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Planning Association*. Vol 35. No. 4. Julio de 1969. Pp. 216-224.
- Battani, Marshall; Hall, David y Powers, Rosemary (1997). "Cultures' structures: Making meaning in the public sphere" y "Direct Democracy and its Critics: Support for direct democracy and 'stealth' democracy in Finland". *West European Politics*, 2009, 32 (5): 1031-1048.
- Baño, E. (1998). *Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales en una Ciudadanía que crece*, Flasco, Chile 15-37.
- Bengtsson, Åsa y Mattila, Mikko (2009) *Theory and Society*, 26(6) páginas 781-812
- Bengtsson, Asa. (2012). *Citizens' perceptions of political processes. A Critical evaluation of preference consistency and survey items*. *Revista Internacional de Sociología*, Boyatsis, Richard. (1998).
- Blondiaux, L. y Sintomer, Y. (2002). *L'imperatif délibératif*, *Politix*, no. 57. p. 17-36.
- Bolos, S. (2001). *Los dilemas de la participación en gobiernos locales*, Universidad Iberoamericana – Santa Fe. USA.
- Bresser Pereira, L. C. y Cunill, N. (1998) *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, L. C. Bresser y N. Cunill (eds.), Buenos Aires, CLAD, Paidós.
- Belcher J. (2014). *Tercer Sector y desarrollo en México*. RU-Económicas [http://ru.iiec.unam.mx/2706/6/05\\_Butcher.pdf](http://ru.iiec.unam.mx/2706/6/05_Butcher.pdf)

- Cabrero, E. (2003). *Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción*. Ed. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Callejo, Javier. (2001). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. London: Sage Publications.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004), *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero de 2004 (última modificación: 25 de abril de 2012), artículo 3, México.
- Carrillo, P., M. Layton y M. Tapia (2008, mayo), “Filantropía corporativa a la mexicana”, *Foreign Affairs en español*, vol. 8, núm. 2.
- Chávez, C. (2005), “Sociedad civil y tercer sector en la discusión del segundo circuito de la política”, en Arditi, B. (ed.), *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones UNAM-Anthropos*, México, p. 45-70
- Chávez C. González P, y Venegas G. (2016) *Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la LFFAROSC*
- Christie, I. (1996). *A Green Light for local peopel in return of the local*, *Demos Quarterly issue nine*.
- Colino, C y Pino, E. (2003). *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*, Fundación Alternativas.
- Comisión de Participación Ciudadana (2002), *Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles*, *Gaceta Parlamentaria*, 23 de abril, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México
- Correa, E. (1998). *Participación Ciudadana y Gobernabilidad*. En *Una Ciudadanía que Crece, Flasco Chile*.
- Cunill, N. (1991). *Participación Ciudadana Editorial del CLAD*. Venezuela.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, CLAD, Venezuela.
- Del Río, A., Navarro, C. J., & Font, J. (2016). *El grupo de discusión: introducción a una práctica de investigación*. Barcelona: Ariel. Dalton, Russell. (2008). *Citizenship norms and the expansion of political participation*. *Political studies*, 56.1: 76-98.

- De La Ossa, Álvaro (1997) LA INTEGRACIÓN SOCIAL: NUEVAS RUTAS HACIA LA DISCORDIA; Serie Temas Centroamericanos No. 11, Ed. Friederich Ebert Stiftung, 1997, pág. 27.
- Diario Oficial de la Federación (2004) Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC); 09 de febrero de 2004, revisado el 21 de septiembre de 2021.
- Diario Oficial de la Federación (2004) Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
- Diaz Adriana Flora (2009) La Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil ¿fomenta o desalienta? Revista de Investigación, Recibido: agosto 5, 2009. Aceptado: mayo 8, 2009 <http://revistasinvestigacion.lasalle.mx/index.php/recein/article/view/154/385> consultado el 28 de septiembre de 2021.
- Echeverri A. (2008). El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. Estudios de Derecho Estud. Derecho- Vol. LXVII. N.º 149, junio 2010.
- Eliasoph, N y. Lichterman, P. (2003). Citizens, Politicians and Experts in Political Decision-Making: The Importance of Perceptions of the Qualities of Political Actors. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, (154): 83-102.
- Estrada, R (2016). El tercer sector en México y su papel dentro de la consolidación de la democracia. Consultado en: [http://frph.org.mx/bdigital/uploads/848\\_roberto\\_carlos.pdf](http://frph.org.mx/bdigital/uploads/848_roberto_carlos.pdf)
- Fernández de Mosteyrín, L., y Morán, Ma. (2014). Culture in interacción. American Journal of Sociology, 108(4), 735-794. Finding Culture: Research Strategies for Sociopolitical Inquiry.
- Font, J. (2002). Ciudadanos y políticas públicas, Ariel, Madrid. España.
- Font, J. (2003), Nuevos mecanismos y democracia participativos, documento presentado en las Jornadas sobre Democracia Participativa, Universidad del País Vasco, junio.
- Font, J.; Blanco, I.; Gomá, R.; y Jarque, M. (2000), Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica, documento presentado en el XIV Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: Administración Pública y Ciudadanía, Caracas.
- Font (2012). "Personal experience and the evaluation of participatory instruments in Spanish cities". Public Administration, Font, Joan, Donatella Della Porta, y Yves Sintomer.

- Participatory Democracy in Southern Europe. London: Rowman and Littlefield. Font, Joan, Navarro, Clemente, Wojcieszak, Magdalena, y Alarcón, Pau.
- Font, Joan y Navarro, Clemente. (2013). "Personal experience and the evaluation of participatory instruments in Spanish cities". *Public Administration, Revista de Estudios Sociales*, 50: 43-56.
- García, S., F. Hevia, M. Layton et al. (2010), *Leyes estatales de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Análisis y recomendaciones*, INCIDE Social, ITAM, México.
- García Rubio y trigo B. (2005). *Tendencias legislativas y Tercer Sector*. Unidad de Santiago de Compostela.
- Giddens, A. (1976). *New Rules of Sociological Method*, London: Hutchinso
- Gómez V y Romero A (2016). *Hacia una nueva gobernanza: los poderes públicos y el Tercer Sector. Una relación necesaria pero inexistente*. BARATARIA Revista Castellanomanchega de Ciencias Sociales N.º 21, pp. 163-173, 2016, ISSN: 1575-0825, e-ISSN: 2172-3184 DOI: <http://dx.doi.org/10.20932/barataria.v0i21.307>
- Gómez C. (2019). *La transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana reflejada en la ley Orgánica de la fiscalía general de la República*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Gómez R. y Gentil F. (SF) *transparencia y rendición de cuentas en el tercer sector: un estudio empírico de las entidades no lucrativas de España desde el enfoque de la contabilidad financiera*
- González, M. Y González, B. (1977), *Usos sociales de la publicidad*, J. Walter Thompson, Madrid.
- Hambleton, S. y Hoggett, P. (1994). *Aframework for understanding area-based decentralization, Local Government. Policy Marketing*. Vol. 20, No. 4. p 5-12.
- INAI (2017) *Gobierno Abierto y Transparencia proactiva; Manual de participante*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Primera edición, diciembre 2017. México
- INEGI (2017) *Gobernanza: una revisión conceptual y metodológica*. Documentos de análisis y estadística.
- Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE, 2010), Coordinador Sergio García <https://www.researchgate.net/>

- Jerez A y Revilla M. (1998) El tercer sector: una revisión introductoria a un concepto polémico. *Revista Sociedades en Debate, Pelotas*, 4(1): 3-22, abril/1998
- Layton, M. (2010), *Philanthropy in Latin America*, en Salamon, L. et al., *International Encyclopedia of Civil Society*, EU.
- Layton, M. (ND), “La transparencia y las donatarias: los datos y sus implicaciones”, en *Reformas legislativas para mejorar la organización de los ciudadanos*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México.
- Martínez N. y Espejel I. (2015). La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental, *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XV núm. 47, páginas 153-183.
- Medici, A. (2006). *El derecho a la ciudad. Poder local, participación y democracia*. Congreso Nacional Sociología Jurídica Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP.
- Merino, M. (1995). *La participación ciudadana en la democracia*. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4. México.
- Merino, M. (1996). *La participación Ciudadana en la Democracia* Ilpes, CEPAL, Quito.
- Mezzana, D. (1994) *El Tercer Sector y el mercado: conflictos institucionales en España*.
- Molina, N. (1998). *De la Denuncia a la Construcción de la Igualdad: Nuevas Articulaciones entre Ciudadanía y Género en Una Ciudadanía que crece*, Flasco, Chile 102-109.
- Morgan, D. (1996). Navarro, C. (2012). *La teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici*. *Athenea digital*, 2 (7).
- Nieva, J. y C. Guadamuz (2015, octubre), *Retos y oportunidades para promover entornos legales más favorables para las organizaciones de sociedad civil: una mirada a seis países de América Latina*, ICNL-Open Society Foundations, disponible en [www.icnl.org/programs/lac/ICNL%20Informe%20Regional%20Retos%20y%20Oportunidades.pdf](http://www.icnl.org/programs/lac/ICNL%20Informe%20Regional%20Retos%20y%20Oportunidades.pdf)(consultado en septiembre 2021)
- Oakley, P. (1991). *Projects whit People. The practice of participation in rural development*. Internacional Labor Office. London. UK.
- OPS (2017) *Open Government Standards, principios de estándares*, versión en línea <https://www.gov.uk/government/publications/open-standards-principles/open-standards-principles> consultado el 26 de febrero de 2021.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2011) *Government at a Glance, Panorama de las administraciones públicas*.

- Paredes J., Guerrero J, Márquez A., Nardacchione G, y Pereyra S. (2018). Problemas públicos. Controversias y aportes contemporáneos. Revista latinoamericana Polis Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, CDMX, 2018, volumen 53, páginas 220-223.
- Parry, G., Moyser, G. y Day, N. (1992). Political Participation and Democracy in Britanie. Cambridge Cambridge: University Press. USA.
- Pateman, C. (1970). Torcal, Mariano, y Montero, J. (2006). Procesos y confianza política: quiénes deben ser virtuosos. En Font et al., Democracia sigilosa OECD Online Bookshop.
- Pedroza A. (2018). Los Problemas Públicos Como Factor Estructural De Las Políticas Públicas, Revista De La Facultad De Ciencias Económicas - Une, Número 20, OTOÑO 2018; Págs. 123 - 143. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/rfce.0203258>
- Pérez, S. (1999). Gobierno y Participación Ciudadana En Quórum Año VIII, No. 68, septiembre- octubre, México, p. 178.
- Periódico Oficial del Estado (2014) Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Puebla, última reforma publicada en 2021.
- Peschard, J. (1994). La cultura política democrática, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Num.2, México.
- Piñar J.L. (sf) Tercer Sector, Sector público y fundaciones. Catedrático de Derechos de la Universidad de San pablo-CEU.
- Poom J. (sf). La definición de un problema público a partir del enfoque de políticas públicas. Modelos para el análisis de políticas públicas páginas 11-89.
- Puig. T. (2004). Cultura de la participación Intervención Psicosocial. Vol. 13 N.º 3 Págs. 361-372
- Roth, A. (2013). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Colombia. Ediciones Aurora.
- Rowe, Gene y Lynn J. Fewer (2000) "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation". Science, Technology and Human Values. Vol. 25. No.1. Winter.
- Ruiz, D., Cadena, C. (s.f.). Qué es una política pública. Revista IUS. Universidad Latina Americana. Recuperado de: <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>

- Ruiz Sanjuan, C. (2016). Estado, sociedad civil y hegemonía en el pensamiento político de Gramsci. *Revista de Filosofía y Teoría Política*, (47), e002. Recuperado de: <http://www.rfytp.fahce.unlp.edu.ar/article/view/RFYTPe002>
- Sánchez, F. (1993). Ciudadanía sin fronteras, Desclee De Brouwer, España. [www.daenajournal.org](http://www.daenajournal.org) 192Daena: International Journal of Good Conscience. 4(1): 179-193. Marzo 2009. ISSN 1870-557X.
- Shand, D. y Arnsberg, M. (1996). Background Paper in Responsive Government: Service Quality Initiatives, OECDE, Paris. Francia.
- Sintomer, Y. (2008). La participación ciudadana como tendencia política en Europa. En *Los Modelos, proyectos y políticas de la participación en las grandes ciudades*, Berlín, pp.17-34.
- Tapia, M. y G. Robles (2006), Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil, Alternativas y Capacidades AC-Indesol, México
- Torcal, Mariano, y Montero, José Ramón. (2006). “Procesos y confianza política: quiénes deben ser virtuosos”. En Font et al., *Democracia sigilosa*” OECD Online Bookshop, último acceso el 15 de noviembre de 2015. Pateman, Carole. (1970)
- Treviño J. (2010). Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual *Revista Contaduría y Administración* No. 233, enero-abril, páginas 121-147
- Vargas González, Pablo. (2012). Reinserción de las organizaciones civiles en México: Estudio comparativo de la Ley de Fomento en diez estados. *Espiral (Guadalajara)*, 19(53), 125-149. Recuperado en 02 de octubre de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-05652012000100005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652012000100005&lng=es&tlng=es).
- Zicardi, A. (1997). Metodología de Evaluación del Desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas, IISUNAM, México.