



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

RECENTRALIZACIÓN Y DINÁMICAS SUBNACIONALES EN LAS RELACIONES
ENTRE GOBIERNOS ESTATALES Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD

CIVIL

TESIS

Que para obtener el grado de Licenciado en Política y Administración Pública

Presenta:

Rodrigo Charvel Peyret

Directora: Dra. María Fernanda Somuano Ventura

Ciudad de México, 2025

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
I	10
LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: DEFINICIÓN, ORIGEN Y APROXIMACIONES TEÓRICAS	12
(DES)CENTRALIZACIÓN Y RECENTRALIZACIÓN	23
LAS RELACIONES ENTRE LOS GOBIERNOS Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	31
CONCLUSIONES Y ARGUMENTO	36
II	39
LOS GOBIERNOS POSREVOLUCIONARIOS	39
EL DOMINIO PRIISTA	42
LA PRIMERA DESCENTRALIZACIÓN	44
EL GOBIERNO DE SALINAS Y LA RECENTRALIZACIÓN	50
LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN Y PLURALISMO POLÍTICO	55
EL CAMBIO DE SIGLO: LA ALTERNANCIA Y LA LUCHA POR LA LEGISLACIÓN	61
EL SIGLO XXI DE LAS OSC: LOS ESFUERZOS DE RECENTRALIZACIÓN	64
CONCLUSIONES	72
III	75
LA RELACIÓN EMPÍRICA ENTRE LA (DES)CENTRALIZACIÓN Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	77
LAS RELACIONES ENTRE LOS GOBIERNOS Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	85
EL RECHAZO Y LA ACEPTACIÓN FRENTE A LA RECENTRALIZACIÓN: LOS CASOS DE NUEVO LEÓN Y BAJA CALIFORNIA SUR	98
CONCLUSIONES	108
COMENTARIOS FINALES	112
REFERENCIAS	119
ANEXOS	128

*Agradezco enormemente su apoyo y paciencia a la profesora Somuano,
a mis amigos y a mis profesores,
pero, sobre todo, a mi mamá y mis hermanas.*

INTRODUCCIÓN

Las organizaciones de la sociedad civil como objeto de estudio son de reciente aparición: fue hasta el último cuarto del siglo pasado que se empezó a estudiar la noción del tercer sector. Este tipo de agrupaciones, sin embargo, han sido identificadas a lo largo de la historia por varios estudios. Autores como Tocqueville o Putnam identificaron que la robustez de la democracia norteamericana se debía en buena medida a estos espacios intermedios que fomentaban la cultura cívica y democrática de la población. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil, por lo menos desde una visión presente, son más complejas que simples espacios de reunión, pues cumplen con tareas muy diversas en la sociedad. Aún más, a partir de mediados del siglo pasado empezaron a constituirse como actores independientes al Estado y el mercado.

El caso latinoamericano es más complejo en tanto que las fronteras del Estado suelen ser difusas. En consecuencia, los supuestos detrás de las teorías desarrolladas en países como Alemania o Estados Unidos difícilmente se cumplen en los contextos de países en desarrollo. Sin embargo, estas organizaciones también existen en el Sur Global y su estudio, aunque más modesto que el realizado en el Norte Global, ha ido evolucionando con el tiempo. Con ello, no sólo se ha tratado de explicar las razones por las que surgen, sino que recientemente han surgido cuestionamientos sobre su relación con los otros actores de la sociedad, es decir, el Estado y el mercado.

Explicar esto ha suscitado diferentes respuestas desde distintas disciplinas, principalmente la economía y la sociología; sin embargo, comienza a haber estudios anclados en la ciencia política. Este tipo de investigaciones demandan el análisis de las relaciones entre la sociedad civil organizada y el Estado, pero a partir de diferentes características del entorno político, como los diferentes tipos de régimen político (democracia y autocracia), corrupción,

transiciones democráticas y, en esta tesis, propongo examinar la variable de la (des)centralización.

No soy, sin duda, el primero en identificar la relación entre estos dos conceptos: múltiples autores han apuntado que el crecimiento de la robustez del tercer sector en América Latina se debe no sólo al proceso de democratización, sino también al de descentralización, que implicó la retracción general del Estado y abrió espacios para que la sociedad organizada se hiciera responsable de diferentes necesidades no satisfechas de la población. Sin embargo, la mayor parte de estos estudios son de corte histórico, que, si bien han aportado inmensamente al entendimiento del sector, no logran establecer los mecanismos teóricos detrás de la relación. Además, la evidencia empírica sigue siendo limitada, aunque esto se debe principalmente a la falta de información. Dado que las OSC son un concepto de reciente aparición y de interés de estudio, las mediciones son escasas y, en muchas ocasiones, poco comparables entre sí.

Hay tres limitaciones en la literatura que es importante comenzar a llenar. En primer lugar, hay una necesidad de entender los fundamentos teóricos detrás de la relación entre la descentralización y el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, lo cual, a su vez, es crucial para un estudio empírico del fenómeno. En segundo lugar, es necesario construir explicaciones de las relaciones entre las OSC y el Estado no sólo desde una perspectiva anclada en la ciencia política, sino pensada y analizada desde contextos diferentes a los del Norte Global. Finalmente, un tercer apunte que considero pertinente es que los estudios que se han realizado han tendido a enfocarse en la sociedad civil organizada en un plano nacional; sin embargo, este entendimiento esconde las dinámicas internas que el tercer sector tiene en lo subnacional. Las necesidades de la población son, por lo menos en cierta medida, heterogéneas

dentro de un país; si las OSC surgen para satisfacer las demandas no atendidas de la sociedad, ¿no es el tercer sector tan diverso como esas demandas sociales?

Al igual que en otros países de la región, la sociedad civil organizada en México comenzó a cobrar una relativa independencia del Estado y de la Iglesia Católica hacia finales del siglo XX. No sólo de manera paralela al proceso de democratización, sino también al de descentralización, las OSC comenzaron a adoptar una diversa serie de tareas y, paulatinamente, abandonaron el perfil eminentemente asistencial que tuvieron desde tiempos coloniales. Con el proyecto de descentralización, el gobierno federal se redujo y múltiples tareas administrativas fueron devueltas a los gobiernos estatales. Sin embargo, este proyecto descentralizador requirió de las OSC como espacios de monitoreo gubernamental, que garantizaran que tanto el gobierno federal como los estatales respetaran las reglas del juego político-administrativo, y que también estas agrupaciones sirvieran como redes de emergencia cuando los estados se vieron sobrepasados por la realidad administrativa. Inclusive, el papel de la sociedad civil organizada no sólo resultó de las implicaciones de los desbalances entre las dimensiones política, administrativa y fiscal de la descentralización, sino que, en muchas ocasiones, fueron directamente contempladas como una parte del plan descentralizador.

El desarrollo de las organizaciones a finales del siglo pasado estuvo marcado tanto por la alianza con el gobierno cuanto por la desconfianza en éste. Sin embargo, como resultado de una serie de negociaciones entre los diferentes actores de la sociedad, se llegó a la formulación de un marco legal que reconoció la importancia de las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil y, con ello se destinaron una serie de recursos públicos para financiar el fomento de ellas. Este proceso siguió a lo largo de la primera década de este siglo, pero fue interrumpido de manera abrupta por el inicio de la administración de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Durante su presidencia instrumentó un proyecto profundamente

recentralizador que buscaba volver a crecer el gobierno federal y, con ello, eliminar a cualquier intermediario con la población, es decir, los gobiernos estatales, pero también las organizaciones de la sociedad civil. En consecuencia, desde el inicio de su administración, el gobierno de AMLO desplegó una serie de instrumentos financieros que impactaron negativamente el entorno en el que se desarrollan las organizaciones de la sociedad civil.

El gobierno federal ha dejado claro que no buscará colaborar con las organizaciones de la sociedad civil, en tanto que las considera intermediarios políticos que impiden el bienestar del pueblo. Además, el mismo AMLO fue enfático al definir las como vehículos de la oposición para saquear los recursos públicos y golpear a su gobierno mediante la promoción de un discurso anclado en el “neoliberalismo”. Sin embargo, no queda claro cómo el contexto recentralizador ha afectado la relación de estas organizaciones con las administraciones locales. Por lo tanto, la pregunta de investigación que guía esta tesis es: *¿por qué la recentralización ha afectado las relaciones entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil en los estados a partir de 2018?*

La respuesta a esta pregunta encuentra su origen en que el proyecto de descentralización previo no sólo incrementó el papel de las organizaciones de la sociedad civil, sino también la autonomía fiscal, administrativa y, en muchos casos, política de los gobernadores. Por lo tanto, ante un proyecto de recentralización, los gobiernos estatales no necesariamente aceptan el crecimiento del gobierno federal a partir de la transferencia de sus funciones (y todo lo que ello implica) al centro. En consecuencia, los gobernadores pueden implementar mecanismos legales, financieros y programáticos en su entidad con el fin de contrarrestar el efecto de los instrumentos desplegados por la federación y, con ello, fomentar la operación de las organizaciones de la sociedad civil. Esta distinción en la respuesta de las

administraciones locales determinará, en buena medida, el tipo de relación que entablarán con las organizaciones de la sociedad civil en la entidad.

Para examinar este argumento y dar una respuesta contundente a la pregunta de investigación propongo los siguientes tres capítulos. Primero, un capítulo teórico en el que desarrollo el aparato conceptual necesario para entender qué son las organizaciones de la sociedad civil y desde qué perspectivas se han analizado; qué es y qué implica un proyecto de (des)centralización, así como su relación con el tercer sector; y, finalmente, apuntar los principales marcos conceptuales que han sido desarrollados para entender las relaciones entre las OSC y el Estado.

Segundo, desarrollo un capítulo histórico en el que analizo la trayectoria conjunta del proyecto de descentralización y del desarrollo de las OSC en su consolidación como un sector independiente del Estado y de la Iglesia en México; además analizo la manera en la que este proceso resultó en la elaboración de un marco legal y fiscal que enmarca tanto las acciones de la sociedad civil organizada cuanto del gobierno federal y los estatales; y, finalmente, estudio la trayectoria reciente de las OSC en el marco de la recentralización que empieza desde la administración de Peña Nieto, pero que, en realidad, toma importancia hasta el inicio del gobierno de AMLO en 2018.

Finalmente, en el tercer capítulo exploro la relación empírica entre la descentralización y la presencia de las organizaciones de la sociedad civil; caracterizo al tercer sector subnacional con base en las actividades que realizan las organizaciones, los instrumentos implementados por los gobiernos estatales, y las características de un contexto recentralizado, a partir de un Análisis de Componentes Principales (ACP) y de una prueba de k-medias; y, por último, estudio los casos de Nuevo León y de Baja California Sur a profundidad para poder identificar

el tipo de relación que hay en ambos estados y el efecto que tuvo el proyecto recentralizador en ello.

I

El punto de partida de este capítulo es la pregunta de investigación de esta tesis: *¿por qué la recentralización ha afectado las relaciones entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil en los estados a partir de 2018?* Para poder dar una respuesta a esta interrogante es necesario examinar sus diferentes dimensiones de análisis, con lo cual no sólo podré hacer una revisión de las distintas aproximaciones teóricas que han sido adoptadas para explicar el fenómeno de la sociedad civil en un contexto (des)centralizado, sino que también me será posible construir y sustentar teóricamente el argumento que sostendré a lo largo de esta investigación. Sin embargo, antes de poder continuar con esta revisión de la literatura, es importante que plantee mi argumento, de tal manera que oriente las siguientes secciones y capítulos.

Como apunté en la introducción, con el proceso de descentralización que comenzó a finales del siglo pasado, las organizaciones de la sociedad civil incrementaron su campo de acción y comenzaron a desempeñar, principalmente, dos funciones en la sociedad. En primer lugar, se convirtieron en importantes actores en la provisión de bienes y servicios que el Estado no proveía o, por lo menos, no en la medida necesaria para satisfacer totalmente las demandas de la población. Este fenómeno fue particularmente notable en áreas como el desarrollo social, la educación, la salud y la gestión del medio ambiente (tareas que fueron atravesadas por el proyecto descentralizador). En segundo lugar, se volvieron espacios de monitoreo del actuar gubernamental, así como fuerzas de oposición que impulsaron la rendición de cuentas, los derechos humanos y la transición a la democracia. Este nuevo papel de las OSC en la sociedad mexicana en el terreno político y administrativo se institucionalizó por medio de una legislación favorable, con lo que el tercer sector siguió expandiéndose e incrementando su alcance.

No obstante, la administración de AMLO desarrolló un proyecto que incluyó la recentralización del poder político y administrativo. Con ello no sólo se repensó el papel de los gobiernos locales, sino también la participación de otros actores fortalecidos por las reformas administrativas del siglo pasado: las OSC. En consecuencia, como parte de este programa, el gobierno federal también implementó una serie de instrumentos políticos, legales y financieros que afectaron el ambiente en el que opera el tercer sector. Sin embargo, el espacio institucional y económico de la sociedad civil organizada también está construido por las políticas y las decisiones de los gobiernos estatales. Por lo tanto, si bien hay una clara intención de limitar el actuar de las OSC en el ámbito federal, este no es necesariamente el caso en lo subnacional. Los gobiernos locales, fortalecidos por la descentralización, pueden resistirse al proyecto recentralizador al implementar sus propios instrumentos legales, políticos y financieros con el fin de impulsar a la sociedad civil organizada. La oposición de los gobernadores al proyecto recentralizador dependerá, en buena medida, del grado de descentralización de cada estado, ya que de esto depende la autonomía necesaria para poder resistir a las presiones centripetas.

En suma, el ambiente en el que operan las organizaciones de la sociedad civil está dado por la configuración de políticas y decisiones tanto de los gobiernos estatales como del gobierno federal dentro de las tensiones del modelo federal mexicano. Sin embargo, hay un segundo componente por examinar: las actividades que realizan las OSC. Como explicaré más adelante, estas agrupaciones pueden realizar, según la literatura, tareas concurrentes o suplementarias a las del Estado. De igual forma, pueden concentrar sus actividades en el monitoreo del actuar gubernamental. La relación que desarrollen con el gobierno del estado dependerá, en buena medida, de las tareas que realicen, ya que esto determina las instancias en las que estas agrupaciones interactúan con el gobierno. Será la configuración del tipo de

actividades que realicen las OSC y la postura del gobierno estatal frente al proyecto recentralizador lo que explique el tipo de relación que se forme entre las administraciones locales y la sociedad civil organizada del estado.

Una vez que he expuesto de manera resumida mi argumento, procedo a examinar cada una de las dimensiones de análisis que éste atraviesa: las organizaciones de la sociedad civil; la descentralización y la centralización; las relaciones entre gobiernos y las OSC.

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: DEFINICIÓN, ORIGEN Y APROXIMACIONES TEÓRICAS

Definición de las organizaciones de la sociedad civil

Una de las cuestiones centrales en las investigaciones sobre las organizaciones de la sociedad civil, desde los textos clásicos hasta los artículos más recientes, es la preocupación por la falta de una definición clara, coherente y homologable para diferentes contextos. Diversos tipos de organizaciones que han surgido en distintos periodos y momentos de la historia – organizaciones no gubernamentales, caridades, fundaciones, mutualistas, etc. – han tratado de ser agrupadas bajo un solo concepto relativamente reciente. La definición que se adopta es clave, ya que un entendimiento muy limitado lleva a que sólo se puedan estudiar un número reducido de organizaciones que realmente no son representativas del fenómeno organizativo en su conjunto. De manera contraria, una definición demasiado amplia resulta en la inclusión de un amplio número de organizaciones que difícilmente comparten una serie de características comunes.¹

¹ Stephen Rainey, Kutoma Wakunuma y Bernd Stahl, “Civil Society Organizations in Research: A Literature Based Typology”, *Voluntas*, núm. 28 (2017): 1990 – 1993.

A partir de diferentes esfuerzos teóricos, las definiciones disponibles sobre las organizaciones de la sociedad civil están basadas en las características que este tipo de asociaciones tiene. De manera sintética, Salamon y Anheier argumentan que las OSC comparten cinco aspectos centrales: 1) no distribuyen los beneficios que generan entre sus miembros; 2) cuentan con un grado de voluntariado significativo; 3) están institucionalmente organizadas; 4) son de carácter privado, es decir, separadas de la esfera pública, y 5) gozan de autonomía con respecto a otros actores de la sociedad.² Esta definición tiene por lo menos dos ventajas para los fines de esta investigación. La primera es que ha sido aplicada a los contextos de países en desarrollo, pues hay una notable ausencia de múltiples teorías sobre el sector. Además, ha sido aplicada a los sectores de países en América Latina, incluido México.³ La segunda virtud es que es relativamente amplia sin dejar de ser consistente, por lo que incluye a un número considerable de organizaciones y permite estudiar al sector de manera más expansiva: imperativo para el estudio de las OSC en México dada la gran diversidad del sector.

Es importante discutir cada una de las características de esta definición, para así poder sustentar la adopción de este entendimiento de las OSC para los fines de esta investigación. En primer lugar, estas organizaciones no distribuyen los beneficios económicos que puedan haber generado con base en sus actividades. Es un factor que las diferencia tanto de las organizaciones con fines de lucro cuanto de las instancias gubernamentales. Por un lado, los miembros de una OSC no buscarán maximizar sus ganancias para enriquecerse y, por el otro, no tienen la necesidad de agotar su presupuesto año con año. Diferentes autores, que parten de Hansmann, argumentan que esta limitación de la distribución de las ganancias hace que, en

² Lester Salamon, Helmut Anheier, *et al.*, *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo* (Baltimore: John Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999): 560 – 562.

³ Véase Gustavo Verduzco, Regina List y Lester Salamon, “México”, en Lester Salamon, Helmut Anheier, *et al.*, *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo* (Baltimore: John Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999).

principio, estas asociaciones sean más confiables que las empresas o las instituciones del gobierno. En la práctica, esta limitación autoimpuesta es reforzada por el código fiscal del país en cuestión, ya que, en la mayoría de los casos, es un requisito para poder obtener beneficios fiscales.⁴

En segundo lugar, las organizaciones son voluntarias, es decir, la participación en ellas no es obligatoria. Esta característica distingue a las OSC de otras organizaciones dentro de la sociedad como las asociaciones militares o la familia. Como explican Lechterman y Reich, se trata de asociaciones en las que las personas se reúnen voluntariamente para cumplir con ciertos objetivos y pueden salir de la organización en el momento que así lo decidan.⁵ De acuerdo con Frumkin, la participación fluida y consensuada de estas organizaciones implica que este tipo de agrupaciones no tienen líneas de propiedad y de rendición de cuentas claras. Esto se debe a que sirven a una gran variedad de actores: sus beneficiarios, sus trabajadores, sus miembros, sus voluntarios y sus donantes. Es decir, estas organizaciones operan con base en los recursos – capitales y humanos – de una serie diversa de actores.⁶ Ese argumento es importante para posteriormente poder entender por qué los recursos que los gobiernos o los privados pueden otorgar a las OSC están vinculados con su autonomía y, por lo tanto, estrechamente ligado con las relaciones que entablan con estos actores.

En tercer lugar, un aspecto esencial es la naturaleza organizacional de estas agrupaciones. En términos de Powell, “las organizaciones sin fines de lucro son entidades formales distintas de sus dirigentes, capaces de poseer bienes, celebrar contratos y perdurar en

⁴ Walter W. Powell, “What is the nonprofit sector”, en Walter W. Powell y Patricia Bromley, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (3ª edición) (Stanford: Stanford University Press, 2020): 3 – 4.

⁵ Lechterman y Reich, “Political Theory and the Nonprofit Sector”, en Walter W. Powell y Patricia Bromley, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (3ª edición) (Stanford: Stanford University Press, 2020): 172.

⁶ Peter Frumkin, “The Idea of a Nonprofit and Voluntary Sector”, en J. Steven Ott y Lisa A. Dicke (eds.), *The Nature of the Nonprofit Sector* (3ª edición) (Colorado: Westview Press, 2015).

el tiempo. El derecho de las personas a unirse para construir comunidad es distinto del derecho de las organizaciones a acceder a las herramientas legales que les permiten crecer y existir por más tiempo”.⁷ Además, dentro de la discusión de Lechterman y Reich en cuanto a la especificidad de las organizaciones sin fines de lucro dentro del universo más amplio de la sociedad civil, los autores distinguen que estas organizaciones tienen una incorporación formal. A esto se refieren cuando dicen que son agrupaciones que están formalmente constituidas.⁸

Lo anterior tiene una implicación importante, ya que excluye a todas las organizaciones informales que pueda haber en un país. En el caso latinoamericano, Salamon y Anheier identificaron que, para finales del siglo XX, el tercer sector en la región era dual, en tanto que había una división más o menos equiparable de asociaciones formales e informales.⁹ Por lo tanto, adoptar la definición instrumental operativa planteada arriba tiene implicaciones metodológicas importantes. Sin embargo, como se mostrará más adelante, por lo menos en México las organizaciones de la sociedad civil han tendido a formalizar su existencia legal por medio de los registros oficiales del gobierno. Se trata de un proceso que se auto-refuerza, ya que como explica Stinchcombe, la consolidación formal de las organizaciones sienta las bases para que futuras agrupaciones puedan hacerlo.¹⁰ Además, el objetivo de esta investigación es entender las relaciones entre los gobiernos y las OSC en términos formales, por lo que la definición adoptada no limita el universo de organizaciones que me planteo estudiar.

⁷ W. Powell, *op. cit.*, 4. (Traducción propia).

⁸ T. Lechterman y R. Reich, *op. cit.*, 172.

⁹ Véase Mario Roitter, Regina List, Lester Salamon, *et al.*, “Quinta Parte: América Latina”, en Lester Salamon, Helmut Anheier, *et al.*, *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo* (Baltimore: John Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999).

¹⁰ W. Powell, *op. cit.*, 9.

Finalmente, la última característica que contempla la definición estructural operativa de Salamon y Anheier es la autonomía que gozan estas organizaciones con respecto a otros actores de la sociedad. La discusión sobre la autonomía de las OSC plantea que hay una división más o menos clara entre el Estado, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil. En cuanto a la independencia respecto a la esfera pública, Powell argumenta que es importante distinguir entre la garantía del derecho a la asociación y el momento en el que las organizaciones realmente son libres de constituirse de manera privada. En cuanto a la independencia del mercado, la literatura se enfoca más bien en por qué el gobierno escoge colaborar con organizaciones sin fines de lucro en lugar de empresas. Sin embargo, la conclusión general sobre la autonomía y los tres sectores es que en realidad las fronteras son difusas. Las organizaciones se financian con recursos del gobierno, empresas privadas y de otras OSC, lo cual unifica los tres sectores. Además, como explica Powell, estas fronteras son fluidas y dependen del contexto histórico y social de cada país.¹¹

Aproximaciones al origen y a las funciones de las organizaciones de la sociedad civil

Una vez que he analizado las características que comparten las OSC, así como las implicaciones que tiene cada una de ellas para esta investigación, procedo a discutir las diferentes aproximaciones sobre el origen y las funciones de este tipo de asociaciones. Este entendimiento es vital para comprender las relaciones que tendrá la sociedad civil organizada con los gobiernos, ya que las actividades de estas organizaciones pueden ser concurrentes, suplementarias u opuestas a aquellas realizadas por el Estado, lo cual determina, en buena medida, las instancias en las que interactuarán con la esfera pública. Las aproximaciones a esta

¹¹ *Ibid.*, pp. 5 – 6.

discusión parten de la economía, la sociología y la ciencia política, las cuales, por supuesto, resaltan diferentes aspectos de estas interacciones.

La literatura sobre el origen y las funciones de las organizaciones de la sociedad civil comienza con explicaciones de corte económico. De acuerdo con Steinberg, estas teorías responden a tres fallas que explican la necesidad de OSCs. En primer lugar, Weisbrod identifica que las asociaciones de este tipo llenan los vacíos de las organizaciones privadas y el gobierno en la provisión de bienes públicos y cuasi-públicos.¹² Es importante recordar que, de acuerdo con los principios de Samuelson y de Musgrave, este tipo de bienes son no rivales y no excluyentes¹³, por lo que su provisión no puede ser llevada a cabo por privados, dada la falta de incentivos económicos. Por su parte, el gobierno puede proveer estos bienes, pero está limitado por las preferencias del votante medio. En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil deben proveer bienes y servicios cuando las preferencias de la población sean heterogéneas y, por consecuencia lógica, el gobierno deberá ser el proveedor cuando sean homogéneas.¹⁴ Por lo tanto, la teoría de la provisión de los bienes públicos de Weisbrod argumenta que las OSC compensan las fallas del mercado y del Estado en la provisión de bienes públicos.¹⁵

En segundo lugar, Hansmann identificó la falla contractual detrás de la demanda de organizaciones de la sociedad civil. Como mencioné en el apartado anterior, las OSC no pueden distribuir sus potenciales ganancias entre sus miembros, por lo que tienen un menor incentivo a recortar costos y explotar asimetrías de información relacionadas con los servicios

¹² Nicole P. Marwell y Maoz Brown, “Toward a Governance Framework for Government-Nonprofit Relations”, en Walter W. Powell y Patricia Bromley, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (3ª edición) (Stanford: Stanford University Press, 2020): 235.

¹³ Julian Reiss, “Public Goods”, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2021.

¹⁴ Paul DiMaggio y Helmut K. Anheier, “The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors”, *Annual Review of Sociology*, núm. (1990): 140 – 141.

¹⁵ N. Marwell y M. Brown, *op. cit.*, 235.

que proveen y, por lo tanto, son menos susceptibles a fallas de contrato.¹⁶ Debido a lo anterior, las OSC son más propensas a utilizar los recursos de los consumidores y de los donantes de una manera más confiable para la provisión de servicios. Su constante monitoreo y regulación hace que las prácticas maximizadoras sean riesgosas. Además, los actores que están interesados en generar riqueza normalmente lo hacen por otros medios. Los niveles aparentemente más altos de confianza de la ciudadanía en las OSC llevan a un mayor apoyo político y a una mayor legitimidad de estas organizaciones.¹⁷ Esta característica explica por qué algunos gobiernos buscaran cooptar a este tipo de agrupaciones con el fin de legitimar sus políticas y acciones.

Finalmente, la tercera falla parte de una revisión del mecanismo de Weisbrod por parte de Salamon, quien identifica que las OSC no sólo emergen cuando es necesario corregir fallas del mercado o del gobierno, sino que son organizaciones que juegan un papel principal en la provisión de bienes públicos en general. Las organizaciones civiles tienden a preceder a la intervención gubernamental, el gobierno intervendrá sólo cuando la provisión por parte de las OSC sea insuficiente dadas sus limitaciones inherentes: insuficiencia de recursos o falta de experiencia. La lógica del argumento de Salamon es que las fortalezas y debilidades de las organizaciones de la sociedad civil, así como de la esfera pública normalmente son complementarias y llevan a la coproducción de bienes públicos.

Las explicaciones anteriores son el fundamento de los tipos de relación que puedan emanar entre las OSC y el gobierno, ya que explican los contextos particulares en los que surgirán organizaciones, sus funciones y su percepción de los gobiernos: un posible aliado en la provisión de servicios, un actor con quien se compite o un agente que busca cooptarlas con el objetivo de apropiarse de su legitimidad frente a la sociedad. Más adelante, cuando discuta

¹⁶ *Ibid.*, 235 – 236.

¹⁷ W. Powell, *op. cit.*, 5.

las aproximaciones teóricas a las relaciones entre el gobierno y las OSC, estos argumentos cobrarán una vital importancia.

No obstante, como argumentan DiMaggio y Anheier, las explicaciones económicas no son suficientes, ya que presentan limitaciones importantes, por lo menos en tres áreas. Primero, ignoran los factores de la oferta de OSCs, especialmente la cohesión social entre los potenciales beneficiarios y los emprendedores sociales, que influyen en la capacidad de las OSC. Segundo, este cuerpo de teorías tiende a ver al Estado como un proveedor en competencia – con excepción del argumento de Salamon – e ignora la posibilidad de que éste puede financiar a las organizaciones. Finalmente, una tercera limitación es que dejan de lado los factores institucionales como la política del Estado, las normas organizacionales, la ideología y la religión.

En cambio, desde una teoría sociológica del sector sin fines de lucro, los autores proponen el estudio de las organizaciones de la sociedad civil con base en tres aspectos de la estructura institucional en la que operan: a) las decisiones clave de los actores involucrados que alteran los costos de formar una organización; b) la política pública, como las regulaciones fiscales, la cuales, como muestra Hansmann, son vitales para que este tipo de organizaciones se constituya en primer lugar; c) el clima de la opinión pública, es decir, las percepciones y la confianza que tengan los consumidores y políticos con respecto a estas organizaciones.¹⁸

Con base en lo anterior los autores proponen lo que denominan un estudio ecológico o ambiental de las organizaciones de la sociedad civil. El análisis está enfocado en cómo las empresas, las OSC y las instancias gubernamentales compiten o cooperan dentro de las industrias. El éxito de cada una está determinado históricamente. La conclusión a la que llegan DiMaggio y Anheier es que los orígenes y el comportamiento de las organizaciones sin fines

¹⁸ P. DiMaggio y H. Anheier, *op. cit.*, 143 – 144, 153 – 154.

de lucro no sólo responden a mecanismos económicos y a funciones de utilidad enfatizados por los economistas, sino también a las estructuras institucionales y a las políticas del Estado.

En sintonía con lo anterior, Lechterman y Reich argumentan, desde una aproximación politológica, que las asociaciones civiles son un punto de mediación entre el individuo y el Estado.¹⁹ Pero aún más, “aunque puede que no sea una invención estatal, el sector sin fines de lucro se entiende mejor como un artefacto del Estado, cuya definición y contornos son moldeados de manera profunda por decisiones políticas. El sector depende de las leyes [...] configuraciones diferentes dan lugar a especificaciones muy distintas del sector sin fines de lucro”.²⁰ En relación con los argumentos sociológicos, es posible entender que el ambiente en el que se desarrollan las OSCs en realidad está fuertemente determinado por el Estado, en tanto que éste precede a las políticas y las leyes.

La aportación de la aproximación sociológica, ampliada por la politológica, es entender que las organizaciones de la sociedad civil no operan en el vacío. Las decisiones que se toman desde el Estado afectan a las OSC en tanto que modifican el ambiente en el que surgen y funcionan. El argumento de esta investigación se basa en que las relaciones que entablan las OSC con los gobiernos parten de las decisiones que toman estos últimos actores con respecto al ambiente en el que operan las primeras: la configuración de decisiones legales, los instrumentos financieros y las políticas públicas incidirá no sólo en la percepción de la población con respecto a las OSC, sino que marcará el campo de lo posible para estas organizaciones en cuanto a su constitución legal y a su operación en el territorio.

Lo anterior nos remite, a su vez, a la discusión sobre la construcción de la capacidad estatal y la función de las organizaciones de la sociedad civil. Lo primero puede ser entendido

¹⁹ T. Lechterman y R. Reich, *op. cit.* 172.

²⁰ *Ibid.*, 173.

como el poder infraestructural que el Estado puede concentrar. De acuerdo con Mann, esta forma de poder se refiere a la medida en la que el Estado puede penetrar la sociedad e implementar territorial y logísticamente sus decisiones.²¹ Además, como explica el autor, se trata de una relación bilateral en la que la sociedad civil también puede incidir en el Estado, independientemente de la autonomía que éste pueda tener.²² El lugar de las OSC en un territorio según Lechterman y Reich es complementario al argumento de la relación Estado-Sociedad de Mann y Soifer. Por lo tanto, es necesario pensar a las organizaciones de la sociedad civil en un contexto de construcción de estatalidad. Esta discusión está conectada con teorías de origen social sobre la aparición de las organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con Esping-Anderson, la temporalidad y la secuencia en la que se desarrollan las OSC y el Estado tiene implicaciones importantes para la composición del tercer sector. De manera breve, hay una relación inversa entre el gasto gubernamental y el tamaño del sector. Además, el desarrollo histórico de esta relación lleva a diferentes resultados en las áreas en las que la sociedad civil organizada es prevalente.²³

No obstante, la relación entre las OSC y el desarrollo de la capacidad estatal es sólo una de las discusiones relevantes desde la teoría política para esta investigación. Los enfoques económicos y, en ocasiones, los sociológicos enfatizan el rol de estas organizaciones en la provisión de bienes. Sin embargo, estas organizaciones también cumplen con otra función dentro de la sociedad: la de la representación. Lechterman y Reich argumentan que estas asociaciones pueden tener una función de “contrapúblicos”, permitiendo la expresión de ideas que son contrarias a los discursos del gobierno y a sus políticas. Las organizaciones de la

²¹ Hillel Soifer, “State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement”, *Studies in Comparative International Development* 43, núm. 3 – 4 (2008): 231.

²² Michael Mann “Infrastructural Power Revisited”, *Studies in Comparative International Development* 43, núm. 3 – 4 (2008): 356.

²³ W. Powell, *op. cit.*, 10 – 11.

sociedad civil, entonces, pueden ayudar a la ciudadanía a descubrir, desarrollar y refinar sus preferencias e intereses. Estos, a su vez, pueden ser transmitidos a las instancias gubernamentales por medio de las mismas OSC. Estos argumentos, más que descriptivos – que no dejan de serlo – tienen un componente normativo importante, ya que vinculan al tercer sector con la democracia liberal y sus preceptos.²⁴

Esta última idea es relevante, ya que las diferentes maneras en las que se entienden e implementan los diferentes elementos de la democracia liberal llevan a diferentes composiciones del tercer sector. Para los fines de esta investigación, hay dos que son particularmente relevantes. Primero, el vínculo entre las OSC y el pluralismo. Una manera en la que se le pueden dotar mayores oportunidades sociopolíticas a grupos marginalizados es mediante la formación legal de las organizaciones de la sociedad civil. Segundo, hay una discusión importante en la literatura sobre la legitimidad de las acciones gubernamentales y la incidencia de las asociaciones civiles. Hay dos criterios mediante los que se puede juzgar si la acción del gobierno goza de legitimidad: si se realiza por medio de un proceso justo y razonable, y si respeta los derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil pueden tener un efecto legitimador sobre las actividades gubernamentales al asegurar que ambas condiciones se cumplan.²⁵ De hecho, en México muchas organizaciones surgieron expresamente con estos fines durante el último cuarto del siglo pasado.²⁶

²⁴ T. Lechterman y R. Reich, *op. cit.*, 176 – 180.

²⁵ *Ibid.*, 182 – 183.

²⁶ En América Latina, las organizaciones de la sociedad tuvieron dos principales funciones. Primero, la provisión de bienes y servicios que el Estado no podría proveer. Segundo, una función de representación y de oposición a los gobiernos, sobre todo durante los periodos autoritarios. Esto se discutirá en otro capítulo. Véase Catalina Smulovitz, “La investigación sobre el tercer sector: el Sur también existe”, *ISTR Report*, (1997): 1 – 8.

(DES)CENTRALIZACIÓN Y RECENTRALIZACIÓN

Hasta ahora en este capítulo me he dedicado a entender qué son las organizaciones de la sociedad civil y las diferentes aproximaciones teóricas a su origen y sus funciones. Esto me ha permitido comenzar a apuntar a la manera en la que estos dos últimos componentes se vinculan con las relaciones que puedan entablar estas organizaciones con los gobiernos, así como introducir la noción de que las decisiones tomadas desde el Estado afectan el ambiente en el que operan las OSC. Este siguiente apartado complejiza esta discusión al introducir la (des)centralización como un factor que, por un lado, desdobra al gobierno en dos (el federal y el estatal) y que incide en la toma de decisiones públicas, incluyendo o excluyendo con ellas, a la sociedad civil organizada.

Definiciones de la descentralización y la recentralización

La centralización o descentralización son dos conceptos cuyas definiciones son excluyentes la una de la otra. Como antónimos, definir uno es definir el otro. Por lo tanto, en este apartado parto de una definición puntual de lo que es la descentralización y cuáles son sus requisitos. Hay dos razones de por qué parto de la segunda y no de la primera. En primer lugar, la literatura sobre el tema ha puesto un gran énfasis en la descentralización, ya que tiene una connotación casi inherentemente positiva desde finales del siglo pasado. Ha sido objeto de recomendaciones hechas por parte de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial.²⁷ En segundo lugar, es necesario establecer cuál es la relación entre el proyecto descentralizador y las

²⁷ Dilip Mookherjee, "Political Decentralization", *The Annual Review of Economics* 7 (2015): 232. México, como detallaré más adelante, fue destinatario de dichas recomendaciones en su proceso de reforma administrativa.

organizaciones de la sociedad civil, antes de poder si quiera explicar su relación con la recentralización. En la literatura se plantean algunas líneas teóricas que exploraré en los siguientes párrafos. Sin embargo, adelanto que los supuestos básicos de estas teorías no se cumplen completamente en el contexto mexicano, por lo que deben de ser problematizadas históricamente.

De manera preliminar, parto de una definición minimalista de lo que puede ser entendido por descentralización, la cual no sólo incluye a los actores gubernamentales, sino que puede incluir a otro tipo de actores no estatales como las OSC. Se descentraliza cuando “la autoridad se distribuye de un número menor a un número mayor de actores”.²⁸ Pollit argumenta que este proceso puede ser político y administrativo; además, indica que hay un componente territorial detrás de la fragmentación de la autoridad.²⁹ De manera más específica, Schneider explica que en la literatura hay tres tipos de modelos que apuntan qué autoridad se está fragmentando. En primer lugar, la administrativa implica la distribución de una autoridad operacional hacia los diferentes niveles de gobierno. En segundo lugar, la fiscal se refiere a la manera en la que se distribuyen los poderes de fiscalización y otras formas de recolección de recursos por parte de los gobiernos. Finalmente, la política se refiere a la distribución de los poderes de toma de decisiones en los diferentes ámbitos de gobierno. La descentralización es una cuestión de grado en estas tres áreas.³⁰ Es importante reconocer desde ahora que la incongruencia entre estas formas de descentralización puede llevar a problemas operativos serios en el proyecto de descentralización en un país.

²⁸ Christopher Pollit, “Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management”, en Ewan Ferlie, Laurence Lynn Jr. y Christopher Pollit (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford: Oxford University Press, 2007): 4. (Traducción propia).

²⁹ *Ibid.*, pp. 4 – 6.

³⁰ Nathan Schneider, “Decentralization: an incomplete ambition”, *Journal of Cultural Economy*, 2019, p. 9.

En sintonía con lo anterior, entenderé la descentralización como: “la devolución de funciones específicas del poder central, con todas las funciones administrativas, políticas y económicas que éstas conlleven, a los gobiernos regionales y locales”.³¹ Las razones por las que adopto esta definición son dos. Primero, dado que estudio la descentralización en un contexto federalizado, es necesario entender esta forma de ordenamiento político en un panorama con dos gobiernos independientes el uno del otro: el federal y el estatal. En segundo lugar, es una definición que atraviesa las dimensiones económicas, políticas y administrativas del concepto, lo cual será menester para entender las fallas del modelo descentralizado en México.

Consecuentemente, la centralización puede ser entendida como: “la concentración de la autoridad – política y/o administrativa [y económica] en un solo lugar (o, al menos, en un número menor de lugares que anteriormente)”.³² Es una definición complementaria a la anterior, en tanto que incluye las mismas dimensiones. Finalmente, la recentralización es el proceso mediante el que se transita de un arreglo político, fiscal y administrativo a otro. De acuerdo con la definición de Eaton y de Dickovic, un proyecto recentralizador es aquél que despliega una serie de instrumentos que regresan a los gobiernos estatales a un grado de autonomía (en sus tres dimensiones) anterior a las políticas descentralizadoras. Sin embargo, es importante apuntar que, como identifican Olmeda y Armesto, la implementación de un proyecto de esta naturaleza no es homogéneo en todo un territorio, sino que los gobernadores pueden oponerse a tales disposiciones.³³

³¹ Jean-Paul Faguet, “Decentralization and Governance”, *World Development* 13 (2014): 3 – 4 (traducción propia). Es importante notar el uso del término “devolución”, ya que, como explica Pollit, implica la devolución de poder a entidades legalmente separadas del Estado (entendido como gobierno). Se trata de un proceso de descentralización externa. Véase C. Pollit, *op. cit.*, 6.

³² C. Pollit, *op. cit.* 9. (Traducción propia).

³³ Juan Olmeda y Alejandra Armesto, “La descentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México”, *Foro Internacional* 57, núm. 1 (2017): 112 – 124.

Las decisiones detrás de la descentralización

La decisión de adoptar un sistema más o menos descentralizado afecta contundentemente el ambiente en el que surgen y operan las OSC, ya que, como explicaré con mayor detalle más adelante, en México la descentralización no sólo incrementó el poder y autonomía de los gobiernos estatales, sino que también impulsó el actuar de las organizaciones de la sociedad civil como resultado del proceso de reducción del aparato gubernamental federal y del proceso de apertura política y administrativa a la participación de la sociedad.

En términos generales, la literatura sobre la descentralización puede ser dividida en dos grandes categorías. El federalismo fiscal de primera generación se enfoca en la búsqueda de la eficiencia. Autores como Tiebout argumentan que la provisión de bienes y servicios es más eficiente en un contexto descentralizado, debido a la incapacidad del gobierno central de diferenciar su provisión.³⁴ Además, la competencia electoral entre los estados genera un aumento en la calidad de estos servicios. Oates explica que en la ausencia de economías de escala y de externalidades, la descentralización siempre resulta en un mayor nivel de bienestar social.³⁵

Una rama de la literatura que sigue a la anterior es el federalismo de segunda generación. La gran diferencia es que se rechaza el supuesto de que los líderes políticos siempre actúan bajo una lógica de maximización de la eficiencia y del bienestar social. Bajo esta perspectiva, Besley y Coate, por ejemplo, sugieren que, en un gobierno centralizado, los legisladores electos electoralmente tendrán un conflicto de intereses en la asignación de recursos centrales, lo cual lleva a una provisión subóptima de bienes y servicios. Otros autores

³⁴ D. Mookherjee, *op. cit.*, 232.

³⁵ Lucie Gadenne y Monica Singhal, “Decentralization in Developing Economies”, *Annual Review of Economics* 6 (2014): 582.

como Brennan y Buchanan argumentan que el gobierno tiene una tendencia inherente a expandirse más allá del nivel óptimo para la ciudadanía. La descentralización, al generar competencia fiscal, limita las tendencias expansionistas del gobierno.³⁶

Sin embargo, al igual que los modelos anteriores, estas explicaciones sobre la adopción de un modelo descentralizado se basan en la elección racional de actores, la única diferencia es la inclusión de los intereses personales de los políticos. Además, no logran escapar de la trampa funcionalista: dado que la descentralización es la forma más eficiente de proveer bienes públicos (incluso si se consideran los intereses de los políticos), entonces surge y se adopta la descentralización.

Las teorías neo-institucionalistas son una serie de explicaciones que logran ir más allá de argumentos como los anteriores y que están ancladas en el marco político. Bajo la lógica de lo adecuado, una reforma administrativa puede ser vista como una manera en la que se preserva o mejora la legitimidad del gobierno que la promulga, más que una estrategia que busca exclusivamente la eficiencia. Como explica Pollit, los significados de una reforma son socialmente construidos por los líderes de un grupo dominante, por lo que la descentralización, en este contexto, se convierte en un tótem del progreso y de lo políticamente correcto.³⁷ La descentralización puede incrementar la eficiencia, pero el verbo *poder* es crucial, porque la conexión no es automática y, en muchas ocasiones, es social y políticamente construida: es contingente a otros factores.³⁸

No obstante, la relación entre descentralización y eficiencia parte de un gran supuesto: que las entidades a las que se les devuelven las funciones administrativas, políticas y

³⁶ *Ibid.*, 582 – 583.

³⁷ En México, las reformas de descentralización se enmarcaron en un proceso de reforma administrativa más extenso, que fue llevado por la élite tecnocrática de finales de siglo.

³⁸ C. Pollit, *op. cit.*, 23 – 24.

económicas tienen, en primer lugar, las capacidades necesarias para llevar esas tareas a cabo. Un problema fundamental en los países en vías de desarrollo es que tienen un mayor grado de descentralización en la provisión que en lo fiscal, lo cual genera déficits fiscales significativos. Por lo tanto, históricamente los países desarrollados tienen experiencias radicalmente diferentes a los resultados obtenidos en países en desarrollo.³⁹ Profundizaré y situaré esta revisión crítica del proceso de descentralización mexicano en el siguiente capítulo, pero adelanto que se trata de un ejemplo de un país en el que el proyecto descentralizado tuvo fallos importantes debido a la falta de capacidades de los gobiernos locales y la asimetría en las dimensiones políticas, fiscales y administrativas.

Los requisitos de la descentralización y su vínculo con las organizaciones de la sociedad civil

Como he explicado, la descentralización es un proceso que puede extenderse más allá de los actores gubernamentales e incluir a las organizaciones de la sociedad civil. Las fallas en los procesos de descentralización pueden llevar a una provisión ineficiente de bienes y servicios, por lo que las OSC se convierten en una red de emergencia cuando los gobiernos estatales se ven sobrepasados por la realidad política y administrativa. Sin embargo, surge la pregunta de si la inclusión de la sociedad civil organizada en un proceso de descentralización es siempre accidental. A continuación, presento las razones detrás de la inclusión deliberada de las OSC en un proyecto de gobierno como el descrito.

Bardhan argumenta que la descentralización requiere del fortalecimiento de la estructura de rendición de cuentas de los gobiernos locales. Por lo tanto, para que un modelo descentralizado funcione, es necesario que la transición sea acompañada por un cambio en las estructuras de poder de las comunidades y una mejora de los espacios de participación en los

³⁹ L. Gadenne y M. Singhal, *op. cit.*, 582, 584.

procesos políticos.⁴⁰ Las OSC pueden contribuir a ello con su actuar como “contrapúblicos”, es decir, cómo espacios que fomentan el pluralismo y de monitoreo de la legitimidad de las acciones del gobierno (en términos de Lechterman y Reich). Además, tienen mayores incentivos para hacerlo dado que no pertenecen al gobierno y, por lo tanto, no están sujetas a la restricción electoral que muchas veces frustra el intento de que los gobiernos estatales lleven a cabo sus funciones de la manera más eficiente posible. Es decir, una sociedad civil más robusta puede implicar una contribución directa al establecimiento de un mejor sistema de rendición de cuentas en los estados.

Por su parte, Rondinelli establece que el éxito de la descentralización depende de que se fortalezcan las capacidades técnicas y de gestión no sólo de los administradores locales, sino también de líderes cívicos, organizaciones cívicas, ONG y que se otorguen a los gobiernos locales la autoridad necesaria para manejar recursos financieros y así poder llevar a cabo las funciones que se le atribuyen.⁴¹ De acuerdo con Gadenne y de Singhal en la mayoría de los países en vías de desarrollo hay una buena parte de OSC que proveen bienes públicos que muchas veces se pierden de vista al estar tan inmersas en las comunidades locales.⁴² El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil es menester para la descentralización cuando se tiene que garantizar la provisión de bienes y servicios en contextos en los que los gobiernos locales no necesariamente tienen la capacidad para llevarla a cabo, por lo menos en un inicio.

Lo anterior deriva en la necesidad del trabajo conjunto o, por lo menos, paralelo de las organizaciones civiles y de los gobiernos locales. No obstante, ambos actores trabajan a la par

⁴⁰ Pranab Bardhan, “Decentralization of Governance and Development”, *Journal of Economic Perspectives* 16, núm. 4 (2002): 185 – 205.

⁴¹ Dennis A. Rondinelli, “Decentralization and Development, en *International development governance* (Londres: Routledge, 2017): 402.

⁴² L. Gadenne y M. Singhal, *op. cit.*, 596 – 597.

en el ámbito nacional y con el gobierno federal. Esto lleva a la necesidad de vincular lo anterior con la teoría sobre las relaciones intergubernamentales. Wright las define como “un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal”.⁴³ Se trata de interacciones continuas en las que los funcionarios intercambian información y opiniones. La lógica detrás de ello es la preocupación porque las cosas se hagan. Por lo tanto, se trata de los arreglos informales, prácticos y orientados a resultados que pueden realizarse dentro de un marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios en todos los ámbitos de gobierno.⁴⁴ Considero que esto se complementa con su colaboración con las OSC, ya que estas tienen una orientación, por lo menos muchas de ellas, a una lógica de provisión. Además, están formalmente vinculadas al gobierno federal por medio de la Ley de Fomento de Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFAOSC).⁴⁵ Dadas las dos condiciones anteriores, es posible sugerir que las agrupaciones civiles pueden incorporarse a las relaciones intergubernamentales.

Los puntos anteriores sugieren que la presencia de las organizaciones de la sociedad civil son tanto parte cuanto una necesidad de un modelo descentralizado. No obstante, en términos de Wiebles, es importante considerar que los actores involucrados no siempre buscarán la eficiencia, ya que, al estar inmersos en una arena política, también responden a este tipo de incentivos.⁴⁶ Los gobiernos pueden identificar la utilidad de incorporar a estas organizaciones a sus filas, en tanto que son agrupaciones de la comunidad que cuentan con la información, la capacidad y la legitimidad para implementar políticas y programas. La

⁴³ Deil S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, (México: FCE, 1997):71.

⁴⁴ *Ibid.*, 81.

⁴⁵ Susan Appe y Michael Layton, “Government and the nonprofit sector in Latin America”, *Nonprofit Policy Forum* 7, núm. 2, (2016): 127.

⁴⁶ Erik Wibbles, “Madison in Baghdad? Decentralization and Federalism in Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science* 9 (2006): 165 – 188.

cooptación de estas organizaciones, sobre todo en lo federal (legalmente su financiamiento, así como su regulación fiscal provienen de la federación), siempre es un riesgo. Esto puede generar una oportunidad para que este ámbito de gobierno pueda tener una relación directa con la población de un estado por medio de las OSC y esquivando a los gobiernos estatales.

LAS RELACIONES ENTRE LOS GOBIERNOS Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las secciones previas han permitido identificar a las organizaciones de la sociedad civil como actores que desempeñan un papel importante en la provisión de bienes y servicios, así como en el monitoreo del actuar gubernamental. La aproximación económica comienza a apuntar las posibles relaciones que se estructuran entre estas organizaciones y los gobiernos al establecer que pueden ser suplementarias o complementarias. Por su parte, las aproximaciones sociológicas y políticas apuntan al ambiente en el que surgen y operan las OSC, así como la manera en la que las decisiones hechas por los gobiernos influyen esta ecología. Bajo esta línea teórica, ya no sólo hay relaciones de competencia o de alianza entre los sectores, sino que la posibilidad de la oposición mutua y la cooptación se vuelven posibles. Esta discusión se complejiza aún más cuando se introduce la lógica de la descentralización, ya que modifica los incentivos político-económicos de la población, las OSC y los gobiernos. Sin embargo, ¿cuáles son las características de estas relaciones?

Una tipología de las relaciones

El primer grupo de explicaciones sobre este fenómeno parte de una aproximación sectorial; es decir, parten del supuesto de que la sociedad está dividida en tres sectores que interactúan entre sí: el Estado, el mercado y la sociedad civil organizada. Con base en teorías económicas,

Young desarrolla una tipología de los posibles tipos de vinculación que puede haber en una sociedad. En primer lugar, las OSC pueden entablar una relación de *suplementariedad* con el gobierno. Como expliqué, la teoría de Weisbrod argumenta que las organizaciones de la sociedad civil tienden a llenar los vacíos que dejan el mercado y el gobierno en la provisión de bienes y servicios. Young resalta la importancia de los contextos heterogéneos en los que la provisión gubernamental tiende a no satisfacer la gran diversidad de demandas de la población y, por lo tanto, las OSC tienen que entrar al juego político-administrativo. Desde un enfoque suplementario, las asociaciones civiles buscan que eventualmente las agencias gubernamentales comiencen a realizar acciones en la materia.⁴⁷

En segundo lugar, Young recupera la revisión que hace Salamon del mecanismo de Weisbrod: las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno normalmente entablan relaciones de *complementariedad* para poder llevar a cabo la provisión de bienes y servicios en un territorio de manera eficiente. Es importante recordar que, en un primer momento, estas organizaciones se hacen responsables de satisfacer demandas no atendidas de la población; sin embargo, eventualmente incurrirán en fallas dada su inexperiencia, su insuficiencia o su paternalismo, lo cual demandará la entrada del Estado.⁴⁸

Finalmente, Young traza las líneas de un tercer tipo de relación, la *adversarial*. Dada la falla de gobierno de Weisbrod, las minorías se organizarán no sólo para comenzar a proveer bienes y servicios a su propia comunidad, sino que denunciarán e incitarán a que el gobierno comience a hacerse cargo.⁴⁹ En esta acepción de las relaciones, las OSC tienen una función política como la descrita por Lechterman y Reich, ya que fungen como espacios contrapúblicos

⁴⁷ Dennis Young, "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29, núm. 1 (2000): 151 – 153.

⁴⁸ *Ibid.*, 153 – 155.

⁴⁹ *Ibid.*, 155 – 157.

y pueden ayudar a la ciudadanía a descubrir, desarrollar y refinar sus preferencias e intereses.⁵⁰ Este conocimiento de sus propias preferencias puede ser posteriormente movilizadado por medio de las organizaciones civiles para incitar al gobierno para llevar a cabo la provisión de los servicios antes desatendidos. Sin embargo, esta relación no sólo surge en torno a los bienes que el gobierno pueda proveer, sino que también pueden entablarse puntos de contacto adversariales cuando las minorías perciban que el gobierno tiene posturas contrarias a sus intereses.

Sin embargo, este tipo de teorías están basadas en contextos en los que la armonía en las relaciones es más la regla que la excepción. En los países en desarrollo la discordia parece ser lo que impera. Najam encuentra un cuarto tipo de relación: la *cooptación*. Ésta surge cuando los gobiernos identifican la potencial utilidad de las OSC y, por lo tanto, socavan por completo su autonomía para que estas organizaciones lleven a cabo los intereses gubernamentales.⁵¹ Aquí es importante retomar tres discusiones que parten de un enfoque político de las OSC en lugar de uno económico. Primero, la utilidad que el gobierno puede encontrar en las asociaciones civiles puede estar estrechamente vinculada con una cuestión de capacidad estatal. En la medida en la que el Estado no tenga capacidades homogéneas y suficientes para proveer bienes y servicios a lo largo del territorio, puede recurrir a la cooptación de estas organizaciones para poder hacerlo. Segundo, el gobierno puede cooptar estas organizaciones con el fin de mitigar sus efectos como espacios contrapúblicos y de monitoreo de la legitimidad del actuar gubernamental. Finalmente, el gobierno puede buscar cooptar a las OSC para usar su poder legitimador para robustecer el apoyo de la población a las políticas o decisiones que éste decida emprender.

⁵⁰ T. Lechterman y R. Reich, *op. cit.*, 176 – 180.

⁵¹ Adil Najam, “The Four-Cs of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation”, *Nonprofit Management and Leadership* 10, no. 4 (2000): 375 – 396.

El enfoque de gobernanza

No obstante, la aproximación de Young y Najam a las relaciones entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil tiene, por lo menos, dos problemas. En primer lugar, parte de una aproximación sectorial de las OSC y del gobierno. Se trata de una perspectiva que surgió para el contexto estadounidense y que con los años fue perdiendo validez en tanto que las fronteras entre los sectores se volvieron cada vez más difusas.⁵² En segundo lugar, dado que parte de este enfoque sectorial, este modelo identifica a los sectores público y sin fines de lucro como monolitos entre los que existe un solo punto de contacto. En la práctica esto puede ser difícil de identificar, ya que, en realidad, las OSC interactúan con diferentes instancias de gobierno y, en un contexto descentralizado, en diferentes ámbitos de gobierno.⁵³

En consecuencia, Marwell y Brown proponen lo que denominan un enfoque de gobernanza de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Si bien reconocen que la perspectiva sectorial ha permitido identificar a estas asociaciones, la importancia de sus funciones y, en general, crear un lenguaje común para su investigación sistemática, es necesario transitar a modelos más complejos. En este sentido, entienden por gobernanza el conjunto de relaciones e interacciones entre los gobiernos y las OSC, así como el ambiente en el que estas suceden y que dan lugar a la solución de problemas públicos.⁵⁴ Es importante resaltar el uso de gobiernos en plural, ya que este enfoque permite desdoblarse al gobierno en diferentes puntos. Para los fines de esta tesis es importante tener la capacidad de desagregar al gobierno en su expresión federal y estatal.

⁵² T. Lechterman y R. Reich, *op. cit.*, 186.

⁵³ Nicole P. Marwell y Maoz Brown, *op. cit.*, 233.

⁵⁴ *Ibid.*, 238 – 239.

Además, esta aproximación a las relaciones entre los gobiernos y las OSC se vincula con la discusión neo-institucionalista que busca explicar los distintos componentes legales, políticos y culturales en los que se encuentran las OSC, lo cual, a su vez, explica el tipo de relación que tienen con actores públicos. Se enfoca, de manera específica, en tres pilares institucionales: los regulativos, los normativos y los culturales-cognitivos de la organización social. Esto se traduce en entender cómo los factores asociados con regiones específicas y campos de política influyen la construcción, negociación y la credibilidad comunitaria/legitimidad de estas organizaciones. Además, también permite estudiar las condiciones que estructuran el financiamiento público de las OSC y cómo eso puede desde generar dependencia de dichos recursos hasta inhibir el crecimiento de estas organizaciones.⁵⁵

De manera complementaria, estos factores se vinculan con otro campo de estudio dentro de la corriente neo-institucional: el análisis de los costos de transacción. Aunque diseñado para entender si un marco legal es favorable para el correcto desarrollo de las OSC en un territorio, el argumento de Salamon y Toepler ayuda a entender cómo el ambiente en el que se encuentran las organizaciones de la sociedad civil puede propiciar o inhibir su surgimiento y su actuación. Por un lado, la demanda por las OSC en una sociedad se vincula con la credibilidad que éstas tengan ante el público. Los costos de transacción asociados a ello son aquellos que las organizaciones deben incurrir para que las personas consideren apoyarse en ellas. Por el otro, la oferta de OSC se asocia con los costos de establecer una organización de este tipo; es decir, se trata de los incentivos para que un grupo de personas decida organizarse para enfrentar un problema público. Salamon y Topeler argumentan que el marco

⁵⁵ *Ibid.*, 239 – 247.

legal es importante en tanto que reducen o incrementan los costos de transacción para las asociaciones civiles en estas dos dimensiones.⁵⁶

La combinación de estos dos argumentos teóricos resulta en un enfoque holístico, ya que incorpora las diferentes visiones de las tres principales aproximaciones a las organizaciones de la sociedad civil. En primer lugar, hay un énfasis en los costos de transacción – de oferta y de demanda – de las organizaciones, por lo que se estudian los incentivos económicos que pueden tener estas asociaciones tanto para fundarse cuanto para operar. En segundo lugar, se establece la importancia de estudiar el ambiente en el que se desenvuelven las OSC, así como la estructura institucional en la que llevan a cabo sus funciones y se vinculan con otros actores, principalmente el Estado. Finalmente, es necesario estudiar las decisiones políticas tomadas desde el Estado y que influyen en el ecosistema de la sociedad civil organizada por medio de tres áreas clave: las políticas públicas, las leyes y los recursos. Pero ¿cómo se vincula este enfoque con las aproximaciones previas a las OSC en el contexto descentralizado?

CONCLUSIONES Y ARGUMENTO

La descentralización genera las condiciones político-administrativas necesarias para el desarrollo y crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Como explica Powell: “los movimientos ideológicos también influyen en los contornos del sector no lucrativo [...] un movimiento general hacia un gobierno más reducido – descentralización – resultó en una reorganización contundente del sector público”.⁵⁷ En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a tener dos roles principales. Primero, comenzaron a ser actores relevantes en la provisión de bienes y servicios públicos y colectivos. Segundo, comenzaron a

⁵⁶ Lester Salamon & Stefan Toepler, “The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector”, *Center for Civil Society Studies – Working Paper Series*, 17 (2000): 1 – 20.

⁵⁷ W. Powell, *op. cit.*, 11. (Traducción propia).

tener funciones de monitoreo de las acciones gubernamentales, así como de encauce de las preferencias de la población.

El proceso de recentralización, entendido en los términos de Eaton y Dickovic como el retorno a un modelo basado en la concentración de la autoridad administrativa y política en un solo actor, se vincula con los intereses del gobierno central de limitar las dos funciones principales de las OSC. Por un lado, reclama el monopolio sobre la provisión de bienes y servicios; por el otro, no acepta el papel de las organizaciones de la sociedad civil en términos de legitimidad y pluralismo. Por lo tanto, el gobierno despliega una serie de mecanismos para incrementar los costos de transacción de las OSC, de tal manera que éstas dejen de cumplir con estas funciones y el Estado pueda sustituirlas. Estos instrumentos pueden ser cambios en las políticas, los recursos y la implementación de las leyes dirigidas a las OSC.

No obstante, es importante ser aún más precisos en la manera en la que esta transición puede darse. En términos de Wiebles, la recentralización se trata de un proceso que responde a negociaciones e intereses políticos de los actores involucrados.⁵⁸ Por lo tanto, es posible esperar que en los estados haya una implementación diferenciada del proceso. Algunos estados, sobre todo los más descentralizados y que gozan de una relativa mayor autonomía política, económica y administrativa, se opondrán a los esfuerzos centripetos. Estas tensiones moldean el ambiente en el que se desenvuelven las organizaciones y la manera en la que se relacionan con los dos gobiernos.

Lo anterior puede complementarse con una versión revisada de la tipología de Young y Najam. Expliqué que una de las principales limitaciones de su modelo es que parten del supuesto sectorial, que percibe a los sectores público y sin fines de lucro como monolitos. Sin embargo, si se considera que las relaciones varían de acuerdo con la entidad en la que se

⁵⁸ E. Wiebles, *op. cit.*, 165 – 188.

encuentran las organizaciones – dadas las dinámicas de las negociaciones políticas del proyecto recentralizador – entonces se entiende que el gobierno en realidad son 32 y el federal y, que el tercer sector es tan variado como los estados en los que opera.

En el siguiente esquema es posible observar lo anterior. Bajo la lógica de la recentralización, el gobierno federal desplegará una serie de instrumentos legales, políticos y financieros que incidirán en el ambiente en el que surgen y operan las OSC. Por su parte, los gobiernos estatales desplegarán sus propios instrumentos, que no necesariamente serán concurrentes con los del gobierno federal. En aquellos estados en los que el proceso de descentralización haya reforzado la autonomía de las administraciones locales e impulsado a las OSC en la entidad, los gobiernos fomentarán a la sociedad civil. En cambio, los estados con un grado de descentralización más endeble, los gobiernos impulsarán el proyecto recentralizador por medio de instrumentos concurrentes a los del gobierno central, desplazando y oponiéndose a las OSC de la entidad. La modificación del ambiente determinará tanto las funciones de las OSC cuanto la relación que entablarán con el gobierno del estado.



II

En el capítulo teórico expliqué que un entorno (des)centralizado modifica los incentivos económicos de la población, el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Además, esta forma de gobierno interviene en las decisiones políticas que toman tanto el gobierno federal cuanto los gobiernos estatales, lo cual tiene un impacto en el ambiente en el que surgen y operan las OSC. Sin embargo, también advertí que estas dinámicas tienen que ser contextualizadas históricamente en un territorio dado. El propósito de este capítulo es entender la manera en la que el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, como un sector con relativa independencia del Estado y de la Iglesia Católica, estuvo en buena medida influenciado por el péndulo de la (des)centralización.

LOS GOBIERNOS POSREVOLUCIONARIOS

Desde tiempos coloniales, la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y la Iglesia Católica ha sido estrecha. Las agrupaciones religiosas se encargaban de los hospitales, los albergues, las casas de ancianos, los orfanatos y algunas escuelas.⁵⁹ Sin embargo, como en otros países de América Latina, el proyecto de construcción estatal fue acompañado por uno de secularización, que terminó por incidir en el ambiente de las OSC y su relación con la Iglesia. Aún más, el anticlericalismo de los nuevos gobiernos revolucionarios llevó a la prohibición legal de la educación religiosa a partir de la Constitución de 1917, la cual dictaba que la educación debía ser laica, gratuita y una responsabilidad del gobierno.⁶⁰

⁵⁹ Artemisa López León, “Sociedad civil, filantropía y desarrollo humano en la frontera norte de México”, *Cofactor*, año 5, núm. 9 (2014): 79 – 112.

⁶⁰ Gustavo Verduzco, *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México* (México: El Colegio de México y Cemefi, 2003): 70.

Ante la amenaza secular, los padres de familia de las escuelas religiosas se organizaron en torno a la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF). Los estudiantes, a su vez, formaron la Liga de Estudiantes Católicos, que después se uniría a la Acción Católica de la Juventud Mexicana. El péndulo de la secularización daría un giro a favor de la fe cuando se promulgó una reforma a la ley que permitía la educación religiosa en las escuelas particulares, lo que fomentó el financiamiento extranjero de estas instituciones, algunas de ellas confesionales. Sin embargo, el gobierno callista sería aún más agresivo en su proyecto por la laicidad, cuando endureció nuevamente la aplicación de la educación laica en las escuelas primarias y secundarias. En respuesta, se fundó la Unión de Colegios Católicos de México (UCCM) que, junto con la UNPF presionó al gobierno para que modificara la ley.⁶¹

El asociativismo religioso no sólo estaría vinculado con la educación, sino que las organizaciones eclesíásticas también tuvieron una participación en el ámbito social mexicano o, por lo menos, buscaron tenerlo. Con base en las ideas de *Rerum Novarum* en 1920 se fundó el Secretariado Social Mexicano (SSM), a partir del cual se fomentó la creación de diversas organizaciones civiles ligadas a los sectores, empresariales, cooperativos, obreros, populares y, sobre todo, religiosos. Se trataba del órgano oficial del Episcopado para la solución del problema social y fungía como guardián de la doctrina católica. Sin embargo, el gobierno de Calles también golpearía fuertemente esta cara del asociativismo católico cuando en 1928 la sede del SSM fue saqueada y varios sacerdotes encarcelados.⁶²

La tensión entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil auspiciadas por la Iglesia no pararía con la administración de Cárdenas. Dado el proyecto de la educación socialista, las escuelas confesionales, que operaban bajo una lógica de supervivencia frente a

⁶¹ *Ibid.*, 71 – 72.

⁶² *Ibid.*, 72 – 76.

las acciones estatales, formaron los “grupos”, que eran células educativas en hogares o apartamentos para continuar impartiendo la educación religiosa. Los maristas, por ejemplo, llegaron a formar 21 grupos en casas particulares.⁶³ Esto deja ver que las organizaciones civiles, que en ese momento tuvieron una fuerte influencia de la Iglesia, desarrollaron una relación de oposición y de desconfianza con el gobierno.

Como explica Verduzco, “la contienda posrevolucionaria fue la lucha de organizaciones católicas ante un gobierno que se mostraba intransigente en permitir formas educativas con contenidos religiosos, a pesar de que la mayoría de los mexicanos fuera católica. Esta paradoja ocultaba una lucha de poder más profunda que dejaba ver en esos años a un Estado mexicano todavía débil y en formación; de ahí sus reacciones desproporcionadas, no fuera a ser que la Iglesia ganara la lucha”.⁶⁴ Además, lo que esto permite observar es que las organizaciones de la sociedad civil eran aún un sector muy pequeño y en ciernes, por lo que no era siquiera un actor a la altura del Estado. Su relación estaba completamente ligada a que funcionaban como apéndices de la Iglesia, con quien en el Estado sí tenía una afrenta directa durante este periodo. Sin embargo, estos primeros momentos de la historia de las OSC permiten ver dos aspectos del tercer sector en México. Primero, que la asistencia, la salud y, sobre todo, la educación son funciones que comenzaron a ocupar las organizaciones.⁶⁵ Segundo, que la relación inicial entre la sociedad civil organizada y el gobierno fue de desconfianza mutua y de abierta oposición.

⁶³ *Ibid.*, 70 - 72.

⁶⁴ *Ibid.*, 75.

⁶⁵ El Centro Mexicano para la Filantropía, “Understanding Mexican Philanthropy”, en Laura Randall (ed.), *Changing Structure of Mexico: Political, Social and Economic Prospects* (Nueva York: M.E. Sharpe, 1996): 185 – 189.

EL DOMINIO PRIISTA

Durante el dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se estableció una relación específica entre el ejecutivo nacional y los gobiernos locales que, si bien mantuvo la condición federalista, el gobierno federal terminó por asumir la conducción política, económica y administrativa del país.⁶⁶ Además, desde la fundación del partido, la mayor parte de las demandas sociales fueron procesadas a través de las organizaciones corporativistas, que funcionaron no sólo como canales de comunicación para el PRI, sino también como bases sociales por medio de las cuales se canalizaban los recursos sociales nacionales. Durante las siguientes tres décadas, los grupos populares no tendrían muchas posibilidades para movilizarse fuera de los canales oficiales.⁶⁷ Por lo tanto, el dominio priista dificultó en gran medida la formación y operación de organizaciones independientes hasta el punto en el que éstas quedaron prácticamente anuladas. Esto explica que la Iglesia quedara como la única opción disponible para la organización de acciones alternativas que pudieran tener un impacto en la sociedad.⁶⁸

Fue durante este periodo cuando se desarrolló en México un Estado aparentemente fuerte y, en consecuencia, una cultura fuertemente estatista.⁶⁹ Al concluir el periodo posrevolucionario, el Estado creció significativamente y, en consecuencia, desplegó una serie de políticas sociales extensas que le permitieron seguir contrarrestando el peso de la Iglesia y, de paso, de sus organizaciones. Se crearon enormes departamentos dedicados a las áreas de la

⁶⁶ Rogelio Hernández Rodríguez, *El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores*, (México: El Colegio de México, 2008): 13 – 15.

⁶⁷ Luis Hernández y Jonathan Fox, “Mexico’s Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs, and Local Government”, en Charles A. Reilly (ed.), *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995): 180 – 181.

⁶⁸ Verduzco, *op. cit.*, 146.

⁶⁹ Douglas A. Chalmers y Kerianne Piester “Nongovernmental Organizations and the Changing Structure of Mexican Politics”, en Laura Randall (ed.), *Changing Structure of Mexico: Political, Social and Economic Prospects* (Nueva York: M.E. Sharpe, 1996): 254 – 255.

educación, la vivienda y la salud. Además, las estructuras organizativas de la sociedad civil se debilitaron aún más dado que los principales sectores sociales del país fueron incluidos en la nueva estructura corporativista.⁷⁰ Todo esto tuvo un impacto significativo para las OSC: no sólo es que hubiera pocos espacios para su formación fuera del apartado corporativista, sino que la sociedad no demandaba sus servicios en primer lugar.

Además, este periodo se caracterizó por un alto grado de centralización económica, política y administrativa, que implicó la supresión de la autonomía de los gobiernos locales,⁷¹ ya que las autoridades nacionales, especialmente el presidente, tenían la última palabra en las decisiones tanto en lo federal como en lo estatal.⁷² Esta centralización no sólo implicaba la falta de participación de los gobiernos subnacionales en la vida pública de la población, sino que también implicaba una centralización a costa de las organizaciones de la sociedad civil. El crecimiento del Estado desde el centro implicó la inhibición de la formación de las OSC, así como su exclusión del proceso de construcción nacional.

Sin embargo, hay dos fenómenos asociativos que vale la pena resaltar. A finales de los años cuarenta, el SSM reinició sus operaciones, aunque ya no sólo se dedicó a apoyar a la Acción Católica, sino que comenzó a impulsar la formación social y a difundir la doctrina católica. Además, es posible identificar dos puntos de quiebre importantes en años posteriores. Primero, el Concilio Vaticano II transformó la acción católica al proponer el *aggiornamento*. En segundo lugar, la Conferencia Episcopal de Medellín encauzó a la Iglesia para tomar la “opción de los pobres”.⁷³ Lo anterior está vinculado con la Teología de la Liberación, la cual fue una

⁷⁰ Verduzco, *op. cit.*, 79.

⁷¹ Allison M. Rowland, “La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales”, en Claudia Rodríguez Solórzano (comp.), *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental* (México: Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, 2003): 46.

⁷² Juan C. Olmeda, “Patrones de reforma administrativa en el federalismo mexicano: el caso de las políticas de monitoreo y evaluación”, en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo (eds.) *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones* (México: El Colegio de México, 2016): 235 – 236.

⁷³ *Ibid.*, 80 – 81.

doctrina adoptada por el ala más radical de la Iglesia para apoyar a los más pobres y resultó en la creación de varias organizaciones identificadas con la causa.

La otra cara del asociativismo del periodo fue empresarial, ya que no sólo hubo un constante conflicto entre las organizaciones de corte eclesiástico y los gobiernos revolucionarios, sino que también las asociaciones empresariales se enfrentaron a las prerrogativas populistas del gobierno. Como detallaré más adelante en el capítulo, la exclusión del sector de empresarios de la estructura corporativista resultaría en la búsqueda de estos grupos de incidir en la política durante el proceso de apertura política de finales de siglo. Sin embargo, durante estos años estos sectores se limitaron a la formación de la Unión Social de Empresarios de México y la Fundación Mexicana para el Desarrollo Social. Fue hasta los años setenta cuando, gracias a la formación de los patronatos de las universidades privadas, aparecieron los primeros grandes donadores particulares, es decir, las empresas.⁷⁴

LA PRIMERA DESCENTRALIZACIÓN

El moderado desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil se mantuvo mientras el sistema político corporativista no cambió. Durante los años setenta, la Iglesia resurgió como la única institución con la capacidad de encauzar el descontento con el autoritarismo político; contaba con su propia infraestructura organizacional, entre la que se encontraban la Acción Católica, la UNPF y el Movimiento Familiar Cristiano, por sólo nombrar algunas agrupaciones. Dentro de las OSC de este perfil destaca la obra de los jesuitas, quienes formaron Fomento Cultural y Educativo, A.C. Desde estas organizaciones se impulsaron numerosas acciones educativas y de promoción del desarrollo bajo esquemas novedosos de

⁷⁴ *Ibid.*, 81 – 82.

participación comunitaria. Además, sería en estos espacios en donde se formarían distintos líderes sociales, que más tarde tuvieron un rol relevante en el proceso de democratización.⁷⁵

Durante esta década el fenómeno organizativo religioso fue paralelo al proceso de urbanización del país, lo cual trajo consigo problemáticas sociales que fueron atendidas en parte por la Iglesia y sus organizaciones, pero también por grupos de colonos que en varias ciudades invadieron tierras para la construcción de la vivienda desde donde demandaban una serie de servicios urbanos. Estos grupos fueron los precursores de grandes organizaciones que con los años fueron adquiriendo una gran relevancia social y política, como lo fue la Confederación Nacional de Movimientos Urbanos Populares. No obstante, fue también en estos años que el gobierno lanzó una fuerte ofensiva contra los movimientos independientes, principalmente contra estas luchas urbano-populares, pero también contra las movilizaciones obreras.⁷⁶

A pesar de ello, comenzaba a vislumbrarse un cambio en el sistema político, dentro del cual el carácter centralizado comenzó a ser visto como un problema. Desde las administraciones de Echeverría y de López Portillo se tomaron medidas descentralizadoras, pero sin realmente ser aspectos centrales de su política.⁷⁷ Fue hasta los años ochenta con la administración de Miguel de la Madrid que se replanteó el funcionamiento del federalismo mexicano y, con ello, que se incrementaran tanto el poder cuanto las autonomías locales. Fue un proceso obligado por la crisis económica de 1982; no fue solicitada – ni del todo aceptada

⁷⁵*Ibid.*, 83 – 85.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 85 – 86.

⁷⁷ Ulises Beltrán y Santiago Portilla, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983 - 1984)", en María del Carmen Pardo (comp.), *Administración pública mexicana del siglo XX*, (México: Siglo XXI editores, 2010): 153.

– por los gobiernos estatales. Sin embargo, tuvo como resultado el fortalecimiento del papel de los gobiernos estatales como responsables de la política y de la economía en la entidad.⁷⁸

La entrada de Miguel de la Madrid marcó el inicio de los gobiernos de una nueva élite política fuertemente inclinada hacia lo económico, pero que no por ello dejó de tener un fuerte impacto en la política del país. En el contexto de severa crisis económica, los tecnócratas identificaron la causa en la fuerte presión en las finanzas públicas generada por el excesivo intervencionismo del Estado para la resolución de problemas sociales y económicos. La solución fue la consecuente reducción del aparato estatal, es decir, el tamaño de la administración pública y, con ello, el replanteamiento de las atribuciones del gobierno federal. Por lo tanto, la semilla del proyecto descentralizado fue, en realidad, la lógica económica neoliberal de la eficiencia administrativa impulsada por la nueva élite.⁷⁹

En sintonía con el proyecto administrativo, De la Madrid impulsó una serie de medidas de apariencia federalista, pero que en realidad seguían el pragmatismo administrativo, que buscaba reducir las responsabilidades del gobierno federal a partir de su traslado a las administraciones estatales. La participación de los estados y, de paso, de los municipios, era esencial para resolver las necesidades de una sociedad cada vez más compleja. El centro ya no podía continuar haciéndolo simplemente porque no tenía los recursos suficientes para hacerlo. En consecuencia, se desconcentraron atribuciones, se delegaron funciones y se hicieron esfuerzos por reubicar ciertos organismos y entidades gubernamentales en los estados.⁸⁰ Además, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el objetivo de articular jurídicamente las dinámicas de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno y de trasladar algunos servicios a los gobiernos estatales, entre los cuales destacan la educación y la

⁷⁸ R. Hernández, *op. cit.*, 105 – 107.

⁷⁹ *Ibid.*, 108 – 110.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 110.

salud.⁸¹ Bajo este nuevo esquema, el centro conservó las funciones de normatividad, supervisión, control, planeación y programación, así como de coordinación de las operaciones regionales; mientras que los estados serían responsables de las decisiones operativas de los programas y servicios, al igual que de la programación específica del presupuesto de las secretarías en el estado.⁸²

En 1983 se presentaron las bases para la descentralización de los servicios de salud, lo cual fue seguido por la Ley General de Salud, con lo que se formalizó el proceso. Con esto se distribuyeron competencias entre los ámbitos de gobierno federal y estatal de la Secretaría de Salud, del IMSS y del Coplamar. En 1985 se decretó la desaparición de los Servicios Coordinados de Salud Pública en los estados y comenzó la transferencia de responsabilidades. Los gobernadores serían ahora responsables de la dirección, coordinación y operación de la atención médica, de la salud pública y del control sanitario, así como de la infraestructura física.⁸³ No obstante, sólo en 14 estados tuvo lugar este proceso. Uno de los principales obstáculos fue la renuencia de los gobernadores a aceptar el proyecto dada la falta de recursos económicos.⁸⁴ En realidad, el éxito de la descentralización dependió en buena medida de las condiciones materiales y sociales en cada estado.⁸⁵

En suma, durante la administración de De la Madrid hubo una descentralización que supuso no sólo la transferencia de responsabilidades a los diferentes ámbitos de gobierno, sino también una revisión de las funciones y del tamaño del gobierno federal. Sin embargo, la

⁸¹ María del Carmen Pardo, “La descentralización en México”, en Claudia Rodríguez Solórzano (comp.), *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental* (México: Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, 2003): 31 – 32.

⁸² U. Beltrán y S. Portilla, *op. cit.*, 161 – 164.

⁸³ R. Hernández, *op. cit.*, 117 – 118.

⁸⁴ Javier Bonilla, “Perspectivas de la descentralización en México con énfasis en el sector salud”, en Claudia Rodríguez Solórzano (comp.), *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental* (México: Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, 2003): 124.

⁸⁵ R. Hernández, *op. cit.*, 118.

urgencia económica-administrativa que llevó a la descentralización fue la misma causa de que fuera insostenible el proyecto, ya que el gobierno federal definió y trasladó tareas, mas no transfirió los recursos, simplemente porque no existían. Por lo tanto, hubo un claro desbalance entre las dimensiones administrativas y fiscales de la descentralización. No se trata de un verdadero programa de descentralización de las decisiones, sino que fue resultado de la oportunidad económica y política que aprovechó la nueva élite gobernante.⁸⁶

Sin embargo, la crisis económica que fomentó el pragmatismo administrativo que trajo consigo medidas federalistas, también implicó el empobrecimiento de los sectores populares. La seriedad de los problemas de una sociedad mexicana cambiante llevó a la diversificación de las organizaciones de la sociedad civil, la cual se vinculó con nuevas tendencias ideológicas del momento que no sólo fueron promovidas por la nueva élite gobernante, sino por la ciudadanía misma: el cuestionamiento del estado benefactor y el deseo de la intervención de actores diferentes en algunos sectores. La reducción del aparato estatal federal y el reconocimiento de que el gobierno ya no podía hacer frente a todos los problemas sociales por sí solo se vio reflejado en la transición de las OSC a realizar actividades preventivas y de fomento al desarrollo comunitario en lugar de tener un perfil eminentemente asistencialista. Numerosas organizaciones se volcaron a la educación y a la salud, muchas veces encargándose de áreas no atendidas por el Estado, como la atención a pacientes con cáncer, discapacitados físicos y mentales, VIH, drogadicción, etc. Sin embargo, áreas como los derechos humanos y la ecología comenzaron a ocupar las agendas de múltiples OSC.⁸⁷

Pero las organizaciones de la sociedad civil no sólo ocuparon los espacios que fueron abandonados – o en algunos casos nunca realmente atendidas– por el gobierno y las

⁸⁶ *Ibid.*, 110.

⁸⁷ G. Verduzco, *op. cit.*, 84 – 86.

instituciones políticas tradicionales. Desde los años ochenta, las OSC comenzaron a trabajar de manera conjunta con los gobiernos estatales y municipales para la implementación e incluso la formulación de políticas públicas.⁸⁸ En la Ciudad de México, por ejemplo, a mediados de la década había 164 Instituciones de Asistencia Privada que operaban más de doscientos establecimientos enfocados en la asistencia a ancianos, instituciones educativas y médicas.⁸⁹

Además, de este proceso de transformación ciudadana en el que la sociedad mexicana comenzó a rechazar con cada vez mayor vigor el tutelaje tradicional del Estado, especialmente después de la crisis de 1982, hubo dos coyunturas críticas que forzaron al gobierno a reconocer espacios de participación fuera del gobierno federal.⁹⁰ En primer lugar, el sismo de 1985 que afectó principalmente a la Ciudad de México, pero también Ciudad Guzmán en Jalisco, incitaron la conciencia social ciudadana. Fue un evento que reveló la posibilidad de que la sociedad se organizase eficazmente para tareas de rescate, de atención médica y para buscar una solución al problema de vivienda que la tragedia generó. En ese momento se reconoció desde la sociedad y el gobierno la necesidad de actuar conjuntamente para la solución de problemas apremiantes que desbordaban las manos de los gobiernos. La participación de la Iglesia en este suceso no fue menor: el asociativismo religioso representado por el Fondo de Ayuda Católica – creado por la Arquidiócesis de México – canalizó donaciones provenientes de diversos grupos, personas y países.⁹¹

En segundo lugar, la fraudulenta elección de 1988 impulsó a las organizaciones de la sociedad civil a formar una red nacional en 1990. El proceso de apertura administrativa fue

⁸⁸ Ma. Fernanda Somuano, “Nongovernmental Organizations and the Changing Structure of Mexican Politics: The Cases of Environmental and Human Rights Policy”, en Laura Randall (ed.), *Changing Structure of Mexico: Political, Social and Economic Prospects* (Nueva York: M.E. Sharpe, 2006): 489.

⁸⁹ G. Verduzco, *op. cit.*, 89 – 90.

⁹⁰ L. Hernández y J. Fox, *op. cit.*, 180.

⁹¹ G. Verduzco, *op. cit.*, 86 – 87.

paralelo al de liberalización política, en el que la democracia electoral se encontraba en el centro de la discusión, especialmente los problemas del fraude electoral y el abstencionismo.⁹² Los movimientos populares de los años setenta y ochenta empezaron a vincularse unos con otros. Su poder se encontraba en su número, ya que así incrementaron su poder de negociación frente al gobierno y el alcance de sus acciones.⁹³ En San Luis Potosí, por ejemplo, la denuncia de fraude en la elección de la gubernatura en 1991 por parte de una red cívica de organizaciones obligó al gobierno de Salinas a reconocer las irregularidades electorales.⁹⁴

Estos eventos en particular revelaron el valor de las OSC y su capacidad para incidir en la sociedad. Se reconoció la pluralidad social, pero no sin antes intentar institucionalizarla en las políticas públicas y orientarla sólo al espacio de la gestión de sus intereses parciales como parte del proyecto neoliberal. En la búsqueda de la eficiencia administrativa, la sociedad civil organizada podía fungir como un actor más responsable de la operación de las funciones que inicialmente habían sido del gobierno federal. La sociedad civil aparece además como un dispositivo para generar credibilidad y legitimidad del nuevo orden político, además de ser instrumentos de progresiva especialización segmentada de los diversos intereses sociales. A través de su vigilancia legitiman y dan credibilidad a las políticas públicas, a los procesos electorales y a los diversos órdenes de gobierno.⁹⁵ Lo lógico era aprovechar a estas organizaciones, pero siempre bajo un esquema en el que estuvieran controladas y el gobierno pudiera explotar sus beneficios. Esta es la estrategia que sigue Salinas al incluir a las OSC en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

⁹² Ma. Fernanda Somuano, *Sociedad Civil Organizada y Democracia en México* (México: El Colegio de México, 2011): 45.

⁹³ L. Hernández y J. Fox, *op. cit.*, 188 – 189.

⁹⁴ F. Somuano, *op. cit.*, *Sociedad Civil Organizada...*, 45.

⁹⁵ Carlos San Juan Victoria, “Tendencias de la sociedad civil en México: la puja por el poder y la sociedad a fin de siglo”, en Alberto Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, (México: El Colegio de México, 1996).

EL GOBIERNO DE SALINAS Y LA RECENTRALIZACIÓN

Durante el gobierno de Salinas continuó un proyecto de aparente descentralización, pero que tuvo matices importantes. La motivación siguió siendo de corte económico y administrativo, aunque fue fortalecida por la influencia de organismos internacionales – como el Fondo Monetario Internacional – que recomendaban que el gobierno federal se convirtiera en el rector de los servicios públicos y que la operación fuera delegada a los gobiernos locales, con lo que se compartirían los costos y las responsabilidades. Eventualmente, las autoridades federales y estatales serían concurrentes en lo financiero y los estados responsables de los servicios que prestan en sus respectivos territorios. México siguió estas recomendaciones en parte porque de ello dependía su apoyo financiero, pero también en buena medida porque servicios como la salud y la educación tenían altos costos fiscales y políticos.⁹⁶

Consecuentemente, en 1992 el gobierno de Salinas publicó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Pública con el objetivo de descentralizar bajo el pretexto de la eficiencia, pero también fue motivado por reducir el poder político del SNTE. A diferencia del proceso de descentralización de Salud durante el sexenio de De la Madrid, esta transformación del ámbito educativo fue inmediata y en todos los estados. La relación política entre los sistemas de educación federales y estatales determinó en buena medida el proceso de reorganización. Estas relaciones y el grado de desarrollo económico durante este proceso influyeron fuertemente el proceso de implementación de la Carrera Magisterial en 1993. Sin embargo, la descentralización física contrastó con las limitadas responsabilidades que se trasladaron: mientras que la federación era responsable de los contenidos y requisitos

⁹⁶ Claudia A. Santizo Rodall, “La descentralización de la educación en México”, en Claudia Rodríguez Solórzano (comp.), *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental* (México: Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, 2003): 92 – 93.

pedagógicos, de los planes de estudio en educación básica y normal, la evaluación, formación y capacitación de los maestros; los estados se encargaron de la prestación de servicios y de la operación del sistema. Casi la totalidad de recursos que se enviaron a los estados se destinaron al pago de salarios y no al mantenimiento u operación de los sistemas locales, que se mantuvieron bajo el cuidado del gobierno local.⁹⁷

Sin embargo, la implementación de la descentralización en la educación incrementó la desigualdad entre los estados, ya que la transferencia de responsabilidades estuvo desvinculada de recursos financieros suficientes para la contratación de capital humano especializado y la construcción de infraestructura para cumplir con las consignas del proyecto descentralizador. En las entidades se tuvo que recurrir a otros actores de la sociedad. Además, como estaba plasmado en la norma, la toma de decisiones permaneció centralizada, por lo que las particularidades regionales fueron difícilmente atendidas. De igual forma, hubo una falta de recursos para la planeación y evaluación educativas. No se establecieron criterios objetivos para la asignación de recursos, sino que esto quedó sujeto a presiones de los gobernadores en momentos dados.⁹⁸

A pesar de este segundo ejemplo del tropezado proceso de descentralización, la percepción ciudadana comenzó a cambiar en la medida en la que identificaron al mandatario local como el responsable de las deficiencias en la provisión de servicios. A partir de este momento, los gobiernos locales vieron incrementarse las demandas sociales de las que ahora tenían que hacerse cargo. Este traslado de funciones tuvo un fuerte impacto en las administraciones locales y las forzó a un proceso de transformación organizacional de creación de dependencias, ya que toda vez que el gobierno federal prestaba servicios, los gobiernos

⁹⁷ *Ibid.*, 89 – 93.

⁹⁸ CONEVAL. *Informe sobre la Descentralización en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2013: 24 – 25.

locales no contaban con dependencias propias en esas áreas. Además, el desarrollo de dependencias en las entidades tuvo que ser acompañado por un proceso de profesionalización del funcionariado público del estado, ya que hasta entonces los gobiernos no necesitaban que sus funcionarios tuvieran experiencia o conocimiento en asuntos relacionados con la administración pública.⁹⁹

Sin embargo, durante la administración de Salinas también hubo regresiones importantes en materia de centralización y que tuvieron un impacto significativo en las organizaciones de la sociedad civil y su relación con el gobierno. El Pronasol no tuvo como objetivo específico impulsar la descentralización, pero sí buscó impulsar a regiones y comunidades. El Pronasol contempló tres grandes áreas: bienestar social, producción y desarrollo regional, el cual se impulsó por medio de la creación de Fondos Municipales de Solidaridad en el que participaron cerca de 27'000 comités de Solidaridad que no sólo estaban integrados por miembros, sino por OSC. Para apoyar las actividades del programa se gestionaron recursos mediante los compromisos establecidos en los Coplades, que servían como marcos normativos para apoyar la descentralización de funciones de las entidades y los municipios. Se reconoció entonces que no sólo la responsabilidad social debía ser compartida por los tres ámbitos de gobierno, sino que la sociedad civil organizada también debería de ser partícipe en la solución de los problemas sociales.¹⁰⁰

Solidaridad contó con enormes recursos para poder atender las diversas demandas sociales, pero se mantuvo como un programa centralista que estaba prácticamente en manos del presidente y, mediante el cual, se podían entregar recursos financieros de manera directa, sin necesidad de que los gobernadores participaran en el proceso. En contra de toda ortodoxia

⁹⁹ R. Hernández, *op. cit.*, 120.

¹⁰⁰ M.C. Pardo, *op. cit.*, 34 – 35.

económica, fue altamente centralizador y dañó notablemente la autonomía local: afectó tanto las bases sociales de los gobernadores y sus funciones institucionales, así como a los organismos y programas públicos y el proceso de descentralización comenzado una década atrás. En cuanto Salinas comenzó la implementación del programa, los estados ya eran responsables de tareas que antes pertenecían a la federación y tenían importantes apremios financieros que el gobierno no atendía adecuadamente. No sólo se terminó por no atacar la concentración de poder, sino que se quiso sustituirla con el mismo ingrediente, es decir, centralizando la decisión y asignación de recursos.¹⁰¹

Sin embargo, ¿cómo afectó todo este proceso a la sociedad civil organizada? Si bien el número de organizaciones de la sociedad civil siguió creciendo de manera paralela a los esfuerzos de descentralización, la agenda centralizadora de Salinas con el Pronasol alteró la manera en las que las OSC se relacionaron con los gobiernos. Fue un esfuerzo de colaboración formal entre estas agrupaciones y el gobierno federal: trabajaron de manera conjunta en lo local, pero sin tener que vincularse con los gobiernos estatales o municipales. Incluso el gobierno impulsó la creación de nuevas organizaciones para que formaran parte de los Comités de Solidaridad.¹⁰² Sin embargo, así como el programa operó en detrimento de la autonomía de las administraciones subnacionales, también jugó en contra de la independencia de las organizaciones de la sociedad civil, ya que estas se encontraban controladas al estar institucionalizadas. Por supuesto no se trata de todas las organizaciones de la sociedad civil, pero sí de aquellas que buscaron vincularse con el gobierno para la provisión de bienes y servicios.

¹⁰¹ R. Hernández, *op. cit.*, 128 – 133.

¹⁰² D. Chalmers y K. Piester, *op. cit.*, 254.

LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN Y PLURALISMO POLÍTICO

La llegada de Zedillo al poder implicaría el regreso de la descentralización deliberada tras la administración de Salinas. Como economista racional y ortodoxo, su gobierno se caracterizó por la firme creencia de la necesidad de repartir obligaciones y de volver a un gasto controlado del presupuesto gubernamental – en consecuencia, el Pronasol desapareció al ser utilizado con fines políticos, en lugar de seguir una lógica administrativa y financiera. Además, si Salinas implementó el programa fue, en buena medida, porque contaba con los recursos necesarios que dotaba una economía estable e incluso encaminada al crecimiento sostenido. Sin embargo, con la crisis de 1994 el gobierno tuvo que regresar al estricto control presupuestario. Esta medida fue acompañada por la disminución de las tareas del gobierno federal y la búsqueda de la colaboración con los gobiernos locales.¹⁰³

Al igual que el proyecto descentralizador de De la Madrid, esta vez tampoco se trató de un proceso planeado que distribuyera responsabilidades y cediera recursos de manera paralela. La transferencia de tareas estuvo marcada por el financiamiento limitado, lo cual se conjugó con la baja capacidad de los estados para recaudar recursos propios. La consecuencia lógica fue la dependencia de las entidades en los recursos federales; sin embargo, esto también implicó una falta de libertad para ejercerlos. La apremiante situación económica y la percepción sobre el Estado de la nueva élite se combinó además con el reconocimiento de que el gobierno federal ya no podía de manera unitaria resolver los problemas de una sociedad que se volvía cada vez más compleja y que encima no tenía los recursos necesarios para atenderlas. No es entonces que la transferencia de responsabilidades estuviera mal planeada – aunque hay indicios para pensarlo – sino que se trataba de un problema de carencia económica real. No obstante, a pesar de que el proceso de descentralización fue desequilibrado en cuanto a

¹⁰³ R. Hernández, *op. cit.*, 133 – 135.

responsabilidades y recursos, el resultado fue la ampliación de las facultades de los gobernadores que, aunque limitados para los objetivos del proyecto, recibieron cuantiosos recursos con los que antes no contaban. Estas decisiones hicieron que los gobernadores pudieran gobernar con una mayor autonomía.¹⁰⁴

En cuanto a la reducción del aparato federal, es importante nombrar dos áreas que fueron relevantes para el desarrollo de las OSC. En primer lugar, hubo un segundo esfuerzo por descentralizar la salud. Durante 1994 y 2000 se emprendió una segunda fase de la descentralización de la Secretaría de Salud. Fue de carácter esencialmente presupuestal: la mayor parte de los recursos humanos y, sobre todo, financieros del gobierno federal pasaron a estar en manos de los estados. Sin embargo, el problema central fue que no se logró que los servicios del IMSS-Solidaridad se integrara a los gobiernos estatales en las entidades en los que dicho proceso no había ocurrido antes. En buena medida se relacionó con la reticencia del sindicato a perder afiliados.¹⁰⁵

En segundo lugar, el manejo compartido de la gestión ambiental es quizás el mejor ejemplo de la inclusión de las OSC en el proyecto descentralizador mexicano. Este proceso inició en 1996 con un programa diseñado para la transferencia de responsabilidades federales a los estados. En esta primera fase, era necesario enfrentar directamente la limitada capacidad institucional en la materia de las entidades, por lo que se instrumentó el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA), además de la formación de comisiones mixtas, la formulación de agendas municipales y la creación de un sistema de fondos ambientales. En sus dos etapas, el PDIA buscó la transferencia paulatina de asuntos de competencia política, funciones administrativas y recursos del gobierno federal a los estatales, pero también al sector

¹⁰⁴ *Ibid.*, 136 – 142.

¹⁰⁵ J. Bonilla, *op. cit.*, 124 – 126.

privado y a las organizaciones de la sociedad civil. Fue además un proyecto relativamente exitoso en tanto que logró la cooperación de 30 entidades federativas.¹⁰⁶

Sin embargo, el proceso de descentralización fue paralelo a otro fenómeno de cambio importante en la historia política mexicana: la democratización. Desde finales de los años ochenta, este proceso se complejizó con la aparición de una multiplicidad de actores ajenos a la élite política. Además, comenzó a surgir un nuevo sentido de ciudadanía que, mediante la organización, buscaba promover el desarrollo social y empujar a un gobierno más responsable y plural.¹⁰⁷ En este clima político, entre 1983 y 2000 los partidos de oposición lograron alcanzar sus primeros puestos de representación popular en el Congreso, las gubernaturas y las presidencias municipales. Este proceso se conjugó con el actuar de grupos ciudadanos comprometidos con la vigilancia de los procesos electorales.¹⁰⁸ Sin embargo, no toda experiencia del pluralismo implicó el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, es decir, es importante hacer ciertos matices.

Para poder comprender el efecto de la apertura democrática en el desarrollo de las OSC es importante trazar los logros de los partidos de oposición, así como sus diferentes maneras de percibir el buen gobierno. El Partido Acción Nacional (PAN) concentró sus críticas al desempeño administrativo, la ineficiencia en la aplicación de recursos y la corrupción, así como el centralismo y la falta de un piso electoral parejo. Estas críticas fueron recogidas por un grupo de empresarios que comenzó a optar por la vía partidista con el objetivo de expresar su descontento generado por los conflictos entre el sector privado y los gobiernos de Echeverría y de López Portillo. El resultado fue la victoria electoral del partido

¹⁰⁶ A. Guevara, *op. cit.*, 127 – 148.

¹⁰⁷ L. Hernández y J. Fox, *op. cit.*, 179 – 181.

¹⁰⁸ C. San Juan Victoria, *op. cit.*, 174.

ya no sólo en municipios, sino también en las gubernaturas de Chihuahua, Sonora, Sinaloa y Nuevo León entre 1983 y 1985.¹⁰⁹

La agenda de estos nuevos actores se concentró en el control presupuestal y la racionalización administrativa, lo cual implicó la revisión de la estructura gubernamental. La reducción del aparato gubernamental se vinculó con la aceptación del PAN por aceptar a la sociedad civil organizada. Como explica Rogelio Hernández: “[...] las funciones públicas que cumple el Estado, en materias delicadas como la educación y la salud, deben ser reconsideradas para dar incentivos a la subsidiariedad”. Esta percepción del Estado y de la sociedad explica que el PAN invirtiera en la sociedad civil recursos esenciales para una nueva manera de articular lo público, lo privado y lo social. Además, no sólo se trataba de una decisión administrativa y financiera, sino también política, en tanto que era conveniente para el partido que las OSC actuaran como operadores de la vigilancia electoral y que empujaran para tener comicios cada vez más competitivos.

Los triunfos electorales del Partido de la Revolución Democrática (PRD) llegaron algunos años después: la gubernatura del aquel entonces Distrito Federal en 1997, la de Zacatecas y Tlaxcala en 1998, y la de Baja California Sur en 1999. A diferencia del PAN, todos los candidatos postulados por el PRD fueron priistas con bases sociales importantes, pero que no fueron seleccionados por el PRI para sus candidaturas. Desde su nacimiento, el PRD unió al priismo más tradicional con la vieja izquierda encabezada por los restos del Partido Comunista Mexicano; ambas facciones partidarias de la necesidad de la intervención estatal para la solución de problemas sociales. En consecuencia, el manejo del gasto público no siguió una lógica estricta de racionalidad administrativa y de equilibrio presupuestal estricto, sino que

¹⁰⁹ R. Hernández, *op. cit.*, 197 – 211.

fue utilizado para la resolución de las necesidades de la población, especialmente a temas vinculados con la salud, la educación, la recreación y la infraestructura urbana.¹¹⁰

Lo anterior sugiere que los efectos de la descentralización fueron más profundos ahí en donde los partidos de oposición lograron llegar al poder, en tanto que tenían un mayor grado de autonomía con respecto al gobierno federal, en ese entonces, todavía ocupado por el PRI. Sin embargo, la descentralización y el pluralismo no abren la puerta a la sociedad civil organizada, sino que la percepción política de lo que el Estado debería de ser según cada partido es un factor importante. El ideal de un Estado reducido, es decir, una noción más liberal de la sociedad fue el pilar para la inclusión y colaboración entre los gobiernos de la sociedad civil tanto con la élite gobernante del PRI como con los nuevos perfiles políticos del PAN. En cambio, en los estados en los que triunfó el PRD – partido con una visión del Estado mucho más interventor – la sociedad civil no pudo aprovechar los espacios dejados por la reducción del aparato estatal Estado.

En este clima político y administrativo, durante la década de los noventa el tercer sector no sólo se expandió, sino que también experimentó una notable diversificación de sus funciones. Aún más, se profundizó la tendencia de estas organizaciones de adquirir una figura legal – principalmente Asociaciones Civiles o Instituciones de Asistencia Privada – lo cual puede ser interpretado como una señal de profesionalización y de institucionalización, ya que hasta ahora las OSC habían tendido a permanecer en la informalidad. La aceptación de la figura legal fue acompañada por un proceso de formación de fundaciones desde el sector privado; se articularon donaciones en apoyo a diferentes cambios de asistencia y promoción, así como con misiones orientadas a la promoción de la cultura, la salud, la educación y la ecología.¹¹¹

¹¹⁰ *Ibid.*, 212 – 225.

¹¹¹ G. Verduzco, 90 – 91.

Sin embargo, el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil fue asimétrico al interior de la república. Casi un tercio de las organizaciones se encontraban en el Distrito Federal. Sin embargo, es importante reconocer que entre 1995 y 2007 el número de OSC creció de manera constante y cuantiosa en todos los estados con excepción de Campeche. Incluso en aquellas entidades en las que el crecimiento no fue tan acelerado, el número de agrupaciones se duplicó. En aquellos estados en los que el crecimiento fue más vertiginoso, el número se multiplicó por treinta.¹¹² Además, el desarrollo de la sociedad civil organizada se dio sobre todo en aquellas áreas atravesadas por el proyecto de descentralización: salud y educación, así como en la gestión del medio ambiente, aunque quizás en menor medida. Es importante reconocer que a lo largo de la historia, estas áreas han sido de interés para la sociedad civil, lo cual podría ser una explicación alternativa a la descentralización para explicar la concentración de OSC en estas áreas; sin embargo, que la tendencia se haya mantenido incluso con un crecimiento tan importante, el más grande en la historia del sector, sugiere, por lo menos, que la descentralización es un factor importante por considerar.

Con todo, el principal cambio durante la década de los noventa no sólo fue el vinculado con la profesionalización y diversificación de las OSC, sino su colaboración con los gobiernos – en los tres ámbitos – fuera de un sistema corporativizado y con independencia del PRI. Esta nueva autonomía, ya no sólo del Estado, sino también de la Iglesia, fue acompañada por la tendencia de estas organizaciones a formar redes con el fin de hacer más eficientes sus acciones y tener una mayor presencia – y con ello un mayor poder de negociación – frente al gobierno. Estas dos nuevas características fueron fundamentales para que las OSC lograran la

¹¹² F. Somuano, *op. cit.*, *Sociedad civil organizada...*, 73 – 75.

formulación de una política fiscal que las favoreciera, así como legislación que terminara de formalizar su papel en la sociedad.¹¹³

EL CAMBIO DE SIGLO: LA ALTERNANCIA Y LA LUCHA POR LA LEGISLACIÓN

El camino que siguieron estas organizaciones para lograr que se formulase un marco normativo fue largo y no estuvo exento de altibajos. Esta lucha se remonta a finales de los años ochenta cuando, a la par de la inclusión y promoción de algunas OSC como parte de los comités de Solidaridad, la sociedad civil organizada se movilizó en contra de la Miscelánea Fiscal de 1989. Esta regulación consideraba a las organizaciones civiles como sujetas del título segundo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, es decir, como empresas con fines de lucro, lo cual implicaba que debían de cumplir con las obligaciones fiscales de sociedades mercantiles.¹¹⁴ El gobierno federal aún no aceptaba del todo el papel de estas agrupaciones en la sociedad y consideraba que las OSC –al igual que las operativas– eran formas organizativas usadas por las empresas con fines de lucro para evadir impuestos.¹¹⁵

Si bien esta movilización fue importante para la trayectoria legal de las OSC en México, no fue suficiente para que se formulara una ley de fomento a sus actividades. Este impulso surgió desde el Distrito Federal, en donde se sentaron las bases con la aprobación de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, que entró en vigor en 2000. Esta regulación fue no sólo un referente para posteriores leyes estatales (como la de Baja California en 2001), sino para la propia Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil

¹¹³ G. Verduzco, *op. cit.*, 90 – 94.

¹¹⁴ Carlos Chávez Becker, *Las organizaciones de la sociedad civil en México: hacia una reforma de la LFFAROSC*, (México: Instituto Belisario Domínguez Senado de la República, 2018): 22.

¹¹⁵ F. Somuano, *op. cit.*, *Sociedad Civil Organizada en México*, 45.

(LFFROSC). La principal innovación impulsada desde la capital fue regular y fomentar las OSC mediante la creación de un registro. El impulso de la sociedad civil organizada requiere, antes que todo, que se visibilice el sector, que se tenga una idea siquiera de cuántas organizaciones existen.¹¹⁶

Sin embargo, ya desde unos años antes hubo un proceso para que se formulara un marco normativo en el ámbito federal. En 1994 se creó la Comisión de Participación Ciudadana en la Cámara de Diputados. El siguiente año se realizó la primera Audiencia Pública en la que se reveló una primera propuesta de Ley de Fomento de Actividades de Bienestar y Desarrollo. En 1996, la Comisión instaló un Consejo Consultivo integrado por diputados, representantes de las organizaciones y de diversas dependencias del gobierno que habían colaborado con OSC en el pasado.¹¹⁷ Finalmente, en 2001 como resultado de la colaboración de organizaciones civiles, el Ejecutivo Federal y diputados, la Comisión de Participación recibió la Propuesta de Iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social de Organizaciones Civiles, la cual se aprobó en 2003 y fue publicada en 2004 como la LFFAROSC.¹¹⁸

La importancia de la Ley de Fomento es que por fin se reconocieron las actividades realizadas por las OSC como acciones de interés público. Pero además, es importante reconocer cuatro aspectos cruciales de la ley. Primero, garantiza tanto la libertad de asociación como la autonomía de las organizaciones, dos aspectos fundamentales para generar mayor confianza en el tercer sector a través de reglas claras y por medio de mayor transparencia de la información de estas organizaciones y de su colaboración con el gobierno. Segundo, se establecen formalmente espacios de participación al asegurar su derecho a integrarse a órganos

¹¹⁶ C. Chávez, *op. cit.*, 22 – 23.

¹¹⁷ G. Verduzco, *op. cit.*, 99 – 100.

¹¹⁸ F. Somuano, *op. cit.*, *Sociedad civil organizada...*, 46 – 47.

de participación y consulta de la administración pública federal. Tercero, se creó el registro federal de organizaciones de la sociedad civil, el cual no sólo es un sistema de información referente a las organizaciones, sino también de todos los programas, subsidios y todo tipo de ayudas gubernamentales. Finalmente, se formó una comisión integrada por distintas instancias de gobierno y que tenían como objetivo coordinar, diseñar e implementar las acciones de fomento.¹¹⁹

La incorporación de las OSC a espacios de coexistencia con la administración pública, así como su acceso a estímulos financieros federales pueden interpretarse como una pérdida, por lo menos parcial de la independencia y autonomía de las OSC; sin embargo, es importante reconocer que fue un logro fundamental en tanto que implicó el reconocimiento de estas organizaciones como actores valiosos en la toma de decisiones públicas. No obstante, esta visión no ha sido adoptada en todo el país, ya que, en la actualidad, a veinte años de la entrada en vigor de la ley federal, sólo 15 estados cuentan con su propia normativa. Esto puede ser por la falta de reconocimiento de la importancia de estas organizaciones o por una falta de acuerdo en la manera en la que la regulación está articulada, pues cuenta con importantes deficiencias en su diseño y vinculación con otras normativas.¹²⁰

Aunque la Ley de Fomento requiere que el gobierno otorgue fondos e incentivos fiscales, no establece sanciones en caso de que las autoridades no lo hagan. Además, en términos de fondos federales, el presupuesto anual ha representado alrededor de una quinta parte de las donaciones privadas y la mitad de ellos fueron destinados al 3% de todas las organizaciones del país. Una proporción similar fue destinada a OSC controladas por el gobierno. De igual forma, en su artículo sexto la ley establece que las organizaciones civiles

¹¹⁹ Consuelo Castro, "Understanding Mexican Philanthropy, en Laura Randall (ed.), *Changing Structure of Mexico: Political, Social and Economic Prospects* (Nueva York: M.E. Sharpe, 2006).

¹²⁰ A. López León, *op. cit.*, 84 – 85.

son susceptibles de recibir beneficios fiscales de acuerdo con las leyes tributarias vigentes.¹²¹ Sin embargo, hay un fuerte problema con respecto a esto, dado que, en términos normativos, la Ley de Fomento y la LISR no están sincronizadas con respecto a las actividades que deben realizar las organizaciones para poder acceder a estos beneficios. Y no sólo eso, sino que hay una excesiva carga regulatoria para las organizaciones y la obligación de reportarse a varios organismos como el encargado del Registro Federal, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y los órganos estatales de los que reciben contratos.¹²²

Aun cuando una organización se desempeñe en los campos de acción estipulados por ambas leyes, para recibir la figura de donataria autorizada – la cual otorga los beneficios fiscales – puede llegar a necesitar hasta cambiar su acta constitutiva. Como parte del proceso, las OSC deben de enfrentarse a que la acreditación de sus actividades sea realizada por funcionarios que sospechan de ellas; la saturación de trabajo de dichos funcionarios que deben juzgar todo el actuar de la organización con base en el acta constitutiva; transparentar toda su información financiera, por sólo nombrar algunos de los requisitos. Por lo tanto, conseguir ser una donataria acreditada implica una inmensa carga administrativa que pocas pueden costear, dado el alto grado de especialización técnica y de personal requeridos. En suma, las obligaciones de las OSC son desproporcionadas tanto a los beneficios fiscales como a los provistos por la Ley de Fomento.¹²³

EL SIGLO XXI DE LAS OSC: LOS ESFUERZOS DE RECENRALIZACIÓN

En el contexto de la formulación e implementación de la LFFAROSC, el proceso de descentralización continuó con la llegada de un partido de oposición a la presidencia. Durante

¹²¹ S. Appe y M. Layton, *op. cit.*, 119 – 120.

¹²² C. Chávez, *op. cit.*, 26 – 27.

¹²³ *Ibid.*, 27 – 28.

la administración de Vicente Fox, se creó el Sistema de Protección Social en Salud y con ello el Seguro Popular (SP). Los objetivos de esta nueva institución fueron brindar protección a las personas que no tenían cobertura, así como disminuir el gasto de bolsillo y catastrófico de esta población. En breve, el SP fue el instrumento para descentralizar la salud de forma que las administraciones de cada entidad pasaron a ser responsables de la implementación del programa y de la provisión de servicios médicos a la población no derechohabiente a través de la infraestructura médico-hospitalaria de los sistemas estatales de salud. Este acuerdo entre el gobierno federal y los gobiernos estatales implicó un mayor número de recursos en materia sanitaria hacia las entidades, pero también mayores responsabilidades que, en muchas ocasiones, rebasaron la realidad administrativa local.¹²⁴

En suma, el proceso de descentralización resultó en gobernadores – de todos los partidos – más fuertes y autónomos: en lo local, ganaron un poder significativo en cuanto al diseño e implementación de programas gubernamentales; incrementaron su control sobre las carreras políticas locales y los nombramientos de la burocracia estatal. Incluso después de la transición, los gobernadores de oposición – y eventualmente los del propio PAN – lograron incrementar su autonomía por medio del incremento en el volumen de recursos bajo su control que venían de transferencias intergubernamentales. Sin embargo, tanto Fox como Calderón reaccionaron a este debilitamiento del gobierno federal, aunque no llegaron a impulsar explícitamente una agenda centralizadora.¹²⁵

A pesar de que esta autonomía estaba relativamente blindada del Ejecutivo Federal – en tanto que las transferencias intergubernamentales eran decididas por la Cámara de

¹²⁴ Bruno Sovilla y Ángel Manuel Díaz Sánchez, “Del Seguro Popular al Insabi: ¿Por qué recentralizar el gasto público en salud en México?”, *Gestión y Política Pública* XXXI, núm. 2 (2022): 63 – 94.

¹²⁵ Juan Olmeda y Alejandra Armesto, *op. cit.*, “La descentralización y los gobernadores...”, 131 – 133.

Diputados – las reformas centralizadoras implementadas por Peña Nieto sí tuvieron un carácter explícito, es decir, se tradujeron en cambios legales, políticos y administrativos que afectaron el funcionamiento del federalismo en favor del centro y en detrimento de la autonomía de los estados. Estas reformas se dieron en el contexto del Pacto por México, dentro del cual comenzaba a ganar peso la noción de que el proyecto descentralizador no había logrado resolver los problemas que le dieron origen. En este sentido, las políticas recentralizadoras se presentaron como el siguiente paso lógico ante las reformas administrativas fallidas de finales del siglo pasado.

En este sentido, hubo dos principales esfuerzos recentralizadoras, uno administrativo y el otro político. En materia administrativa, específicamente en la educación, el principal problema se encontraba en las distorsiones que afectaban la distribución de las transferencias intergubernamentales, ya que había incentivos para exagerar los factores que se tomaban en cuenta para la asignación, como el número de estudiantes. Además, los gobiernos estatales llegaron a desviar recursos a actividades fuera de los objetivos educativos. Por lo tanto, se centralizaron tanto los procesos de evaluación de todos los maestros con la creación del INEE cuanto la nómina de los profesores. El objetivo de lo primero fue recuperar el control de la política educativa del Estado, mientras que lo segundo se enmarcó como una medida para promover la eficiencia económica. A pesar de que estas medidas restaron poder a los estados en cuanto a la provisión de la educación, la propuesta fue aceptada por la mayoría de los gobernadores.¹²⁶

En lo político, la medida recentralizadora fue la sustitución del Instituto Federal Electoral (IFE) por el Instituto Nacional Electoral (INE) y la desaparición consecuente de los institutos electorales locales. Este movimiento a favor del centro fue promovido no por los

¹²⁶ *Ibid.*, 129 – 136.

estados priistas, sino por aquellos gobernados por partidos de la oposición con el objetivo de limitar el impacto de la intromisión de los gobernadores del PRI en asuntos electorales. Sin embargo, los gobernadores, a diferencia del caso en las medidas relacionadas con la educación, reaccionaron activamente en contra de la recentralización política e incluso lograron bloquear una propuesta que demandaba la extensión de los institutos electorales, que eran usados por ellos mismos en favor de su partido en su respectiva entidad federativa.¹²⁷

La frustración ocasionada por los problemas de la descentralización no terminó con el inicio de la administración de López Obrador, sino que continuaron con mayor potencia. Tanto en materia educativa como de salud ha habido importantes esfuerzos desde el gobierno federal por recuperar el control político, administrativo y fiscal sobre estas áreas. Además, las críticas no sólo se enfocan en el bajo desempeño administrativo, sino en la corrupción latente en la provisión de estos servicios. Desde esta crítica doble, el Ejecutivo Federal ha promovido medidas explícitamente centralizadoras.

En materia de educación, se propuso la federalización de la nómina magisterial; sin embargo, la verdadera medida centralizadora del sexenio de AMLO fue la vinculada con la Salud, que inició con la extinción del Seguro Popular y la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), lo cual implicó la centralización del financiamiento y de la infraestructura médica en los estados. La motivación de esta reforma fue que el proceso de descentralización trajo consigo un grave problema de corrupción en el manejo de los recursos a nivel estatal, lo cual se vio reflejado en los informes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF): en tan sólo los recursos del Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud (Fassa) hubo irregularidades por 9'536 millones de pesos en todo el país – Ciudad de México, Oaxaca y Chiapas los estados más afectados. Además, el SP no logró beneficiar a su población objetivo,

¹²⁷ *Ibid.*, 136 – 141.

por lo que no sólo con una justificación anclada en la corrupción, sino también en la eficacia se decidió centralizar la provisión de la salud.¹²⁸

Bajo el nuevo esquema del Insabi, las administraciones estatales debían ceder por medio de acuerdos de colaboración su infraestructura sanitaria, la nómina de sus trabajadores y sus procesos de contratación. En consecuencia, el gobierno federal se convertiría en la única fuente de financiamiento del sistema de salud para la población que no tiene acceso a la seguridad social; las entidades se limitarían a identificar las necesidades de salud y a implementar campañas específicas de salud pública, financiadas con los recursos transferidos por medio del Fassa. Sin embargo, no todos los estados aceptaron esta medida y los gobiernos de Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León se opusieron a formar parte del Insabi.

No obstante, esta institución sería sustituida por el propio gobierno federal unos años después con la creación del IMSS-Bienestar, a donde se transfirieron todas las funciones, el presupuesto y los acuerdos de colaboración previos firmados con las entidades para el pago de las nóminas y de la participación en la compra de medicamentos. El modelo centralizado no sólo se mantiene, sino que se fortalece en tanto que los convenios de coordinación incluyen: a) la transferencia de los recursos del Fassa al Fondo de Salud para el Bienestar, a cargo del IMSS-Bienestar; b) la renuncia de los estados a todo ingreso que resulte de la provisión de servicios médicos; c) la transferencia de recursos estatales propios (etiquetados para la prestación de servicios de salud y compra de medicamentos) al IMSS-Bienestar. Además, estos nuevos convenios tienen una duración mínima de treinta años.¹²⁹

¹²⁸ B. Sovilla y A. Díaz, *op. cit.*, 65 – 66.

¹²⁹ Luis Javier Cortés Adame, "Las entidades federativas: del Seguro Popular al IMSS-Bienestar," *Nexos*, 10 de mayo, 2023, <https://federalismo.nexos.com.mx/2023/05/las-entidades-federativas-del-seguro-popular-al-imss-bienestar/>.

La reacción de los gobernadores a esta medida del proyecto de recentralización de AMLO fue heterogénea. Por un lado, los mandatarios más cercanos políticamente a López Obrador apoyaron el proyecto en tanto que su futuro político está anclado a la figura presidencial. Los gobernadores priistas, al no tener un liderazgo nacional fuerte y el debilitamiento de su etiqueta partidista, tendieron a aceptar el nuevo modelo al poco tiempo. Sin embargo, los gobernadores panistas mostraron su oposición al nuevo modelo, en tanto que temen a que la reforma, acompañada de una recentralización fiscal, limite la cantidad de recursos que antes recibían por medio del Seguro Popular o del Fassa, sobre los cuales, además, tenían relativo control. Además, como el partido de oposición más grande, adoptar la crítica a la recentralización como parte de su agenda política puede llegar a ser redituable electoralmente.¹³⁰

¿Cuál ha sido el efecto de un proyecto recentralizador en el desarrollo y operación de las organizaciones de la sociedad civil? En general, el proyecto de AMLO de fortalecer de nuevo al gobierno federal no sólo ha implicado la reducción de las autonomías locales, sino también ha implicado el despliegue de una serie de instrumentos legales y financieros con el objetivo de inhibir el surgimiento de nuevas organizaciones de la sociedad civil y limitar el actual de las presentes. La retórica de López Obrador consistió en establecer que las OSC promueven una agenda anclada en el neoliberalismo y que están financiadas tanto por el sector privado cuanto por organizaciones extranjeras. Además, desde la secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se señaló que los beneficios fiscales que se le otorga a la sociedad civil representan una “pérdida” económica de alrededor de 4’400 millones de dólares.¹³¹ Es decir,

¹³⁰ Alejandra Armesto and Juan Olmeda, "AMLO y los gobernadores en el marco de la recentralización," *Nexos*, 11 de febrero, 2020, <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/02/amlo-y-los-gobernadores-en-el-marco-de-la-recentralizacion/>.

¹³¹ Erica Vázquez, Claudia Guadamuz, Edward González, and Héctor Vázquez, eds., *Índice de Sostenibilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2021 para México* (USAID, INCL, Fhi360, 2022): 3.

desde el gobierno anterior no se reconoció el valor ni el carácter público de estas instituciones; no se tomaron en consideración los beneficios que generan las OSC a partir de su fomento por medio de un marco fiscal favorable.

En consecuencia, con la valoración anterior, en 2019 por medio de la Circular Uno, AMLO decretó el fin de las transferencias de recursos del gobierno federal a las organizaciones de la sociedad civil. Como establece dicho documento: “hemos tomado la decisión de no transferir recursos del Presupuesto a ninguna organización social, sindical, civil o del movimiento ciudadano, con el propósito de terminar en definitiva con la intermediación que ha originado discrecionalidad, opacidad y corrupción”.¹³² Con el objetivo de que el gobierno federal vuelva a tener un monopolio sobre el desarrollo comunitario y social, así como de la provisión de bienes y servicios vinculados con el bienestar de la población, despliega una primera medida casi al inicio del sexenio con el objetivo tanto de deslegitimar el actuar de las OSC cuanto impedir que reciban recursos de fomento por parte de la federación, incluso si con ello contraviene directamente la LFFAROSC.

Además, a finales de 2021 el Senado aprobó una serie de modificaciones al artículo 151 de la Ley del ISR con el fin de que los donativos realizados por personas físicas estén sujetos a la limitante global de las deducciones personales. Con ello, a partir de enero de 2022, las personas físicas únicamente pueden deducir el 15% del total de su ingreso en los diferentes rubros plasmados en el artículo referido. Con esto, las personas tienen que decidir entre hacer ese donativo o deducir otros gastos personales tales como el afore o gastos médicos. Según el Centro de Estudios de Sociedad Civil, estas contribuciones individuales pueden llegar a representar hasta el 50% de los ingresos de muchas organizaciones, lo cual se traduce en una potencial reducción catastrófica de sus ingresos. Esta pérdida puede llegar a representar

¹³² Secretaría de Bienestar, "Programa de Coinversión Social," in *Tercer Informe Trimestral* (2019): 58.

alrededor de 400 millones de dólares para las cinco mil organizaciones que dependen de estos recursos.¹³³

Además, hubo otras modificaciones a la ley del ISR que afectan el ambiente en el que se desempeñan las OSC. Primero, la modificación al artículo 79 en el que se establece que todos los gastos de las OSC deben de estar respaldados por una factura o, de lo contrario, serán sujetas a pagar el 35% de ISR. Segundo, el artículo 80 señala que los ingresos anuales de las organizaciones obtenidos por medio de actividades no relacionadas con su objeto social no podrán exceder el 50% del total de sus ingresos. Finalmente, se modificó el artículo 82 con el objetivo de ampliar las causales de revocación de la figura de donataria autorizada.¹³⁴ Estas medidas no sólo incrementan las cargas administrativas que tienen que enfrentar las OSC, aumentando sus costos de transacción, sino que también limita las potenciales fuentes de ingresos, ya afectadas por la potencial reducción de donaciones generada por la modificación al artículo 151.

De igual manera, a finales de 2022 se publicó el decreto mediante el que se extingue el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) y la transferencia de sus funciones a la Dirección General para el Bienestar y Cohesión Social. Esta acción impactó fuertemente a las OSC en tanto que era la agencia del gobierno federal responsable de fomentar y fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil. En términos económicos esta institución tuvo un papel significativo en el financiamiento de la sociedad civil organizada, ya que entre 2004 y 2019 otorgó en promedio 18 millones de dólares de manera anual. Incluso después de

¹³³ Construyendo Organizaciones Civiles Transparentes, "¿Qué sucedió con la Ley del ISR y sus modificaciones al Art. 151?" consultado el 7 de octubre de 2024, <https://confio.org.mx/inicio/que-sucedio-con-la-ley-del-isr-y-sus-modificaciones-al-art-151/>.

¹³⁴ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos, Diario Oficial de la Federación, 12 de noviembre de 2021.

la Circular Uno, mediante la que se prohibió la transferencia de recursos, el INDESOL continuó con el cumplimiento de sus otras responsabilidades de acuerdo con la LFFAROSC: promoción de capacitación de colaboración, manejo de Registro Federal de OSC y la implementación de iniciativas que promueven la participación de la sociedad civil en la solución de problemáticas públicas¹³⁵. En principio estas funciones fueron transferidas a la Secretaría del Bienestar; sin embargo, la desaparición del Registro Federal es un indicio que con la extinción del Instituto, la LFFAROSC quedó inoperante.

Sin embargo, la legislación en el ámbito estatal ha sido un contrapeso importante en contra de las medidas del gobierno federal. Durante 2021, múltiples entidades fortalecieron y formularon normas para promover la sostenibilidad de las OSC. Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Nayarit y Nuevo León presentaron y aprobaron iniciativas en este sentido. En Jalisco, por ejemplo, se aprobó una reforma que hace a las OSC en sujetos elegibles para recibir beneficios por medio de acciones de fomento; además, la medida también establece las bases para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones vinculada con el presupuesto destinado al fortalecimiento del sector. No obstante, en ese mismo año, sólo 25 de las 32 entidades federativas – alrededor del 78% - tienen una legislación favorable que propicie el trabajo de las OSC. Aún más, sólo 13 de ellas cuentan con una ley reglamentaria para la observación de dichas disposiciones legales.¹³⁶

CONCLUSIONES

En suma, el desarrollo de la sociedad civil organizada independiente y autónoma de la Iglesia, pero sobre todo del Estado fue producto, por lo menos en parte, del proceso de construcción

¹³⁵ Erica Vázquez, *et. al, op. cit.*, 3.

¹³⁶ *Ibidem*.

del gobierno federal a lo largo del siglo XX. Durante los gobiernos priistas, las demandas sociales de la sociedad eran cubiertas por las organizaciones del gobierno, por lo que no había una demanda ciudadana para la formación de estas organizaciones. No obstante, el periodo de apertura democrática, pero sobre todo administrativa por medio del proceso de descentralización, que trajo consigo el adelgazamiento del gobierno federal, amplió los espacios en los que podían trabajar las OSC ya fuera de manera independiente o de la mano de los gobiernos estatales, fortalecidos por el mismo proceso.

En cuanto estas organizaciones comenzaron a tener un papel importante en la sociedad, el gobierno trató de institucionalizarlas dentro de su estructura, tal y como pretendió Salinas a partir de la inclusión y promoción de la creación de organizaciones de la sociedad civil que formaban parte de los Comités de Solidaridad. Sin embargo, la complejización de las demandas sociales implicó no sólo el crecimiento de las OSC en número, sino también su diversificación. Para finales de siglo, la sociedad civil organizada dejó de tener un perfil eminentemente asistencialista y comenzó a cumplir con funciones relacionadas con la salud, la educación, la ecología, los derechos humanos y el desarrollo social. Además, para conservar su independencia, formaron redes mediante las que incrementaban su poder de negociación frente al gobierno federal.

Esta capacidad organizativa fue esencial para que las organizaciones consiguieran la formulación de un marco normativo que fomentara sus actividades. A pesar de que la Ley de Fomento contó con importantes limitaciones, así como con incentivos perversos, fue un paso esencial para formalizar el papel de las OSC en la sociedad mexicana, así como en la arena político-administrativa del país. Mediante esta Ley se fijaron las bases para la colaboración formal entre el gobierno federal – y los estatales para las entidades que cuentan con una versión de la normativa para su ámbito – así como las pautas para el financiamiento público de las

actividades de esas agrupaciones. Esto, en paralelo con la continuación del proceso de descentralización resultaron en el continuo crecimiento de las OSC en México y su colaboración con el gobierno.

Sin embargo, los esfuerzos de recentralización que comenzaron con Peña Nieto, pero que realmente tomaron fuerza con la administración de López Obrador cambiaría la relación entre el gobierno federal y los estados, así como con las organizaciones de la sociedad civil. En el reclamo del centro por volver a tener el monopolio político y administrativo del país, no sólo volvió a concentrar funciones antes devueltas a los estados – como en materia de salud y educación – sino que deslegitimó discursivamente el actuar de las OSC y desplegó una serie de instrumentos legales y financieros para afectar el ambiente en el que operan las organizaciones. Sin embargo, es importante notar que los gobernadores no reaccionaron de manera heterogénea a los intentos de recentralización y tampoco al manejo de las relaciones con la sociedad civil. Si en buena medida la sostenibilidad financiera y operativa de las OSC se ha mantenido durante los últimos años, incluso a pesar de las medidas de la administración pasada, fue por la formulación de disposiciones legales en los estados que volvieron favorable el ambiente para la formación y operación de OSC en los estados.

III

Para comenzar este capítulo retomo una vez más la pregunta de investigación que busco responder en esta tesis: *¿por qué la recentralización ha afectado las relaciones entre los gobiernos estatales y las organizaciones de la sociedad civil a partir de 2018?* Esto sólo es posible ya que he planteado mi argumento teóricamente y lo he contextualizado históricamente. La expansión de la sociedad civil organizada – sobre todo en contextos como el mexicano – no puede ser totalmente entendida a partir de enfoques puramente económicos o sociológicos, sino a partir de una combinación de ambos junto con una mirada desde la ciencia política. Esto se debe a que, si bien los incentivos de la sociedad, los gobiernos y las organizaciones son una determinante para la consolidación de las OSC; y operan en un ambiente compuesto por una configuración de aspectos legales, financieros y sociales; ese ambiente debe ser contextualizado en el marco político de las relaciones entre el gobierno federal y las entidades subnacionales.

La descentralización de los años ochenta y noventa impulsó a la sociedad civil organizada a tomar los espacios que el gobierno federal abandonada y para los que los gobiernos estatales no siempre tuvieron la capacidad político-administrativa necesaria. El reconocimiento de la labor de las OSC en México fue acompañado por una serie de negociaciones que resultaron en la formulación de un marco legal que encausó y formalizó no sólo su existencia y actuar, sino también las bases para su colaboración con los gobiernos. A pesar de que no fue un marco perfecto, la sociedad civil organizada tuvo un mayor impulso del que hubiera tenido en ausencia de éste. Sin embargo, el proceso de recentralización administrativa y política que cobró una innegable importancia con la administración de AMLO desplazó a estas organizaciones, para así volver a agrandar al gobierno federal y eliminar cualquier intermediación con la población.

No obstante, el proceso de descentralización previo a estas decisiones recientes también fortaleció la figura del gobernador en México, al dotarlo de mayor autonomía política y administrativa. Como explican Olmeda y Armesto, la respuesta al proyecto de recentralización puede ser heterogénea entre los gobiernos estatales en tanto que los gobernadores pueden oponerse a dicho proyecto.¹³⁷ Por lo tanto, si bien el proyecto de recentralización de López Obrador implicó el despliegue de instrumentos legales, financieros y programáticos que afectaron negativamente el ambiente en el que operan las organizaciones a nivel federal, las administraciones locales pueden implementar instrumentos en sus estados de manera contraria y que, por tanto, promueven el actuar de las OSC por lo menos en su entidad.

Para poder evaluar la validez de mi argumento empíricamente propongo un estudio que consta de tres partes. Primero, es necesario examinar la relación entre la descentralización y la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito subnacional a partir de la evidencia de los últimos años. Una vez que he fundamentado empíricamente esta interacción es posible ver los alcances de un proyecto de recentralización en la composición de las relaciones entre los gobiernos estatales y las organizaciones de la sociedad civil. Para ello propongo dos métodos estadísticos de análisis multivariado: un Análisis de Componentes Principales (ACP) y una prueba de k-medias. La finalidad de estas dos pruebas es identificar los patrones detrás de la composición del ambiente en el que operan las OSC, que está determinado por las actividades que éstas realicen, así como por los instrumentos legales, programáticos y financieros que implementen las administraciones estatales. Finalmente, con base en los resultados de estas dos pruebas examinaré dos casos a profundidad que me

¹³⁷ J. Olmeda y A. Armesto, *op. cit.*, 109 – 148.

permitan establecer de manera puntual la manera en la que la recentralización afecta las relaciones entre el gobierno estatal y las organizaciones de la sociedad civil de la entidad.

LA RELACIÓN EMPÍRICA ENTRE LA (DES)CENTRALIZACIÓN Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Medir el impacto que tiene la descentralización en las organizaciones de la sociedad civil de manera empírica es complejo en tanto que la operacionalización de ambos conceptos es difícil y la información en México limitada. Antes de poder estudiarlos es importante discutir la manera en la que se puede medir la robustez de la sociedad civil organizada, así como qué tan descentralizado es un estado con respecto al gobierno federal.

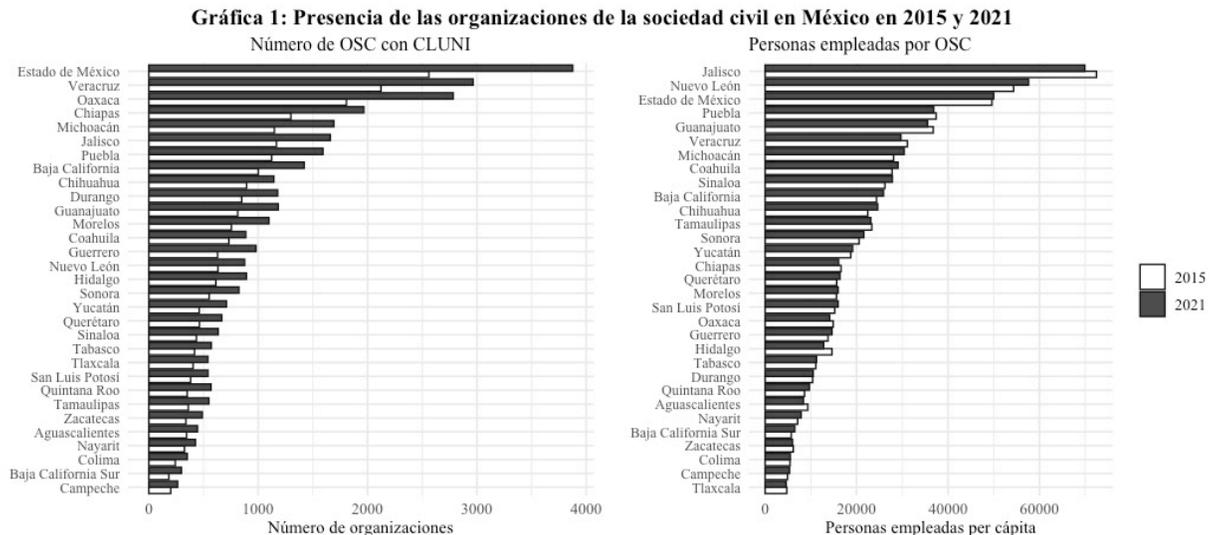
Operacionalización de la presencia de la sociedad civil organizada y el grado de descentralización de los estados

En primer lugar, diferentes estudios han medido la robustez del tercer sector a partir del número de organizaciones presentes en un territorio. Para hacer la medición comparable entre países o entidades subnacionales, se suele calcular el número por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, la cantidad de OSC en el país no necesariamente refleja la operación y la presencia de éstas en el territorio, en tanto que muchas de ellas pueden ser demasiado pequeñas: emplean a un número muy reducido de personas, lo cual limita el potencial alcance que puedan llegar a tener. En cambio, diferentes estudios han optado por utilizar la fuerza laboral empleada por estas organizaciones como una mejor medida tanto de la robustez cuanto del alcance de las OSC.¹³⁸ En este sentido, con base en los datos de la Cuenta Satélite de las Instituciones sin

¹³⁸Leonardo Letelier, "Journey into Brazil's Social Sector," 2012, consultado en https://ssir.org/articles/entry/journey_into_brazils_social_sector#:~:text=The%20current%20estimate%20is%20%20more%20than%2010%20staff.

Fines de Lucro Privadas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se estimó el número de personas empleadas por organizaciones de la sociedad civil per cápita para cada estado. Esta medida permite no sólo estudiar la robustez del sector de forma más precisa, sino que también permite la comparación entre estados con diferentes poblaciones.

En la Gráfica 1 se observa que las diferentes formas de operacionalizar la presencia de organizaciones de la sociedad civil en las entidades federativas llevan a distintas distribuciones. A partir del número de organizaciones presentes, las entidades que más agrupaciones registran son Estado de México, Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Michoacán, estados con amplias necesidades vinculadas a la situación de pobreza y la falta de acceso a servicios básicos. Además, es posible observar un crecimiento en todos los estados entre 2015 y 2021: en algunos se muestra un incremento de hasta un 30%. Sin embargo, al medir la robustez del tercer sector a partir de la fuerza laboral ocupada, podemos observar que no sólo no ha habido un crecimiento vertiginoso, sino que en algunos casos incluso ha disminuido. De igual forma, estados que no eran del todo relevantes, como Jalisco o Nuevo León, pasan a los primeros



*Elaboración propia con datos de los Compendio Estadístico 2015 y 2021 (Cemefi) & de la Cuenta Satélite de ISFL (INEGI)

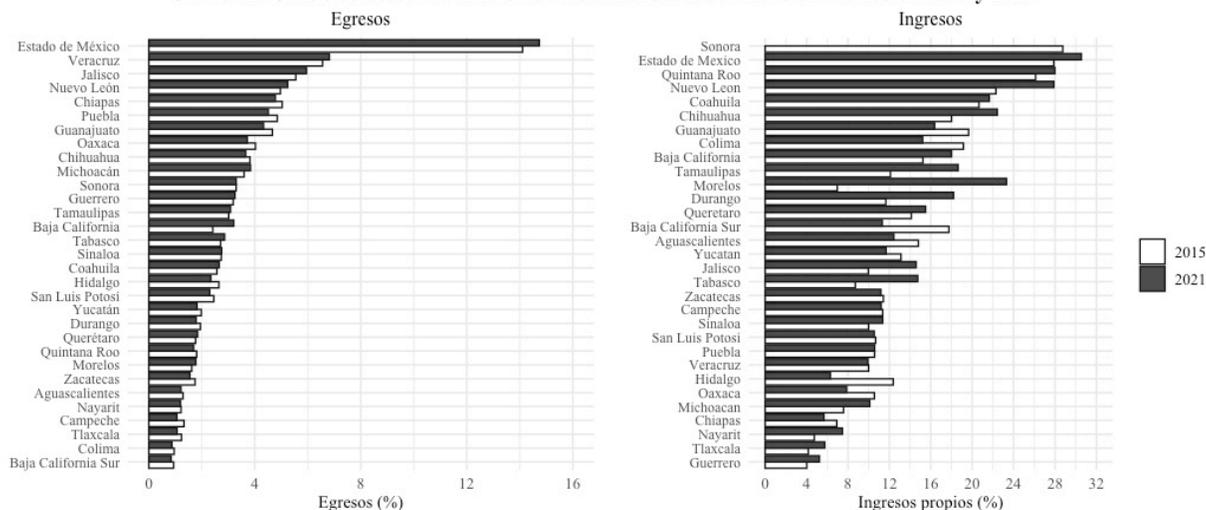
La descentralización, por su parte, es igual de compleja de medir, ya que como afirma Rodden, mientras que las teorías sobre sus causas y sus necesidades han abundado, las pruebas empíricas para comprenderla no han logrado ser tan exhaustivas.¹³⁹ Además, como expliqué en el primer capítulo, los marcos teóricos sobre la (des)centralización fueron formulados para países con economías y sistemas políticos más consolidados; el análisis teórico y, por tanto, el empírico del modelo descentralizado en América Latina requiere partir de supuestos anclados en la realidad política y social de la región. En esta línea, Dickovick argumenta que, en los países en vías de desarrollo, la variación en la descentralización depende del nivel de autonomía que tengan las entidades subnacionales, sobre todo en materia fiscal y administrativa. Por lo tanto, sugiere que una forma adecuada de medir el grado de descentralización es el porcentaje que representan los egresos de un estado en referencia al gasto total nacional.¹⁴⁰

Sin embargo, la medición de los egresos subnacionales no es del todo precisa para el caso mexicano, ya que buena parte del gasto de las entidades federativas está compuesto por participaciones y aportaciones federales, que, en su mayoría, vienen etiquetados. El gasto, en consecuencia, no necesariamente refleja la autonomía que puedan llegar a tener los gobiernos estatales frente al gobierno federal. A partir de esta limitación, propongo utilizar los ingresos propios de cada entidad como porcentaje de sus ingresos totales. Esta medición refleja la capacidad y los recursos de los que cada gobierno estatal tiene y, en consecuencia, puede implementar libremente, por lo menos en términos fiscales.

¹³⁹ Jonathan Rodden, “Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement”, *Comparative Politics* 34, núm. 4 (2004): 481 – 500.

¹⁴⁰ Tyler Dickovic, “Foreign Aid and Decentralization: Limitations on Impact in Autonomy and Responsiveness”, *Public Administration and Development* 34, núm. 3 (2014): 194 – 206.

Gráfica 2: Grado de descentralización de las entidades federativas en México en 2015 y 2021



*Elaboración propia con datos de la Cuenta Satélite de ISFL (INEGI)

En la Gráfica 2 se puede observar que las diferentes formas de operacionalizar el grado de descentralización de un estado llevan a diferentes distribuciones. La gráfica de egresos muestra que los estados más descentralizados son Estado de México, Veracruz, Jalisco y Nuevo León, mientras que los más centralizados son Campeche, Tlaxcala, Colima y Baja California Sur. Además, los niveles generales de descentralización se redujeron entre 2015 y 2021, aunque no drásticamente. En cambio, al medir la variable como el porcentaje de ingresos propios que los estados generan con respecto al total de sus ingresos, los gobiernos estatales con mayor autonomía son Sonora, Estado de México, Nuevo León y Quintana Roo. Destaca el caso de Jalisco, que pasa a estar cerca de la mitad de la distribución. Además, la caída del valor de descentralización es mucho más pronunciada en la segunda gráfica, lo cual deja ver aún más claro que las medidas recentralizadoras sí han tenido un efecto significativo en la configuración del federalismo mexicano.

Ahora bien, el grado de autonomía fiscal no necesariamente se traduce en la toma de decisiones de un gobierno estatal. El grado de descentralización también se manifiesta en su esfera administrativa y política. En el caso mexicano, el proyecto de descentralización se ve fuertemente limitado no sólo por la baja capacidad de los estados para generar fuentes de

ingresos independientes, que los hace sujetos a las directrices del gobierno central, sino que también están limitados políticamente por la presencia de un partido político dominante, que hace que sus decisiones administrativas estén atadas a las decisiones tomadas desde el centro.¹⁴¹ Sin embargo, considero que la esfera política y administrativa de la descentralización en México debe anclarse en un estudio puntual cualitativo de entidades federativas específicas. Dejo esto para la última sección del capítulo, ya que considero que es importante conocer la composición general de los estados no sólo en términos de descentralización, sino en materia de su política de fomento de las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil.

La relación entre la presencia de la sociedad civil organizada y el grado de descentralización fiscal

Una vez aclarado esto y explorada la distribución tanto de la presencia de la sociedad civil cuanto el grado de descentralización fiscal en las entidades federativas es posible examinar la relación entre ambas variables. Teóricamente expliqué en el primer capítulo que, en un contexto como el mexicano, las entidades subnacionales no necesariamente cuentan con la capacidad administrativa para hacerse cargo de las responsabilidades que se les devuelven. Además, el proyecto de descentralización mismo requiere que se fortalezca a la sociedad civil organizada para establecer verdaderas redes de rendición de cuentas y que incentiven a los gobernadores a satisfacer las demandas de la población. En el segundo capítulo discutí que históricamente el desarrollo independiente y la diversificación de la sociedad civil organizada dependió, en buena medida, del proyecto de descentralización en tanto que implicó la revisión de las actividades del antes omnipotente gobierno federal y la devolución de esas funciones a los estados, lo cual también resultó en que las OSC comenzaran a tener un papel importante en la provisión de esos bienes y servicios.

¹⁴¹ *Ibid.*, 196 – 197.

Para analizar la relación entre descentralización y la presencia de OSCs en un estado propongo un modelo de regresión lineal para el año 2021.¹⁴² En este modelo incluyo otras tres variables que, de acuerdo con la literatura, son relevantes para explicar las dimensiones de la sociedad civil organizada. En primer lugar, el Producto Interno Bruto (PIB) del estado es relevante, ya que, como explica la teoría de movilización de recursos, articular un movimiento u organización social requiere movilizar los recursos suficientes para mantenerlos y expandirlos. En consecuencia, estados con economías más sólidas, deberían tener una mayor presencia de organizaciones de la sociedad civil. En segundo lugar, la calificación ciudadana de las actividades gubernamentales es un factor relevante, ya que las OSC son un vehículo no sólo para expresar el potencial descontento, sino satisfacer las demandas no cubiertas dada la ineficiente provisión del gobierno. Por lo tanto, una menor calificación del actuar gubernamental se debería traducir en un mayor número de empleados per cápita de OSCs. Finalmente, el enfoque de oportunidades políticas establece que los emprendedores sociales aprovechan las ventanas de oportunidad generadas por cambios políticos para estructurar OSCs.¹⁴³ Una manera de entender estos cambios es a partir de las transiciones partidistas en la gubernatura del estado. Esto debería traducirse en que un momento de transición lleva a un incremento en la robustez del tercer sector en el estado. En el Cuadro 1 se muestran las variables, así como sus operacionalizaciones.

¹⁴² Escojo 2021 por dos razones. En primer lugar, para este punto la administración de AMLO llevaba la mitad del sexenio, por lo que es tiempo suficiente para que ciertas políticas recentralizadoras entraran en vigor. En segundo lugar, es durante 2021 cuando se hacen las principales modificaciones legales que afectan el ambiente en el que operan las OSC.

¹⁴³ M. F. Somuano, *op. cit.*, *Sociedad civil organizada...*, 75 – 80.

Cuadro 1: variables, operacionalización y fuente de los factores que explican la sociedad civil organizada

<i>Variable</i>	<i>Operacionalización</i>	<i>Valores</i>	<i>Fuente</i>
VARIABLE DEPENDIENTE			
Robustez de la sociedad civil organizada	Número de personas per cápita empleadas por OSCs	Variable continua	Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro (INEGI)
VARIABLES INDEPENDIENTES			
Descentralización (fiscal)	Porcentaje de ingresos propios con respecto a los ingresos totales del estado	Variable continua	Finanzas Públicas y Estatales (INEGI)
Economía estatal	PIB del estado	Variable continua	Producto Interno Bruto por Entidad (INEGI)
Satisfacción con el actuar gubernamental	Media de la satisfacción con los servicios gubernamentales por estado.	Variable continua	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021
Oportunidades políticas	Transición en la gubernatura del estado (partido)	0 = no hubo transición 1 = hubo transición 2 = no hubo elección en ese año	Registros electorales

En el Cuadro 2 muestro los resultados del modelo de regresión lineal. En sintonía con el argumento teórico e histórico hecho hasta ahora en esta investigación, el grado de descentralización fiscal es estadísticamente significativo y tiene un efecto positivo sobre el número de personas empleadas por OSC per cápita en el estado. Esto quiere decir que un aumento en el grado de autonomía fiscal de un estado se traduce en el crecimiento de la sociedad civil organizada en la entidad. De igual forma, la calificación gubernamental es una variable significativa y muestra el coeficiente esperado dada la literatura. Mientras menor sea la evaluación gubernamental, mayor será el tamaño de la sociedad civil en el estado, lo cual sugiere que, cuando las demandas sociales no son satisfechas en su totalidad por el Estado, la sociedad tenderá a demandar una mayor participación de la sociedad civil organizada. Las

variables relacionadas con la teoría de la movilización de recursos y el enfoque de oportunidades políticas resultaron no ser estadísticamente significativas.

Cuadro 2: Resultados de regresión lineal para explicar la presencia de OSC por estado (2021)			
<i>Variables independientes</i>	<i>B</i> <i>(Error estándar)</i>	<i>t</i>	<i>Significancia</i>
Intercepto	2305.8788615 (694.6035910)	3.320	0.00277 ***
Descentralización	8.8373172 (4.9274162)	1.793	0.08500 *
PIB	-0.0000697 (0.0001039)	-0.671	0.50845
Transición 0	35.1909831 (107.7580354)	0.327	0.74671
Transición 1	50.8460495 (68.1490279)	0.746	0.46257
Calificación del gobierno	-809.2545424 (293.9648742)	-2.753	0.01084 **
Significancia: *** p<0.01, ** p<0.05, *p<0.10			
R2 ajustada = 0.2667			
N = 31			

El modelo anterior sugiere que la descentralización es, efectivamente, un factor a estudiar en la composición de la sociedad civil organizada en el ámbito subnacional. No obstante, como mencioné en párrafos anteriores, es necesario incorporar las otras dos dimensiones de la descentralización, es decir, la esfera administrativa y la política. Sin embargo, antes de poder hacer esto, es necesario entender la configuración completa del ambiente en el que operan las OSC en el ámbito estatal. El tipo de actividades que desempeñan estas organizaciones en los estados son un factor clave para entender las relaciones entre los gobiernos estatales y el tercer sector. Además, también es importante tener una idea previa del tipo de políticas vinculadas a la sociedad civil organizada que implementan los estados. En la siguiente sección estudio estos dos factores.

LAS RELACIONES ENTRE LOS GOBIERNOS Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Entender las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos estatales requiere analizar las condiciones ambientales en las que operan las primeras y que son determinadas, en buena medida, por los segundos. Como expliqué en los capítulos anteriores, un factor central del que parten las decisiones de las administraciones locales es su autonomía con respecto al proyecto federal. En la medida en la que el grado de descentralización del estado sea mayor, el gobierno podrá tomar decisiones en contrasentido a los instrumentos recentralizadoras del gobierno federal (aunque no forzosamente. Además, en la sección anterior mostré que el grado de descentralización (fiscal) es un factor relevante para explicar la composición de la sociedad civil organizada. Por lo tanto, las relaciones entre las OSC y los gobiernos estarán influenciadas por este primer elemento.

Sin embargo, la descentralización es sólo el primer paso de mi argumento: se trata de la condición que cataliza una respuesta por parte de los gobiernos estatales y que posibilita que estos implementen instrumentos, ya sean concurrentes o divergentes de los del gobierno federal. Con base en la literatura y en el desarrollo histórico del tercer sector en México, hay tres tipos de instrumentos que afectan el ambiente de las OSC. En primer lugar, las decisiones legales con respecto a las acciones que pueden realizar las organizaciones de la sociedad civil, así como las obligaciones que legalmente tienen. Para operacionalizar esto recupero el índice del marco jurídico estimado por Articulación Ciudadana para la Equidad y el Desarrollo, A.C., una OSC que monitorea las condiciones en las que opera la sociedad civil organizada en México. Su indicador recupera aspectos de la implementación de la Ley de Fomento tanto federal como estatal (si es que la hay), regulaciones, presencia de organismos de participación

y consulta, así como reformas recientes. Es una buena medición en tanto que recupera factores que no cambian en el corto plazo, lo cual sirve como un control de la trayectoria de estas organizaciones en el tiempo y, por lo tanto, no sobreestima el impacto de los cambios realizados en la actualidad.

Además, los gobiernos estatales tienen la capacidad de articular programas para el fomento de las organizaciones de la sociedad civil, los cuales traen consigo recursos financieros que estimulan el surgimiento y la operación de las OSC. Si bien el financiamiento federal de este tipo de programas cayó casi en su totalidad a partir de la Circular Uno de 2019 y con la desaparición de INDESOL en 2022, algunos de los gobiernos estatales han continuado destinando recursos al fomento de las organizaciones civiles. Cemefi recupera como parte de sus compendios estadísticos tanto los programas implementados en cada estado cuanto el financiamiento con el que contaron.

Es la combinación de estos dos factores – el marco jurídico y el financiamiento detrás de programas de fomento – los que influyen en el entorno de las organizaciones de la sociedad civil y que dependen directamente de las decisiones de los gobiernos estatales. Sin embargo, la racionalidad detrás de la planeación de las administraciones locales con respecto a las OSC, es decir, la implementación o no implementación de estos instrumentos, no sólo depende del grado de descentralización, sino también del tipo de actividades que realizan estas organizaciones. Young y Najam identifican cuatro tipos de relación entre los gobiernos y las OSC: a) complementaria cuando la sociedad civil y el gobierno colaboran en la provisión de bienes y servicios; b) suplementaria cuando las OSC realizan actividades fuera de la esfera de acción del Estado; c) adversarial cuando las organizaciones se dedican al monitoreo del actuar gubernamental, así como a tratar de influir en las decisiones que toma el Estado con respecto

a ciertas problemáticas sociales¹⁴⁴; y d) cooptación cuando el gobierno descubre el valor de las OSC para la provisión de bienes y servicios, así como la utilidad de estas agrupaciones para legitimar sus propias políticas e intereses.¹⁴⁵

La información sobre las actividades que realizan las OSC en México es limitada y compleja de analizar dada la mala calidad de los registros llevados a cabo por las instancias gubernamentales tanto federales cuanto estatales. Sin embargo, Cemefi recupera la información de las organizaciones con base en el Registro Federal y desglosa la operación de las OSC en 19 actividades principales.¹⁴⁶ En sintonía con la clasificación de Young, divido las actividades en tres principales grupos: a) las tareas que son concurrentes con las atribuciones de los gobiernos estatales; b) las tareas que son distintas a las que debe realizar el Estado o que, por lo menos, realiza en menor medida en el ámbito subnacional; y c) aquellas tareas cívicas y de monitoreo gubernamental. El cuarto tipo de relación identificado por Najam no puede ser estudiado con la información disponible, ya que no se cuenta con los estados financieros de las organizaciones y es en estos en dónde se puede encontrar la evidencia más clara de cooptación por medio de un financiamiento totalmente público de las organizaciones.

Las actividades cívicas y de monitoreo gubernamental son relativamente sencillas de clasificar, ya que, independientemente de los programas gubernamentales, las organizaciones

¹⁴⁴ D. Young, *op. cit.*, 151 – 153.

¹⁴⁵ A. Najam, *op. cit.*, 375 – 396.

¹⁴⁶ Las actividades incluyen: cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural; promoción y aportación de servicios para la atención de salud y cuestiones sanitarias; apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección al 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; promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; fomento de acciones para mejorar la economía popular; participación en acciones de protección civil; promoción y defensa de los derechos de los consumidores; cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; asistencia jurídica; promoción de la equidad de género; apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta Ley (LFFAROSC); acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana; asistencia social; apoyo a la alimentación popular; apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad.

con estos fines tienden a buscar una constitución fuera de la esfera gubernamental y, en muchas ocasiones, con una naturaleza de oposición. De esta forma, las organizaciones de derechos humanos, de género, cívicas, etc., pueden ser directamente clasificadas como OSCs que tienden a desarrollar una relación adversarial con el gobierno estatal. En el Cuadro 3 se muestran las actividades consideradas como cívicas y de monitoreo gubernamental.

Cuadro 3: actividades cívicas y de monitoreo gubernamental realizadas por las OSC
Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público
Asistencia jurídica
Promoción de la equidad de género
Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos
Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta Ley (LFFAROSC)
Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana

La clasificación de las tareas de las OSC de acuerdo con si son complementarias o suplementarias requiere un análisis más profundo, en tanto que es necesario tomar en consideración el nivel de participación del gobierno estatal en esas áreas de acción. Esto se debe a que prácticamente todos los gobiernos estatales tienen agencias encargadas de la provisión de los diferentes servicios sociales que demanda una población: educación, salud, fomento al deporte, promoción de las comunidades indígenas, etc. Sin embargo, la existencia de una dependencia no se traduce automáticamente en la satisfacción de las necesidades de la población que busca atender, especialmente cuando no se le asignan los suficientes recursos para hacerlo. De esta forma, es necesario saber cuál es el presupuesto que el gobierno estatal asigna a cada una de estas áreas de acción y si se trata de un presupuesto alto o bajo para esta dependencia.

Sostengo que la clasificación de las actividades en complementarias y suplementarias depende de dos principales factores. En primer lugar, las agencias gubernamentales deben tener el presupuesto suficiente para satisfacer las demandas de las que son responsables. Con

base en el porcentaje que los recursos asignados a cada área representan de los egresos totales del estado es posible hacer una clasificación para saber si hay suficiencia presupuestaria, así como para conocer los gastos prioritarios de los gobiernos estatales. Distinguí cada nivel de gasto como “alto” o “bajo”, dependiendo de si el porcentaje de egresos asignados al área es igual o mayor al tercer quintil de la distribución (alto) o si es inferior (bajo).

No obstante, que un estado asigne un presupuesto “bajo” a una dependencia o a un programa no quiere decir que la provisión sea ineficiente. Un gobierno puede asignar, por ejemplo, menos del 1% de su presupuesto a la plantación de árboles, que es una asignación baja en comparación con el 50% destinado a educación, y aun así satisfacer las necesidades de la población. Por lo tanto, es necesario introducir un segundo factor: la presencia de OSCs dedicadas a la actividad en cuestión. La intervención de las organizaciones también fue dividida entre “alta” si el porcentaje de organizaciones dedicadas a la actividad en cuestión es igual o mayor al tercer quintil de la distribución y “baja” si es inferior. Con base en esto es posible identificar si el presupuesto gubernamental es suficiente o no: si es clasificado como “bajo” y, además, hay una alta presencia de OSC puede considerarse que la provisión no es eficiente y que la población se apoya en la sociedad civil organizada para satisfacer su demanda en ese rubro. Este mecanismo está sustentado por el modelo de regresión de la sección anterior, el cual sugiere que una mala evaluación del gobierno gubernamental implica una mayor intervención de las OSC en un estado.

En el Cuadro 4 podemos observar las cuatro posibles combinaciones de estas dos dimensiones, es decir, del nivel de intervención del estado entendido en términos presupuestales y la presencia de OSC en la materia. Primero, si el presupuesto del estado y la presencia de OSCs en el área son altos, entonces es posible inferir que hay una relación de complementariedad, ya que el gobierno y la sociedad civil trabaja de manera paralela e, incluso,

conjunta. Segundo, si el presupuesto es bajo, pero la presencia de la sociedad civil es alta, podemos entender que la provisión gubernamental no es eficiente y, por lo tanto, las personas optan por las OSC, las cuales tenderán a desarrollar una relación de subsidiariedad con la administración del estado. Tercero, si el presupuesto del gobierno es alto, pero la presencia de las OSC es baja, esto quiere decir que la provisión es eficiente y hay poca demanda por organizaciones civiles, pero aun así hay cierto nivel de complementariedad. Finalmente, si el presupuesto y la presencia de las OSC son bajas, entonces es posible suponer que la provisión no requiere de un gran presupuesto y que éste, además, es suficiente.

Cuadro 4: posibles escenarios de concurrencia o subsidiariedad de las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil en los estados			
<i>Presencia de OSC</i>			
		Alto	Bajo
<i>Presupuesto estatal</i>	Alto	Complementariedad	Complementariedad
	Bajo	Subsidiariedad	Intervención gubernamental es suficiente

Para conocer la manera en la que las actividades de las organizaciones de la sociedad civil pueden ser clasificadas en contraposición al nivel de intervención estatal en el área, estudié los presupuestos de egresos de seis estados para el ejercicio fiscal de 2022. La selección de los estados partió de una lógica de representatividad regional, de manera que se reflejaran diferentes demandas sociales y, por lo tanto, diferentes composiciones de los presupuestos de egresos (Cuadro 5).

Cuadro 5: estados que formaron parte de la muestra para analizar la potencial complementariedad o subsidiariedad en las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil	
<i>Región</i>	<i>Estado</i>
Noroeste	Chihuahua
Noreste	Nuevo León
Centro-Norte	Aguascalientes
Centro-Sur	Puebla

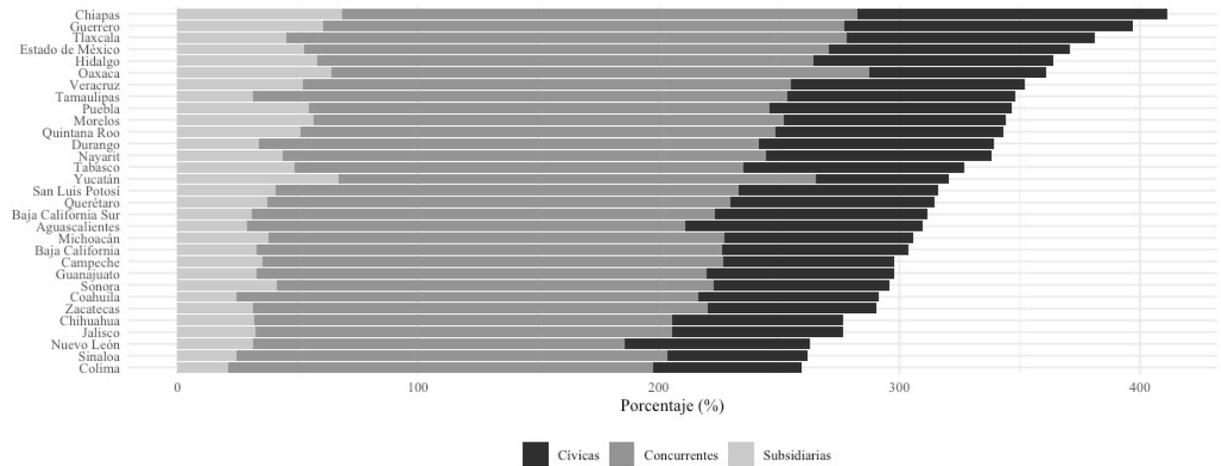
Occidente	Jalisco
Sureste	Chiapas

En el Cuadro 6 se pueden observar los resultados de la clasificación de las actividades realizadas por las OSC, según el grado de participación del Estado y de la sociedad civil organizada. Para consultar las cifras de cada una de las dimensiones por estado véase el anexo 1. Dados los fines de esta investigación, las actividades en los que el presupuesto y la participación de OSC son bajos no serán estudiadas, ya que no implican la interacción entre los gobiernos estatales y el tercer sector, por lo menos no de la manera en la que sí sucede en los otros casos.

Cuadro 6: clasificación de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil entre subsidiarias y complementarias a las acciones del gobierno estatal.	
<i>Actividad</i>	<i>Clasificación</i>
Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural	Actividades concurrentes (OSC y gobiernos estatales)
Promoción y aportación de servicios para la atención de salud y cuestiones sanitarias	
Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección al 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	
Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	
Fomento de acciones para mejorar la economía popular	
Participación en acciones de protección civil	Actividades realizadas principalmente por OSC
Asistencia social	
Apoyo a la alimentación popular	
Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	
Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad	Actividades para las que hay un presupuesto bajo, que es suficiente (no hay demanda por OSCs)
Promoción y defensa de los derechos de los consumidores	
Promoción del deporte	
Protección Civil	

Como se puede ver en la Gráfica 3, las tareas que realizan las organizaciones varían según el estado. La manera en la que se reportan las actividades de las organizaciones es como el porcentaje que representan las organizaciones que realizan cierta actividad con respecto al total de organizaciones del estado. Es importante notar que la suma de los porcentajes de todas las actividades no suma cien debido a que una organización puede tener múltiples fines. Lo que sugiere la gráfica es que no sólo varían las tareas que realizan las OSC en los estados de acuerdo con la clasificación tripartita que propongo, sino que además hay estados en los que las organizaciones tienen más fines. De esta forma, entidades como Chiapas, Guerrero y Tlaxcala tienen agrupaciones que estén enfocadas a más de una de las actividades listadas en la tabla anterior. En cambio, estados como Jalisco, Nuevo León y Colima muestran organizaciones más enfocadas, o que, por lo menos, se hacen cargo de un menor número de problemáticas.

Gráfica 3: Actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil en cada entidad durante 2023
 Porcentaje de las actividades realizadas por las OSC



*Elaboración propia con datos de Cemefi

Para recapitular, sostengo que la combinación de estos seis factores (Cuadro 7) son los que caracterizan a la sociedad civil organizada en el ámbito subnacional mexicano y, sobre todo, el tipo de relaciones que se entablan entre las administraciones locales y las OSC en un contexto de recentralización. En el Cuadro 7 presento de manera sintética cuáles son estas variables, su operacionalización y la fuente de información empleada. A partir de este mapeo

se puede hacer un análisis de la configuración de factores detrás de las relaciones entre los gobiernos estatales y las organizaciones de la sociedad civil.

Cuadro 7: variables para la caracterización de las relaciones entre las OSC y los gobiernos estatales

<i>Variable</i>	<i>Operacionalización</i>	<i>Fuente</i>
Descentralización (fiscal)	Porcentaje de ingresos propios con respecto a los ingresos totales del estado	Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales – INEGI (2022)
Instrumentos legales estatales	Índice del marco jurídico del estado	Índice de Fomento de las Actividades de las OSC en México 2022 - Articulación Ciudadana para la Equidad y el Desarrollo
Instrumentos programático-financieros estatales	Presupuesto destinado a financiar las acciones de fomento de las OSC	Compendio Estadístico 2023 – Cemefi
Actividades concurrentes de las OSC	Porcentaje de OSC que realizan funciones concurrentes con respecto al total de organizaciones en el estado.	Compendio Estadístico 2023 – Cemefi
Actividades subsidiarias de las OSC	Porcentaje de OSC que realizan funciones subsidiarias con respecto al total de organizaciones en el estado.	Compendio Estadístico 2023 – Cemefi
Actividades cívicas y de monitoreo de las OSC	Porcentaje de OSC que realizan funciones cívicas o de monitoreo con respecto al total de organizaciones en el estado.	Compendio Estadístico 2023 – Cemefi

Para poder hacer una caracterización de la sociedad civil organizada y sus relaciones con los gobiernos en el ámbito estatal es importante primero evaluar si todos estos factores son efectivamente relevantes para explicar la variación subnacional. Para identificar esto propongo un primer método estadístico que me permite simplificar los datos a partir de reducir el número de dimensiones (factores) a estudiar. Una prueba de Análisis de Componentes Principales (ACP) precisamente permite identificar los patrones más importantes y entender qué combinaciones de variables son las más relevantes; es decir, se trata de una prueba estadística que arroja los principales aspectos en los que se diferencian los estados.

En el Cuadro 8 presento los resultados del ACP referente a la proporción acumulativa que cada componente principal explica de la varianza. Con base en estos resultados es posible determinar que los primeros tres componentes principales explican la mayor parte de la varianza: el CP1 explica el 47%, el CP2 el 19.52% y el CP3 el 14.53%, lo que hace que estos componentes sean los más relevantes para entender las diferencias en el ambiente en el que operan las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito subnacional.

Cuadro 8: importancia de los componentes del ACP.				
	<i>CP1</i>	<i>CP2</i>	<i>CP3</i>	<i>CP4</i>
Desviación estándar	1.6808	1.0823	0.9338	0.68606
Proporción de la varianza	0.4708	0.1952	0.1453	0.07845
Proporción acumulativa	0.4708	0.6661	0.8114	0.88982

En el Cuadro 9 presento las variables que conforman cada uno de los componentes principales. El límite para establecer la inclusión de una variable a cada uno de los componentes fue de 0.4. El primer componente está formado por las variables referentes a las actividades de las OSC que son concurrentes (0.52) y subsidiarias (0.41) a las del estado, así como el grado de descentralización de la entidad (-0.41) y los recursos destinados a programas de fomento (-0.43). Este primer componente refleja que los estados en México se diferencian en las actividades que realizan las OSC en contraposición a las del gobierno: en aquellos estados menos descentralizados fiscalmente, hay un mayor porcentaje de OSC dedicadas a actividades concurrentes y subsidiarias, pero hay un menor fomento de estas tareas por medio de recursos financieros. Por lo tanto, de manera contraria, este primer componente sugiere que en los estados con mayor autonomía fiscal hay un mayor apoyo financiero a las organizaciones de la sociedad civil por medio de programas de fomento.

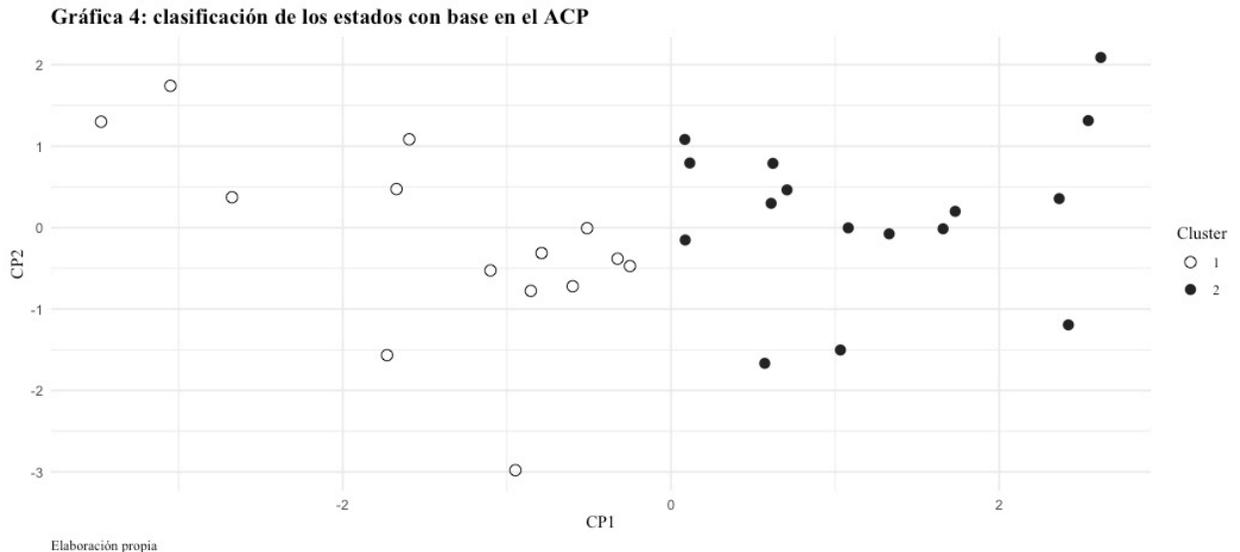
El segundo componente está compuesto por las variables vinculadas a las tareas cívicas de las OSC, pero, sobre todo, a la descentralización y los instrumentos que despliegan los gobiernos estatales. Este componente sugiere que en los estados, a mayor descentralización (0.40), hay un mayor porcentaje de OSC que se dedican a actividades cívicas y de monitoreo gubernamental (0.58). Además, es en estos contextos de mayor autonomía fiscal en los que el marco jurídico que regula a las OSC es mejor evaluado (0.40) y en los que se destinan más recursos al fomento de la sociedad civil (0.41), tal y como indica el componente anterior.

Finalmente, el tercer componente, que es el que menos capacidad explicativa tiene de la variación de los estados, está compuesto por una sola variable que es el índice del marco jurídico que es implementado en los estados (-0.83). Este alto coeficiente indica que la regulación formal del tercer sector es un factor importante para considerar en el análisis de la sociedad civil en el ámbito subnacional. No obstante, parece que en el CP3 el marco jurídico tiene un efecto independiente de todos los demás factores, lo cual sugiere que parte del marco jurídico de un estado puede ser explicado por factores adicionales. Esto lo examinaré en la siguiente sección.

Cuadro 9: coeficientes de las variables que forman los componentes principales			
<i>Variable</i>	<i>CP1</i>	<i>CP2</i>	<i>CP3</i>
Concurrentes	0.52	0.14	-0.08
Cívicas	0.37	0.58	-0.06
Subsidiarias	0.41	0.38	0.31
Descentralización	-0.41	0.40	0.32
Marco jurídico	-0.24	0.40	-0.83
Recursos	-0.43	0.41	0.30

En el Gráfico 4 se muestran los dos tipos de estados con base en los componentes principales 1 y 2. Como es posible observar, hay dos claros grupos que se diferencian en las características previamente mencionadas. Además, los resultados anteriores nos permiten identificar las principales dimensiones de análisis para el estudio de las organizaciones de la

sociedad civil y su relación con los gobiernos estatales. Refuerzan el argumento presentado en esta tesis que, en esencia, apunta a que los estados más descentralizados fiscalmente tenderán a implementar medidas contrarias a las del gobierno federal en torno al fomento de la sociedad civil. En los estados con mayor descentralización, que cuentan con mayor autonomía fiscal con respecto al gobierno federal, pueden implementar instrumentos – legales y financieros – que fomentan a la sociedad civil, a pesar de los esfuerzos del centro por reducir el papel de estas organizaciones. De igual forma, los resultados del CP2 sustentan uno de los preceptos teóricos que vincula la descentralización con el desarrollo de la sociedad civil. Bardhan argumenta que un el proyecto descentralizador requiere de un cambio en las estructuras de poder de las comunidades y una mejora de los espacios de participación en los procesos políticos, lo cual puede ser llevado a cabo a partir del robustecimiento de la sociedad civil organizada.¹⁴⁷



Sin embargo, el análisis de componentes principales sólo nos indica las dimensiones y variables relevantes para estudiar la composición del tercer sector subnacional en México y su

¹⁴⁷ P. Bardhan, *op. cit.*, pp. 185 – 205.

relación con los gobiernos estatales. No obstante, aún no es posible identificar la manera en la que estos factores llevan puntualmente a un tipo de relación específica, ni las dinámicas políticas detrás de ella. Es necesario conocer cuáles son las características específicas de cada estado, específicamente de un centralizado *vis-à-vis* uno descentralizado. Para ello propongo un modelo de k-medias que permita establecer cuáles son las características promedio de un estado frente a otro.

El Cuadro 10 muestra los valores promedio de cada una de las dimensiones que sugirió el ACP. La decisión de dividir a los estados en dos *clusters* estuvo basada en el método *silhouette* (Anexo 3) y en la necesidad de comparar ambos contextos de la (des)centralización. El *cluster 1* muestra un estado en el que el grado descentralización fiscal es más alto, un mejor marco jurídico y mayores recursos dedicados al fomento de la sociedad civil organizada en comparación con el *cluster 2*. Este segundo tipo de estados tiene un menor grado de descentralización, así como un peor marco jurídico promedio, el cual es acompañado por una menor cantidad de recursos destinados al fomento. Sin embargo, una diferencia importante, que se sostiene del ACP, es que en este estado más centralizado parece haber un mayor porcentaje de organizaciones dedicadas a cada una de las tres áreas: concurrentes, cívicas y subsidiarias.

Cuadro 10: resultados de la prueba de k-medias						
	Concurrentes	Cívicas	Subsidiarias	Descentralización	Marco jurídico	Recursos
<i>Cluster 1</i>	183.2467	75.58000	31.55333	19.0980	11.045333	26912133.3
<i>Cluster 2</i>	206.6188	95.39375	51.78125	12.5275	7.953125	948062.5

Si bien esto puede sugerir que hay una mayor presencia de organizaciones de la sociedad civil en los contextos más centralizados, de manera contraria a lo que he apuntado hasta ahora, es importante recordar que, como se muestra en la Gráfica 3, es que en ciertos

estados hay una mayor dispersión de las actividades realizadas por una organización. Es decir, en una entidad como Chiapas, la suma de los tres porcentajes da un total de alrededor 400%, lo cual indica que, por lo menos en promedio, una organización realiza múltiples actividades. En cambio, en un estado como Nuevo León, la suma del porcentaje de los tres tipos de actividad da un total de 262%, lo cual indica que, en comparación con Chiapas, una organización neolonesa realiza menos actividades en general.

En síntesis, el análisis de componentes principales, así como la prueba de k-medias sugieren que los estados mexicanos efectivamente se distinguen por su grado de descentralización fiscal y que esto, además, se traduce en un mayor apoyo a las organizaciones de la sociedad civil por medio de un mejor marco jurídico y de mayores recursos para los programas de fomento. Además, las actividades que realizan las organizaciones en los estados también son un factor importante que explica la variación estatal. Resalta el hallazgo de que en los estados menos descentralizados es en donde hay un mayor de porcentaje de organizaciones dedicadas a las tres actividades; sin embargo, esto se puede deber a la multiplicidad de objetivos de una organización, lo cual parece ser una tendencia en ciertos estados.

EL RECHAZO Y LA ACEPTACIÓN FRENTE A LA RECENTRALIZACIÓN: LOS CASOS DE NUEVO LEÓN Y BAJA CALIFORNIA SUR

Los resultados que arrojan tanto el ACP como el k-medias es la configuración del ambiente en el que operan las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, el siguiente paso para entender la manera en la que estos factores llevan a un tipo de relación entre las OSC y los gobiernos estatales son estudios de caso puntuales en los que se examinen estas dimensiones de manera puntual y, además, incluir las otras dos dimensiones de la descentralización: la esfera

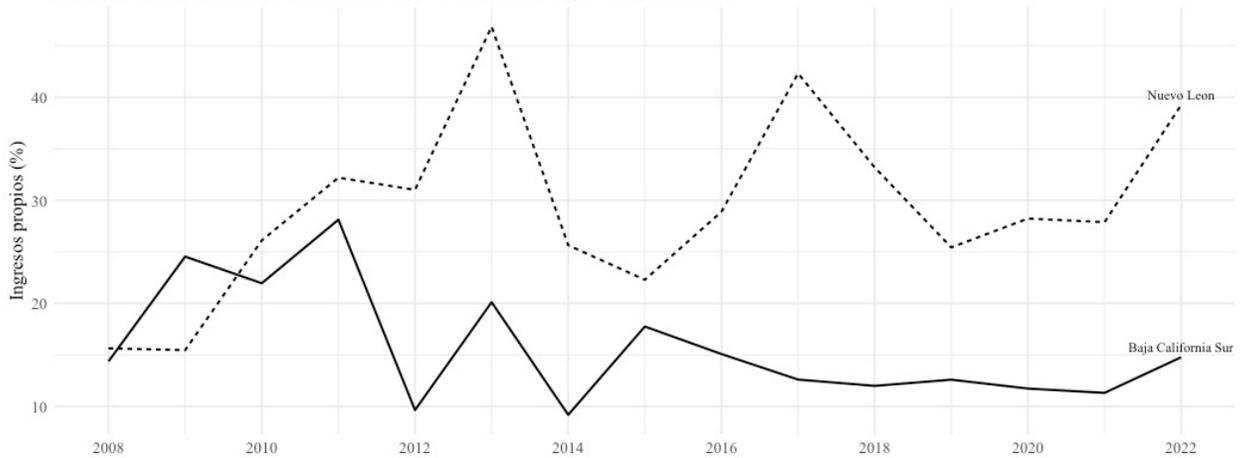
administrativa y la política. Para poner a prueba este tipo de análisis sugiero el estudio de dos casos representativos de cada uno de los tipos de estado que sugiere la prueba de k-medias, es decir, una entidad con un bajo nivel de descentralización fiscal, como Baja California Sur, y una con mayor autonomía del gobierno federal, como Nuevo León.

En la Gráfica 5 se puede observar que el grado de descentralización fiscal de ambos estados ha variado a lo largo del tiempo. El grado de descentralización fiscal de ambos estados es similar hasta 2011; sin embargo, mientras que la autonomía de Nuevo León siguió una tendencia al alza desde 2009, el caso de Baja California Sur comenzó una tendencia a la baja – anclada en la eliminación del impuesto a la tenencia y la recesión que inició en Estados Unidos – que terminó por estabilizarse en 2016, pero que siguió decreciendo año con año. En cambio, el caso neoleonés ha sido más volátil, con caídas drásticas en 2013 y 2017, que pueden ser explicadas por incrementos del gasto y de la deuda pública, así como presiones fiscales que afectaron la capacidad de generar ingresos propios del estado.¹⁴⁸ A pesar de estos altibajos, permanece como una de las entidades que mayor porcentaje de ingresos propios genera con respecto a sus ingresos totales. No obstante, es necesario examinar cada uno de los dos casos más de cerca.

¹⁴⁸ México Evalúa, *Tenencia de la tierra: Radiografía de la propiedad social en México*, diciembre 2021, <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/12/tenencia-6-diciembre-final.pdf>.

Gráfica 5: evolución del grado de descentralización de Nuevo León y Baja California Sur entre 2008 y 2022

Evolución del porcentaje que los ingresos propios representan del ingreso total del estado



*Elaboración propia con datos de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales de INEGI.

Nuevo León

Nuevo León es el estado con el mayor número de personas empleadas per cápita por organizaciones de la sociedad civil en el país. Al igual que la mayor parte de los estados, la robustez del tercer sector neolonés disminuyó entre 2015 y 2021, ya que pasó de emplear a 1061.41 empleados per cápita a sólo 995.77, lo cual implica una disminución del 6.17%. A pesar de ello, el sector sin fines de lucro en el estado ha mostrado cierta resiliencia, particularmente en el número de organizaciones de la sociedad civil presentes, dado que pasó de contar con 632 organizaciones en 2015 a 876 en 2021, lo cual implica un crecimiento del 38.6%. Si bien el número de OSC en un estado no necesariamente refleja la robustez y el alcance del sector, sí puede sugerir que el ambiente institucional es propicio para que surjan nuevas organizaciones de la sociedad.

En cuanto a las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil, las OSC en Nuevo León se distribuyen de la siguiente manera: el 154% de las organizaciones declararon realizar actividades clasificadas en esta investigación como concurrentes, 77% tareas cívicas y de monitoreo gubernamental, y 31% tareas subsidiarias a las del estado. El total de estos

porcentajes suma 262%, lo cual sugiere que las organizaciones, en términos generales, tienden a concentrarse en menos actividades. Es importante recordar que, en el marco de los resultados del ACP y de la prueba de k-medias, los estados con mayor descentralización fiscal tienden a tener un tercer sector más concentrado en sus actividades, en comparación con aquellos estados con un menor grado de autonomía fiscal.

En cuanto al grado de descentralización del estado, es importante analizar sus tres dimensiones: fiscal, política y administrativa. Como mostré al inicio de este capítulo, Nuevo León es el cuarto estado con mayor porcentaje de ingresos propios con respecto a sus ingresos totales. Entre 2015 y 2021 mostró un aumento del 21.7% al pasar de un 22.90% a un 27.88%. De acuerdo con los resultados del ACP y de la prueba de k-medias, este alto grado de autonomía fiscal debería de traducirse o por lo menos asociarse con el despliegue de instrumentos jurídicos y financieros que fomenten las actividades de las OSC. Sin embargo, en un contexto como el mexicano, la descentralización fiscal no necesariamente se traduce en una toma de decisiones más autónoma. La libertad con la que actúa un estado también depende de la autonomía política y administrativa que tenga.

Desde inicios de este siglo Nuevo León ha mostrado una gran alternancia partidista en su gubernatura. Aún más, las últimas dos administraciones, la de Jaime Rodríguez y la de Samuel García, se caracterizaron por ser una fuente de oposición al gobierno federal y al actual arreglo federal. Ambos políticos llegaron a la gubernatura fuera de la esfera del partido del gobierno federal: Rodríguez fue el primer gobernador independiente y García alcanzó el ejecutivo estatal con el partido Movimiento Ciudadano (MC). El no pertenecer a la misma estructura partidista que la del gobierno federal les permitió tomar decisiones con mayor independencia o, en términos más precisos para esta investigación, un mayor nivel de autonomía política.

Esta libertad de la estructura partidista del centro, así como una cultura de oposición al arreglo federal, ha moldeado las decisiones administrativas que han tomado los dirigentes en cuanto a la implementación de las decisiones del gobierno federal. No sólo han tomado decisiones como su salida oficial de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) – principal espacio de coordinación de los gobernadores en el marco federal mexicano – en septiembre de 2020, sino que también han tenido tensiones con el gobierno central en la asignación de la distribución de los ingresos federales su gestión de la pandemia del COVID-19, con la recentralización de los servicios de salud.¹⁴⁹

El inicio de la contingencia sanitaria en 2020 desencadenó una respuesta descoordinada de los estados mexicano. A pesar de que el gobierno federal sentó las bases para una respuesta conjunta a la crisis sanitaria, hubo fricciones importantes en su implementación. El caso neolonés es representativo de estas tensiones, ya que formó parte de los estados que anunciaron la suspensión anticipada de clases; que solicitaron que los recursos destinados a las principales obras de infraestructura de AMLO – el Tren Maya, la Refinería Dos Bocas y el Aeropuerto Felipe Ángeles – fueran utilizados para hacer frente a la pandemia; que rechazaron el semáforo epidemiológico con el que el gobierno federal buscaba arrancar con la “nueva normalidad”; y que incluso solicitaron la renuncia del principal funcionario de la política sanitaria de emergencia, el subsecretario de prevención y promoción de la salud, Hugo López-Gatell.¹⁵⁰

Además, Nuevo León es uno de los principales estados que se ha opuesto a la recentralización de los servicios de salud. Junto con Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato y Jalisco, Nuevo León rechazó incorporarse al Instituto de Salud para el Bienestar,

¹⁴⁹ Guillermo Cejudo, "Alianza Federalista: Cronología de un desencuentro", *Nexos*, noviembre 25, 2020, <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/11/alianza-federalista-cronologia-de-un-desencuentro/>.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

aunque en 2020 concedió un acuerdo de coordinación, mas no de adhesión.¹⁵¹ De igual forma, es uno de los nueve estados, junto Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Querétaro y Yucatán que rechazaron incorporarse al IMSS-Bienestar.¹⁵² Las tensiones entre los diputados de MORENA, por un lado, y del PRI-PAN, por el otro, siguen en marzo de 2025.¹⁵³ Estas dos decisiones, junto con el manejo diferenciado de la pandemia, dejan en evidencia que la descentralización política se ha materializado en una toma de decisiones administrativa autónoma y que incluso se opone abiertamente al proyecto de recentralización iniciado por AMLO.

Sin embargo, ¿cómo se traduce esta autonomía en la formulación e implementación de políticas públicas vinculadas con el fomento de la sociedad civil organizada en la entidad? El alto grado de autonomía fiscal y política se ha traducido en la toma de decisiones administrativas que pueden incluso contravenir las intenciones del gobierno federal. En materia de sociedad civil esto puede reflejarse en la implementación de instrumentos legales y financieros que mejoren el ambiente en el que operan las OSC en la entidad y que, de esta forma, se contrarresten los efectos de los instrumentos del gobierno federal que buscan reducir la participación del tercer sector en el país.

El gobierno de Nuevo León se distingue por ser el estado que más recursos destina a programas de fomento de la sociedad civil organizada: tan solo en 2022 otorgó alrededor de 200 millones de pesos para financiar nueve diferentes programas de fomento. Para situar este monto en perspectiva, el segundo estado que más recursos otorgó fue Jalisco con un

¹⁵¹ *La Jornada*, "Cinco estados no se adhirieron al Insabi ni al IMSS-Bienestar," febrero 5, 2020, <https://www.jornada.com.mx/2020/02/05/politica/005n1pol>.

¹⁵² *Infobae*, "Cinco estados no se adhirieron al INSABI ni a IMSS-Bienestar: será su responsabilidad garantizar la gratuidad, advirtió SSA," febrero 4, 2020, <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/02/04/cinco-estados-no-se-adhirieron-al-insabi-ni-a-imss-bienestar-sera-su-responsabilidad-garantizar-la-gratuidad-advirtio-ssa/>.

¹⁵³ *El Horizonte*, "Piden que Nuevo León se integre a IMSS Bienestar," febrero 25, 2025, <https://www.elhorizonte.mx/nuevoleon/piden-que-nuevo-leon-se-integre-a-imss-bienestar/5275346638>.

presupuesto de cerca de 70 millones de pesos durante el mismo año. A la luz de los recortes de recursos del gobierno federal a las organizaciones de la sociedad civil que comenzaron en 2018, los instrumentos del gobierno de Nuevo León han permitido que el sector se mantenga e incluso crezca en número de organizaciones. Además, en materia jurídica, el estado publicó su Ley Estatal de Fomento de las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, en la que apuntala no sólo las pautas para este financiamiento, sino también las bases para la colaboración entre el gobierno del estado y las OSC de la entidad.

La implementación de estos instrumentos que fomentan a las organizaciones de la sociedad civil en la entidad sugiere, en términos generales, una buena relación entre el gobierno estatal y el estado. De manera más precisa, las decisiones tomadas por la entidad reflejan la intención del gobierno estatal de colaborar con las instituciones sin fines de lucro, lo cual, a su vez, apunta a que la concurrencia puede traducirse en complementariedad en los términos que establece Young: el trabajo conjunto y no sólo paralelo de las OSC y el gobierno estatal. Dada la composición de las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil mencionada previamente, es posible entonces, concluir que en el estado de Nuevo León las OSC tienden a desarrollar una relación principalmente de complementariedad, seguida por una relación adversarial y, en menor medida, subsidiaria.

Baja California Sur

Baja California Sur un estado con una presencia relativamente alta de OSC. Es importante retomar que, si bien en la actualidad es un estado con una baja descentralización fiscal, en 2008 tenía un nivel de descentralización equiparable a la de Nuevo León, además que tuvo alternancia partidista antes del 2000. Sin embargo, se trata de una entidad en la que virtualmente no ha crecido la sociedad civil medida en términos de empleo: el número de

empleados per cápita pasó de 802.49 en 2015 a 810.31 en 2021, lo que implica un crecimiento del 0.96%. Lo que resulta interesante es que el número de organizaciones creció en un 38%, al pasar de 183 OSC en 2015 a 298 en 2021. Dado que la fuerza laboral empleada no creció de manera paralela, ni siquiera una fracción de este crecimiento, lo más probable es que muchas de estas organizaciones no tengan actividades, pero no hayan sido disueltas o bien las operaciones de algunas de ellas son marginales.

En cuanto a la composición del sector en el estado, el 30.8% de las organizaciones registraron realizar actividades que en esta investigación se clasificaron como subsidiarias, 88.3% como cívicas o de monitoreo y, finalmente, el 192.3% concurrentes. En general, el caso bajacaliforniano representa el de un estado con una baja descentralización, lo cual se asocia con un mayor valor para cada uno de los porcentajes de las actividades realizadas por las OSC. Además, la suma de estos porcentajes da 311.4%, lo cual indica, por lo menos en términos generales, que las organizaciones tienden a realizar más de una actividad. En comparación con Nuevo León (262%), que tiene la mayor presencia de fuerza laboral empleada por OSCs en el país, Baja California Sur presenta un porcentaje mayor, lo que sugiere que la sociedad civil organizada en esta entidad tiende a ser más dispersa, por lo menos en contraposición con su homóloga neolonesa.

Baja California es uno de los estados con menor proporción de ingresos propios, lo cual se traduce en un bajo grado de autonomía fiscal. Además, su dependencia de los recursos federales ha aumentado, ya que en 2015 sus ingresos propios pasaron de representar el 17.75% del total de sus ingresos a tan solo 11.31% en 2021. Esta dependencia del centro a lo largo del tiempo, específicamente a partir de 2009 – 2011, ha limitado fuertemente la autonomía fiscal del gobierno estatal, lo cual se traduce en las otras dos dimensiones de la descentralización. Si bien Baja California Sur es un estado que presenta alternancia en el partido de la gubernatura

desde 1999, así como gobernadores de un partido de oposición al del gobierno federal, esto no ha logrado transformarse, como en el caso de Nuevo León, de una fuente de autonomía para oponerse a las decisiones del centro. Esto se debe principalmente a la fuerte restricción fiscal, generada por el menor peso económico y poblacional del estado, que reduce la autonomía de los gobernadores del estado independientemente de sus afiliaciones partidistas.

Este bajo grado de descentralización fiscal y política se ha traducido en la toma de decisiones administrativas. A diferencia del caso de Nuevo León, un fuerte adversario del gobierno central no sólo en materia de salud, sino también del propio arreglo federal actual, Baja California Sur ha alineado sus políticas con las del gobierno federal en los últimos años. Si bien el estado rechazó, durante la administración panista de Carlos Mendoza, la adhesión al Insabi en 2020, terminó por firmar un Acuerdo de Coordinación con el Insabi.¹⁵⁴ Además, durante la contingencia sanitaria, el estado no sólo aceptó el semáforo epidemiológico, sino que también dependió de la coordinación con el Instituto para sobrellevar los desafíos en materia de salud.¹⁵⁵ Esta alineación a la política federal se acrecentó con la llegada del morenista, Víctor Manuel Castro, a la gubernatura del estado, lo cual se vio reflejado en la fluida transición al IMSS-Bienestar en 2022.¹⁵⁶

A pesar de que el estado tiene una autonomía limitada dada su restricción fiscal, la transición del gobierno del PAN al de MORENA fue notoria también en materia de sociedad civil organizada. Baja California Sur es un estado que, a diferencia de muchas otras entidades,

¹⁵⁴ Diario Oficial de la Federación (DOF), *ACUERDO de Coordinación para garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para las personas sin seguridad social en los términos previstos en el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud, que celebran la Secretaría de Salud y el Estado de Baja California Sur*, 2020, <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5598055>.

¹⁵⁵ INSABI, "INSABI y Gobierno de Baja California Sur colaboran para detonar caso de éxito ante la tercera ola de COVID-19," Gobierno de México, agosto 5, 2021, <https://www.gob.mx/insabi/prensa/016-insabi-y-gobierno-de-baja-california-sur-colaboran-para-detonar-caso-de-exito-ante-la-tercera-ola-de-covid-19>.

¹⁵⁶ Gobierno de Baja California Sur, "Avanza en BCS programa IMSS-Bienestar," Gobierno de Baja California Sur, 2022, <https://www.bcs.gob.mx/avanza-en-bcs-programa-imss-bienestar/>.

contaba con una Ley de Fomento Estatal publicada al inicio de la administración de Castro en 2015. En su implementación, el gobierno dedicaba una cantidad de recursos, que de 2019 a 2020 se estancaron en 1.7 millones de pesos, lo cual sitúa al estado muy por debajo de la media nacional. Sin embargo, de acuerdo con el estudio de Articulación Ciudadana para la Equidad y el Desarrollo, A.C. a partir de 2021 hubo esfuerzos de fomento, pero estos no sólo presentaron valores atípicamente bajos en su financiamiento, sino que también fueron interrumpidos. En 2022 esta tendencia se mantuvo con la interrupción del programa de apoyo para impulsar a las OSC del estado, así como otras acciones de fomento dentro de las que se encontraba capacitaciones, asesorías y talleres. Esta tendencia se agravó cuando en 2023 Baja California Sur pasó a ser uno de los estados que dedicaron cero pesos al fomento de la sociedad civil organizada. Además, se trata de un estado que caracterizado por la falta de modificaciones recientes al marco jurídico, que, de acuerdo con el mismo estudio, ha mantenido un índice de 8.96 durante los últimos años. Esto refleja una legislación estatal que, al establecer más obligaciones que beneficios, resulta no ser del todo favorable para el surgimiento y la operación de las organizaciones de la sociedad civil. La decisión de no modificar la regulación a la que se enfrentan las OSC es una política pública en sí misma que permite que los efectos de los instrumentos legales tengan un mayor efecto en las organizaciones de la sociedad civil.

La falta de reformas favorables al marco que regula a las organizaciones de la sociedad civil refleja una adhesión del estado a la política federal en materia de sociedad civil organizada. Si bien se puede argumentar que la inacción legal del estado se debe a que las OSC no son parte de la agenda gubernamental de la entidad, la interrupción de los programas de fomento que ocurrieron de manera paralela a los recortes del gobierno federal indican que, en realidad, la gestión de la sociedad civil en Baja California si sigue, por lo menos en cierta medida, una lógica de adhesión a la estrategia federal de reducir los espacios que pueden ocupar las OSC,

al no contrarrestar los efectos legales de las reformas en el ámbito federal y de instrumentos financieros acordes a los de la federación.

Si bien Baja California Sur era un estado que mostraba las condiciones para poder ser una entidad descentralizada y con un gobierno estatal que trabajara de la mano de las OSC, los cambios en la composición de sus ingresos limitaron su autonomía fiscal. Además, la entrada del partido del gobierno federal al estado, que sólo sucedió hasta 2021, terminó cualquier posibilidad de un esfuerzo de fomento de la sociedad civil (como la publicación de la Ley Estatal de Fomento en 2015). La inacción y alineación con la política del gobierno federal refleja que el gobierno estatal, por lo menos en años recientes, no busca trabajar de manera colaborativa con la sociedad civil organizada. La implicación principal de esta postura es que el alto porcentaje de concurrencia en las actividades de las OSC y del estado no se traduce en complementariedad como sí sucede en el caso neoleonés, en el que el gobierno busca activamente la colaboración con el tercer sector. De esta forma podemos concluir que, dado que la concurrencia no logra transformarse en complementariedad, las organizaciones de Baja California Sur tienden a adoptar una relación principalmente adversarial, seguido por una suplementaria y, finalmente, un menor grado de complementariedad que pueda surgir de casos concretos dentro del alto porcentaje de concurrencia.

CONCLUSIONES

En este capítulo me enfoqué en dos aspectos empíricos centrales para entender las relaciones entre los gobiernos estatales y las organizaciones de la sociedad civil. La primera parte estuvo enfocada en el análisis basado en evidencia de la interacción entre el grado de descentralización y la presencia de las organizaciones de la sociedad civil. Este primer paso es importante, en tanto que mi argumento parte de un mecanismo que es contrario al establecido en la literatura

clásica sobre el tema: mayor descentralización lleva a una provisión más eficiente por parte del gobierno y, por lo tanto, reduce la necesidad de OSC en un territorio dado. En mi capítulo teórico sostuve que esta relación no necesariamente se sostiene para el caso mexicano en tanto que, históricamente, los estados no siempre tuvieron la capacidad administrativa ni los recursos necesarios para llevar a cabo esa provisión de manera eficiente.

Examinar esta relación requirió la operacionalización de ambos conceptos. La presencia o robustez del tercer sector se midió como número de personas per cápita empleadas por las OSC del estado en contraposición al total nacional. La descentralización, en cambio, se operacionalizó como el de ingresos propios que los estados generan con respecto a sus ingresos totales. La relación de estas variables fue puesta a prueba empíricamente para 2021 a partir de un modelo de regresión lineal, en el que además se controlaron otros factores relevantes para explicar la robustez de la sociedad civil organizada según la literatura. El resultado fue que el grado de descentralización fiscal es, efectivamente, una variable estadísticamente significativa y con un efecto positivo; es decir, un mayor grado de autonomía fiscal se asocia con una mayor presencia de OSC en una entidad federativa. Además, a partir del modelo se estimó que la evaluación que hace la ciudadanía de los servicios gubernamentales es otro factor relevante para explicar la demanda por OSCs en el ámbito subnacional.

La segunda parte de este capítulo, una vez que la importancia de la descentralización para el tercer sector subnacional quedó estadísticamente fundamentada, me concentré en entender la composición de los estados en relación con las organizaciones de la sociedad civil que operan en su interior. Para hacer esto identifiqué seis factores que ayudan a entender, según la literatura, la manera en la que un territorio está compuesto: su grado de descentralización; el porcentaje de organizaciones que se dedican a actividades concurrentes al estado, divergentes a las del estado y de monitoreo del estado; así como los instrumentos

legales y programático-financieros que implementan los gobiernos estatales con la finalidad de incidir en el ambiente en el que operan las organizaciones de la sociedad civil.

A partir de un análisis de componentes principales estimé que la principal fuente de variación en los estados son el tipo de actividad realizada por las organizaciones, así como el grado de descentralización y el tipo de recursos financieros y jurídicos que implementan los gobiernos estatales. Con base en estos resultados identifiqué, por medio de una prueba de k-medias, dos tipos de estado promedio en México. Los primeros se caracterizan por un alto grado de descentralización fiscal, el cual se relaciona con mayores recursos destinados al fomento de las actividades realizadas por las OSC, así como con un mejor marco jurídico. Además, estos estados muestran una mayor concentración de actividades en contraposición con las organizaciones del segundo tipo de estados (los menos descentralizados), las cuales tienden a realizar, por lo menos en lo general, un mayor número de actividades.

Este análisis, sin embargo, no lograba explicar aún el tipo de relaciones que se forman entre las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos estatales, ya que no explica dos factores clave. Primero, si la concurrencia efectivamente se traduce en una relación de complementariedad en términos de Young. Segundo, no contempla el efecto de la descentralización política y la toma de decisiones autónomas en materia administrativa. Para hacer esto estudié dos casos específicos: Nuevo León y Baja California Sur. El primero es el estado insignia de la descentralización fiscal y de la presencia de las organizaciones de la sociedad civil. Además, dada la alta autonomía política, anclada en que el gobernador del estado no pertenece al partido del gobierno federal, el estado se ha presentado como uno de oposición al proyecto recentralizador y como defensor de su autonomía. Esto no sólo se tradujo en la toma de decisiones administrativas en materia de salud y de gestión del medio ambiente, sino también en los instrumentos implementados con respecto a las OSC: destacan

la formulación de una Ley Estatal de Fomento, que apuntala la colaboración entre el gobierno estatal y la sociedad civil organizada, así como la alta cantidad de recursos destinados a diferentes programas de fomento. La implementación de mecanismos contrarios a los del gobierno federal, dada la autonomía dotada por la descentralización, hace que el gobierno estatal tienda a desarrollar una relación principalmente de complementariedad en un contexto tan agresivo contra la sociedad civil como lo fue el sexenio de López Obrador.

El segundo caso fue el de Baja California Sur, que, si bien contaba con un alto grado de descentralización a finales del decenio de 2000, este colapsó y se redujo en un 36% para 2021. Esta fuerte limitante en términos de autonomía fiscal se agudizó con la llegada de MORENA a la gubernatura del estado, ya que cualquier tipo de oposición al proyecto recentralizador desapareció, tal y como demostró la sencilla transición al IMSS-Bienestar en el estado. Esta adhesión al proyecto federal se tradujo en la inacción legal con respecto a la regulación en materia de sociedad civil, permitiendo que los efectos de los instrumentos legales del gobierno federal fueran totalmente eficientes. Además, el gobierno estatal sí siguió directamente las pautas del centro en cuanto a los recursos que otorgaba para el fomento de las OSC, ya que desde 2021 presentó un paquete de recursos atípicamente bajos, que después interrumpió. En 2022 la tendencia se mantuvo y, para 2023, el gobierno dejó de proveer recursos para programas de fomento. Esta postura del gobierno de Baja California Sur refleja que la concurrencia no se tradujo en complementariedad y que, en consecuencia, la principal relación del estado sea adversarial.

COMENTARIOS FINALES

A lo largo de esta tesis busqué responder a la siguiente pregunta de investigación: *¿por qué la recentralización ha afectado las relaciones entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil en los estados a partir de 2018?* Para dar una respuesta estructuré esta investigación en tres capítulos. El capítulo teórico tuvo como principal objetivo sentar las bases conceptuales necesarias a partir del análisis de las dimensiones que conforman la pregunta. Las organizaciones de la sociedad civil fueron entendidas a partir de la definición estructural-operativa de Salamon y Anheier, la cual, en esencia, las entiende como organizaciones privadas sin fines de lucro que tienen un carácter social y que son entidades separadas tanto del mercado cuanto del Estado. Además, expliqué que hay diferentes enfoques que estudian distintos aspectos de ellas. Desde la economía se han estudiado los incentivos detrás del surgimiento de las OSC; desde la sociología se apuntó a que estas agrupaciones operan en un entorno determinado por la configuración del marco legal, las políticas públicas y los factores económicos; finalmente, desde la ciencia política se ha intentado entender cómo es que la relación con otros actores, principalmente el Estado, afecta a estas organizaciones y a la población en general.

Estas tres visiones distintas fueron incorporadas en una sola con el objetivo de entender las relaciones que se estructuran entre las OSC y los gobiernos. Los incentivos económicos forman la parte central de la tipología de Young que clasifica las relaciones en complementarias, suplementarias y adversariales; sin embargo, las decisiones políticas tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales moldean la configuración de factores legales, económicos y de políticas públicas que constituyen el ambiente en el que operan las organizaciones de la sociedad civil. Mi argumento parte de la premisa de que la relación que se estructura entre los gobiernos y las OSC está anclada no sólo en las funciones que

desempeñan las organizaciones civiles, sino también por el entorno en el que las realizan. De esta manera, es necesario desdoblarse el gobierno en dos a partir de un enfoque de gobernanza que permite entender las decisiones de múltiples gobiernos (federal y estatales) que inciden en las relaciones que se forman en un marco recentralizador.

En el segundo capítulo analicé la evolución del proceso de descentralización de la mano del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y su constitución como un sector independiente del Estado y de la Iglesia. La formación de estas organizaciones estuvo en buena medida limitada por el sistema corporativista que dominó a la sociedad mexicana durante el siglo XX, pero que satisfizo sus demandas. Sin embargo, cuando las condiciones sociales demandaron la apertura del sistema político y la crisis económica de los ochenta que presionó las finanzas públicas, el sistema político mexicano se transformó al permitir la entrada de una nueva élite gobernante. La entrada de Miguel de la Madrid al poder implicó el inicio del periodo neoliberal, el cual se caracterizó por una serie de presidentes que fundamentaban sus decisiones administrativas, pero también políticas, en la racionalidad económica.

La búsqueda de la eficiencia administrativa implicó la revisión de las tareas del gobierno federal y resultó en la devolución de muchas ellas a los gobiernos estatales con el fin de reducir la presión sobre las finanzas públicas. El resultado fue un proceso de descentralización tropezado y que tuvo varias etapas durante las administraciones de De la Madrid, Salinas de Gortari, Zedillo y, en menor medida, Fox. Sin embargo, este proceso no sólo incrementó la esfera de acción de los gobiernos estatales, sino también de las organizaciones de la sociedad civil, por lo menos por tres razones. Primero, el proyecto contempló directamente a estas organizaciones – que ya habían demostrado su capacidad de proveer bienes y servicios de manera eficiente – en el proceso de devolución de funciones, como fue el caso de la descentralización de la gestión ambiental. Segundo, dada la naturaleza

accidentada y poco planeada del proyecto, en muchas ocasiones los estados se vieron rebasados por la realidad fiscal y administrativa, lo cual impulsó a que las OSC fungieran como redes de emergencia, como lo fue el caso de la provisión de la educación y salud. Finalmente, estas organizaciones fueron espacios necesarios de monitoreo del actuar gubernamental y de la transición democrática, condición necesaria para que los gobernadores cumplieran con sus nuevas responsabilidades y que el gobierno federal respetara las nuevas reglas político-administrativas.

En esta línea, la alternancia política en los estados profundizó los efectos del proceso descentralizador. Especialmente en las entidades en las que triunfó el PAN, los gobernadores optaron por una mayor transferencia de responsabilidades a las organizaciones de la sociedad civil en un ejercicio propio de revisión de atribuciones de los propios estados. En cambio, aquellos estados en los que el PRD llegó al poder, la sociedad civil no tuvo una expansión tan vertiginosa en tanto que las bases ideológicas del partido están ancladas en una visión mucho más intervencionista del Estado en general. Esto sugiere entonces que la relación entre la expansión de las OSC y la descentralización está mediada por el partido de la gubernatura del estado.

Sin embargo, el tercer sector creció en todos los estados y, aunque en diferente medida, su papel en la sociedad comenzó a ser innegable. A partir de una serie de negociaciones que comenzaron durante los años noventa, las OSC lograron la aprobación de la Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en 2004 y que posteriormente inspiró a diferentes estados a formular las propias. No fue un marco legal perfecto, pero sí estableció las bases para la colaboración formal entre los gobiernos y la sociedad civil organizada, así como la asignación de recursos públicos para su fomento.

La implementación del nuevo marco jurídico se desarrolló tanto en lo federal como en lo estatal en un entorno político que comenzó a desencantarse con el modelo descentralizado. Fox y Calderón se enfrentaron a las complejidades que generó el proceso político y administrativo emprendido a finales de siglo pasado y que dificultaba el actuar del gobierno federal. Sin embargo, fue hasta el sexenio de Peña Nieto cuando comenzaron a implementarse medidas explícitamente recentralizadoras, particularmente en materia de educación. Estas decisiones no tuvieron un alcance tan profundo dada la inmensa oposición a la que se enfrentó el mandatario por parte de distintos sectores de la población, así como la baja aprobación con la que terminó su sexenio.

No obstante, el inicio de la administración de López Obrador en 2018 retomó el proyecto de recentralización política, administrativa y fiscal. El gobierno federal sería el único actor que debe y puede llevar a cabo la provisión de bienes y servicios de manera adecuada y, por lo tanto, traer bienestar al pueblo. Esta imperante recentralización no sólo afectó a los gobiernos estatales, sino también a las organizaciones de la sociedad civil. Desde que inició el sexenio anterior se implementaron una serie de medidas legales, financieras y programáticas que cortaron los lazos entre el gobierno federal y las OSC tajantemente. Sin embargo, diferentes observadores como el CIESC han identificado que la respuesta de ciertos gobiernos estatales ha logrado contrarrestar los efectos de estos instrumentos y, por lo tanto, contribuido a mantener la sostenibilidad a largo plazo de la sociedad civil organizada por lo menos en algunas entidades del país.

Esto sugiere que los gobiernos estatales, que adquirieron una mayor autonomía como resultado del proceso de descentralización, no han apoyado totalmente el proyecto de recentralización. Las primeras señales de que no sería un proceso de implementación homogéneo surgieron cuando ciertos estados rechazaron el Insabi, tuvieron un manejo

distinto de la pandemia o no se incorporaron al IMSS-Bienestar. Sin embargo, el manejo de la sociedad civil organizada es otra muestra de la afrenta adoptada por ciertos estados. Esto sugiere que aquellos estados más descentralizados tienen la capacidad de oponerse a las directrices del gobierno federal y, por lo tanto, seguir fomentando la operación de las organizaciones de la sociedad civil.

En el tercer capítulo me dediqué a examinar precisamente las decisiones tomadas por los gobiernos locales a mayor profundidad. No obstante, antes de eso fue necesario establecer empíricamente la relación entre descentralización y el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil que planteé en los dos capítulos previos. Con base en un modelo de regresión lineal encontré que efectivamente hay una relación positiva fuerte entre ambas variables, lo cual indica que la robustez del tercer sector en los estados está ligada en buena medida a la autonomía fiscal de los gobiernos locales.

Lo anterior sugiere que la descentralización es un factor relevante para poder entender la configuración del tercer sector en México y, por lo tanto, las relaciones que se puedan gestar entre los gobiernos estatales y las organizaciones de la sociedad civil. Dado esto, es importante entonces incluir también los instrumentos que despliegan los gobiernos estatales dentro del marco del proyecto recentralizador, es decir, es necesario tomar en consideración los instrumentos legales y programático-financieros que alteran el ambiente de las OSC. Sin embargo, para poder entender a profundidad la diversidad del tercer sector en el ámbito subnacional es importante entender el tipo de actividades que realizan.

Con base en la teoría detrás de la tipología de Young clasifiqué las tareas de las organizaciones de la sociedad civil en tres: concurrentes, subsidiarias y adversariales. A partir de un análisis de componentes principales y de una prueba de k-medias identifiqué dos tipos de estados. Los resultados muestran que los estados con un mayor grado de descentralización

presentan, en promedio, un menor porcentaje de organizaciones dedicadas a las tres tareas (concurrentes, subsidiarias y adversariales). Sin embargo, estos resultados no indican aun el tipo de relación que tiende a formarse, principalmente porque no puede establecerse, sin un examen más profundo, si la concurrencia necesariamente lleva a la complementariedad. Además, es necesario examinar las otras dos dimensiones de la descentralización – la política y la fiscal – para entender la toma de decisiones detrás de la implementación de los instrumentos legales y financieros por parte del gobierno estatal.

La última sección del capítulo busca entender precisamente estos factores por medio del estudio de dos casos representativos. En Nuevo León, el alto grado de descentralización fiscal y política y administrativa se tradujo en un rechazo del proyecto recentralizador y, con ello, la instrumentación de medidas legales y financieras que fomentaron la colaboración de las OSC con el gobierno y su actuar independiente. En consecuencia se identificó que el gobierno de Nuevo León ha tendido a desarrollar una relación principalmente complementaria, seguida por una adversarial y, en menor medida, una relación suplementaria. En Baja California Sur, el bajo grado de descentralización fiscal, administrativa y política, sobre todo en 2021, se tradujo en la adhesión al proyecto recentralizador. La llegada de MORENA a la gubernatura ha alineado al estado a aceptar las directrices del gobierno federal y, por lo tanto, se optó por la inacción legal y la interrupción de programas financieros, lo cual han contribuido al estancamiento de las OSC y su baja colaboración con el gobierno. Esto lleva a que, a pesar del alto nivel de concurrencia, el principal tipo de relación en el estado sea la adversarial, seguida por una relación suplementaria y, en menor medida, una complementaria.

Por lo tanto, *¿por qué la recentralización ha afectado las relaciones entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil en los estados a partir de 2018?* La recentralización afecta las relaciones entre estos actores en tanto que genera un entorno en el que los estados deben

decidir si seguir fomentando a las OSC o, en cambio, seguir las directrices del gobierno federal. Sin embargo, esta decisión está determinada por el grado de autonomía fiscal, política y administrativa de los estados: en caso de que ésta no sea muy alta, el gobierno local deberá ceder a las presiones centripetas e instrumentar medidas legales, financieras y programáticas concurrentes con las del gobierno federal o, por lo menos, optar por la pasividad, lo cual permite que los instrumentos federales tengan un mayor impacto. En cambio, si un estado presenta un alto grado de descentralización, éste podrá tomar la decisión de oponerse a las medidas federales. Sin embargo, esta decisión está mediada por la afiliación partidista del gobernador en turno. En un estado de oposición, como Nuevo León, la descentralización se traduce en instrumentos que protegen a las OSC en el estado; por el contrario, en un estado gobernado por MORENA, como Baja California, la adhesión al proyecto recentralizador termina por traducirse en medidas que perjudican el ambiente de las OSC.

Young establece que el tipo de relación que se desarrolle entre un gobierno y el tercer sector dependerá del tipo de acciones que realicen las organizaciones (concurrentes, subsidiarias o adversariales). Este factor es una de las principales diferencias entre los estados en México en torno a la sociedad civil que albergan; no obstante, no son suficientes para explicar las relaciones que se forman. Las actividades realizadas por las OSC sólo pueden interpretarse bajo el lente de la decisión que toman los gobiernos estatales en el marco de la recentralización. La concurrencia sólo se traduce en la complementariedad si los gobernadores toman decisiones favorables para el entorno de las OSC; las relaciones adversariales y las intenciones de las organizaciones cívicas y de monitoreo deben interpretarse bajo el lente del nivel de confianza de las OSC en el gobierno.

REFERENCIAS

- Appe, Susan M., y Michael Dennis Layton. "Government and the Nonprofit Sector in Latin America." *Nonprofit Policy Forum* 7, no. 2 (2016): 119–120.
- Armesto, Alejandra, y Juan Olmeda. "AMLO y los gobernadores en el marco de la recentralización." *Nexos*, 11 de febrero de 2020. Consultado en <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/02/amlo-y-los-gobernadores-en-el-marco-de-la-recentralizacion/>.
- Bardhan, Pranab. "Decentralization of Governance and Development." *Journal of Economic Perspectives* 16, no. 4 (2002): 185–205.
- Beltrán, Ulises, y Santiago Portilla. "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983–1984)." En *Administración pública mexicana del siglo XX*, editado por María del Carmen Pardo, 227–248. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2010.
- Bonilla, Javier. "Perspectivas de la descentralización en México con énfasis en el sector salud." En *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, compilado por Claudia Rodríguez Solórzano, 91–115. México: Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, 2003.
- Castro, Consuelo. "Understanding Mexican Philanthropy." En *Changing Structure of Mexico: Political, Social and Economic Prospects*, editado por Laura Randall, 213–230. Nueva York: M.E. Sharpe, 2006.

Chalmers, Douglas A., y Kerianne Piester. "Nongovernmental Organizations and the Changing Structure of Mexican Politics." En *Changing Structure of Mexico: Political, Social and Economic Prospects*, editado por Laura Randall, 201–230. Nueva York: M.E. Sharpe, 1996.

Chávez Becker, Carlos. *Las organizaciones de la sociedad civil en México: hacia una reforma de la LFFAROSC*. México: Instituto Belisario Domínguez Senado de la República, 2018.

Coneval. *Estudio sobre el proceso de descentralización en México 1997–2017*. México, 2018.

Construyendo Organizaciones Civiles Transparentes. "¿Qué sucedió con la Ley del ISR y sus modificaciones al Art. 151?" Consultado el 7 de octubre de 2024. <https://confio.org.mx/inicio/que-sucedio-con-la-ley-del-isr-y-sus-modificaciones-al-art-151/>.

Cortés Adame, Luis Javier. "Las entidades federativas: del Seguro Popular al IMSS-Bienestar." *Nexos*, 10 de mayo de 2023. Consultado en <https://federalismo.nexos.com.mx/2023/05/las-entidades-federativas-del-seguro-popular-al-imss-bienestar/>.

Diario Oficial de la Federación (DOF). "ACUERDO de Coordinación para garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para las personas sin seguridad social en los términos previstos en el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud, que celebran la Secretaría de Salud y el Estado de Baja California Sur." *Diario Oficial de la Federación*, 2020. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5598055>.

- DiMaggio, Paul, y Helmut K. Anheier. "The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors." *Annual Review of Sociology* 16 (1990): 137–159.
- El Centro Mexicano para la Filantropía. "Understanding Mexican Philanthropy." En *Changing Structure of Mexico: Political, Social and Economic Prospects*, editado por Laura Randall, 231–250. Nueva York: M.E. Sharpe, 1996.
- El Horizonte. "Piden que Nuevo León se integre a IMSS Bienestar." *El Horizonte*, febrero 25, 2025. <https://www.elhorizonte.mx/nuevoleon/piden-que-nuevo-leon-se-integre-a-imss-bienestar/5275346638>.
- Faguet, Jean-Paul. "Decentralization and Governance." *World Development* 13 (2014): 2–13.
- Frumkin, Peter. "The Idea of a Nonprofit and Voluntary Sector." En *The Nature of the Nonprofit Sector*, 3ª ed., editado por J. Steven Ott y Lisa A. Dicke, 3–22. Colorado: Westview Press, 2015.
- Gadenne, Lucie, y Monica Singhal. "Decentralization in Developing Economies." *Annual Review of Economics* 6 (2014): 581–604.
- Gobierno de Baja California Sur. "Avanza en BCS programa IMSS-Bienestar." *Gobierno de Baja California Sur*, 2022. <https://www.bcs.gob.mx/avanza-en-bcs-programa-imss-bienestar/>.
- Hernández Rodríguez, Rogelio. *El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores*. México: El Colegio de México, 2008.
- Hernández, Luis, y Jonathan Fox. "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs, and Local Government." En *New Paths to Democratic Development in Latin America*:

- The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, editado por Charles A. Reilly, 23–45. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- Infobae. "Cinco estados no se adhirieron al INSABI ni a IMSS-Bienestar: será su responsabilidad garantizar la gratuidad, advirtió SSA." *Infobae*, febrero 4, 2020. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/02/04/cinco-estados-no-se-adhirieron-al-insabi-ni-a-imss-bienestar-sera-su-responsabilidad-garantizar-la-gratuidad-advirtio-ssa/>.
- INSABI. "INSABI y Gobierno de Baja California Sur colaboran para detonar caso de éxito ante la tercera ola de COVID-19." *Gobierno de México*, agosto 5, 2021. <https://www.gob.mx/insabi/prensa/016-insabi-y-gobierno-de-baja-california-sur-colaboran-para-detonar-caso-de-exito-ante-la-tercera-ola-de-covid-19>.
- La Jornada. "Cinco estados no se adhirieron al Insabi ni al IMSS-Bienestar." *La Jornada*, febrero 5, 2020. <https://www.jornada.com.mx/2020/02/05/politica/005n1pol>.
- Lechter, Walter W., y Patricia Bromley. "Political Theory and the Nonprofit Sector." En *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, 3ª ed., editado por Walter W. Powell y Patricia Bromley, 45–67. Stanford: Stanford University Press, 2020.
- López León, Artemisa. "Sociedad civil, filantropía y desarrollo humano en la frontera norte de México." *Cofactor* 5, no. 9 (2014): 23–45.
- Mann, Michael. "Infrastructural Power Revisited." *Studies in Comparative International Development* 43, no. 3–4 (2008): 355–365.

- Marwell, Nicole P., y Maoz Brown. "Toward a Governance Framework for Government-Nonprofit Relations." En *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, 3ª ed., editado por Walter W. Powell y Patricia Bromley, 123–142. Stanford: Stanford University Press, 2020.
- México Evalúa. *Tenencia de la tierra: Radiografía de la propiedad social en México*. Diciembre 2021. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/12/tenencia-6-diciembre-final.pdf>.
- México. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos*. Diario Oficial de la Federación, 12 de noviembre de 2021.
- Mookherjee, Dilip. "Political Decentralization." *The Annual Review of Economics* 7 (2015): 231–249.
- Najam, Adil. "The Four-Cs of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation." *Nonprofit Management and Leadership* 10, no. 4 (2000): 375–396.
- Olmeda, Juan C. "Patrones de reforma administrativa en el federalismo mexicano: el caso de las políticas de monitoreo y evaluación." En *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, editado por María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo, 97–115. México: El Colegio de México, 2016.

- Olmeda, Juan, y Alejandra Armesto. "La descentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México." *Foro Internacional* 57, no. 1 (2017): 23–45.
- Pardo, María del Carmen. "La descentralización en México." En *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, compilado por Claudia Rodríguez Solórzano, 33–60. México: Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, 2003.
- Pollit, Christopher. "Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management." En *The Oxford Handbook of Public Management*, editado por Ewan Ferlie, Laurence Lynn Jr. y Christopher Pollit, 154–175. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Powell, Walter W. "What is the Nonprofit Sector?" En *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, 3ª ed., editado por Walter W. Powell y Patricia Bromley, 1–16. Stanford: Stanford University Press, 2020.
- Rainey, Stephen, Kutoma Wakunuma y Bernd Stahl. "Civil Society Organizations in Research: A Literature-Based Typology." *Voluntas* 28 (2017): 1988–2010.
- Reiss, Julian. "Public Goods." *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2021. <https://plato.stanford.edu/entries/public-goods/>.
- Roitter, Mario, Regina List, Lester Salamon, et al. "Quinta Parte: América Latina." En *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo*, editado por Lester Salamon, Helmut Anheier, et al., 255–276. Baltimore: John Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

- Rondinelli, Dennis A. "Decentralization and Development." En *International Development Governance*, 391–404. Routledge, 2017.
- Rowland, Allison M. "La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales." En *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, compilado por Claudia Rodríguez Solórzano, 200–221. México: Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, 2003.
- Salamon, Lester, Helmut Anheier, et al. *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo*. Baltimore: John Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.
- Salamon, Lester, y Stefan Toepler. "The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector." *Center for Civil Society Studies – Working Paper Series* 17 (2000): 1–20.
- San Juan Victoria, Carlos. "Tendencias de la sociedad civil en México: la puja por el poder y la sociedad a fin de siglo." En *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, coordinado por Alberto Olvera, 213–238. México: El Colegio de México, 1996.
- Santizo Rodall, Claudia A. "La descentralización de la educación en México." En *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, compilado por Claudia Rodríguez Solórzano, 245–270. México: Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, 2003.
- Schneider, Nathan. "Decentralization: An Incomplete Ambition." *Journal of Cultural Economy* 12 (2019): 1–21.

- Secretaría de Bienestar. "Programa de Coinversión Social." En *Tercer Informe Trimestral 2019*, 67–92. México: Secretaría de Bienestar, 2019.
- Smulovitz, Catalina. "La investigación sobre el tercer sector: el Sur también existe." *ISTR Report*, 1997: 1–8.
- Soifer, Hillel. "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement." *Studies in Comparative International Development* 43, no. 3–4 (2008): 231–252.
- Somuano, Ma. Fernanda. "Nongovernmental Organizations and the Changing Structure of Mexican Politics: The Cases of Environmental and Human Rights Policy." En *Changing Structure of Mexico: Political, Social and Economic Prospects*, editado por Laura Randall, 151–174. Nueva York: M.E. Sharpe, 2006.
- Somuano, Ma. Fernanda. *Sociedad Civil Organizada y Democracia en México*. México: El Colegio de México, 2011.
- Sovilla, Bruno, y Ángel Manuel Díaz Sánchez. "Del Seguro Popular al Insabi: ¿Por qué recentralizar el gasto público en salud en México?" *Gestión y Política Pública* 31, no. 2 (2022): 127–146.
- Vázquez, Erica, Claudia Guadamuz, Edward González y Héctor Vázquez, eds. *Índice de Sostenibilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2021 para México*. USAID, INCL, Fhi360, 2022.

- Verduzco, Gustavo, Regina List y Lester Salamon. "México." En *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo*, editado por Lester Salamon, Helmut Anheier, et al., 167–192. Baltimore: John Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.
- Verduzco, Gustavo. *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. México: El Colegio de México y Cemefi, 2003.
- Weingast, Barry R. "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development." *World Development* 53 (2014): 14–25.
- Wibbles, Erik. "Madison in Baghdad? Decentralization and Federalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 9 (2006): 165–188.
- Wright, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Young, Dennis. "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29, no. 1 (2000): 149–172.

ANEXOS

Anexo 1: resultados de la clasificación de las actividades de acuerdo a los presupuestos y la presencia de OSCs.

Estado	Desarrollo Comunitario				Salud				Medio Ambiente			
	Presupuesto		Presencia OSC		Presupuesto		Presencia OSC		Presupuesto		Presencia OSC	
Nuevo León	3.73	Alto	17.1	Alto	3.32	Alto	24	Alto	3.67	Alto	11.7	Bajo
Aguascalientes	28.98	Alto	24.8	Alto	12.99	Alto	24.6	Alto	3.88	Alto	15.2	Bajo
Chihuahua	10.08	Alto	24.5	Alto	9.04	Alto	24	Alto	0.12	Bajo	11.2	Bajo
Chiapas	7.84	Alto	33.9	Alto	10.80	Alto	16.6	Alto	1.57	Alto	41.1	Alto
Jalisco	5.97	Alto	22.5	Alto	12.50	Alto	26.3	Alto	7.02	Alto	12.6	Bajo
Puebla	7.88	Alto	29	Alto	10.65	Alto	16.2	Alto	1.27	Alto	28.6	Alto

Medio Ambiente		Educación, Cultura, Tecnología				Economía Popular					
Presupuesto		Presencia OSC		Presupuesto		Presencia OSC		Presupuesto		Presencia OSC	
3.67	Alto	11.7	Bajo	18.46	Alto	46.6	Alto	0.09	Low	16.9	Alto
3.88	Alto	15.2	Bajo	37.01	Alto	45.7	Alto	0.91	High	24.8	Alto
0.12	Bajo	11.2	Bajo	31.42	Alto	45	Alto	0.63	Low	16.9	Alto
1.57	Alto	41.1	Alto	38.29	Alto	36.1	Alto	0.10	Low	28.6	Alto
7.02	Alto	12.6	Bajo	26.97	Alto	36.3	Alto	0.51	High	18.6	Alto
1.27	Alto	28.6	Alto	42.34	Alto	28.6	Alto	0.42	High	26.3	Alto

Protección Civil		Derechos Consumidores				Asistencia Social					
Presupuesto		Presencia OSC		Presupuesto		Presencia OSC		Presupuesto		Presencia OSC	
0.17	Bajo	2.3	Bajo	0.0	Bajo	0.4	Bajo	0.91	Alto	20	Alto
0.03	Bajo	3.9	Bajo	0.0	Bajo	0.9	Bajo	1.74	Alto	31.3	Alto
0.01	Bajo	4.5	Bajo	0.0	Bajo	0.2	Bajo	0.71	Alto	34.1	Alto
0.61	Alto	0.6	Bajo	0.0	Bajo	0.6	Bajo	1.34	Alto	31.3	Alto
0.18	Bajo	2.3	Bajo	0.0	Bajo	0.3	Bajo	2.69	Alto	41.1	Alto
0.02	Bajo	5.5	Bajo	0.0	Bajo	0.2	Bajo	1.37	Alto	30	Alto

Alimentación		Comunidades Indígenas				Discapacidad					
Presupuesto		Presencia OSC		Presupuesto		Presencia OSC		Presupuesto		Presencia OSC	
-	Bajo	18.2	Alto	-	Bajo	11.8	Bajo	-	Bajo	19.4	Alto
0.46	Alto	15.9	Bajo	-	Bajo	10.4	Bajo	-	Bajo	18.3	Alto
0.01	Bajo	18.1	Alto	0.12	Bajo	15.8	Alto	0.13	Bajo	16	Bajo
0.99	Alto	23.2	Alto	0.02	Bajo	52.3	Alto	-	Bajo	16.3	Alto
0.29	Alto	15.9	Bajo	0.01	Bajo	14.5	Bajo	0.00	Bajo	17.7	Alto
1.41	Alto	22.1	Alto	0.04	Bajo	36.9	Alto	0.01	Bajo	17.6	Alto

Promoción del Deporte			
Presupuesto		Presencia OSC	
0.13	Bajo	6.8	Bajo
0.69	Alto	11.3	Bajo
0.09	Bajo	6.7	Bajo
0.06	Bajo	10.1	Bajo
0.32	Alto	7.7	Bajo
0.04	Bajo	6.3	Bajo

Anexo 2: rubros incorporados a la medición de asignación presupuestaria a cada una de las áreas de actividad de las OSC en el ámbito estatal.

Aguascalientes – Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes para el Ejercicio Fiscal 2022, <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-30-5.pdf>

Análisis basado en la asignación por dependencia.

Área de acción de las OSC	Rubros del presupuesto de egresos estatales analizados
Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural	Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Gestión Urbanística, Ordenamiento Territorial, Registral y Catastral; Secretaría de Desarrollo Rural y Agroempresarial; Fondo de Aportaciones para la Infraestructural Social Estatal (dentro del presupuesto de la Secretaría de Obras Públicas).
Promoción y aportación de servicios para la atención de salud y cuestiones sanitarias	Secretaría de Salud; Rehabilitación, sustitución y equipamiento de unidades médicas en el estado (parte del presupuesto de la Secretaría de Obras Públicas); Instituto de Servicios de Salud del Estado de Aguascalientes; Fideicomiso de Enfermos Renales.
Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales y protección ambiental	Secretaría de Sustentabilidad, Medio Ambiente y Agua; Permisos para la Remoción de Árboles y Licitaciones (dentro del presupuesto de la Secretaría de Obras Públicas); Compra de Árboles (dentro del presupuesto de la Secretaría de Obras Públicas); Procuraduría Estatal de Protección al Medio Ambiente; Instituto Estatal de Suelo Sustentable.
Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	Instituto para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento del Estado de Aguascalientes; Instituto de Educación de Aguascalientes; Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Aguascalientes; Escuela Normal de Aguascalientes; Instituto para la Educación de Personas Jóvenes y Adultas del Estado de Aguascalientes; Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Aguascalientes; Universidad Autónoma de Aguascalientes; Universidad Tecnológica de Aguascalientes; Universidad Tecnológica de

	del Norte de Aguascalientes; Universidad Politécnica de Aguascalientes; Instituto Cultural de Aguascalientes; Universidad Tecnológica de Aguascalientes; Universidad Tecnológica el Retoño; Universidad Tecnológica de Calvillo; Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Aguascalientes; Fideicomiso del Fondo de Becas para Estudiantes de Instituciones Públicas de Educación Superior Ubicadas en el Estado de Aguascalientes.
Fomento de acciones para mejorar la economía popular	Secretaría de Desarrollo Económico; Fideicomiso de Inversión y Administración para el Desarrollo Económico del Estado de Aguascalientes; Fideicomiso Desarrollos Industriales de Aguascalientes;
Participación en acciones de protección civil	Protección Civil
Promoción y defensa de los derechos de los consumidores	-
Asistencia social	Rehabilitación y Ampliación de Casa DIF Adolescentes (dentro del presupuesto de la Secretaría de Obras Públicas); Obras de Consolidación en Instalaciones del Edificio Central del Sistema DIF Estatal (dentro del presupuesto de la Secretaría de Obras Públicas); Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; Instituto de Aguascalientes de la Juventud;
Apoyo a la alimentación popular	Programa de Alimentación a Población Vulnerable dentro del DIF;
Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	-
Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad	-
Promoción del deporte	Rehabilitación a la Cancha Hermanos Carreón (dentro del presupuesto de la Secretaría de Obras Públicas); Instituto del Deporte del Estado de Aguascalientes.

Chihuahua – Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2022, <http://ihacienda.chihuahua.gob.mx/tfiscal/indtfisc/ppto2022.pdf>.

Análisis basado en la clasificación por dependencia.

Área de acción de las OSC	Rubros del presupuesto de egresos estatales analizados
---------------------------	--

Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; Secretaría de Desarrollo Rural
Promoción y aportación de servicios para la atención de salud y cuestiones sanitarias (salud)	Secretaría de Salud; Servicios de Salud del Estado de Chihuahua; Instituto Chihuahuense de Salud
Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales y protección ambiental	Fideicomiso para el Desarrollo Forestal Sustentable en el Estado;
Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	Secretaría de Educación y Deporte; Secretaría de Cultura; Servicios Educativos del Estado de Chihuahua; Instituto Tecnológico Superior de Nuevo Casas Grandes; Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Chihuahua; Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Chihuahua; Instituto Chihuahuense de Educación para los Adultos; Instituto de Apoyo al Desarrollo Tecnológico; Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Chihuahua; Universidad Autónoma de Chihuahua; Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; El Colegio de Chihuahua; Instituto de Innovación y Competitividad; Instituto Chihuahuense de Infraestructura Física Educativa; Universidad Politécnica de Chihuahua; Universidad Tecnológica de la Tarahumara; Universidad Tecnológica de Parral; Universidad Pedagógica Nacional del Estado de Chihuahua; Universidad Tecnológica de la Babícora; Universidad Tecnológica de Paquimé; Universidad Tecnológica de Camargo; Universidad Tecnológica de Chihuahua Sur; Subsistema de Preparatoria Abierta y Telebachillerato del Estado de Chihuahua; Universidad Tecnológica Paso del Norte; Casa Chihuahua Centro de Patrimonio Cultural
Fomento de acciones para mejorar la economía popular	Secretaría de Innovación y Desarrollo Económico; Fideicomiso Social del Empresariado Chihuahuense
Participación en acciones de protección civil	Coordinación Estatal de Protección Civil
Promoción y defensa de los derechos de los consumidores	-
Asistencia social	Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chihuahua; Junta de Asistencia Social Privada del Estado de Chihuahua

Apoyo a la alimentación popular	Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario
Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas
Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad	Dirección de Atención a Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Prevención a la Discriminación; Departamento de Atención a Personas con Discapacidad y Prevención a la Discriminación
Promoción del deporte (deporte)	Instituto Chihuahuense del Deporte y Cultura Física; Departamento de Educación Física y Artística

Puebla – Presupuesto de Egresos del Estado de Puebla, <https://itaipue.org.mx/documentos/2022-LEEPEF.pdf>

Área de acción de las OSC	Rubros del presupuesto de egresos estatales analizados
Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural	Secretaría de Desarrollo Rural; Fideicomiso Público Banco Estatal de la Tierra
Promoción y aportación de servicios para la atención de salud y cuestiones sanitarias	Servicios de Salud del Estado de Jalisco
Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales y protección ambiental	Secretaría de Medioambiente
Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	Secretaría de Educación; Secretaría de Cultura; Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos; Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla; Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Puebla; Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Puebla; Instituto Tecnológico Superior de Ciudad Serdán; Instituto Estatal de Educación para Adultos; Instituto Tecnológico Superior de Acatlán de Osorio; Instituto Tecnológico Superior de Atlixco; Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Norte de Puebla; Instituto Tecnológico Superior de Tepexi de Rodríguez; Instituto Tecnológico Superior de Teziutlán; Instituto Tecnológico Superior de Zacapoaxtla; Instituto de Educación Digital del Estado de Puebla; Universidad Tecnológica de Huejotzingo; Universidad Tecnológica de Izúcar de Matamoros; Universidad Tecnológica de Puebla; Universidad Tecnológica de Tecamachalco; Instituto Tecnológico Superior de

	Huauchinango; Instituto Tecnológico Superior de Libres; Instituto Tecnológico Superior de Tepeaca; Universidad Tecnológica de Xicotepec de Juárez; Instituto Tecnológico Superior de San Martín Texmelucan; Universidad Politécnica de Puebla; Universidad Intercultural del Estado de Puebla; Universidad Interserrana del Estado de Puebla-Ahuacatlán; Universidad Tecnológica de Oriental; Universidad Politécnica de Amozoc; Universidad Interserrana del Estado de Puebla-Chilchotla; Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Negra de Ajalpan; Instituto Tecnológico Superior de Venustiano Carranza; Universidad Tecnológica de Tehuacán; Universidad Politécnica Metropolitana de Puebla; Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Puebla; Instituto Tecnológico Superior de Tlatlauquitepec; Universidad Tecnológica Bilingüe Internacional y Sustentable de Puebla; Instituto de Profesionalización del Magisterio Poblano; Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Universidad de la Salud; Instituto Poblano del Deporte; Instituto Poblano de la Juventud; Comité para la Construcción de Espacios Educativos
Fomento de acciones para mejorar la economía popular	
Participación en acciones de protección civil	Coordinación General de Protección Civil; Dirección Operativa de Protección Civil; Dirección de Prevención de Desastres.
Promoción y defensa de los derechos de los consumidores	
Asistencia social	Secretaría de Bienestar; Secretaría de Igualdad Sustantiva
Apoyo a la alimentación popular	Programa de Apoyo Alimentario; Programa de Protección Social para la Alimentación y la Nutrición
Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas
Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad	Instituto de la Discapacidad del Estado de Puebla
Promoción del deporte (Instituto Poblano del Deporte

--	--

Jalisco – Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2022, https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/api/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/12-30-21-iii-vol_iii_2.pdf

Área de acción de las OSC	Rubros del presupuesto de egresos estatales analizados
Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural	Secretaría Agricultura y Desarrollo Rural; Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; Procuraduría de Desarrollo Urbano
Promoción y aportación de servicios para la atención de salud y cuestiones sanitarias (salud)	Secretaría de Salud Jalisco
Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales y protección ambiental	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial
Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	Secretaría de Educación; Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología; Fideicomiso para la Infraestructura y Equipamiento Educativo
Fomento de acciones para mejorar la economía popular	Secretaría de Desarrollo Económico; Coordinación General Estratégica de Crecimiento y Desarrollo Económico
Participación en acciones de protección civil	Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos; Fideicomiso Estatal de Desastres Naturales
Promoción y defensa de los derechos de los consumidores	-
Asistencia social	Secretaría del Sistema de Asistencia Social; Coordinación General Estratégica de Desarrollo Social
Apoyo a la alimentación popular	Programa Jalisco por la Nutrición; Comedores Asistenciales para Personas Adultas Mayores y Grupos Prioritarios; Asistencia Social Alimentaria a Personas de Atención Prioritaria; Seguridad Alimentaria; Asistencia Social Alimentaria en los Primeros 1000 Días de Vida
Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	Comisión Estatal Indígena; Programa de Atención a la Diversidad de la Educación Indígena;
Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad	Programa por la Inclusión de Personas con Discapacidad; Desarrollo e Inclusión de Personas con Discapacidad

Promoción del deporte	Consejo Estatal para el Fomento Deportivo (CODE Jalisco)
-----------------------	--

Nuevo León – Presupuesto de Egresos del Estado de Nuevo León para el Año Fiscal 2022, <https://www.nl.gob.mx/es/publicaciones/presupuesto-de-egresos-aprobado-2022>.

Área de acción de las OSC	Rubros del presupuesto de egresos estatales analizados
Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural	Secretaría de Desarrollo Regional y Agropecuario; Secretaría de Movilidad y Planeación Urbana
Promoción y aportación de servicios para la atención de salud y cuestiones sanitarias (salud)	Secretaría de Salud; Hospital Universitario; Servicios de Salud
Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales y protección ambiental	Secretaría de Medio Ambiente
Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	Secretaría de Educación; Secretaría de Cultura; Universidad Autónoma de Nuevo León; Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos; Consejo para la Cultura y las Artes; Universidad Tecnológica Gral. Mariano Escobedo; Colegio de Educación Profesional Técnica de Nuevo León (CONALEP); Instituto Constructor de Infraestructura Física, Educativa y Deportiva de Nuevo León; Universidad Tecnológica Santa Catarina; Unidad de Integración Educativa; Fideicomiso Sistema Integral de Tránsito Metropolitano (SINTRAM); Universidad Tecnológica Cadereyta; Universidad Tecnológica Linares; Instituto de Investigación, Innovación y Estudios de Posgrado para la Educación de Nuevo León; Universidad de Ciencias de la Seguridad; Universidad Politécnica de García; Colegio de Bachilleres Militarizado "General Mariano Escobedo"; Universidad Tecnológica Bilingüe Franco Mexicana de Nuevo León

Fomento de acciones para mejorar la economía popular	Secretaría de Economía
Participación en acciones de protección civil	-
Promoción y defensa de los derechos de los consumidores	-
Asistencia social	Secretaría de Igualdad e Inclusión; DIF;
Apoyo a la alimentación popular	-
Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	-
Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad	-
Promoción del deporte	Instituto Estatal de Cultura Física y Deporte

Anexo 3 – Gráfica del método *Sillhouette*, que justifica el uso de 2 clusters en el k-medias.

