

8. Política de cero intermediarios: ¿fin de las organizaciones de la Sociedad Civil en México?



ALEJANDRA MARÍA PADILLA PANTOJA *

MÓNICA GUADALUPE CHÁVEZ ELORZA **

MARÍA DE LOURDES FLORES MORALES ***

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.452.08>

Resumen

Las políticas antineoliberales que intentó combatir el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, a través de su política de cero intermediarios, produjeron cambios en las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc), las cuales se habían reproducido y fortalecido durante los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN). La política de cero intermediarios comenzó a impactar desde los inicios del sexenio de AMLO, tanto a nivel político como a nivel fiscal y financiero con el desmantelamiento del Programa de Coinversión Social. Este panorama produjo diferentes reacciones entre las osc, quienes argumentaron que las prácticas corruptas pertenecen a las organizaciones de élite. El capítulo busca analizar la relación establecida entre el gobierno de AMLO y las osc a partir de la política de “cero intermediarios”, así como explicar el origen y las consecuencias políticas de esta estrategia, en consonancia con las transformaciones globales que han experimentado las osc.

* Doctoranda en Estudios del Desarrollo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7011-2217> ; correo electrónico: alejandra.padilla@uaz.edu.mx

** Doctora en Política Pública. Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Zacatecas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6687-9148> ; correo electrónico: monick.elorza@uaz.edu.mx

*** Doctora en Antropología. Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7813-5066> ; correo electrónico: lulumf67@gmail.com

Palabras clave: *organizaciones de la sociedad civil, cero intermediarios, Cuarta Transformación.*

Introducción

Las políticas antineoliberales que asumió el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), muchas de ellas solamente en el discurso, implicaron el debilitamiento de estructuras políticas que el propio neoliberalismo alumbró. Es el caso de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) que se popularizaron a partir de los ochenta con el objetivo de contener el radicalismo de los movimientos sociales frente a la crisis. Las medidas que este gobierno tomó atravesaron la esfera política con las múltiples declaraciones del expresidente; la esfera fiscal, por medio de la reforma fiscal aprobada en 2021; y la financiera, con el desmantelamiento del Programa de Coinversión Social (PCS).

Estas medidas provocaron el descontento entre las osc y su reorganización para hacer frente a las políticas de AMLO. Dichas organizaciones sostienen que muy pocas están en condiciones de evadir impuestos, participar de la corrupción o, incluso, estar en contra de su gobierno por sostener vínculos con los partidos de los gobiernos anteriores, de tal manera que, aquello que señaló el gobierno de AMLO, solo aplicaba para las osc de élite. El mapa de las osc en México es más complejo que solo entenderlas como parte del neoliberalismo y el conservadurismo en México.

En este sentido, el presente capítulo tiene como objetivo describir la relación que el gobierno de AMLO entabló con las osc con la política de cero intermediarias, así como explicar el origen y las consecuencias políticas de esta medida que, además, empata con la transformación de las osc a nivel global.

El gobierno de AMLO sobre las OSC

Para plantear el estado de las osc en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, referimos tres momentos que nos parecen esenciales para com-

prender la postura de este gobierno respecto a dichas organizaciones y sus consecuencias, tanto materiales como simbólicas: la publicación de la Circular Uno en 2019, la reforma a la Ley del Impuesto Sobre Renta (LISR) aprobada en 2021 y la presentación del Informe sobre Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad en 2024.

Apenas un par de meses después de que López Obrador tomara protesta como presidente de la república en 2019, se publica la Circular Uno, dirigida a los miembros del Gabinete Legal y Ampliado del Gobierno de la República con el siguiente mensaje:

Como es de conocimiento público, 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 la discrecionalidad, opacidad y corrupción.

Todos los apoyos para el bienestar del pueblo se entregarán de manera directa a los beneficiarios. Asimismo, se deberá cumplir con las disposiciones legales para que obras, adquisiciones y servicios se contraten mediante licitaciones y con absoluta transparencia. (Presidencia de la República, 2019)

A esta circular le antecedió la propuesta para el presupuesto de 2019 que AMLO envió al Congreso para su aprobación en diciembre de 2018. En ella, el Presidente eliminó en su totalidad los recursos para el Programa de Conversión Social (PCS). A mediados de ese mismo mes, más de 500 Organizaciones de la Sociedad Civil solicitaron a la Cámara de Diputados que impidiera la desaparición de esta partida, que en 2018 había sido de 187 millones de pesos (Aguilar, 2018). Los argumentos de esta solicitud sostenían que las osc son agentes de la democracia, la inclusión y la pluralidad en el país.

El presupuesto diseñado por AMLO sorprendió a las osc puesto que, durante la Tercera Cumbre Ciudadana, llevada a cabo en mayo de 2018, el entonces candidato asumió plenamente 36 de las 56 propuestas de la Agenda ciudadana que gira alrededor de siete ejes: ambiente en el desarrollo sostenible, cohesión comunitaria y desarrollo participativo, derechos humanos, educación de calidad, justicia, seguridad y fortalecimiento de las osc (Tercera Cumbre Ciudadana, 2018; Polticón, 2023).

Sobre este último eje, el entonces candidato por la coalición “Juntos haremos historia” se comprometió a incrementar los recursos para las osc. La solicitud de las osc logró que el presupuesto destinado al pcs fuera de 129 millones, es decir, se redujo casi un cuarto de los recursos con respecto al 2018. Esta acción marcaría el inicio de una complicada relación entre las osc y el proyecto de la Cuarta Transformación (4T). Y constituye la primera de tres acciones gubernamentales que consideramos fundamentales para entender dicha relación en el sexenio 2018-2024.

Posteriormente, en octubre de 2021, como parte del combate contra la corrupción, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la Miscelánea fiscal para 2022 que contempla la reforma al artículo 151 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta (LISR), la cual reduce los donativos deducibles de impuestos de las personas físicas al 15 % de sus ingresos acumulables anuales que para ese año equivalía a 163 467 pesos (SAT, 2022; Rodríguez, 2021; Suárez, 2021). Raquel Buenrostro, titular del Servicio de Administración Tributaria (SAT), defendió estas medidas alegando que prevenían la elusión de impuestos:

Siete integrantes de una misma familia hacían aportaciones (‘donaciones’) para eludir los límites de deducibilidad individuales en la materia, al tiempo que esos dineros los aportaban a sus propias fundaciones filantrópicas [...] No, no se las dieron a fundaciones personales y no solo eso, dedujeron 50% más de lo que realmente aportaron, es decir, su deducción no corresponde a su donativo, nos inventaron 732 millones en deducciones adicionales que no existían. (Férrandez-Vega, 2021)

Para el Gobierno federal se trató de reformas que restringían las donaciones recibidas por solo 16 % de las osc, ya que el 84 % restante recibía donativos de personas morales y no físicas (Robles de la Rosa, 2021). De acuerdo con Buenrostro (Becerril, 2021), las prácticas antes detalladas tienen dos consecuencias, la primera es la elusión de impuestos, pues ese 16 % de las osc correspondía a fundaciones familiares.

Por otro lado, estos recursos no eran utilizados para los fines filantrópicos que se reportaban. De acuerdo con el cálculo hecho por el Sistema de Administración Tributaria (SAT), solamente 50 personas se verían afectadas por las reformas (Becerril, 2021).

Si la Circular 01 significó la restricción de los recursos públicos, la reforma a la Ley ISR tuvo por objetivo el control sobre los recursos privados que reciben las organizaciones. Para Camarena (2021) esto último revela la filosofía estatista de la 4T y la centralidad del Estado en la regeneración nacional. Finalmente, en agosto de 2024, meses antes de concluir su sexenio, AMLO sostuvo que aún estaba a tiempo de promover iniciativas de ley:

Para que no sea con recursos del mismo pueblo que se lleven a cabo campañas en contra de los intereses de la mayoría de los mexicanos, porque cuando se deducen impuestos por donativos son ingresos que no llegan a la Hacienda pública y que no pueden utilizarse para el desarrollo del país en beneficio de todos los mexicanos, sino que les regresen estos recursos y se utilizan con propósitos facciosos. (Gobierno de México, 2024)

Esta declaración surge luego de que Pablo Gómez, quien fungía como titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, expuso que la organización Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad recibió casi 97 millones de pesos de manos de la embajada estadounidense, entre los años 2018 y 2024. En esta misma conferencia matutina, AMLO sostuvo que enviaría una carta diplomática al entonces presidente estadounidense Joe Biden, señalando la intromisión de su gobierno en la soberanía nacional, a través del financiamiento de una organización que se había dedicado al desprestigio de su gobierno (Animal Político, 2024).

Manuel Canto (Centro Universitario Cultural, 2021c) sostiene que la postura del gobierno de AMLO respecto a las osc es compartida por otros gobiernos a nivel mundial, por lo que podríamos estar frente a tensiones estructurales que conduzcan a una nueva etapa en la vida democrática global y, específicamente, en la agencia de las organizaciones de la sociedad civil.

De acuerdo con el autor, las osc han pasado por tres etapas previas a esta transformación, en las que la iglesia, las agencias de cooperación y el financiamiento, además de factores como la profesionalización, la militancia y la definición de las agendas son elementos que han ganado y perdido relevancia en función del momento histórico (Centro Universitario Cultural, 2021c). La primera etapa se caracterizó por la participación de la iglesia,

la academia y los movimientos sociales, entre las décadas de los setenta y ochenta, mientras que la segunda etapa abarcó la segunda mitad de los ochenta y los noventa. Esta avanzó hacia la laicización, tuvo una menor presencia militante y mayor presupuesto por parte de las Agencias de Cooperación Internacional.

La última etapa de las osc, que inició junto con el siglo xxi y que ahora se extingue, se caracterizó por la centralización, la alta profesionalización, la baja militancia y por tener una agenda restringida debido a los estándares políticos neoliberales que las agencias de cooperación marcaban (Centro Universitario Cultural, 2021c). Amarradas al espacio institucional y no propiamente a la sociedad civil, el problema parece apuntar a la ausencia de la democracia, que se experimenta también en los gobiernos.

Canto identifica algunas características comunes en los gobiernos que lideran esta transformación. Se trata de gobiernos populistas, autoritarios o semiautoritarios, que sostienen un discurso social restauracionista, nacionalista y arraigado en el pueblo, pero que no se refleja en reformas sociales. En este sentido, la cuarta etapa de las osc apunta al abandono de la profesionalización y la bienvenida a una mayor militancia, que precisa la búsqueda de la democratización.

Las OSC se defienden

Además de la transformación estructural de las osc y del tipo de gobierno que propicia dicha transformación, la relación que AMLO entabló con las organizaciones había estado guiada por la estrecha y pública relación que las osc sostuvieron con el gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón (San Juan, 2001). Para autores como James Petras (2000) era evidente que la configuración y naturaleza neoliberal de las osc resultara en una alianza con los gobiernos neoliberales tanto en México como en toda América Latina:

Comentaristas e intelectuales se mostraron sorprendidos cuando muchos líderes y activistas de organizaciones no gubernamentales (ONG) se unieron a la campaña electoral de Vicente Fox y, tras su victoria, esperan recibir

puestos dentro de su nuevo gobierno. La idea de que líderes “progresistas” de las ONG se unan a un régimen abiertamente partidario del “libre mercado” parece anómala. No obstante, un análisis más profundo de la historia y antecedentes de funcionarios de ONG en América Latina, así como de su ideología y nexos con donantes externos, podía haber vaticinado este escenario. (Petras, 2000)

Petras sostiene que la desinversión estatal en múltiples servicios provocó, a la par de nuevos campos fértiles para la ganancia, el surgimiento de una clase media filantrópica, que recibía recursos por parte de los gobiernos y capitales de los centros capitalistas para la operación actividades humanitarias y desarrollo económico local. Con ello, el capitalismo obtuvo la despolitización de la población, y la legitimidad anti-estatista, incluso entre los sectores vulnerados por la injusticia social.

En este sentido, para Petras (2000), las ONG son el “rostro comunitario” del neoliberalismo, que destruye el sentido de lo público y la responsabilidad del Estado, mientras conduce a la autoayuda, la filantropía y la resolución privada de lo que se consideraba justicia social (Alonso, 2015). Para AMLO, cuyo proyecto político es de corte keynesiano y de discurso antineoliberal, el antiestatismo hace que las OSC se conviertan en uno de los enemigos a vencer.

Múltiples análisis han identificado que la crisis y el neoliberalismo condujeron a los llamados nuevos movimientos sociales a organizarse bajo la figura de las OSC (Olvera, 2001; Federici, 2013), para neutralizar sus demandas y prevenir su radicalización, eliminando la clase de su horizonte político. El acceso a financiamiento y a una figura de organización legítima frente al Estado produjo una amplia aceptación entre los movimientos. Sin embargo, este modelo de organización conservó la verticalidad de las estructuras que lo originaron.

Esta jerarquización provoca, por un lado, que las poblaciones vulneradas sobre las que trabajan las OSC sean proyectadas como dóciles, pacíficas y, en general, moralmente ideales, por tanto, merecedoras de financiamiento (Ramos, 1994). Por otro lado, la proyección de esta hiperrealidad o construcción de esta población como “materia prima ideológica” (Ramos, 1994, p. 8), se convierte en un trabajo en sí mismo para las OSC, que funciona

como método para la justificación de su existencia y para apuntalar el financiamiento, pasando a un segundo plano intervenir o echar a andar proyectos entre las comunidades. En este sentido, la lucha de las osc es por su propia permanencia.

Esta dinámica continúa vigente entre las osc, puesto que, como se observará en páginas siguientes, tanto la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil aprobada en 2004, como la mayoría de los comunicados en que las osc se manifiestan en su defensa, las poblaciones objetivo aparecen de manera periférica como argumento para su permanencia y debida regulación jurídica, pero sin considerar las afectaciones que provocan las reducciones de presupuesto y las declaraciones de AMLO en ellas.

La fijación de las osc por construir sujetos hiperreales y el papel periférico de estos en la defensa de las osc frente a AMLO son síntomas de la fragilidad con las que el neoliberalismo las mantiene. Es decir, aunque fueron pensadas como la figura neoliberal de los movimientos sociales, solo son mantenidas con vida por la contención que da a la fuerza social y la legitimidad del populista que los gobiernos neoliberales obtienen de ellas (Petras, 2000), no por sus alcances como agentes de desarrollo y transformación.

Si bien, muchas osc sirven como plataforma para movilidad social de la clase media, ascenso de carreras políticas, nombramientos como funcionarios, “desempleados o profesionistas exizquierdistas mal pagados” (Petras, 2000), el panorama de las osc es más complejo. Esta figura organizativa también es tomada por activistas sociales cuya búsqueda de justicia social y asociación es genuina.

No es lo mismo una osc cuyo objeto social es encontrar desaparecidos a aquellas que surgen de la llamada responsabilidad social de la industria minera o de las administradas por la filantropía de la clase alta mexicana. El abandono de la clase y la verticalidad del diseño de las osc las determina a ellas mismas, prueba de ello es la asimetría en la recepción de donativos que omitió AMLO durante el sexenio y que permite distinguir entre el panorama de las osc.

De acuerdo con el Registro Federal de las osc, en México existen 48 500 organizaciones, de las cuales 11 167 son donatarias autorizadas que

recabaron un total de 59 981 millones de pesos (mdp) en donativos durante 2023 (SAT, 2024). Es decir, apenas el 23 % de las OSC pueden y de hecho reciben donativos, por lo que la gran mayoría trabaja por fuera de los presupuestos neoliberales.

Del total de donaciones en efectivo, 43 784 056 013 corresponden a donativos nacionales, mientras que 8 013 162 174 a donativos extranjeros (SAT, 2024). Las declaraciones y las políticas del sexenio de AMLO tampoco observan que estos recursos están centralizados tanto territorial como vocacionalmente. Por un lado, el objeto social del 63.7 % de las donatarias autorizadas es de tipo asistencial y reciben el 59.5 % de los recursos, mientras que, por otro lado, en la Ciudad de México se concentra 44.9 % del total de los donativos a nivel nacional (SAT, 2024).

Para Canto (Centro Universitario Cultural, 2021c), la concentración de los recursos y la agenda estricta de las OSC durante la Tercera Etapa de las OSC genera contrastes en el acceso a los recursos y, por tanto, desigualdad. Aquellas organizaciones que no se ciñen a los protocolos, agendas y objetos sociales se sostienen en la precariedad, contrario a aquellas que se mantienen de las Agencias de Cooperación Internacional o de fundaciones familiares como Grupo México, el Teletón, Telmex o Femsa (Fernández-Vega, 2021).

Los argumentos políticos de las OSC

A lo largo del texto hemos insistido tanto en las declaraciones como en las acciones legales que AMLO promovió durante su sexenio porque ambas mostraron su postura y definieron el rumbo de las OSC a nivel financiero y jurídico, y definieron la percepción social de otros agentes sociales sobre estas.

Laura Becerra, integrante del Consejo Social de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y del Comité de Seguimiento y Evaluación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible del Gobierno de México, sostiene que uno de los errores principales del presidente ha sido ignorar la heterogeneidad de las OSC (Centro Universitario Cultural, 2021b).

Con este desconocimiento, de acuerdo con la activista, descalifica el trabajo que desde la década de los 80 se realiza en el país y todas las acciones que se han llevado a cabo para sostener la democracia. Por último, escudado en el combate contra la corrupción y la austeridad, les acusa del desvío de recursos a través de la corrupción y de su papel como intermediarias entre gobiernos y ciudadanía, y a falta de heterogeneidad en el discurso, les acusa sin distinción.

Luego de la publicación de la Circular Uno, diversas osc y académicos participaron en las mesas de trabajo organizadas por el Senado de la República. En estas mesas, las organizaciones mostraron su descontento con la decisión del Ejecutivo, al tiempo que evidencian que la lucha por la permanencia es el objetivo principal de su discurso. Los argumentos que expusieron fueron múltiples (Martínez, 2019):

- El apego estricto a la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto el financiamiento se otorgaba de forma discrecional a quienes respaldaban las decisiones del entonces presidente. Sin embargo, se trataba de una minoría (Beceerra, 2019; Isunza, 2019).
- Se planteó que la debida normatividad, la transparencia y el fin de la asignación discrecional de presupuestos es una necesidad común, tanto de las osc como del Estado, a lo largo de América Latina (Beceerra, 2019).
- Se discutió la sospecha de que la Circular Uno buscaba tener un impacto político y no financiero, puesto que el presupuesto destinado a las osc era de por sí reducido y obligaba a las osc a mantenerse del trabajo propio, en la mayoría de los casos (Govela, 2019). De hecho, en el ejercicio fiscal 2020, reporta que solo el 6 % del total de los donativos proviene del sector público, monto semejante a años anteriores (CEMEFI, 2021).
- El 50 % de los donativos del sector público eran destinados a Government-Organized Non-Governmental Organization (GONGOS), por ejemplo, la CONADE, que era considerada una osc a pesar de ser un organismo de gobierno (Parás, 2019).

- Rechazaron el parentesco con los gobiernos conservadores, argumentando que la aprobación de la Ley de Fomento no fue resultado de una alianza con el gobierno panista, sino el resultado de una lucha de más de una década (De la Vega, 2019).
- En este foro también se insistió sobre la necesidad de abrir espacios de diálogo con el gobierno federal para fortalecer el carácter representativo de las osc e intervenir en política pública (Isunza, 2019).

Becerra (Centro Universitario Cultural, 2021b) sostiene que, si bien la cuestión del presupuesto es uno de los grandes temas de las osc y a los que legalmente se tiene acceso, no es el único objetivo. El respeto al marco normativo y el diálogo son los otros dos cimientos del ejercicio político de las osc. La lucha por la permanencia de la que habla Ramos (1994) también se traduce en la búsqueda de una relación estrecha y hasta amistosa con el gobierno.

Sin embargo, de acuerdo con las osc, los espacios de diálogo no se abrieron en el sexenio de AMLO. Incluso se reportan otras consecuencias negativas para las organizaciones que no son presupuestales, como la desintegración de múltiples asociaciones por falta de presupuesto, la resistencia de otros agentes sociales, como los empresarios, para trabajar en conjunto; el desconocimiento de la capacidad de actuación en escenarios de crisis como la pandemia de COVID-19, la divulgación de la estrategia federal en todos los niveles de gobierno, la igualación de estas asociaciones con la corrupción, el hostigamiento fiscal a las donatarias y la indefensión que provoca a los defensores del medio ambiente o de los derechos humanos, pues no sienten contar con la debida protección gubernamental (Centro Universitario Cultural, 2021b).

De acuerdo con Raygadas (Centro Universitario Cultural, 2021a), la posición de AMLO formó un frente amplio de osc que tuvo como objetivo colaborar para generar un entorno propicio, visibilizar el trabajo que han hecho durante las últimas cuatro décadas, buscar el diálogo con el Estado y comenzar a dialogar entre ellas para establecer metas en común.

Las osc invitaron a AMLO a reconocer las diferencias entre osc y han alegado su contribución al PIB, a la democracia del país, a través del cabildeo ciudadano para promover leyes en materia de derechos humanos,

migración, la legalización de las drogas como método para la pacificación del país, igualdad de género, inclusión, desarrollo, protección del medio ambiente y la participación ciudadana (El Universal, 2018; Morera y Quintana, 2019; Organizaciones de la Sociedad Civil, 2022).

Frente a la última acusación del expresidente sobre la falta de transparencia, Manifiesta tu ciudadanía, que agrupa casi 500 organizaciones del país y que surgió en 2021 con el objetivo de cuidar y fortalecer las osc en el país (Proceso, 2024), desmintió que las osc tengan el margen legal para contribuir a la elusión de impuestos o directamente al fraude y la corrupción. Hicieron hincapié en la intervención que brindan a poblaciones desatendidas por el Estado, manifestaron el trabajo que realizan en colaboración con los diferentes niveles de gobierno y se opusieron a que la deducción de impuestos sea un mecanismo contra el desarrollo del país (Manifiesta tu ciudadanía, 2024; Desinformémonos, 2024).

Los argumentos de las OSC desde el marco legal

La participación de las osc inicia en la década de los años 90, de la mano de la propuesta de los Organismos Internacionales para, desde el modelo neoliberal, acercar a los actores sociales como las osc con el gobierno. Así, en 1993 se creó en México el Fondo de Coinversión Social, el cual dependía de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para apoyar a las osc a través de concursos y promociones específicas, ya sea que estas fueran de reciente creación o bien aquellas con tradición filantrópica (Martínez y Morales, 2021; Verduzco, 2022). En 1998, se habla por primera vez de reglas de operación que deberían guiar la entrega de recursos a programas y/o proyectos, dado que se solían operar bajo manuales (Martínez y Morales, 2021).

En 2000, el Fondo de Coinversión Social cambia a Programa de Coinversión Social (PSC) y para 2005 se publican en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de este programa, además de que ya estaba a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) (Martínez y Morales, 2021). Todo el presupuesto del PSC era asignado mediante concurso abierto, esto permitió transitar de un modelo clientelar entre el gobierno

y las osc hacia uno más democrático en la colaboración de estos en el desarrollo (Verduzco, 2022).

Martínez y Morales (2021) señalan que fue durante el sexenio de Vicente Fox Quesada que las osc aumentaron su participación, desde el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, de tal suerte que en 2004 se emitieron dos leyes, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las osc. Este marco normativo permitió que las osc participaran, junto con el gobierno, en atender a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad; no obstante, como señala Verduzco (2022) el monto de los recursos que recibían estas instituciones ha sido insignificante, por debajo del 0.5 % del presupuesto federal destinado a combatir la pobreza en el país; sin mencionar que es poca la cantidad de osc que recibían apoyos. En 2018 fue de apenas el 6.5 %.

El psc funcionó por 14 años en distintas administraciones, la relevancia de este programa no radicó en su presupuesto, que era más bien bajo, sino a la articulación de las osc para la atención de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad o marginación (Verduzco, 2022). Martínez y Morales (2021) identificaron cuatro periodos conforme al gobierno en turno y a los cambios o continuidades de las reglas de operación:

1. De 2005 a 2008, “el objetivo general era fomentar el desarrollo social y humano a través de mecanismos de coinversión y corresponsabilidad del gobierno y la sociedad civil o de la participación corresponsable de actores sociales” (p. 161). Los actores sociales eran las osc, Centros de Investigación y/o gobiernos municipales.
2. De 2009 a 2012, uno de los objetivos generales fue generar “capital social a través del fortalecimiento de los actores sociales” (p. 161). A partir de 2011 los gobiernos municipales dejaron de ser considerados actores sociales.
3. De 2013 a 2018, los objetivos generales se abocaron a “contribuir al fortalecimiento de los actores sociales y a la participación social” (p. 164).
4. De 2019 a 2020. En 2019 el objetivo general era el “bienestar de personas que habitan en municipios indígenas a través de proyectos de cohesión social” (p. 164). Los actores sociales serían “las personas que habitan en un municipio indígena con alta y muy alta marginación,

interesados en presentar un proyecto” (p. 164), dejando de lado a las osc y Centros de Investigación. En 2020 el psc ya no está contemplado presupuestalmente.

Así, con AMLO, bajo el discurso de la corrupción, la no transparencia de los recursos de las osc y con la intención de recuperar el contacto directo entre gobierno y población, se pasan por alto las leyes vigentes y a través de la Circular Uno instruye a que ninguna osc reciba presupuesto de la federación. Sin embargo, la Ley de Fomento sigue vigente y las osc siguen siendo consideradas en los artículos 3ero, 4to y 5to.

Más que la eliminación de las intermediarias

La relación que inauguró el expresidente desde la Circular Uno, además de unir a las osc para argumentar y demostrar su papel en la democracia mexicana, renovando así la lucha para conservar las condiciones financieras y jurídicas para su permanencia, abrió un pequeño espacio para la autoevaluación que tuvo como origen la afinidad política de muchas osc con el gobierno de AMLO. Para Insunza (2019) las osc habían dejado pasar sexenios sin que se definieran sus alcances políticos y sociales, no solo para el financiamiento y la rendición de cuentas, asuntos que aseguran su permanencia y que, al mismo tiempo, les ciegan para incidir fuera de sí mismas, sino en su rol en la democracia y el control del poder.

Insunza (2019) propone que la reflexión y el marco argumental de su defensa exceda su relación con el Estado en los términos legales en que se hace, y llama a que se extiendan hasta su relación con la sociedad, para discutir la representatividad de su figura:

el debate fundamental, político, desde mi punto de vista, no es en términos de fortalecer solo una ley que fomente las OSC. La primera es “hablar en nombre de”, y muchos organismos de la sociedad civil que remiten al interés público “hablan en nombre de”, o más aún, en segundo lugar, “actúan en el mejor interés de”. Y al ejercer la representación en ese sentido, obliga a rendir cuentas a esas organizaciones, aunque a quien rindamos cuentas no sean so-

cios, sino al conjunto de la sociedad, sea que llegue o no recursos públicos a los bolsillos de dichas organizaciones. (Isunza, 2019, p. 91)

En la actualidad, precisamente se debate el impacto que tiene la relación entre las osc y la sociedad en general sobre el Estado: si contribuyen a la formación de una ciudadanía y condiciones para la democracia, o bien, si la ausencia de estas organizaciones tiene como efecto el autoritarismo estatal (Mendoza, 2021). Por supuesto, estas discusiones obvian el origen neoliberal y burócrata de las osc, que predispone sus alcances, pero atrae a la sociedad como el nuevo eje del debate. Por lo que podríamos preguntarnos si las osc son estructuras que pueden cargar los movimientos sociales y los agentes de cambio, tal como actualmente están configurados.

Como lo mencionamos en páginas anteriores, a nivel global, las osc podrían estar evolucionando a una cuarta etapa, marcada por el retorno de la militancia y la búsqueda de agendas flexibles. Observamos elementos financieros y políticos, tanto globales como locales que acompañan esta transición.

El primero de ellos es la reducción o eliminación de los presupuestos internacionales destinadas a las osc en países del continente africano y americano, como es el caso del reciente anuncio emitido por el secretario de Estado de EE. UU., Marco Rubio, sobre la desaparición del 83 % de los programas coordinados por USAID (Dzokom y Kodji, 2025; Camhaji et al., 2025).

La falta de arraigo social en la pretendida construcción de la democracia que sostenía la lucha de las osc en la década de los noventa, ahora es coyuntural. Para Canto (CUC, 2021) la construcción de la democracia estribó en la constitución de instituciones, más que en una amplia base social, por lo que el desmantelamiento del Instituto Nacional Electoral (INE) o de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) no provoca su defensa social, o bien, lo hace solo entre integrantes de la clase alta mexicana.

Esto último no es casualidad, Olvera (2002) sostiene que, durante esa misma década, en México se formó una sociedad civil de élite que fundó distintas osc, que atrajo tanto a líderes populares como empresariales y que, con estas herramientas, fue un agente protagónico en el triunfo del PAN. De ahí que el gobierno de AMLO haya ubicado las osc como conservadoras.

Cacho (2021) también identifica algunas características comunes en los gobiernos que lideran esta transformación. Se trata de gobiernos populistas, autoritarios o semiautoritarios, que sostienen un discurso social restauracionista, nacionalista y arraigado en el pueblo, pero que no se refleja en reformas sociales.

Tanto en México como en países africanos estas características se cumplen. Los tres momentos que planteamos al comienzo de este texto tiene, en primer plano, el recorte presupuestal a las osc y el combate a la corrupción, sin embargo, en segundo plano, defiende que todo recurso político o financiero para el desarrollo debe ser administrado por el Estado, entablando una relación directa con la ciudadanía.

De acuerdo con Martínez (2019), AMLO proyectó dos opciones para resolver la relación entre la sociedad y su gobierno: la sana colaboración con el empresariado mexicano y la apuesta por la democracia directa y plebiscitaria, la cual tiene como argumento la confianza en el “pueblo sabio”.

En consecuencia, el gobierno de AMLO marcó una serie de polarizaciones, como la categoría fífi contra la categoría pueblo, que afianzaron la legitimidad social de la 4T en detrimento de otros agentes sociales (Martínez, 2019), como es el caso de los movimientos campesinos e indígenas cuya crítica al Estado y su lucha son históricas, o también, del movimiento feminista que el 8M del 2019 fue llamado por el expresidente para unirse al proyecto nacional, en virtud de que el mayor de los males, el neoliberalismo, fue abolido por su gobierno.

Durante el sexenio, toda crítica a su gobierno fue entendida como parte de la estrategia de la derecha conservadora, Mendoza (2021), inspirada en Harvey (2007) y Olvera (1999), propone entender esta política de la siguiente forma:

El populismo desarrollista coincide con lo que Harvey denomina el “miedo a la democracia” (2007, p. 78-79), por el cual se asume —como lo plantea Olvera para el caso de México (1999b, p. 49)— que cualquier idea de auto-organización de la sociedad y poder popular para influenciar y/o limitar al Estado es contraria al proceso de modernización y justicia social (Mendoza, 2021).

El populismo desarrollista de AMLO guarda parecido con lo que Girardo (2008) explica que sucedió con la relación entre sociedad civil y gobierno, durante las décadas priistas. Para la autora, las políticas estatales de bienestar inhibieron el crecimiento organizativo de la sociedad civil, lo que sigue teniendo consecuencias 25 años más tarde. El proyecto político que defendió AMLO giró en torno a esta misma política, en la que el Estado es el protagonista

La pregunta vigente es con qué herramientas y bajo qué forma de organización el capitalismo atenderá a los sujetos que ha venido construyendo durante las últimas décadas, como población objetivo de las osc, y si gobiernos con políticas restauracionistas y centradas en el Estado, como el proyecto de la 4T, son capaces de hacer frente a los movimientos sociales que en los setenta fueron repelidos con el neoliberalismo. Un argumento fundamental en contra de esta lógica que las osc señalan es el carácter individualista con el que resurge este Estado benefactor en las políticas de AMLO.

Implicaciones de la eliminación de los intermediarios

La política de la 4T inició con un cambio drástico en la manera de implementar la política social en el país. Por un lado, el eslogan “por el bien de México, primero los pobres” y, por otro lado, el fin de programas de política social focalizados como Oportunidades y en su lugar la puesta en marcha de programas ligados a derechos, como la Pensión para el Bienestar de Adultos Mayores, Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez y Jóvenes Construyendo el Futuro, dejando de lado la focalización de población objetivo (Martínez Espinoza, 2023).

De acuerdo con algunos autores, la política social durante el gobierno de AMLO tuvo como principal característica la contradicción entre el eslogan y la realidad, es decir, los beneficios de los diversos programas sociales siguieron siendo transferencias condicionadas, (ligadas al empleo o a la asistencia a la escuela) y regresivas a beneficiar a menos hogares pobres (Martínez, 2023; Jaramillo-Molina 2020, 2021).

En este sentido es que Jaramillo-Molina (2020, 2021) señala que los efectos de la pandemia no pudieron ser aminorados por la política social

en México dado que esta estuvo orientada a promover el endeudamiento por parte de las personas con empleos informales o aquellas que perdieron su empleo.

Así, según Martínez Espinoza (2023), los resultados revelaron que la pobreza y la pobreza extrema aumentaron en el país y la llamada universalidad de los programas sociales puede ser cuestionada en tanto que no benefició a quienes más lo necesitaban. Sin mencionar que se perdió la perspectiva de género al otorgar los mismos apoyos a mujeres y hombres, siendo que antes se les beneficiaba más a ellas para impulsar que pudieran estudiar, principalmente a través del programa Progres-Oportunidades-Prospera.

Las OSC jugaron un papel muy importante en la coadyuvancia de la política social en México, puesto que llegaban ahí donde el Estado no podía hacerlo, especialmente atendiendo a poblaciones en condiciones de pobreza, exclusión y/o vulnerabilidad. No obstante, cuando la política de AMLO eliminó a los intermediarios, también eliminó la posibilidad de que las OSC pudieran seguir atendiendo a estas poblaciones, las cuales, como mencionó Martínez (2023), muchas de las ocasiones no eran atendidas por los programas sociales federales.

Conclusiones

La relación entre el gobierno de la 4T y las OSC ha estado tensionada porque estas fueron vistas como entidades que fomentan prácticas corruptas y golpeo político en contra del Estado. No obstante, como se pudo apreciar, las OSC son heterogéneas, es decir, tienen tamaños, enfoques o poblaciones objetivas diversas y financiamiento distinto.

Por un lado, esto implica que las OSC más grandes en número y financiamiento se beneficiaran de las políticas implementadas en sexenios anteriores, y posteriormente, hicieron uso de su mayor capacidad política para cuestionar las políticas federales implementadas por AMLO.

La eliminación de los intermediarios en la implementación de la política social en el país no significó que los programas federales fueran más progresivos. Así, las poblaciones con mayores necesidades y peores condiciones

de pobreza no necesariamente fueron beneficiadas, lo cual implicó que los niveles de pobreza siguieran aumentando. Con lo que se podría cuestionar si la política social, así como las políticas de combate de la pandemia fueron las mejores. Además, estos programas uniformizan a la población, haciendo a un lado otros sistemas de opresión que, incluso, se recrudecen bajo condiciones de empobrecimiento.

Por último, la población objetivo de las osc ha sido construida para ser atendida por estas organizaciones durante décadas, tanto a nivel internacional como nacional, por lo que arrancar los programas que les atienden sin proponer políticas que acompañen la salida de los intermediarios, implica el abandono de estas poblaciones, que se enfrentan a otros sistemas de opresión y que la heterogeneidad de las osc ha atendido.

Referencias

- Aguilar, R. (2018, diciembre 26). El nuevo gobierno reduce el apoyo a las OSC. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/El-nuevo-gobierno-reduce-el-apoyo-a-las-OSC-20181225-0086.html>.
- Alonso, J. (2015). Partidos opositores de izquierda y organizaciones de la sociedad civil. En J. Cadena Roa (Comp.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy* (pp. 215-250). Universidad Nacional Autónoma de México. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ceich-unam/20170426043823/pdf_1267.pdf
- Becerra Pozos, L. (2019). Las organizaciones de la sociedad civil en perspectiva comparada: Un balance de las mejores prácticas a nivel internacional. En *La sociedad civil en México* (pp. 57-68). Instituto Belisario Domínguez.
- Becerril, A. (2021, 23 de octubre). Al año se les reintegran hasta 340 millones de pesos, SAT. Dos familias concentran la devolución de impuestos por donativos. *La Jornada*.
- Camarena, S. (2021, 10 de mayo). La sociedad civil en tiempos de AMLO. *El País*. <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/la-sociedad-civil-en-tiempos-de-amlo/>
- Camhaji, E., San José, E., y San Juan Flores, P. (2025, marzo 15). Los duros recortes de Trump a la política de cooperación golpean de lleno a decenas de programas clave para México. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2025-03-16/los-duros-recortes-de-trump-a-la-politica-de-cooperacion-golpean-de-lleno-a-decenas-de-programas-clave-para-mexico.html>
- Centro Mexicano para la Filantropía [CEMEFI]. (2021). Compendio estadístico del sector no lucrativo 2021. <https://www.cemefi.org/centrodedocumentacion/2691.pdf>
- Centro Universitario Cultural [CUC]. (2021, 21 de abril). *Relaciones entre las Organiza-*

- ciones Civiles y Sociales y el Estado Mexicano*. Laura Becerra [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=KEGjoLgPsFM>
- Centro Universitario Cultural CUC (2021, 20 de abril). *Relaciones entre las organizaciones civiles y sociales y el Estado Mexicano*. Rafael Raygadas [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=G1l6qGGUkx4>
- Centro Universitario Cultural CUC (2021, 22 de abril). *Relaciones entre las organizaciones civiles y sociales y el Estado Mexicano*. Manuel Canto [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=b3BILG4hq28>
- De la Vega, M. Á. (2019). Las organizaciones de la sociedad civil en perspectiva comparada: Un balance de las mejores prácticas a nivel internacional. En *La sociedad civil en México* (pp. 69-78). Instituto Belisario Domínguez.
- Desinformémonos. (2024, 20 de agosto). *Organizaciones civiles atienden a sectores desprotegidos, son fiscalizadas y rinden cuentas: OSC responden a AMLO*. <https://desinformemonos.org/organizaciones-civiles-atienden-a-sectores-desprotegidos-son-fiscalizadas-y-rinden-cuentas-osc-responden-a-amlo/>
- Dzokom, A., y Kodji, E. (2025). Impacts of the cessation of USAID subsidies to NGOs: Case of NGOs in the Far North of Cameroon. *Sahel Nature Consulting Revue, NGOs LIFE*, 9(7), 1-14. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-05004043>
- El Universal. (2018, 24 de julio). Organizaciones dan carta a AMLO sobre apoyo a despenalización de las drogas. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/organizaciones-dan-carta-amlo-sobre-apoyo-despenalizacion-de-las-drogas/>
- Federici, S. (2013). Mujeres, globalización y movimiento internacional de mujeres. En: Federici, S. (Ed.). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas* (pp. 143-152). Traficantes de Sueños.
- Fernández-Vega, C. (2021, 23 de octubre). México S.A.: Filántropos escandalosos y golpistas. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2021/10/23/economia/mexico-sa-filantropos-escandalosos-y-golpistas-carlos-fernandez-vega-7960>
- Girardo, C. (Coord.). (2008). *El desarrollo local de México: Aportes teóricos y empíricos para el debate*. Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma de Yucatán.
- Gobierno de México. (2024, 13 de agosto). #ConferenciaPresidente | Martes 13 de agosto de 2024 [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=X13Q0b47CIY>
- Gobierno de México. (2024, 14 de agosto). #ConferenciaPresidente | Miércoles 14 de agosto de 2024 [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=z6-A__aey-Dg
- Govela, R. A. (2019). Las organizaciones de la sociedad civil en México: antecedentes y el debate actual. En *La sociedad civil en México* (pp. 37-47). Instituto Belisario Domínguez.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- Isunza, E. (2019). Las organizaciones de la sociedad civil en perspectiva comparada: Un balance de las mejores prácticas a nivel internacional. En *La sociedad civil en México* (pp. 85-100). Instituto Belisario Domínguez.

- Jaramillo-Molina, M. E. (2020). ¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T. *Análisis Plural*, 137-154. <https://rei.iteso.mx/server/api/core/bitstreams/da78e036-e998-4279-89c3-55115894b11d/content>
- Jaramillo-Molina, M. E. Los mitos de la política social de la 4T. *Nexos*. <https://economia.nexos.com.mx/los-mitos-de-la-politica-social-de-la-4t/>
- Manifiesta tu ciudadanía. (2024, 15 de agosto). *La relevancia de las organizaciones civiles en México y sus obligaciones de transparencia* [Publicación de Facebook]. Facebook. <https://www.facebook.com/photo/?fbid=426099563814303&set=pcb26099887147604>.
- Martínez, C. (2019, abril 12). *La sociedad civil desde la 4T ¿Pueblo bueno vs fifis, o recolonización de la esfera cívica desde la política?* IIS-UNAM Blog. <https://www.iis.unam.mx/blog/la-sociedad-civil-desde-la-4t-pueblo-bueno-vs-fifis-o-recolonizacion-de-la-esfera-civica-desde-la-politica/>
- Martínez, M. I. (2023). Política social y pobreza en la 4T. *Revista mexicana de sociología*, 85, 41-69.
- Martínez López, C. (Coord.). (2019). *La sociedad civil en México*. Instituto Belisario Domínguez.
- Martínez, M. A. y Morales, G. M. A. (2021). Adecuaciones de políticas sociales transexuales para armonizar con la 4T: el caso del programa de coinversión social. En Sosa, J. M, Hernández, M. R., Dávila, J. M. (Coord.), *Las políticas y los programas públicos en el marco del gobierno de la 4T en México ¿Continuidad o Transformación?* Universidad Autónoma Metropolitana.
- Mendoza Solís, Y. P. (2021). La sociedad civil en proceso de transformación: Una lectura sobre sus límites y retos en la democracia mexicana. *Argumentos*, 34(95), 159-178. <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202195-A07>
- Morera, M. E. y Quintana, S. (2019, 7 de marzo). AMLO y la sociedad civil: una relación compleja. *Animal político*. <https://grupoanimal.mx/opinion/amlo-y-la-sociedad-civil-una-relacion-compleja>
- Olvera, A. (2001). Los modos de la recuperación contemporánea de la idea de sociedad civil. En *La sociedad civil: De la teoría a la realidad* (pp. 27-53). El Colegio de México.
- Olvera, A. (2002). Democracia y sociedad civil en México: Lecciones y tareas. *Comercio Exterior*, 52(5), 398-408. http://www.lead.colmex.mx/docs/s4/02_sociedad%20civil%20y%20ONG/OLVERA_democracia%20y%20sociedad%20civil.pdf
- Organizaciones de la Sociedad Civil. (2018, 11 de septiembre). *Carta a Andrés Manuel López Obrador: Propuestas de organizaciones de la sociedad civil para la construcción de una agenda de gobierno* [Carta formal]. Causa en Común. <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/09/Carta-Cumbre-AMLO-2018-09-11.pdf>
- Organizaciones de la Sociedad Civil. (2022, 18 de enero). *Carta de Organizaciones de la Sociedad Civil a AMLO* [Carta pública]. LAOMS. <https://laoms.org/carta-organizaciones-la-sociedad-civil-amlo/>
- Parás G., M. del P. (2019). Las organizaciones de la sociedad civil en México: Antece-

- dentes y el debate actual. En *La sociedad civil en México* (pp. 42-54). Instituto Belisario Domínguez.
- Petras, J. (2000, 8 de agosto). Las dos caras de las ONG. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2000/08/08/008a1gen.html>
- Politicón. (2023, 28 de mayo). Tercera cumbre ciudadana. *Vanguardia*. <https://vanguardia.com.mx/opinion/politicon/tercera-cumbre-ciudadana-NBVG3390094>
- Presidencia de la República. (2019, 14 de febrero). Circular uno. https://reunionnacional.tecnm.mx/RND_2019/sa/CIRCULAR%20UNO.pdf
- Proceso. (2024, 15 de agosto). *Organizaciones civiles responden a AMLO: Sí hay fiscalización y se atiende a sectores desprotegidos*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/8/15/organizaciones-civiles-responden-amlo-si-hay-fiscalizacion-se-atende-sectores-desprotegidos-334975.html>
- Ramos, A. R. (1994). The hyperreal Indian. *Critique of Anthropology*, 14(2), 153-171.
- Redacción Animal Político. (2024, 14 de agosto). AMLO anuncia iniciativa para regular donaciones a organizaciones de la sociedad civil; la presentará antes de irse del poder. *Animal Político*. <https://animalpolitico.com/politica/amlo-inciatiiva-financiamiento-organizaciones-sociedad-civil>
- Robles de la Rosa, L. (2021, 23 de octubre). SAT: 7 personas simularon donar \$732 millones; rechaza afectación a las donatarias. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/sat-7-personas-simularon-donar-732-millones-rechaza-afectacion-a-las-donatarias/14>
- Rodríguez, D. (2021, 19 de octubre). La miscelánea tributaria pone en riesgo a las organizaciones civiles de México. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2021-10-20/la-miscelanea-tributaria-pone-en-riesgo-a-las-organizaciones-civiles-de-mexico.html>
- San Juan, C. (2001). Tendencias de la sociedad civil en México: la paja del poder y la sociedad a fin de siglo. En A. J. Olvera (Coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad* (pp. 157-201). El Colegio de México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024, septiembre). Reporte de donatarias autorizadas. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/945432/RDA_2024.pdf
- Servicio de Administración Tributaria [SAT]. (2022). Resolución Miscelánea Fiscal para 2022 (Anexo 20). https://omawww.sat.gob.mx/tramitesyservicios/paginas/documentos/anexo20_2022.pdf
- Tercera Cumbre Ciudadana. (2018). Agenda de la Tercera Cumbre Ciudadana por un Estado democrático de derechos sin corrupción ni impunidad. <https://www.comecso.com/wp-content/uploads/2018/05/Tercera-Cumbre-Ciudadana-Agenda-2018.pdf>
- Verduzco, M. I. (2022). *Fin del Programa de Coinversión Social, lo que había. Alternativas y Capacidades*. <https://alternativasycapacidades.org/wp-content/uploads/2022/06/fin-del-programa-de-coinversion-social-lo-que-habia-coinversiosocial.pdf>