



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES CIVILES MEXICANAS
EN LA DEFINICIÓN DE LA AGENDA 2030

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA
MARIO ALBERTO TÉLLEZ VÁZQUEZ

Tutor: **Dr. Esteban Miguel Szekely Sánchez**
Instituto de Investigaciones Sociales

Lectora: **Dra. Cristina Puga Espinosa**
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Lectora: **Dra. María del Carmen Roqueñí Ibargüengoitia**
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, abril de 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

SIGLAS Y ABREVIATURAS	4
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I. ORGANIZACIONES CIVILES Y GOBERNANZA.....	8
La sociedad civil	8
La interacción con los subsistemas del Estado y la economía	10
Las organizaciones de la sociedad civil.....	11
Tipos de organizaciones de la sociedad civil (OSC).....	12
Organizaciones civiles (OC)	15
La incidencia política de las organizaciones civiles	17
Gobernanza.....	19
La evolución del concepto de gobernanza	19
Modos de gobernanza	22
Órdenes de gobernanza	24
La formación de la agenda.....	26
Procesos de inclusión en la agenda	30
El estudio de la formación de la agenda en el contexto político mexicano	35
Las organizaciones civiles en el marco de los tres circuitos de la política	37
CAPITULO II. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA DEL MILENIO EN MÉXICO	39
El establecimiento de la primera agenda global de desarrollo.....	39
La evolución de la agenda global de desarrollo	43
El concepto de desarrollo en las políticas públicas del gobierno federal mexicano	44
La incidencia política de las OC en México durante el siglo XX	45
La implementación de los ODM durante el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006).....	50
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.....	50
Lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior.....	52

La implementación de los ODM durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	53
La Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil	53
Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	55
La implementación de los ODM durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2015)	56
CAPÍTULO III. LA PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES CIVILES MEXICANAS EN LA DEFINICIÓN DE LA AGENDA 2030	60
Metodología.....	60
El Grupo de Trabajo Abierto.....	63
Las Mesas de Diálogo con Organizaciones de la Sociedad Civil	67
El Consejo Nacional de la Agenda 2030	75
La Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030	83
La Agenda 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	88
CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES.....	89
BIBLIOGRAFÍA	98

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AC	asociación civil
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
AMEXCID	Agencia Mexicana De Cooperación Internacional para el Desarrollo
APF	administración pública federal
CLUNI	Clave Única de Inscripción
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONAMM	Conferencia Nacional de Municipios de México
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CTESI-ODM	Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
DESCA	derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
DGVOSC	Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil
DOF	Diario Oficial de la Federación
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EPR	Ejército Popular Revolucionario
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FPAN	Foro Político de Alto Nivel
IAP	institución de asistencia privada
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IES	institución de estudios superiores
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPD	instancia pública de deliberación
LFFAROSC	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
OC	organización civil

ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPR	Oficina de la Presidencia de la República
OSC	organización de la sociedad civil
PAN	Partido Acción Nacional
PIB	producto interno bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIODM	Sistema de Información de los ODM
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSAMDH	Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos

INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una iniciativa global acordada en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para establecer objetivos y metas que todos los países deben integrar en sus políticas públicas relacionadas con el desarrollo social, económico y ambiental. Su definición se llevó a cabo tomando en cuenta las fortalezas y debilidades de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que estuvieron vigentes de 2001 a 2015. Una de las principales debilidades de los ODM fue que no abordaron de manera efectiva las causas de la pobreza y la desigualdad, problemas fundamentales que una estrategia de desarrollo debe resolver. Esta limitación de los ODM se explica en parte porque fueron establecidos por un grupo de especialistas de la ONU desde una perspectiva de donante/beneficiario que constituía la base de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) durante la década de 1990.

Para construir la nueva agenda global de desarrollo, el Sistema de la ONU fomentó la participación de representantes gubernamentales y de organizaciones civiles (OC), entre otros, en la definición de la Agenda 2030 a través de diferentes instancias a lo largo de varios años. Este proceso culminó en septiembre de 2015 con la aprobación de la Agenda 2030 en la Asamblea General de la ONU, cuyo cumplimiento es un compromiso del Estado mexicano, aunque no es de carácter vinculante.

En México, la definición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible propició varias consultas y foros con diversos actores con el fin de generar insumos que contribuyeran a su construcción. No obstante, el proceso más consistente debido a su duración y regularidad fueron las Mesas de Diálogo con Organizaciones de la Sociedad Civil establecidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General para Temas Globales (DGTG) y la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC). La importancia de estas Mesas fue que a lo largo de sus nueve sesiones permitió la participación activa de las OC convocadas, las cuales no solo fueron informadas y consultadas sobre los posicionamientos de la delegación mexicana en las negociaciones de la ONU, sino que dieron pauta para que las OC propusieran temas que fueron incluidos en las prioridades expresadas por dicha delegación.

Tras la adopción de la Agenda 2030, el gobierno federal creó el Consejo Nacional de la Agenda 2030, que está a cargo de la Oficina de la Presidencia de la República (OPR) y cuyo objetivo es coordinar las acciones de las secretarías de Estado para cumplir esta agenda multisectorial. Al igual que las Mesas de Diálogo, el Consejo

también incluye la participación de organizaciones civiles. No obstante, el papel de las OC en esta instancia creada en 2017 ha sido muy limitado debido a que su diseño institucional solo les otorga una función consultiva en las sesiones. Si bien las OC también pueden participar en los comités multiactor relacionados con la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México, su capacidad de incidir en la política del gobierno mexicano se ha reducido en comparación con la etapa de formulación a nivel internacional.

La creación de la Estrategia Nacional para la implementación de la Agenda 2030 también fue un proceso que involucró la participación de organizaciones civiles y otros actores no gubernamentales. El desarrollo de esta estrategia fue de carácter transexenal y comenzó durante la administración de Enrique Peña Nieto con la elaboración de la Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha por la Oficina de la Presidencia de la República. Posteriormente, en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador este documento fue retomado para crear la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, publicada en noviembre de 2019. Para este documento, la participación de organizaciones civiles se realizó primero a través de foros y posteriormente mediante una consulta, cambio que señaló la disminución del margen de incidencia de las OC con el cambio de sexenio.

Este proceso de definición de una agenda global de desarrollo y su ulterior adaptación en la agenda de gobierno reflejó cambios en el alcance de la incidencia política de las organizaciones civiles que participaron en él. Ya que las OC involucradas se mantuvieron constantes a lo largo de las diferentes etapas, las variaciones en su capacidad de influir en la formulación de la Agenda 2030 y su incorporación en la agenda gubernamental respondieron a la evolución de esta iniciativa en los organismos internacionales, así como al diseño institucional de las instancias creadas para la participación de actores no gubernamentales. Debido a lo anterior, las OC tuvieron que adaptar sus acciones de incidencia política a las distintas situaciones que presentaron tanto el sistema de la ONU como los organismos públicos en México. Así, entender la participación de organizaciones civiles mexicanas en la definición de la Agenda 2030 requiere analizar tanto las estrategias de estos actores sociales como el diseño institucional de las instancias creadas para incorporarlas. Al mismo tiempo, este caso de estudio permite incorporar el nivel de los organismos internacionales al estudio de la colaboración entre actores de la sociedad civil organizada y organismos públicos con el fin de comprender la creciente interrelación entre estos tres ámbitos de la política. A lo largo de esta investigación, se describirán y explicarán las dinámicas que condicionaron dicho proceso con el fin de proponer algunos elementos para promover una cooperación efectiva entre actores gubernamentales y sociales.

CAPÍTULO I. ORGANIZACIONES CIVILES Y GOBERNANZA

Esta investigación analiza la participación de organizaciones civiles mexicanas en las instancias creadas por el gobierno federal para contribuir en la definición y seguimiento de la Agenda 2030. Por ello, es necesario definir claramente qué es una organización civil a partir de las características específicas que la distinguen de otros tipos de organizaciones de la sociedad civil. Cabe destacar que la poca precisión con la que se usa este último concepto ha limitado su utilidad para entender fenómenos políticos y sociales. Debido a lo anterior, conceptualizar a las organizaciones civiles requiere explicar qué es la sociedad civil, así como diferenciar a los diversos tipos de organizaciones que surgen en ella.

La sociedad civil

El interés por la sociedad civil, renovado por los movimientos sociales que tuvieron lugar en países del este de Europa durante la década de 1980, propició la actualización de la teoría existente al respecto. Fruto de este esfuerzo académico, la obra *Sociedad civil y teoría política*, escrita por Jean L. Cohen y Andrew Arato explica las características de la sociedad civil moderna y su relación con el Estado y la economía. Aunque la visión de estos autores está muy influida por los acontecimientos que propiciaron el fin de los regímenes comunistas en Europa oriental, su teoría sobre la sociedad civil es útil para entender las condiciones generales en las que surgen las organizaciones de la sociedad civil, así como su ámbito de acción y su relación con la democracia. Como señala Sermeño, “la categoría de sociedad civil, con su indiscutible riqueza normativa, posibilitó fundamentar el principio antiautoritario de autonomía de la esfera de lo social sin el cual es impensable concebir un nuevo tipo de orden político genuinamente democrático” (2006: 18).

La teoría Cohen y Arato sobre la sociedad civil se basa en los conceptos de “mundo de la vida” y “sistema” desarrollados por Jürgen Habermas. A partir de estos elementos reconstruyen definiciones elaboradas previamente por otros autores como Parsons y Gramsci, y proponen un modelo conformado por tres partes: la sociedad civil, el Estado y el mercado. De acuerdo con este modelo, la sociedad civil se relaciona con las otras dos partes, a través de componentes mediadores que conforman la sociedad política y la sociedad económica.

Antes de explicar de manera más detallada el modelo de Cohen y Arato, es necesario describir qué es el “mundo de la vida” y cómo utilizan este concepto para construir su definición de sociedad civil.

El mundo de la vida y la sociedad civil

Cohen y Arato se basan en el concepto habermasiano de “mundo de la vida” para desarrollar el de sociedad civil, aunque estos términos no son equivalentes. No obstante, caracterizar adecuadamente el mundo de la vida permitirá entender la idea de sociedad civil que ellos establecen. De acuerdo con Habermas, el mundo de la vida tiene dos niveles distintos. El nivel básico “se refiere a la reserva de tradiciones conocidas implícitamente, a los supuestos ya existentes que están incorporados en la lengua y en la cultura y a los que recurren los individuos en la vida diaria” (Cohen y Arato, 2000: 482). Con base en lo anterior, el mundo de la vida posee tres componentes estructurales:

- a) **Cultura:** Los individuos comparten una tradición cultural en la medida en que se entienden mutuamente y están de acuerdo sobre su situación.
- b) **Sociedad:** Los individuos actúan como miembros de un grupo social solidario si coordinan su acción por medio de normas reconocidas intersubjetivamente.
- c) **Personalidad:** A medida que los individuos crecen dentro de una tradición cultural y participan en la vida del grupo, internalizan las orientaciones de valor, adquieren competencias de acción generalizadas y desarrollan identidades individuales y sociales.

El segundo nivel del mundo de la vida, y que surge del anterior, corresponde a “todas las instituciones y formas asociativas que requieren la interacción comunicativa¹ para su reproducción, y que dependen principalmente de los procesos de la integración social para coordinar la acción dentro de sus fronteras” (Cohen y Arato, 2000: 483). Este nivel es el que corresponde a la sociedad civil. Con base en esto, los autores señalan que “la sociedad civil se refiere a las estructuras de la socialización, asociación y formas de comunicación organizadas del mundo de la vida en la medida en que éstas han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo” (Cohen y Arato, 2000: 10).

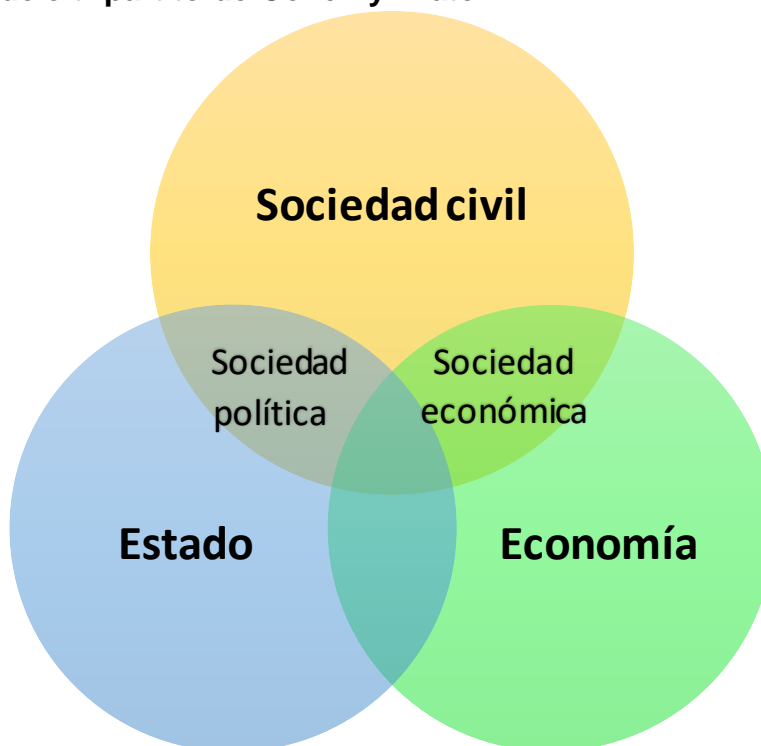
¹ La (inter)acción comunicativa es un proceso intersubjetivo, mediado lingüísticamente, por el cual los actores establecen sus relaciones interpersonales, ponen en duda y reinterpretan las normas, y coordinan su interacción negociando definiciones de la situación y llegando a un acuerdo.

La interacción con los subsistemas del Estado y la economía

El otro concepto de la distinción dual elaborada por Habermas es el de “sistema”. En el modelo de tres partes de Cohen y Arato, dicho concepto es retomado y dividido en dos subsistemas: el Estado y la economía. Como se mencionó anteriormente, la interacción de estos dos subsistemas con la sociedad civil se realiza a través de la sociedad política y la sociedad económica respectivamente. Los actores de estos ámbitos comparten ciertas formas de organización y comunicación con la sociedad civil, además de institucionalizarse “mediante derechos (en especial, derechos políticos y de propiedad), que son una continuación del tejido de derechos que aseguran a la sociedad civil moderna” (Cohen y Arato, 2000: 9). Uno de los ejemplos más claros de organizaciones de la sociedad política son los partidos políticos, mientras que en el ámbito de la sociedad económica son los sindicatos. La principal diferencia de las organizaciones de la sociedad civil respecto de aquellas que pertenecen a la sociedad política o económica es que estas últimas “participan directamente en el poder del Estado y en la producción económica” (Cohen y Arato, 2000: 9).

De acuerdo con esta teoría, la relación entre los subsistemas del Estado y la economía con la sociedad civil puede representarse de la siguiente forma:

Figura 1. Modelo tripartito de Cohen y Arato



Fuente: Cohen y Arato, 2000.

A pesar de su utilidad, la teorización realizada por Cohen y Arato no profundiza en el estudio de las organizaciones de la sociedad civil, concentrándose en el de los movimientos sociales, los cuales son solo una de las múltiples expresiones de la sociedad civil.² Para continuar desarrollando una base teórica que permita entender a las organizaciones de la sociedad civil es preciso explicar el concepto de “organización” y sus implicaciones.

Las organizaciones de la sociedad civil

La obra de Cohen y Arato entiende a la sociedad civil principalmente a través de los movimientos sociales, las familias, las formas de comunicación pública y las asociaciones voluntarias. Es necesario complementar su teoría con otros elementos para entender el objeto de estudio de esta investigación. En este sentido, es útil incorporar conceptos de la teoría de las organizaciones para analizar a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) o, como las llamó Olvera, “las formas organizativas del asociacionismo civil” (2003: 34).

En el libro *Organizations. Rational, natural and open systems*, Richard Scott desarrolla tres perspectivas para el análisis de cualquier tipo de organización. Estas perspectivas (sistema racional, sistema natural y sistema abierto) no son mutuamente excluyentes sino complementarias pues cada una de ellas analiza elementos específicos de las organizaciones. Desde el enfoque de sistema racional, todas las organizaciones poseen dos características estructurales que las distinguen de otros tipos de colectividades (Scott, 2003: 26), las cuales son:

1. Las organizaciones son colectividades orientadas a perseguir objetivos relativamente específicos.
2. Las organizaciones son colectividades que presentan un grado relativamente alto de formalización.

A estas características, Göran Arnhe añadió la importancia de la estabilidad de las interacciones para dominar el entorno, definiendo a las organizaciones como “acuerdos para mantener, coordinar y controlar aspectos del comportamiento humano con el fin de asegurar el dominio sobre ambientes inciertos” (1990: 51). Esta conceptualización enfatiza dos características que condicionan de manera significativa las actividades de diferentes tipos de OSC. La primera de ellas es su

² Lo que puede estar relacionado con el interés de estos autores por analizar los cambios sociales y políticos que ocasionaron el fin de los regímenes de partido único en Europa oriental a finales de la década de 1980.

permanencia. Mantener un acuerdo entre personas con intereses comunes genera una cooperación continua, así como la eventual diferenciación de sus funciones. Como señala Ahrne, esta cooperación “implica especialización y el inicio de una delegación jerárquica de cómo coordinar el comportamiento” (1990: 37). Así, la colaboración constante entre las personas que forman parte de una organización genera eventualmente la coordinación de operaciones diferenciadas y específicas para el logro de objetivos. La segunda característica a resaltar es la influencia. El autor subraya que “organizarse es tratar de superar problemas ‘allá afuera’, para controlarlos y hacerlos funcionar a tu favor en vez en tu contra” (1990: 36). En este sentido, el principal objetivo de cualquier organización es influir en su entorno. En el caso de algunos tipos de OSC, esta influencia no busca solo beneficiar a quienes forman parte de la organización, sino que pretende generar condiciones favorables para personas que no lo son. Este aspecto, entre otros, fue usado por María Fernanda Somuano para clasificar a las OSC. Basándose en el trabajo de Thomas Carroll, Somuano señala que las organizaciones de miembros “están organizadas y operadas principalmente para el beneficio de un grupo específico de individuos que generalmente son miembros de la organización” (2011: 26), por ejemplo, las organizaciones de productores rurales. Por otro lado, las organizaciones de beneficios a terceros “están organizadas y operadas principalmente para el beneficio del público en general o de algún segmento del público” (2011: 26), tales como las organizaciones para el desarrollo infantil.

Ahrne consideró que una categorización de las organizaciones en general debe tomar en cuenta solo cómo están constituidas. En el caso específico de las OSC, ya sean de miembros o de apoyo a terceros, considerar también sus objetivos es importante para el desarrollo de una tipología que permita identificar las especificidades de las organizaciones civiles, las cuales forman parte del objeto de estudio de esta investigación.

Tipos de organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Debido a la diversidad de organizaciones que no están directamente vinculadas con el Estado o la economía, definir qué son las OSC es una tarea compleja. A esta situación se suma que existen diversos términos que se utilizan como sinónimos de este concepto, tales como organizaciones no gubernamentales o tercer sector, los cuales no reflejan la multiplicidad de objetivos y formas de operar de las OSC. A pesar de lo anterior, Manuel Canto Chac propuso una definición común para las organizaciones que “participen o se identifiquen en la esfera de la sociedad civil” (Canto, 2004: 60). De acuerdo con este autor, deben entenderse como “la organización libre, en este sentido voluntaria, de ciudadanos, que a partir de la

identificación sobre campos específicos de la vida social realizan acciones tendientes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad” (Canto, 2004: 60). Como se mencionó antes, esa búsqueda de bienestar colectivo puede ser solo para los miembros de una organización o para terceros.

Con el objetivo de establecer las características de las organizaciones civiles (OC) dentro del ámbito de las OSC que a su vez son solo uno de los componentes de la sociedad civil, se presenta a continuación la tipología básica elaborada por Olvera:

1. **Asociaciones de carácter económico-gremial:** Constituyen la mediación entre la economía y la sociedad, son el puente que vincula la solidaridad básica de clase con los intereses mercantiles. Debido a lo anterior, en el modelo de Cohen y Arato éstas se sitúan en el ámbito de la sociedad económica. Algunos ejemplos son los sindicatos, las organizaciones campesinas y las asociaciones profesionales.
2. **Asociaciones políticas formales:** Por un lado, representan aspiraciones colectivas y organizan a la sociedad creando identidades fuertes, y por otro, se sujetan a las reglas de la lucha por el poder y a las restricciones que impone la eficacia de la acción política en términos de prácticas de dirección vertical sobre sus miembros. De acuerdo con el modelo tripartito, se encuentran en el área de la sociedad política. Los partidos políticos y el parlamento conforman este tipo de organización.³
3. **Asociaciones de matriz religiosa:** Tienen su eje en la religión como institución y dependen con frecuencia de las jerarquías eclesiásticas. Este tipo comprende una gran variedad de organizaciones que incluye cofradías, órdenes religiosas e incluso grupos masónicos, cuyas prácticas son en verdad religiosas. Si bien existen organizaciones civiles inspiradas en valores religiosos, la naturaleza de sus objetivos y su independencia de las jerarquías eclesiásticas las diferencian de este tipo.
4. **Asociaciones de tipo cultural:** Representan la parte activa del patrimonio cultural de cada nación y contribuyen a la creación y reproducción de una

³ Cabe destacar que un subtipo que podríamos llamar “asociaciones políticas informales” incluiría a las guerrillas debido a su objetivo de tomar el control del Estado. Este tipo de organizaciones suelen desarrollarse cuando los canales de representación oficiales excluyen los intereses de una parte de la población y reprimen la oposición pacífica.

identidad nacional. Los ejemplos de este tipo incluyen grupos artísticos o de defensa del patrimonio histórico.

5. **Asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional:** Son importantes como instancias primarias de socialización y de las cuales pueden surgir también iniciativas asistenciales. Estas incluyen desde equipos de fútbol hasta organizaciones recreacionales de jubilados. Este tipo de asociaciones, junto con las de matriz religiosa y las de tipo cultural, “carecen de una vocación de intervención en la esfera pública, aunque de hecho lo hagan, reduciéndose su acción a la reproducción de sus intereses morales o colectivos dentro de su propio seno o promoviendo sus ideales en microesferas de carácter voluntario y no material” (Olvera, 2004: 29).
6. **Asociaciones de tipo urbano-gremial:** En ellas se conjuntan el particularismo gremial con el universalismo ciudadano. Este tipo de organizaciones son importantes debido a que constituyen uno de los primeros pisos para la acción colectiva, crean espacios públicos primarios y se convierten en interlocutores privilegiados en el diseño, ejecución y vigilancia de las políticas públicas territorializadas. Incluyen asociaciones de vecinos hasta organizaciones populares-urbanas que demandan servicios o terrenos. Después de que muchas personas perdieron sus hogares en la Ciudad de México como consecuencia del sismo de 1985, aparecieron y se consolidaron distintas organizaciones de estas características.
7. **Asociaciones de comunidades indígenas:** Se trata de actores colectivos cuya identidad se funda en usos y costumbres compartidos, un idioma común propio y una adscripción espacio-temporal asumida como dada. Aunque las comunidades indígenas continuaron existiendo lo largo del periodo colonial y después de la independencia como núcleos de autonomía social, las asociaciones que surgen en estas comunidades pasan a formar parte de las organizaciones de la sociedad civil cuando adquieren una forma organizativa con base en los derechos civiles y políticos.
8. **Organizaciones civiles (OC):** Son asociaciones voluntarias de ciudadanos cuyo fin es actuar en el espacio público para contribuir a la resolución de problemas de la sociedad y llenar los vacíos de atención a las necesidades de la población creadas por el déficit de la acción del Estado y las consecuencias negativas del mercado. Debido a su objetivo de contribuir a la solución de problemas sociales, las OC son organizaciones de beneficios a terceros, mientras que la mayoría de los otros tipos de OSC pueden considerarse como organizaciones de miembros.

Es importante señalar que esta tipología de las OSC es ideal, y que, a pesar de las características específicas que se describen, muchas organizaciones poseen elementos de dos o más tipos. Por ejemplo, diferentes organizaciones campesinas no solo se enfocan en el valor comercial de sus acciones, sino que también reivindican identidades y saberes específicos, sobre todo si están formadas por indígenas; además, algunas de ellas también llevan a cabo campañas para reivindicar la titularidad de tierras y tratar de incidir en las políticas públicas territorializadas. Sin embargo, establecer estos tipos básicos da cuenta de la amplia variedad de organizaciones que surgen en la sociedad civil. También demuestra que, debido a la diversidad de objetivos que las distintas OSC persiguen, éstas no conforman un bloque homogéneo sino una pluralidad de actores colectivos cuya existencia se sustenta en el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

A continuación, se analizará el concepto de organización civil, el cual es el tipo de organizaciones de la sociedad civil que participaron en la definición de la Agenda 2030 a través de instancias creadas por organismos internacionales y el gobierno federal.

Organizaciones civiles (OC)

Manual Canto Chac definió a las organizaciones civiles como “agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica” (2004: 60). Esta definición retoma las características propias de cualquier organización y añade el componente de profesionalización, derivado de la especialización, y el de personalidad jurídica, relacionado con el Estado de derecho. Esta conceptualización basada en cómo están constituidas las OC se complementa con la descripción de los distintos tipos de OC realizada por Olvera a partir de los diferentes objetivos que éstas persiguen. Aunque se trata de una clasificación simple, es útil para entender la forma de operar de las OC en México:

Defensa de los derechos ciudadanos: Olvera señaló que estas organizaciones “amplían el horizonte de la política en tanto critican y tratan de reformar las reglas de operación del sistema político” (2004: 34). Este grupo incluye tanto a las organizaciones prodemocráticas como a aquellas dedicadas a la defensa de los derechos humanos. Las primeras “promueven la ampliación de la esfera pública y el respeto a los derechos individuales y políticos, y en el proceso crean nuevas formas de participación política de la sociedad. Las segundas ponen de manifiesto

el déficit existente en materia de respeto a las libertades individuales y colectivas, sin las cuales una sociedad civil no puede existir” (Olvera, 2004: 34). De manera general, este tipo de OC se concentra los derechos civiles y políticos.

Promoción, desarrollo y servicios a la comunidad: Son “organizaciones formales con algún tipo de registro legal, normalmente homogéneas en términos de orientaciones políticas y con poca vida institucional, las cuales llevan a cabo tareas específicas en proyectos de promoción del desarrollo y creación de grupos y movimientos culturales” (Olvera, 2004: 35); más adelante, examinaré la “poca vida institucional” que menciona esta conceptualización. Además de estas características, el autor reconoce la importancia de las OC en la inclusión de nuevos problemas sociales en la agenda pública. En relación con sus objetivos, estas OC se enfocan en la promoción y protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En México, este tipo de OC y las de derechos ciudadanos suelen poseer la figura jurídica de asociación civil (AC).

A este tipo de OC también se les conoce como como organizaciones no gubernamentales (ONG). Este término

[...] apareció por primera vez en el debate político y la ciencia política a partir de la formación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuando asociaciones ciudadanas, principalmente de Estados Unidos, expresaron su apoyo a la creación de la nueva organización y su interés en colaborar con sus actividades. El término se utilizó básicamente para distinguir a estos grupos organizados de los gobiernos y sus agencias, que eran los actores más importantes del proceso. (Somuano, 2011: 23).

Posteriormente, a mediados de la década de 1980, este concepto fue usado para designar a “organizaciones locales situadas en países en desarrollo que proveían servicios a grupos de población vulnerable como una manera de promover un mejor desarrollo económico” (Somuano, 2011: 23). Fue también durante estos años que, debido a la colaboración constante con este tipo de organizaciones, distintos organismos internacionales de promoción del desarrollo y agencias nacionales de cooperación internacional comenzaron a usar el término ONG en sus documentos oficiales.⁴ Actualmente, esta denominación sigue siendo usada por organismos del sistema de Naciones Unidas como el Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés). Debido a su amplia difusión por los organismos internacionales

⁴ Somuano señala que, en vista de la crisis e ineficiencia de los gobiernos nacionales en algunos países, los organismos de cooperación internacional buscaron trabajar con estas organizaciones para la implementación de proyectos de desarrollo.

de desarrollo y cooperación, el término ONG en ocasiones es usado como sinónimo de OSC, e incluso como un sustituto para toda la esfera de la sociedad civil. Esto debilita el estudio de las formas organizativas del asociacionismo civil y empobrece el debate político sobre las organizaciones que no forman parte de las esferas del Estado y de la economía.

Asistencia privada: De acuerdo con Olvera, estas organizaciones “ofrecen servicios a la comunidad que ni el Estado ni el mercado son capaces de ofrecer en la dimensión y profundidad necesarias” (2004: 35). En México, poseen la figura jurídica de instituciones de asistencia privada (IAP). Olvera señaló que “no critican las causas de la pobreza, sino que buscan compensarla por una vía asistencial” (2004: 35). No obstante, algunas IAP como Sin Fronteras buscan influir en la toma de decisiones del gobierno, en este caso, en la política migratoria nacional.

La incidencia política de las organizaciones civiles

Como se mencionó anteriormente, el fin de las OC es “actuar en el espacio público para contribuir a la resolución de problemas de la sociedad”. La actuación en el espacio público se puede llevar a cabo mediante la implementación de proyectos de atención directa en beneficio de una población específica, o a través de la influencia en las decisiones del gobierno en sentido amplio, es decir, la administración pública y los poderes ejecutivo y legislativo.⁵ Esta influencia de las OC es conocida como incidencia, que Tapia *et al.* definieron como “participar organizadamente en la persuasión de otros actores de la esfera pública para transformar sus percepciones, ideas, decisiones y/o acciones” (2010: 12). Ya que dicha influencia es de carácter político, es más preciso llamarla incidencia política. Esta es realizada por las organizaciones civiles a través de diversos métodos y suele tener por objeto a las políticas públicas.

Dada la importancia que tiene la incidencia política en las actividades de las OC que contribuyeron en el proceso de definición de la Agenda 2030, a continuación se describen las tres formas en las que este tipo de organizaciones actúan en el espacio público:

- a) **OC de provisión de servicios para poblaciones específicas.** Ya sea por escasez de recursos para tratar de involucrarse regularmente en la formación de

⁵ De acuerdo con la teoría de Cohen y Arato, en procesos como la transición de un régimen autoritario a uno democrático, los parlamentos o congresos forman parte de la sociedad política, ámbito que media entre la sociedad civil y el Estado.

la agenda de gobierno, o por la decisión de sus miembros de seguir una estrategia de atención directa a sus beneficiarios, la incidencia política que realizan es limitada. A veces, la interacción con los organismos públicos es a través de su participación en convocatorias para obtener financiamiento. Es importante señalar que no solo se enfocan en actividades de provisión de servicios a poblaciones vulnerables, sino que entre sus actividades está impartir talleres sobre cuidado infantil, capacitar laboralmente a jóvenes o administrar albergues para migrantes.

- b) **OC orientadas a la investigación.** La incidencia política es su principal forma de actuar en el espacio público. Sus estrategias más importantes son la elaboración de investigaciones cualitativas y cuantitativas sobre problemas públicos, junto con la publicación de los resultados y recomendaciones en medios de comunicación. A diferencia de los *think tanks* o centros de pensamiento, estas organizaciones también realizan campañas públicas con el fin de concientizar a la población sobre algún problema social como la contaminación de los mares o el valor nutricional de los alimentos procesados, al mismo tiempo que buscan dialogar con tomadores de decisión.
- c) **OC mixtas.** Realizan proyectos de atención directa hacia sus beneficiarios para otorgar bienes o servicios, y también llevan a cabo acciones de incidencia política con base en investigaciones en torno a sus objetivos temáticos. Con base en lo que menciona Ahrne sobre la especialización en las organizaciones, lo que distingue a este tipo de OC de las anteriores es que cuenta con miembros específicos tanto para las actividades con los beneficiarios como para la incidencia política. Para influir en el espacio público, estas organizaciones cuentan con la experiencia de los proyectos de atención directa que efectúan, los cuales, si son exitosos, pueden ser la base para una propuesta de política pública.

Cabe destacar que el trabajo en red entre organizaciones civiles de diferentes tipos puede generar sinergias a través de una adecuada coordinación que les permita potenciar sus ventajas y neutralizar sus desventajas.

Debido a su interés por resolver problemas sociales a través de la ejecución de proyectos y de la participación en el debate público, muchas OC han demandado un diálogo constructivo con las instituciones gubernamentales para atender problemáticas específicas relacionadas con el Estado de derecho, la pobreza, el medio ambiente o la desigualdad. Además, el grado de profesionalización que han alcanzado muchas de ellas las convirtieron en un interlocutor adecuado para el gobierno federal en respuesta a la coyuntura internacional que fue la definición de

la Agenda 2030. Esta combinación de factores promovió el establecimiento de las Mesas de Diálogo que forman parte del objeto de estudio de esta investigación y que representan un caso útil para entender los alcances y los límites de la gobernanza en México.

Gobernanza

Además de Cohen y Arato, diferentes autores buscaron explicar qué es la sociedad civil a través de distintos enfoques. Norberto Bobbio, partiendo de la teoría sistémica, escribió que la sociedad civil “ocupa el lugar reservado para la formación de las demandas (*input*) que se dirigen hacia el sistema político, a las cuales el sistema político tiene la tarea de dar respuesta (*output*); el contraste entre sociedad civil y Estado se presenta como el contraste entre cantidad y calidad de las demandas y capacidad de las instituciones de dar respuestas adecuadas y rápidas” (1989: 43). No obstante, algunas organizaciones de la sociedad civil han construido capacidades que les permiten colaborar con el Estado en la formulación de respuestas. Asimismo, distintos organismos públicos han generado mecanismos e instancias para incluir la participación de actores privados y sociales en la construcción de soluciones para problemas de la agenda de gobierno.

La resolución 70/1 de la Asamblea General de la ONU llamada *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, que contiene los 17 objetivos y las 169 metas que el Estado mexicano se comprometió a cumplir antes de 2030, menciona a la “buena gobernanza” como un elemento necesario para alcanzar el desarrollo sostenible en sus tres componentes: social, económico y ambiental. En el documento también se menciona que la Agenda 2030 aborda los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, entre los cuales se encuentra la mala gobernanza. No obstante, el texto no define qué es la gobernanza ni cómo contribuye al logro de los objetivos que plantea, por lo que es necesario analizar la evolución de este enfoque. Asimismo, el concepto de gobernanza participativa es fundamental para analizar la participación de organizaciones civiles en la definición internacional de la Agenda 2030 y a la formación de la agenda del gobierno nacional debido a que, en sus diferentes etapas, buscaron promover sus propuestas para la integración del desarrollo sostenible en políticas públicas.

La evolución del concepto de gobernanza

El sentido del concepto “gobernanza” ha cambiado a lo largo del tiempo y su significado actual está influido por el carácter prescriptivo que le dieron los

organismos internacionales vinculados con la promoción del desarrollo. Renate Mayntz describió que, “durante mucho tiempo, la palabra ‘gobernanza’ significó simplemente ‘gobernar’, y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza, sobre todo, para indicar un nuevo modo de gobernar” (2001). Este significado comenzó a ser usado de manera frecuente por el sistema de Naciones Unidas y la academia a partir de los últimos años del siglo XX. Tal situación respondió a un contexto en el que el modelo seguido por muchos gobiernos para gestionar los problemas públicos había alcanzado el límite de su capacidad de respuesta, lo cual mermaba sus posibilidades promover el desarrollo. Como señaló Luis F. Aguilar:

el uso del término comienza a generalizarse en 1989 a partir de un reporte del Banco Mundial sobre *El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable*, en el que se argumentaba que la incapacidad de gobernar y administrar de los gobiernos africanos estaba al origen de las dificultades de sostener el desarrollo, por lo que era fundamental dar origen a una ‘mejor gobernanza’ que debía incluir imperio de la ley, lucha contra la corrupción, transparencia en las operaciones y rendición de cuentas, capacidad técnica del gobierno para diseñar e implementar políticas públicas de crecimiento y desarrollo (2010: 31).

Aunado al agotamiento del modelo jerárquico y centralizado de gobernar, diversos actores no estatales, ya fueran privados o sociales, adquirieron relevancia en el espacio público debido a su participación en la solución de problemas públicos, particularmente a partir del desmantelamiento del Estado de bienestar a principios de la década de 1980. Tal situación influyó de manera significativa en el desarrollo de la teoría sobre la gobernanza.

En 1993, la gobernanza fue abordada desde la perspectiva académica en el libro *Modern Governance: New Government-Society Interactions* coordinado por Jan Kooiman, en el cual se justifica “la validez cognoscitiva que tiene el concepto de gobernanza para explicar las nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, así como su utilidad práctica para renovar o reformar las funciones de gobierno” (Aguilar, 2010: 32). Así, el concepto de gobernanza adquirió un carácter más descriptivo del que le había otorgado originalmente el sistema de la ONU. Kooiman explicó que la creación por parte de los gobiernos de mecanismos de consulta y colaboración con actores privados y sociales se debe a que “ningún actor, público o privado, tiene la información y el conocimiento requerido para resolver problemas complejos, dinámicos y diversificados, ni tiene el mirador suficiente para seleccionar los instrumentos eficaces y menos aún el poder suficiente para dominar unilateralmente” (1993: 4).

En 1995, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señaló en el documento *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development* que generar desarrollo humano sostenible debía ser el objetivo de las acciones y políticas de gobernanza. En un texto publicado dos años después titulado *Reconceptualising Governance*, el PNUD definió a la gobernanza como “los mecanismos, procesos, relaciones e instituciones complejas mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y concilian sus diferencias” (1997: 9). Aunque esta definición es amplia, también se aclara que “la gobernanza no es solamente competencia del Estado. Sus funciones son delegadas o asumidas por otras instituciones y organizaciones en el sector privado y la sociedad civil. Éstos operan en un marco legal y de políticas definido en buena medida por el Estado, pero que también ejercen de manera independiente conservando autoridad política, económica y administrativa” (1997: 10). Esta descripción menciona la importancia del papel que tiene la sociedad civil en la gobernanza como un conjunto de actores diversos que poseen la capacidad de intervenir en los problemas públicos de manera autónoma, convirtiéndose en potenciales interlocutores del gobierno en la gestión de lo público. En relación con lo anterior, Mayntz (2001) sugirió dos prerrequisitos relacionados con la gobernanza:

1. La presencia de actores públicos y privados (también de actores sociales) con un cierto poder para solucionar problemas.
2. La existencia de problemas que ninguno de los actores puede resolver por sí solo, es decir, de manera independiente.

En la construcción del significado actual de gobernanza se incorporaron tanto elementos prescriptivos ideados por organismos internacionales como elementos descriptivos desarrollados por la academia, lo que explica la polisemia de este concepto. Esta investigación usa la definición creada por Luis F. Aguilar a partir del trabajo de Kooiman y Rhodes. De acuerdo con Aguilar, “el eje central del concepto teórico de la gobernanza es la pérdida relativa de autonomía, soberanía, centralidad, control del gobierno sobre la dinámica económica y social contemporánea, de la cual se deriva su insuficiencia directiva y, en consecuencia, afirma o conjetura que la dirección social eficaz y valiosa implica un pluricentrismo directivo, una dirigencia colectiva interdependiente y asociada” (2010: 37). Con base en esta conceptualización se analizará la participación de organizaciones civiles en la definición de la Agenda 2030 reconociendo que “por definición, la gobernanza trata de la solución de problemas colectivos y del logro del bienestar público” (Mayntz, 2001: 4). La relevancia del concepto de gobernanza para explicar el caso de estudio de esta investigación estriba en que contempla la coordinación y

cooperación entre distintos tipos de actores para la solución de problemas públicos mediante la complementariedad de sus recursos. De acuerdo con este enfoque, los mecanismos de gobernanza tienen el potencial de procesar más información, tomar en cuenta una mayor cantidad de valores, así como ofrecer mayor flexibilidad y adaptabilidad en la solución de problemas públicos (Mayntz, 2001).

Modos de gobernanza

Para definir los límites del concepto de gobernanza es necesario identificar los tipos de interacciones que puede haber entre diversos actores. Kooiman agrupa estas interacciones en tres diferentes modos: autogobierno, gobernanza jerárquica y cogobernanza (2005:64). Esta tipología es útil para conocer las diferencias entre la gobernanza jerárquica, también denominada vieja gobernanza por autores como Aguilar, y la cogobernanza, la cual se relaciona con los conceptos de nueva gobernanza, gobernanza por redes o gobernanza participativa.

- **Autogobierno:** Este término está vinculado con el de *autopoiesis*, concepto de las ciencias biológicas que hace referencia a la dinámica de autoorganización molecular (Gilbert y Corre, 2001: 9). Aplicado al ámbito de las ciencias sociales, explica que “los sistemas solo ‘ven’ lo que pueden interpretar desde su punto de vista, incluyendo a las comunicaciones desde fuera” (Kooiman, 2005: 66), lo cual también ocurre en la interacción entre distintos sistemas, por lo que “las cualidades ‘objetivas’ de los actos de gobierno no son de vital importancia; su único efecto puede ser el ‘significado’ que los propios sistemas sociales le atribuyan” (Kooiman, 2005: 66). De esta manera, en el caso de que el gobierno o la sociedad civil organizada fueran sistemas *autopoiéticos*, sus capacidades de coordinación y colaboración serían limitadas pues solo podrían actuar a partir de sus “modelos internos y autorreferenciados de organización y operación” (Kooiman, 2005:66). Si la capacidad de autoorganización y operación independiente genera sistemas cerrados a las influencias externas, disminuye la relevancia de la interdependencia como una condición necesaria para abordar problemas complejos.
- **Gobernanza jerárquica:** Partiendo de principios radicalmente distintos a los del autogobierno, la gobernanza jerárquica se caracteriza por la formalización de las interacciones entre el gobierno y otros actores. En este sentido, “los derechos y las obligaciones se organizan de acuerdo a unas responsabilidades y unas tareas supraordenadas y subordinadas” (Kooiman, 2005: 65).

El entorno más propicio para que se desarrolle la gobernanza jerárquica es aquel en el que una sociedad es incapaz de generar y respetar acuerdos de convivencia, así como de establecer objetivos comunes que dirijan las acciones individuales y grupales. Así, “a mayor incapacidad de la sociedad para definir y asegurar su supervivencia y convivencia es lógico y necesario que se produzca y sobresalga una instancia directiva por encima del conjunto social, con autonomía decisoria y dotada con los poderes y recursos necesarios y aun abundantes para hacer que la sociedad esté en grado de convivir y sobrevivir: el Gobierno” (Aguilar, 2010: 40). En un contexto con estas características, la sociedad tiene un papel subordinado y no interviene en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, que es una función exclusiva de los funcionarios gubernamentales.

- **Cogobernanza:** Como explica Kooiman, “para conceptualizar ‘cogobernanza’ como un modo de gobierno se puede intentar, en primer lugar, con conceptos tales como coordinación, cooperación, colaboración” (2005: 67). Esta forma de gobernanza adquiere mayor relevancia en la medida en la que los sistemas sociales y políticos son más interdependientes y complejos, generando así incentivos para la complementariedad de recursos y la creación de sinergias. A diferencia de la gobernanza jerárquica, se basa en interacciones horizontales en las que ningún actor goza de una posición hegemónica, aunque el Estado conserva la capacidad política de dirigir. “La gobernanza (nueva, moderna) es en sentido propio y estricto un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza a la actual estructura de la sociedad y al proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema, que ha dado pie al concepto o metáfora de ‘gobernanza por redes’ o ‘gobernanza participativa’” (Aguilar, 2010: 43). Partiendo de la situación en la que se encontraban muchos Estados durante las últimas décadas del siglo XX, en la que habían alcanzado el límite de sus capacidades para resolver los problemas públicos, este tipo de gobernanza explica la apertura de los organismos gubernamentales a cooperar con actores privados y sociales debido a que

reconocen que los recursos que poseen son limitados e insuficientes para realizar las preferencias de su interés y que los recursos que necesitan para estar en aptitud de realizarlas están en posesión de otros actores que son independientes, por lo que no tienen control sobre ellos ni tendrán acceso a ellos a menos que lleven a cabo actividades de intercambio con sus poseedores y que el intercambio sea considerado de valor y utilidad mutua para realizar las preferencias de cada uno (Aguilar, 2010: 42).

De esta forma, la cogobernanza corresponde a la conceptualización moderna que existe sobre la gobernanza, diferente de la anterior visión jerárquica en la que “las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (Mayntz, 2001:1).

A partir de esta distinción, Aguilar señala que la gobernanza moderna o “nueva gobernanza” (llamada así para distinguirla de la “vieja gobernanza” de carácter jerárquico) es un

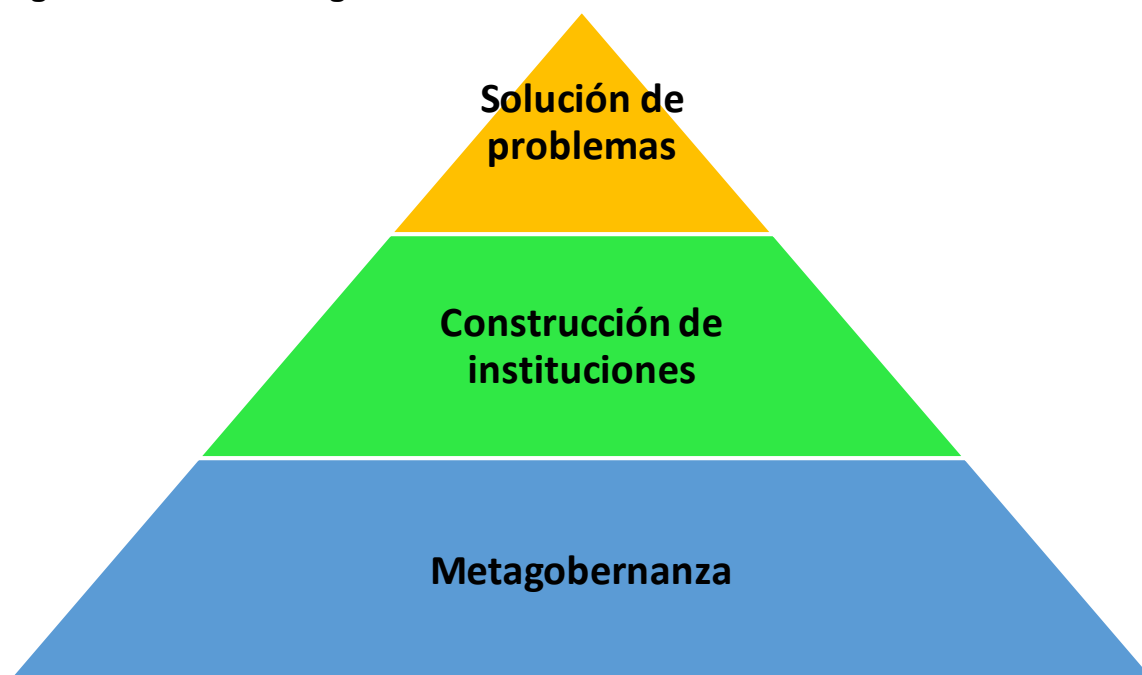
proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las actividades para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía), de las formas de organizarse y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no es ni puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como actor único o dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta – interacción – interdependencia – coproducción – corresponsabilidad – cogobierno – asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales (2010: 42).

Aunque la describe como una dirigencia asociada en la que participan actores privados y sociales, la definición de Aguilar sobre la gobernanza enfatiza el carácter público que el gobierno le otorga. El autor afirma “que el poder público legítimo acepte el resultado de la deliberación conjunta y haga suyo el acuerdo conclusivo es lo que hace que la gobernanza tenga validez pública, sea decisión pública y, por ende, sea socialmente vinculante” (2010: 60). Así, a pesar de que los actores gubernamentales ya no sean los únicos involucrados en la toma de decisiones sobre la definición y solución de problemas públicos, las instituciones del Estado legitiman los acuerdos generados entre los actores públicos, privados y sociales, lo que implica que conserva la capacidad política de dirigir para orientar este proceso y sus resultados hacia el logro del bienestar colectivo.

Órdenes de gobernanza

Kooiman identificó tres órdenes de gobernanza, los cuales corresponden a diferentes niveles de intervención. El primer orden se enfoca en la solución de problemas, mientras que el segundo aborda la manera en la que los marcos institucionales influyen en los actores que generan estas soluciones. El tercer nivel, al que el autor ha denominado “metagobernanza”, estudia los criterios que orientan a la gobernanza en un entorno diverso, complejo y dinámico. La figura 1 sintetiza la relación entre los diferentes órdenes.

Figura 2. Órdenes de gobernanza



Fuente: Elaboración propia con base en Kooiman, 2005.

El primer orden de la gobernanza corresponde a la solución de problemas colectivos y la creación de oportunidades colectivas en situaciones complejas, dinámicas y diversas. Este orden se relaciona con los aspectos procesales del gobierno.

El segundo orden de gobernanza comprende la construcción de instituciones y se enfoca en los aspectos estructurales de las interacciones de gobierno. Este orden es clave para comprender el objeto de estudio de esta tesis porque los distintos actores (gubernamentales, privados y sociales) que buscan maximizar el logro de sus objetivos son influidos por instituciones que pueden beneficiarlos o perjudicarlos. Una teorización de los aspectos normativos en este nivel de gobernanza subraya que:

1. Los actores interactúan en contextos que están colectivamente limitados.
2. Algunas de las restricciones de las interacciones adoptan la forma de instituciones (modelos organizados de normas y roles construidos socialmente).
3. Las instituciones dan forma a los intereses de aquellos que interactúan y son, a su vez, influenciados por ellos (Kooiman, 2005: 74).

El tercer orden es llamado por Kooiman "metagobernanza" y enfatiza que la gobernanza es mucho más que un concepto analítico pues posee una carga normativa importante. Este orden busca analizar los principios normativos de los

aspectos fundamentales del gobierno, así como el proceso que genera dichos principios.

La formación de la agenda

El objetivo de las OC de actuar en el espacio público para contribuir a la resolución de problemas de la sociedad impulsa a muchas de ellas a tratar de influir en la elaboración de políticas públicas. Como indicó Luis F. Aguilar, “la política pública, en razón de las actividades que sintetiza e integra, representa el punto donde se plasma y es visible la gobernanza. Alrededor de la política pública en curso o en proyecto se enlazan leyes, recursos, poderes públicos, actores políticos y sociales” (2010: 50). La gobernanza plantea que existe interés por parte de los organismos públicos de integrar el conocimiento y la experiencia de los actores de la sociedad civil para crear políticas públicas eficientes y efectivas. En relación con lo anterior, el estudio de las políticas públicas plantea que “lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal; significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social” (Cabrero, 2000: 193). Para analizar el objeto de estudio de esta investigación, se partirá del concepto de políticas públicas realizada por Luis F. Aguilar, quien las definió como:

- a) un conjunto (secuencia, sistema) de acciones, estructuradas de modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar determinados objetivos considerados de interés público;
- b) que han sido decididas por autoridades públicas legítimas;
- c) que son ejecutadas por actores gubernamentales o en unión con actores sociales (económicos, civiles) y
- d) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (2006: 15).

Para su análisis, el proceso de una política pública se divide en fases. Considerar a las políticas públicas como un ciclo formado por distintas etapas es un recurso analítico más que empírico ya que, en la realidad no siguen una secuencia de situaciones diferenciadas claramente.

La idea de las políticas públicas como un ciclo fue desarrollada por May y Wildawsky en su obra *The Policy Cycle* publicada en 1977. Aunque autores como Laswell y Brewer ya habían teorizado con anterioridad sobre las políticas públicas como una serie de etapas, a partir de la publicación de *The Policy Cycle* éstas fueron conceptualizadas como parte de un ciclo en vez de un proceso con un inicio y una terminación concretos.

A partir de la década de los ochenta fue común que los teóricos de las políticas públicas denominaran a la etapa de problematización como “agenda” (Méndez, 2020: 62). Asimismo, después de la publicación del trabajo de May y Wildawsky, la última etapa analítica de una política pública fue llamada “evaluación” y se considera que es el final de un ciclo y el inicio de otro. De esta forma, James Anderson (1994) definió seis etapas en el ciclo de políticas públicas:

- 1) Establecimiento de la agenda
- 2) Formulación
- 3) Adopción
- 4) Presupuestación
- 5) Implementación
- 6) Evaluación

Parecido al esquema previo, Michael Howlett y M. Ramesh (1995) establecieron las siguientes cinco etapas:

- 1) Establecimiento de la agenda
- 2) Formulación
- 3) Decisión
- 4) Implementación
- 5) Evaluación

Para analizar a las políticas públicas como ciclos compuestos de diferentes etapas, esta investigación se basa en el trabajo de José Luis Méndez Martínez. A partir de su obra *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, se propone el ciclo de una política pública representado en la figura 3.

Figura 3. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Méndez (2020: 64)

Aunque la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible no es una política creada para resolver un problema público específico, el proceso de definición y adopción de esta agenda global de desarrollo puede entenderse utilizando las etapas del ciclo de políticas públicas como herramienta conceptual. De manera específica, esta investigación se enfocará en la primera etapa, conocida como “formación de la agenda” o “problematización”, para explicar la participación de organizaciones civiles en la definición de una estrategia global de desarrollo que supone un compromiso para el Estado mexicano y, por lo tanto, debe incluirse en la agenda gubernamental.

De acuerdo con Charles Elder y Roger Cobb, la formación de la agenda se define como “el proceso a través del cual ciertos tipos de problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (2000: 77). Estos autores destacaron que el proceso de definición de la agenda es importante debido a dos hechos. “En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos *a priori*, sino resultado de definiciones” (2000: 77). Este último punto es muy relevante para las organizaciones civiles, ya que a través

de sus estrategias de incidencia política buscan influir en la definición de problemas públicos y hacer propuestas para su solución.

La formación de la agenda involucra a diversos tipos de actores. Sin embargo, la decisión de que el Estado intervenga o no en la solución de problemas públicos corresponde a los actores gubernamentales. Por ello, analizar la incorporación de la Agenda 2030 en la planeación del gobierno federal requiere conceptos más específicos que distingan las particularidades del proceso. Debido a lo anterior, se recurrirá a los términos “agenda pública” y “agenda gubernamental”. Luis F. Aguilar, a partir de su lectura de Cobb y Elder, describió la distinción entre agenda pública (sistémica o constitucional) y agenda gubernamental (formal o institucional) de la siguiente manera:

La agenda sistémica tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica (la “contaminación”, la “pobreza extrema”, la “seguridad nacional”) y que suelen ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender. En cambio, la agenda institucional de las organizaciones y dependencias gubernamentales tiende a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos (el “sida”, el “analfabetismo”, el narcotráfico”) (2000: 33).

A partir de esta distinción, Aguilar define a la agenda pública como aquella “integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente”. Por otro lado, la agenda gubernamental es “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones” (2000:32).

El proceso de la definición de la Agenda 2030 y su integración en la política nacional de desarrollo puede entenderse mediante estos conceptos. La etapa de definición multiactor e internacional de la Agenda 2030 corresponde a una agenda pública (sistémica) construida en un contexto internacional en el que organizaciones civiles mexicanas y organismos del sistema de la ONU buscaron influir en la política del Estado mexicano. La creación de esta agenda pública involucró a organizaciones de la sociedad civil que, a través de redes, contaron con recursos que trascendieron las fronteras nacionales. También incidieron agencias internacionales de expertos y espacios de deliberación en el marco de la ONU que estaban fuera del control del gobierno federal.

La definición de esta agenda pública internacional también le presentó al gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la oportunidad de generar una alianza con organizaciones civiles mexicanas para posicionar las prioridades nacionales en una agenda global que implicaría un compromiso de cumplir metas y objetivos de desarrollo sostenible a nivel nacional. Además, las OC que la SRE integró en las Mesas de Diálogo también contaban con la capacidad técnica para realizar propuestas al texto de la Agenda que se estaba negociando en la ONU. Como describieron Elder y Cobb, el derecho a participar en la formación de la agenda se otorga a “ciertas agrupaciones y personas, a las que, por su posición en la sociedad, su experiencia o sus supuestos conocimientos especializados, se les atribuye un nivel superior de juicio en problemas específicos y sus posibles soluciones” (2000: 88).

La posterior incorporación de la agenda global de desarrollo en mecanismos de planeación del gobierno federal se relaciona con el establecimiento de una agenda gubernamental. En esta etapa, la relevancia de los organismos internacionales disminuyó de manera significativa y se redujo la apertura a la participación de las organizaciones civiles en la principal instancia pública de deliberación creada para gestionar el cumplimiento de la Agenda 2030. La incorporación de la visión del desarrollo sostenible en las políticas sociales, económicas y ambientales presentó condiciones menos favorables para la participación de las OC que la fase de formación de la agenda internacional. La formación de la agenda gubernamental puede verificarse en la elaboración de las estrategias nacionales sobre la Agenda 2030 y en la creación del Consejo Nacional de la Agenda 2030.

Procesos de inclusión en la agenda

Cobb y Elder señalaron que el estudio de la formación de la agenda posee tres implicaciones importantes para la teoría sobre la democracia, los cuales son:

1. **Las condiciones sociales de un gobierno democrático.** En este punto, la perspectiva de formación de la agenda resalta “la importancia del proceso social para determinar qué ocurre en la fase de toma de decisiones y qué tipo de resultados de política serán generados” (1971: 911).
2. **La posibilidad de cambio social.** En este punto, los autores enfatizan la importancia de las grandes movilizaciones sociales o las crisis políticas para generar innovaciones en la política social. Tomando como ejemplo la lucha por los derechos civiles de los afrodescendientes en Estados Unidos, se resalta que la formación de la agenda es una perspectiva que puede analizar cómo las

demandas de grupos sociales son convertidas en planteamientos viables que requieren la acción de las instituciones públicas. Sin embargo, al igual que la teoría elaborada por Cohen y Arato sobre la sociedad civil, el argumento de Cobb y Elder no aborda de manera específica a las formas organizativas del asociacionismo civil. Esta limitación requiere ampliar el alcance del enfoque a las organizaciones civiles, las cuales han adquirido una relevancia creciente en la formación de agendas públicas y gubernamentales a través de campañas y acciones de incidencia política.

3. **La naturaleza de la participación popular.** La formación de la agenda contempla que la intervención de los ciudadanos “puede ir más allá de simplemente votar o participar en la selección de líderes políticos” (1971: 911), por lo que esta perspectiva “sirve para ampliar el rango de influencias reconocidas sobre el proceso de la creación de políticas públicas” (1971: 912).

Esta idea fue posteriormente desarrollada por el propio Roger Cobb junto con Jeannie-Keith Ross y Marc Howard Ross en un artículo publicado en 1976 titulado “Agenda Building as a Comparative Political Process”, en el que propusieron tres modelos de formación de la agenda, los cuales se describirán a continuación:

Iniciativa externa. Describe situaciones en las que “un grupo fuera de la estructura del gobierno 1) articula una reivindicación, 2) busca expandir el interés en el tema por un número suficiente de otros grupos para tener un lugar en la agenda pública, con el fin de 3) crear la suficiente presión en los tomadores de decisión para introducir el tema en la agenda gubernamental y que sea considerado seriamente” (1976: 128). Debido a sus características, el modelo de iniciativa externa es útil para entender las campañas y acciones de incidencia política que realizan las organizaciones de la sociedad civil en general. De acuerdo con los autores, dicho modelo suele ser común en sociedades más igualitarias.

Este proceso está formado por cuatro fases para que un problema adquiera visibilidad, sea integrado en la agenda pública y posteriormente entre en la agenda gubernamental. A lo largo de estas fases, un problema específico va ampliando el número de personas interesadas en su solución hasta alcanzar una masa crítica necesaria para ser considerado por los tomadores de decisión. De acuerdo con el modelo, un creciente número de personas se interesa en la solución del problema de la siguiente forma:

- a) **Iniciación.** Un grupo inicial agraviado por algún problema articula su queja de una manera muy general.

- b) **Especificación.** Líderes dentro del grupo traducen las quejas generales en demandas específicas.
- c) **Expansión.** Con el fin de que su problema sea tomado en cuenta por los tomadores de decisión, el grupo inicial busca que otros grupos se interesen en él y lo vincula con problemas preexistentes. Los primeros individuos que probablemente se involucren en la demanda de solución conforman el grupo de identificación. Ellos consideran que sus propios intereses están relacionados con los de aquellos que forman parte del grupo agraviado. Posteriormente suelen involucrarse los grupos de atención, los cuales están interesados en problemas sociales y están formados por personas “conscientes de un conflicto desde su inicio y que pueden ser movilizarse relativamente rápido cuando un problema entra en su esfera de atención” (1976: 129). De acuerdo con esta perspectiva, las organizaciones civiles suelen actuar como grupos de atención.⁶ El tercer tipo de grupos interesados en un problema que va adquiriendo mayor visibilidad es el público atento. De acuerdo con los autores, “usualmente comprende a una minoría de la población e incluye a aquellas personas que están más interesadas e informadas sobre problemas públicos”. Finalmente, el público en general es la esfera más amplia de grupos interesados en un problema público. No obstante, su interés por este tipo de problemas es breve y su participación no suele ser duradera.
- d) **Entrada.** Si la expansión lleva a que un número significativo de personas consideren que el Estado debe atender un problema público, este puede entrar en la agenda gubernamental.

Movilización: Al contrario que la iniciativa externa, el modelo de movilización describe situaciones en que las políticas han sido propuestas por actores en la estructura de gobierno y requieren la aceptación del público para llevarlas a cabo. Es decir, son asuntos generados en la agenda gubernamental que buscan ser legitimados en la agenda pública. Incluye las mismas etapas que la iniciativa externa, pero en vez de ser promovida por un grupo agraviado en esferas cada vez más amplias del público, es el gobierno el que gestiona su difusión entre los ciudadanos. Como señalan los autores, este tipo de formación de la agenda ocurre “frecuentemente en sociedades más jerárquicas” (1976: 135).

Acceso interno: En este tipo de formación de la agenda, la propuesta de política “se origina en una agencia gubernamental o en grupos que tienen un acceso fácil y frecuente a los tomadores de decisión”. (1976: 135). A diferencia de los modelos anteriores, en el modelo de acceso interno no se pretende posicionar un tema en la agenda pública ni conseguir la aceptación de los ciudadanos; más bien se busca

⁶ Cobb *et al.* usan el ejemplo de un grupo de protección agrícola.

una toma de decisiones más privada dentro de la estructura del gobierno y evitar la oposición de grupos de atención o del público cuyos intereses serían afectados. En general, este modelo es útil para explicar las estrategias de cabildeo realizadas por actores privados y algunos actores sociales. En general, Las sociedades en las que el poder económico y político está muy concentrado son más proclives a este tipo de formación de agenda.

Figura 4. Expansión de un tema en la agenda pública de acuerdo con el modelo de iniciativa externa



Fuente: Elaboración propia con base en Cobb *et al.*, 1976: 128.

Los modelos propuestos por Cobb, Ross y Ross sobre los tipos de formación de agenda influyeron en la teorización posterior sobre esta etapa del ciclo de políticas públicas. En 1990, el autor francés Philippe Garraud definió cinco tipos ideales de inclusión en la agenda, los cuales serían retomados por Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2008) para el análisis de políticas públicas desde su perspectiva europea. Los tipos propuestos por Garraud son:

Mediatización: Los medios de comunicación son actores relevantes en este proceso porque tienen el poder de influir en la formación de la agenda al visibilizar un problema social y difundirlo entre la opinión pública. De acuerdo con Garraud,

[...] la construcción de un problema tiene su origen en hechos, accidentes y eventos que, por la acción de los medios de comunicación que aseguran

simultáneamente su promoción, representación y difusión, adquieren una audiencia y un impacto considerables y son presentados de una manera en la que puede establecerse una relación directa o indirecta con la responsabilidad de los poderes públicos (1990: 34).

En respuesta, los actores políticos tratan de “(re)apropiarse de esos temas de discusión actuales y propiciar un debate político que les permita hacer valer sus ideas y programas políticos” (Subirats, 2008: 141).

Oferta política: En este modelo, las organizaciones políticas, y especialmente los partidos, son los actores más relevantes pues no se limitan a “responder de manera reactiva a las demandas sociales ya articuladas” (Subirats, 2008: 143), sino que “proponen o adoptan un tema porque prevén su rentabilidad política y consideran el beneficio para su capital político” (Garraud, 1990: 33) De esta forma, la agenda pública estará definida en buena medida por las plataformas electorales de los partidos más relevantes.

Acción “corporativista” silenciosa: Se basa en la idea de que algunos grupos de interés bien organizados buscan incorporar sus problemas a la agenda de gobierno con el fin de obtener ciertas ventajas o evitar políticas consideradas nefastas para sus intereses. Dichas organizaciones buscan incluir sus problemas en la agenda gubernamental sin que estos sean discutidos previamente en la agenda pública, pues enfrentarían una fuerte oposición. Como mencionó Garraud, este modelo supone que algunas organizaciones que no forman parte del gobierno poseen “acceso privilegiado (organizacional o relacional) y una capacidad directa con las autoridades públicas” (1990: 38). Este modelo tiene características similares al de acceso interno propuesto por Cobb *et al.*

Anticipación: De acuerdo con este modelo, las autoridades públicas son los actores hegemónicos en la formación de la agenda pues están en la mejor posición “para proponer modificaciones a las políticas vigentes y/o nuevas estrategias de intervención” (Subirats *et al.*, 2008: 145). Garraud señaló que este tipo de formación de agenda se caracteriza generalmente por la ausencia de demandas sociales constituidas y explícitas “vinculadas a la acción de grupos organizados” (1990: 37).

Movilización: Este proceso es muy similar al modelo de iniciativa externa descrito por Cobb *et al.* Se basa en la idea de que la actividad de los grupos de presión, entre los contemplan a las organizaciones de la sociedad civil,⁷ o de los movimientos

⁷ Subirats *et al.* Mencionan como ejemplos las huelgas organizadas por sindicatos de funcionarios públicos o las acciones de Geenpeace en España.

sociales buscan “atraer a la opinión pública y la atención de los actores político-administrativos hacia el problema social que pretenden que sea objeto de intervención por parte de los poderes públicos” (Subirats *et al.*, 2008: 142). Las dos principales características de este modelo según Garraud son “una demanda social constituida y relativamente fuerte, y un conflicto público entre las autoridades gubernamentales y los grupos organizados en cuanto a la naturaleza de las soluciones a implementar para solucionar el problema abordado (1990: 32). Cabe destacar que para autores como Subirats y Knoepfel, en este modelo también figura la inclusión de problemas sociales discutidos a nivel supranacional en la agenda gubernamental nacional, ya sea en el marco de la Unión Europea, como mencionan los autores, o dentro del sistema de la ONU como estudia esta investigación. No obstante, este tipo de circunstancias requiere una teorización más amplia sobre la relación entre Estado, sociedad civil y organismos internacionales, la cual se expondrá al describir la teoría de los tres circuitos de la política.

El estudio de la formación de la agenda en el contexto político mexicano

Diversos autores han señalado las limitaciones explicativas de la teoría de las políticas públicas debido a las particularidades de su objeto de estudio. En este sentido, se ha enfatizado que este campo de estudio comenzó con el análisis del contexto estadounidense y posteriormente se amplió hacia el entorno de países en Europa Occidental, como Francia. Cabrero señala que debido a esta “denominación de origen”, el estudio de las políticas públicas parte del “supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana”. (2000: 193), es decir, asume un sistema abierto de toma de decisiones. En un sistema de estas características “la posibilidad de imponer la lógica de uno de los participantes es casi inexistente y [...] la hechura de las políticas se hace incrementalmente porque las restricciones de una arena regulada jurídica o simbólicamente de una forma horizontal así lo imponen. Hay, además, una proclividad a la participación ciudadana que forma parte de los patrones culturales tradicionales” (Cabrero, 2000: 193). Esta perspectiva pluralista, usada como un tipo ideal, fue desarrollada por autores como Charles Lindblom y Obert Dahl para analizar las políticas públicas en Estados Unidos. A diferencia de esta perspectiva, el contexto de países como Francia llevó al desarrollo de un enfoque estatista, en el que las políticas públicas “han sido entendidas como acciones inducidas fuertemente por el Estado, quien es el actor dominante en la escena de los agentes participantes” (2000, 2000: 194). Para enfatizar la diferencia entre ambos sistemas democráticos y su influencia en las políticas públicas, Cabrero cita las distintas definiciones sobre el campo de las políticas. Así, mientras que Laswell lo describió como “aquel que se ocupa del conocimiento de y en el proceso de toma de

decisiones en el orden público y civil” (1971), los autores franceses Mény y Thoenig señalaron que el análisis de las políticas públicas “no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (1989). Esta comparación sirve para subrayar las diferencias que existen entre dos democracias consolidadas en cuanto a la teoría sobre las políticas públicas, y especialmente la relación entre el Estado y los actores de la sociedad civil. Dichas diferencias responden a las particularidades de los sistemas políticos que se han construido en cada país. Tomar en cuenta tales distinciones es aún más relevante para estudiar la formación de la agenda en países cuyas instituciones democráticas son de creación relativamente reciente o, como los describió Cabrero, en transición democrática. Esta categoría de países incluye a México y a la mayoría de los países latinoamericanos, los cuales “comparten una aplastante presencia histórica del Estado, han desarrollado formas verticales de relación social, son proclives a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa, y han hecho del centralismo y del clientelismo su concepción de la acción colectiva” (2000: 196). El modelo de análisis de políticas públicas, originado en países con una historia política específica, posee una reducida capacidad de análisis si no es adaptada a entornos en que las instituciones democráticas están en proceso de consolidación.

El estudio de la formación de la agenda en México requiere ajustar la teoría a las características de un sistema de vocación estatista y con instituciones democráticas en proceso de consolidación. Esto se traduce en el reconocimiento de una inclusividad limitada en la que “hay menos actores implicadas y la posibilidad de nuevos actores es difícil; el Estado se ‘reserva el derecho de admisión’ [...]. Los participantes no gubernamentales en el proceso son pocos y además tienen capacidad de influencia muy limitada; asimismo, todos ellos participan en un escenario de fuerte presión de subordinación a la autoridad pública” (Cabrero, 2000: 202).

A pesar de las restricciones que impone la inclusividad limitada a la participación de actores sociales, la creciente relevancia de las iniciativas internacionales ofrece oportunidades que estos actores pueden aprovechar en coyunturas específicas para involucrarse en la definición de la agenda e influir en la solución de un problema público. De esta forma, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir a la consolidación democrática de un Estado como el mexicano mediante los recursos, espacios y dinámicas que ofrece el ámbito internacional, el cual está fuera del control de cualquier gobierno nacional pero que incentiva su colaboración. Es así que el ámbito de la política ha trascendido las esferas del Estado y la sociedad civil para incluir también a los organismos supranacionales cuya principal ventaja es su potencial para resolver problemas de carácter regional o global.

Las organizaciones civiles en el marco de los tres circuitos de la política

La incidencia política de las organizaciones civiles en la formación de la agenda puede entenderse a partir de la teoría de los tres circuitos de la política desarrollada por Benjamín Arditi. De acuerdo con este autor, la política ha trascendido al Estado de partidos, producto del pensamiento liberal democrático, el cual “reconfiguró la política democrática en términos de la ciudadanía electoral o, más precisamente, como una actividad ejercida en la esfera de la representación dentro del territorio del Estado soberano” (Arditi, 2000: 60). Con base en esta propuesta, comprender la formación de la agenda de gobierno mexicano en torno al desarrollo sostenible requiere analizar la influencia del segundo circuito (la sociedad civil) y el tercer circuito (los organismos internacionales) en la definición y adopción de la Agenda 2030.

El supuesto básico del segundo circuito de la política consiste en que “la política y el proceso democrático trascienden la idea de ciudadanía entendida como participación electoral y se expanden hacia la sociedad civil para construir un nuevo escenario político, pero este escenario no es una alternativa al gobierno y a los partidos sino un terreno suplementario de la política” (Arditi, 2005: 9). En este circuito de la política, Arditi incluye actores de la sociedad civil organizada como grupos de interés organizados, coaliciones *ad hoc* y organizaciones no gubernamentales, además de los movimientos sociales. Ellos tienen en común que “participan en el proceso interminable de creación y recreación del orden colectivo a través de intervenciones en la esfera pública, sea como gestores directos de proyectos legislativos y políticas públicas o como críticos de éstos, en el terreno institucional habitual de las relaciones con el Estado o en los dominios más informales de la sociabilidad” (Arditi, 2005: 238).

La participación de OC en la definición de la Agenda 2030 y su adopción por el Estado mexicano fue un proceso en el que las acciones de este tipo de organizaciones no se realizaron durante las etapas de implementación o evaluación de políticas públicas, sino que se llevaron a cabo en la formación de la agenda, fase que condiciona de manera significativa todo el ciclo de las políticas públicas.

El tercer circuito de la política comprende el ámbito de los intercambios políticos supranacionales, los cuales cuestionan “el encasillamiento de la política en el espacio físico del Estado-nación” (Arditi, 2005: 13). El desarrollo del Sistema de Naciones Unidas a partir de 1945 fue el inicio de un proceso de institucionalización de organismos internacionales cuyo objetivo iba más allá de evitar conflictos armados entre países, sino que abordan temas como el comercio, el medio ambiente o las telecomunicaciones. Además, en el marco de este sistema se

crearon distintos acuerdos para la promoción, el respeto, la protección y la garantía de derechos, tanto civiles y políticos como económicos y sociales. Dicho sistema internacional redujo la soberanía de los Estados debido a que “las decisiones de esos organismos se sustraen del control directo de los gobiernos e imponen límites a su capacidad para elaborar y ejecutar políticas internas en forma autónoma” (Arditi, 2000: 57).

De esta forma, el segundo y tercer circuito de la política “son espacios desde los cuales se puede presionar a la política partidaria para introducir una serie de demandas dentro de la agenda de debates públicos, pero también se pueden poner en escena intercambios políticos para tratar de impulsar esas demandas autónomamente” (Arditi, 2005: 240). Como ocurrió en el caso de estudio, las organizaciones civiles pueden cooperar con organismos internacionales para incidir de manera más efectiva en la formulación de la agenda de gobierno. No obstante, este flujo no es unidireccional, pues los representantes de gobiernos nacionales también pueden buscar la alianza con organizaciones civiles para influir en procesos internacionales con el fin de promover las prioridades nacionales en torno a la promoción del desarrollo social, económico y ambiental en una agenda internacional. Esta colaboración entre actores gubernamentales y sociales a través de instancias y mecanismos diseñados específicamente para ello es la base del concepto de gobernanza.

CAPITULO II. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA DEL MILENIO EN MÉXICO

El proceso de definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tanto a nivel nacional como en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), estuvo muy influido por la experiencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), acordados en el año 2000. Al igual que los actuales ODS, los ODM contemplaban una serie de objetivos y metas relacionadas con ámbitos como la pobreza, la salud y la educación los cuales que debían cumplirse en un periodo de 15 años. No obstante, los ODM fueron criticados debido al limitado alcance de sus indicadores de cumplimiento, así como por la desigualdad en el cumplimiento de los mismos. Durante los últimos tres años que duró su implementación en México, distintas OC llevaron a cabo acciones de incidencia política con el fin de advertir sobre brechas su ejecución, lo que les permitió desarrollar capacidades que serían relevantes para participar en la definición de los ODS y monitorear la estrategia del gobierno mexicano para su puesta en práctica. A lo largo de este capítulo se describirán las acciones realizadas por el gobierno mexicano en la implementación de la primera agenda global de desarrollo de 2000 a 2015. En este contexto, me concentraré en tres elementos esenciales para el objeto de estudio: las características del desarrollo promovido por la ONU, la evolución de la incidencia política de las organizaciones civiles mexicanas, y los cambios en instituciones públicas federales derivados de la adopción de la Agenda del Milenio por el Estado mexicano.

El establecimiento de la primera agenda global de desarrollo

El 4 de diciembre de 1986, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, la cual se fundamenta en las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en las del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). La Declaración se refiere al desarrollo como la prerrogativa de la que gozan las personas, tanto individual como colectivamente, para vivir con dignidad y que presupone la realización de todos los derechos humanos, incluyendo los reconocidos tanto en el PIDCP como en el PIDESC. Asimismo, precisa el fomento a la participación de todas las personas como una de sus características fundamentales (CNDH, 2017: 14). Este documento fue el precedente para establecer, tanto en el Sistema de Naciones Unidas como en los gobiernos nacionales, el estrecho vínculo entre derechos humanos y

desarrollo. Sin embargo, todavía era necesario establecer indicadores para que la comunidad internacional pudiera medir el grado de desarrollo de los países.

La definición de los indicadores de desarrollo a partir del cual se elaboraron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y posteriormente los ODS está influida por las ideas del economista indio Amartya Sen. Su enfoque define al desarrollo “como el proceso de ampliación de las opciones de las personas y mejora de las capacidades humanas, es decir, la diversidad de cosas que las personas pueden hacer o ser en la vida, y las libertades para que las personas puedan vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación, a una vida digna, y a participar en la vida de su comunidad y en las decisiones que los afecten” (Bedolla, 2010: 280). Este enfoque sobre el desarrollo comenzó a ser utilizado por el Sistema de Naciones Unidas en 1989 cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) solicitó al economista pakistaní Mahbub Ul Haq la elaboración de un informe sobre desarrollo humano. En colaboración con Sen, idearon el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual incorpora tres componentes que contienen cuatro indicadores en total (Manfredi, 2017: 41):

1. Tener una vida larga y saludable

- a) Esperanza de vida al nacer

2. Adquirir conocimientos

- b) Años promedio de escolaridad
- c) Años esperados de escolaridad

3. Disfrutar de un nivel de vida digno

- d) PIB per cápita

A partir de estos elementos, el PNUD definió al desarrollo humano como:

Un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles de desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles. Pero el desarrollo humano no termina ahí. Otras oportunidades, altamente valoradas por muchas personas van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos. El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de

capacidades humanas, tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas, y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas para el descanso, la producción, o las actividades sociales, culturales y políticas (PNUD, 1990: 36).

Amartya Sen continuó siendo consejero en el PNUD durante la elaboración de los primeros Informes de Desarrollo Humano. Después, en 1999 publicó el libro *Desarrollo como libertad*, en el que continúa elaborando su visión sobre el desarrollo, el cual describe como “un proceso de expandir las libertades reales que las personas disfrutan” (1999: 3). Esta definición implica aumentar las capacidades que un individuo posee para vivir el tipo de vida que considera valioso. Además, no es excluyente de otras formas de medir el desarrollo, como el crecimiento del producto interno bruto (PIB) o el aumento personal del ingreso, aunque enfatiza que la utilidad de la riqueza está en las cosas que permite hacer, en las libertades que permite alcanzar.

Debido a lo anterior, las agendas globales de desarrollo promovidas por la ONU contemplan objetivos que no solo se relacionan con ingreso, salud y educación, sino que, desde un enfoque del desarrollo como capacidades y libertad de las personas, establece metas para que los individuos gocen de las condiciones adecuadas para dedicar sus esfuerzos hacia los propósitos que consideren importantes.

La visión del sistema de Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible también incorpora el concepto de desarrollo sustentable.⁸ Este concepto comenzó a ser ampliamente utilizado desde 1987, año en que se publicó el Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como Comisión Brundtland, donde se definió como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 1987: 59). Como menciona el Informe, esta definición incluye dos conceptos clave:

- El concepto de “necesidades”, en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante
- La idea de limitaciones impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.

⁸ En inglés, ambos términos son entendidos como *sustainable development*. Sin embargo, la evolución de estos conceptos en el debate internacional sobre desarrollo ha favorecido que en las traducciones al español la idea de “sustentable” se relaciona con el cuidado del medio ambiente en ámbitos como la producción de alimentos o energía; en algunos documentos también se ha traducido como “desarrollo duradero”. El desarrollo sostenible incorpora la visión de lo sustentable a los aspectos sociales y económicos del desarrollo humano.

Al respecto, Alejandro Chanona señaló que el impulso definitivo de esta visión sobre el desarrollo “se dio en la Cumbre de la Tierra de 1992, con la adopción de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo” (2017: 21). Así, “desarrollo sustentable y desarrollo humano son enfoques complementarios, que centran su atención en el crecimiento económico con equidad social, elementos a los que, en el caso del desarrollo sostenible, hay que agregar el cuidado al medio ambiente” (Chanona, 2017: 22).

Además del desarrollo teórico que ha experimentado el concepto de desarrollo, también han evolucionado sus implicaciones políticas y programáticas en el sistema de las Naciones Unidas desde que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fueron definidos en el 2001.

Los ODM fueron la respuesta de la ONU ante el desafío de la creciente pobreza en muchos países en desarrollo, la dispersión de los esfuerzos de organismos internacionales de cooperación, y la disminución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Como explicó John W. McArthur,⁹

[...] después de que la Guerra Fría terminó, muchos países ricos recortaron sus presupuestos de ayuda exterior y se enfocaron en asuntos nacionales [...]. Al mismo tiempo, durante la década de 1990, instituciones como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) alentaron a los países desarrollados y en desarrollo a reducir su gasto público, en nombre de la eficiencia gubernamental, como condición para recibir apoyo (2013: 153).

Aunque durante esa década la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) impulsó una iniciativa de promoción del desarrollo, ésta no prosperó en parte debido a las críticas de la sociedad civil. Un antecedente más relevante para los ODM fue la política impulsada en 1999 por los países del G-8,¹⁰ la cual consistía en la reducción de la deuda a los países que asignaran estos recursos a educación o salud. Con base en este contexto, los ODM comenzaron siendo concebidos a partir de una visión de ayuda internacional de los países desarrollados a los países en desarrollo.

⁹ De 2002 a 2006 fue gerente y director adjunto del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas.

¹⁰ Este grupo de países estuvo conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia. Esta última fue suspendida en 2014 tras el conflicto en Crimea.

La evolución de la agenda global de desarrollo

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible fueron creados a partir de la experiencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), primera iniciativa global de desarrollo que contó con metas e indicadores específicos, y cuyo plazo de cumplimiento finalizó en 2015. Los ocho ODM eran los siguientes:

ODM 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre

ODM 2. Lograr la enseñanza primaria universal

ODM 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer

ODM 4. Reducir la mortalidad infantil

ODM 5. Mejorar la salud materna

ODM 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

ODM 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

ODM 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Esta primera serie de objetivos, definidos en 2001 a partir de la *Declaración del Milenio* aprobada en el año 2000 demostró los alcances y las limitaciones de los organismos internacionales y de los gobiernos nacionales para implementar una agenda global de desarrollo. La principal crítica que recibieron los ODM en el ámbito internacional es que fueron definidos por un grupo de especialistas de la ONU en un proceso cerrado. Al no contar con la participación de diversos tipos de actores en su definición, los ODM se enfocaron en problemáticas que afectan en mayor medida a países de ingresos bajos, lo cual fue evidente, por ejemplo, en el Objetivo 6. En dicho objetivo se daba prioridad a reducir la incidencia de enfermedades como la malaria, padecimiento que, si bien representa una condición que limita las capacidades de desarrollo de muchos individuos y naciones, perjudica de manera significativa a países tropicales. Otra de las críticas que recibieron fue su falta de ambición pues planteaban metas parciales de éxito, tales como reducir a la mitad la proporción de personas que sufren hambre o reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes, objetivo que en México no se cumplió.

En nuestro país, la implementación de los ODM recibió comentarios negativos debido a que su ejecución no implicó modificaciones significativas en los programas relacionados con cada uno de las áreas temáticas. Es decir, que en la práctica solo se adoptaron las metas e indicadores de los Objetivos en las políticas públicas que ya se realizaban.

A pesar de estas circunstancias, la adopción de los ODM también generó resultados positivos en la administración pública mexicana. El ejemplo más celebrado por el gobierno federal fue el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SIODM), el cual fue un mecanismo de recopilación y difusión de información sobre los avances en el cumplimiento de los ODM, el cual sirvió de modelo para otros sistemas parecidos similares en América Latina. Debido a que el SIODM presentaba la información desagregada por estados, grupos etarios, género y otras variables, evidenció la desigualdad estructural que afectaba el cumplimiento de los Objetivos, pues había grupos cuyo bienestar no mejoró durante el periodo de implementación de los ODM. Los resultados del Sistema de Información hicieron notar que fueron las poblaciones más marginadas las que menos se beneficiaron de esta agenda global de desarrollo, pues resulta más fácil y menos costoso implementar programas para aquellos sectores de la población que están más próximos a superar la línea de pobreza. Descubrir esta lógica en las políticas públicas para el combate a la pobreza llevó a que, durante la definición de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, las organizaciones civiles mexicanas enfatizaran la importancia de “no dejar a nadie atrás”, propuesta que fue una de las aportaciones más claras de la delegación mexicana a la Agenda 2030.

El concepto de desarrollo en las políticas públicas del gobierno federal mexicano

La adopción de los ODM por parte del Estado mexicano representó un compromiso complementario al que ya había contraído con la firma de distintos acuerdos internacionales sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA); entre los cuales destacan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU de 1966 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988, conocido como Protocolo de San Salvador. Además de representar una guía para las políticas públicas de los Estados firmantes, estos instrumentos permiten a los ciudadanos y organizaciones civiles incidir en torno a la exigibilidad de estos derechos, entendiendo por exigibilidad “la acción política de los actores sociales para demandar el cumplimiento de sus derechos y el diseño de políticas que los satisfagan” (Canto, 2010: 48).

A diferencia de dichos acuerdos, los ODM contaban con indicadores específicos que permiten a organismos internacionales y organizaciones civiles evaluar el grado de avance en el cumplimiento de las metas de desarrollo. Asimismo, la adopción de

los ODM implicó para los organismos gubernamentales mexicanos cambiar “hacia un modelo basado en resultados, todo un cambio cultural, ya que implicó pasar del limitado enfoque centrado en los insumos para el desarrollo, como el gasto, a una visión más relevante, tomando como prioridad los resultados finales de las políticas” (De la Torre, 2018: 26).

En el ámbito de las políticas públicas en México, es importante señalar que la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de 2004 “rectora en cuestiones de derechos sociales y las políticas públicas para atenderlos, no define lo que habrá de entenderse por desarrollo social, política social o gasto social” (De la Torre: 2018: 36), conceptos que deberían fundamentar una estrategia de desarrollo basada en los ODM. No obstante, “es razonable concebir el desarrollo social como la ampliación equitativa y sostenible de la autonomía y oportunidades de elección de las personas; la política social como aquellas acciones públicas dirigidas a proteger y promover el desarrollo social, y el gasto social como aquél concentrado en educación, salud, seguridad social, vivienda y asistencia social” (De la Torre: 2018, 36), todos ellos aspectos abordados por la medición de la pobreza multidimensional que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Este Consejo considera que una persona vive en pobreza si no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. En este sentido, los indicadores que contempla el CONEVAL para determinar las carencias por falta de acceso a derechos y así como las prioridades que deben atender los programas de desarrollo son:

- a) Rezago educativo
- b) Acceso a los servicios de salud
- c) Acceso a la seguridad social
- d) Calidad y espacios de la vivienda
- e) Accesos a los servicios básicos de la vivienda
- f) Acceso a la alimentación

La incidencia política de las OC en México durante el siglo XX

La Revolución mexicana y la consolidación del gobierno que surgió de ella fueron procesos que transformaron profundamente a la sociedad civil organizada en nuestro país. Antes de esta época, la contribución de las organizaciones de la sociedad civil en la solución de problemas públicos se concentraba generalmente en la vía asistencial. No obstante, la transformación política del Estado mexicano durante las primeras décadas del siglo XX promovió la creación organizaciones que

buscaron influir en el espacio público y que paulatinamente fueron integradas en un Estado corporativista.

Uno de los principales efectos que la Revolución de 1910 tuvo fue el ingreso de las masas en la política nacional. Como comentaron Luis Aboites y Engracia Loyo, en este movimiento armado

Las clases bajas, pobres, hechas a un lado por el porfirismo y por los regímenes liberales anteriores, descubrieron que su movilización y organización podían influir en la manera de conducir al país. Se hallaron de pronto con que sus demandas de mejoría, ya fuera en forma de tierras, aguas, salarios más altos, derecho a huelga y a la contratación colectiva, viviendas, educación, salud o participación política, no solo eran legítimas, sino que podían imponerse a todos los que buscaban con ansia ascender en su carrera política (2010: 595).

A partir de estas circunstancias, las dos décadas posteriores a la creación de la Constitución de 1917 se caracterizaron por el conflicto entre una sociedad movilizadora y organizada y “un Estado en construcción cuyo principal propósito fue precisamente subordinar las organizaciones populares para ejercer pleno dominio sobre la sociedad entera” (Aboites y Loyo, 2010: 596). El proceso de subordinación se intensificó a partir de 1938 con la transformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que aglutinaba a los líderes militares del periodo revolucionario, en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) que integró a los sectores militar, obrero, campesino y popular. De esta forma, durante los sexenios de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Ávila Camacho (1940-1946), los sindicatos y organizaciones campesinas fueron integrados en la estructura del gobierno. Así “estas organizaciones y las burocracias que las administraron fueron correas de transmisión entre el partido oficial y su base social, así como el mecanismo para canalizar buena parte del presupuesto nacional para bienestar social” (Fox, 1992: 172). En relación con los tres circuitos de la política, Cristina Puga señaló que “ante la falta de un espacio político basado en las elecciones y la relación equilibrada entre los poderes estatales, el segundo circuito de la política operó como espacio alternativo, aunque de una manera controlada, jerárquica y profundamente autoritaria (2005: 87).

Desde la consolidación del partido oficial,¹¹ el diálogo entre las OSC no integradas en la estructura corporativa del gobierno y los organismos públicos fue nulo debido a que “el modelo corporativista surgido de la Revolución decidió crear sus propios interlocutores sociales, implementar una política paternalista y un fuerte intervencionismo estatal en la vida pública, con lo cual dejaba pocos espacios para el desarrollo de una sociedad civil organizada y crítica” (Somuano, 2011: 41). Así, las organizaciones civiles en México se limitaron a realizar proyectos con grupos y localidades muy específicos, evitando también confrontar los intereses de los actores gubernamentales. También es preciso señalar que en esta época, las OC existentes en el país “estuvieron muy relacionadas con la Iglesia católica, la cual directa o indirectamente administró muchas instituciones educativas y de asistencia social (Fox, 1992: 178).

Fue hasta la década de 1960 que distintas movilizaciones evidenciaron que la forma corporativista de gobernar estaba perdiendo eficacia ante los cambios que experimentaba la sociedad mexicana.¹² Como describió Soledad Loaeza, “las instituciones no estaban diseñadas para acoger la diversidad política que empezaba a cobrar forma, y tampoco había canales efectivos de comunicación entre el gobierno y los gobernados (...). La multiplicación de los conflictos políticos era prueba de que los mecanismos de solución existentes, la cooptación priista o la intervención presidencial eran obsoletos o insuficientes” (2010: 681).

En la década de 1970, el gobierno comenzó a ceder ante las demandas de mayor representación política y garantía de los derechos políticos de los mexicanos, lo que poco a poco permitió la participación en la vida pública de actores no vinculados con la estructura corporativa. En el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) fue claro que “los fortísimos niveles de conflicto político en la sociedad mexicana no encontraron correspondencia en el diseño y funcionamiento de las instituciones concebidas precisamente para dirimirlo, es decir, las elecciones y la constitución de la representación política nacional” (Rodríguez y González, 2010: 734). La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977,¹³ que otorgó registro oficial al Partido Comunista Mexicano e introdujo la representación proporcional en

¹¹ Creado en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR) reconstituido como Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y transformado en 1946 en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

¹² Entre otras movilizaciones y conflictos, en esta década destacan el paro realizado por los médicos de las instituciones públicas de salud, las actividades de grupos guerrilleros en distintos puntos del país y el movimiento estudiantil de 1968.

¹³ Esta reforma respondió a que en las elecciones federales de 1976 el candidato del PRI obtuvo el 91.90% de los votos, ya que fue apoyado por dos de los otros tres partidos: el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); el Partido Acción Nacional no presentó candidato. Al respecto, Arturo Núñez observó: “este hecho hizo más evidente el vaciamiento del sistema de partidos” (2019, p. 80).

la Cámara de Diputados, fue el primer paso en la lenta democratización del sistema político mexicano. Esta evolución implicaba incluir en la toma de decisiones a actores no controlados directamente por el gobierno, aunque al principio se limitara a partidos políticos de oposición. No obstante, las redes de OC prodemocráticas tendrían un papel relevante en la posterior consolidación del sistema electoral en México.

En la década de 1980, las OC adquirieron visibilidad en la formación de la agenda gubernamental en México debido a dos coyunturas que ocurrieron en ese periodo. La primera de ellas fue el sismo del 19 de septiembre de 1985, que mostró el contraste entre la solidaridad de los ciudadanos y la incapacidad de las instituciones públicas para gestionar la crisis; posteriormente, la incidencia de organizaciones civiles promovió cambios significativos en el plan de reconstrucción del gobierno.

La segunda coyuntura fue la llegada de numerosos refugiados que huían de los conflictos armados en Guatemala y El Salvador. Ante la política restrictiva del gobierno mexicano, distintas organizaciones civiles llevaron a cabo acciones para tratar de brindar seguridad a los desplazados por la violencia. Este proceso fue importante porque fomentó que distintas organizaciones se articularan en un movimiento de derechos humanos. De acuerdo con Jonathan Fox “había solo cuatro organizaciones de derechos humanos en 1984, pero siete años después había 60” (1992: 184). A lo largo de esos años, este tipo de organizaciones aumentaría su presencia en el país mientras que sindicatos y organizaciones campesinas, “que habían sido tan importantes en las décadas de 1970 y 1980, perdieron eficacia política y poder de negociación en la segunda mitad de la década de 1980 e inicios de la siguiente” (Somuano, 2011: 50).

A partir de 1990, las OC prodemocráticas comenzaron a adquirir influencia en el sistema electoral mexicano, iniciando con la vigilancia de las elecciones para gobernador en San Luis Potosí en 1991. Las posteriores protestas ante el fraude llevaron a la renuncia del gobernador electo. En 1994 se formó Alianza Cívica, una red de OC que originalmente se enfocó en el monitoreo de procesos electorales. En esa época también se crearon muchas OC ambientalistas, que desde esa década se destacaron por participar en foros internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como Cumbre de la Tierra, en 1992. Olvera señaló que esta década se caracterizó “por un notable aumento en el número y calidad de las organizaciones no gubernamentales, que empezaron a recibir importantes financiamientos nacionales e internacionales” (2019: 244). Al inicio de este periodo también fue relevante la estrategia de las organizaciones civiles para oponerse a la miscelánea fiscal propuesta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual cobraría

impuestos a las OC como si fueran empresas con fines de lucro. Este proceso se describe detalladamente más adelante.

En respuesta a las demandas de diferentes actores sociales, el 28 de enero de 1992 el gobierno federal creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la cual “está nominalmente comprometida a trabajar con el sector de OSC” (Somuano, 2011: 57). A pesar de este avance en materia de derechos humanos (DD.HH.), el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1° de enero de 1994 mostró ante la opinión pública nacional e internacional las carencias que padecían (y aún padecen) los pueblos originarios en México en el acceso a derechos económicos y sociales, así como a sus derechos civiles y políticos. Las posteriores masacres de Aguas Blancas el 28 de junio de 1995 y de Acteal el 22 de diciembre de 1997 confirmaron la ausencia del Estado de derecho en regiones marginadas del país, lo que demandaba la incidencia política de organizaciones civiles de derechos humanos.

La siguiente etapa en el estudio de la incidencia política de las organizaciones civiles en México inicia en el año 2000. La alternancia del partido en el gobierno debilitó a una parte de las estructuras corporativistas que quedaban y permitió la entrada de nuevos actores en el diálogo sobre asuntos públicos. En este sentido, es importante señalar que durante los doce años en los que gobernaron Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), “como consecuencia de las leyes de planificación del desarrollo y de la necesidad de apoyo social por parte de los gobiernos panistas, se multiplicaron en el país los cuerpos de consulta mixtos en materias tan diversas como protección al ambiente, agua, producción agrícola, turismo, envejecimiento, discapacidad, educación y más recientemente, crimen y seguridad” (Puga, 2019: 338). En relación con lo anterior, durante el sexenio de Vicente Fox se aprobó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), la cual entró en vigor a comienzos de 2004, estableciendo un marco normativo que reconoce y regula la incidencia política de las organizaciones civiles.

El 2000 también es importante porque fue el año en el que los países miembros de la ONU aprobaron la *Declaración del Milenio* cuyos objetivos, definidos un año después, debían cumplirse antes de 2015. Para facilitar el análisis de su evolución, en los siguientes párrafos se dividirá el periodo de implementación en México de los ODM en los tres sexenios que se llevó a cabo. Como se verá a lo largo del capítulo, los cambios de gobierno propiciaron cambios en las instituciones nacionales creadas para cumplir esta agenda global de desarrollo, las cuales abrieron un nuevo campo de acción para la incidencia política de las OC.

La implementación de los ODM durante el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006)

Para entender las actividades que distintas organizaciones civiles mexicanas realizaron en relación con la implementación de las agendas globales de desarrollo México, es necesario abordar la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). Esta Ley es uno de los elementos fundamentales del marco jurídico para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil

La LFFAROSC es en sí misma un logro de la incidencia política de organizaciones civiles. El antecedente de esta Ley fue una propuesta hecha por OSC en 1991 como respuesta a la miscelánea fiscal elaborada por la SHCP en 1989. Esta miscelánea incluía disposiciones fiscales que afectaban de manera negativa el trabajo de tales organizaciones, pues las equiparaba a las empresas privadas en cuanto a sus obligaciones tributarias. La propuesta de las OSC “buscaba su reconocimiento como entes de interés público y de bienestar colectivo, además que contemplaba algunos de sus derechos” (Diez de Sollano, 2018: 68). En 1998 se redactó otra propuesta de Ley que promovía “la existencia de organizaciones sociales autónomas, no clientelares, reconociendo un campo de participación ciudadana distinto al de los negocios, al religioso y al partidista, que contribuye al bien público” (Reygadas y Zarco, 2005: 21). Posteriormente, en la coyuntura de las campañas electorales del 2000, “alrededor de 600 organizaciones se articularon en una red llamada Poder Ciudadano y comprometieron al candidato que resultaría ganador para impulsar la Ley de Fomento de las Organizaciones Civiles” (Diez de Sollano, 2018: 68). Finalmente, la LFFAROSC que se aprobó estuvo basada en las propuestas de las OSC y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de febrero de 2004. No obstante, esta Ley fue “relativamente vaga respecto a las obligaciones de las dependencias gubernamentales a cuyo arbitrio se deja el brindar apoyos y estímulos, promover la participación de las asociaciones como órganos de consulta y proveerlas de estudios e investigaciones relacionados con sus tareas” (Puga, 2005: 98).

El texto de la LFFAROSC provee un marco legal que establece el derecho de las organizaciones de la sociedad civil a participar en la toma de decisiones sobre

asuntos públicos. Para ello, el artículo 5 indica que las actividades de las OSC que son objeto de fomento comprenden:

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

Con base en lo anterior, el artículo 6 establece que las OSC poseen, entre otros, los derechos de:

(...)

- II. Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;
- III. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;

IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencias y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable;

(...)

XI. Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley.

Es importante señalar que la mayoría de las adiciones realizadas para ampliar las actividades que contempla esta ley como objeto de fomento fueron realizadas en 2011 y 2012, durante el sexenio de Felipe Calderón.

Lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior

El “bono democrático” que tuvo el gobierno de Vicente Fox tras su victoria electoral favoreció la idea de modernizar la política exterior del país. Rubén Aguilar y Jorge Castañeda señalaron al respecto que “el gobierno de Fox estaba ávido de transformar la imagen internacional de México y demostrar que había un cambio radical respecto a sus antecesores” (2007: 191). Este objetivo se tradujo en diversas iniciativas de política exterior sobre DD.HH., como el nombramiento de Marie Claire Acosta, activista de derechos humanos, al puesto de Subsecretaria para los Derechos Humanos y la Democracia en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE),¹⁴ o el otorgamiento de un monto anual de cien mil dólares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Aunque este esfuerzo de posicionar a México como un actor internacional promotor de la agenda de derechos humanos no contribuyó directamente en la institucionalización de los ODM en México, la intención de transformar la política exterior de México propició, entre otros cambios, la creación de los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior.

Estos lineamientos fueron establecidos por la SRE a partir de la LFFAROSC como fundamento jurídico. Se publicaron en el DOF el 2 de marzo de 2005, cuando era canciller Luis Ernesto Derbez (2003-2006).¹⁵ Los lineamientos mencionan la creciente inclusión por parte de organismos internacionales de la participación de

¹⁴ Originalmente, Vicente Fox la había propuesto como embajadora especial para los Derechos Humanos y la Democracia de la SRE en las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, pero esto no fue aprobado por el Senado.

¹⁵ Durante ese mismo sexenio, fungió como Secretario de Economía de 2000 a 2003.

organizaciones de la sociedad civil como un reconocimiento de su importancia en la construcción de soluciones integrales en los temas de la agenda internacional. El documento también señala que la política exterior del Estado mexicano “requiere aprovechar estos nuevos movimientos y tendencias internacionales a favor de los intereses de México y sus connacionales” (SRE, 2005: 1). Así, dichos lineamientos muestran que, en el caso de la SRE, “la tendencia internacional” de incorporar a las OSC en temas de política exterior fue un factor importante para incluir la participación de estos actores sociales. El documento también señala que la participación de OSC en el diálogo sobre asuntos de política exterior se realizará con base en su aptitud para “aportar elementos sustantivos basados en sus capacidades, experiencia y representatividad” (SRE, 2005: 2). Al mismo tiempo, se menciona la invitación a representantes de OSC para participar con delegaciones oficiales del Estado mexicano en reuniones internacionales. Algunos lineamientos fueron modificados el 6 de marzo de 2018, durante el último año del sexenio de Enrique Peña Nieto y con Luis Videgaray Caso como canciller, poco antes de la segunda revisión voluntaria de México en el Foro Político de Alto Nivel (FPAN) sobre Desarrollo Sostenible.

La implementación de los ODM durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

En este sexenio se crearon dos instituciones que tuvieron un importante papel en la implementación de los ODM en México, así como en el diálogo con actores sociales: la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil y el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Durante el posterior gobierno de Peña Nieto, estas instancias facilitarían la transición hacia la nueva agenda global de desarrollo y la participación de OSC en la definición de los nuevos ODS en 2015.

La Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil

El 29 de noviembre de 2007, se creó la Oficina para la Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, integrada en la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE. Posteriormente, el Reglamento Interior de la SRE publicado el 8 de enero de 2009 estableció la creación de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOOSC) como parte de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos (SSAMDH). Estos cambios se realizaron cuando Patricia Espinosa

Cantellano era Secretaria de Relaciones Exteriores, cargo que ocupó durante todo el sexenio.

El artículo 30 del Reglamento Interior, que describe las funciones de las DGVOSC, menciona como una de sus actividades promover el acceso a la información, al diálogo, a la consulta y al análisis en temas de política exterior a las organizaciones de la sociedad civil, a través de, entre otros medios, foros y eventos públicos. También le corresponde “ser el enlace de la Secretaría con las organizaciones de la sociedad civil y coordinar los servicios de información, vinculación e interlocución de todas las unidades administrativas de la Secretaría en esta materia”. Este último punto explica la participación de la DGVOSC en la comunicación de la Dirección General para Temas Globales con los actores sociales que participaron en las Mesas de Diálogo para la definición de la Agenda 2030 en 2018.

La página de la DGVOSC señala distintos niveles en los que involucra a este tipo de organizaciones en asuntos de política exterior. Para el análisis de la definición de la Agenda 2030 destacan tres de estos niveles, los cuales fueron puestos en práctica en diferentes momentos del proceso:

Diálogo: Generación de espacios institucionalizados para la discusión y análisis sobre temas de política exterior. En el contexto internacional se analizan y apoyan iniciativas internacionales gubernamentales o no gubernamentales que promueven el diálogo, como reuniones de trabajo con representantes de organizaciones sociales, intercambios formales e informales con expertos y organizaciones, coloquios, foros y videoconferencias entre otros.

Participación: Participación directa en las acciones de política exterior y procesos internacionales intergubernamentales como son las acciones dirigidas a favorecer la participación social en los procesos internacionales. Apertura de espacios de participación en reuniones de alto nivel y/o en delegaciones oficiales mexicanas.

Análisis: Llevar a cabo procesos de análisis conjuntos sobre los temas que atañen o interesan al propio gobierno y a la sociedad civil, en busca de posiciones conjuntas o consensuadas, mismas que se verán fortalecidas en los foros internacionales al contar con el respaldo social.

En ese sexenio, la DGVOSC llevó a cabo reuniones con grupos de OSC en preparación para la VII Cumbre del G20 que tuvo lugar en junio de 2012 en Los

Cabos, Baja California Sur.¹⁶ El resultado de estas reuniones fueron 29 documentos de posición de las OSC que siguieron dicho proceso. De acuerdo con su Informe de Trabajo de 2012, la DGVOSC reconoció que “las OSC contribuyeron a enriquecer la agenda de desarrollo del G20, que este año tuvo como prioridades la seguridad alimentaria, el financiamiento de proyectos de infraestructura y el crecimiento verde incluyente, y destacaron la necesidad de fortalecer a las comunidades en riesgo de inseguridad alimentaria nutricional” (SRE, 2012: 4).

La DGVOSC, en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), también realizó actividades con OSC en relación con la participación de México en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable “Río+20” que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil en 2012. A través de un taller en el que participaron diferentes tipos de actores no gubernamentales, se generaron tres documentos de propuesta para la delegación mexicana que asistiría a la cumbre (SRE, 2012: 6).

Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) desarrolló en 2008 el Sistema de Información de los ODM (SIODM) para monitorear el avance en el cumplimiento de los indicadores de esta agenda global de desarrollo. La operación de este Sistema reveló la necesidad de contar con una instancia de coordinación para las distintas agencias gubernamentales enfocadas en los temas de los ODM con el fin de contar con información adecuada. Ese mismo año, el INEGI se convirtió en un organismo autónomo.

El año siguiente, la Presidencia de la República solicitó al INEGI y al Consejo Nacional de Población (CONAPO) la creación conjunta de una instancia responsable de garantizar la confiabilidad de la información sobre el cumplimiento de los ODM en nuestro país. Así, el 25 de enero de 2010, la Junta de Gobierno del INEGI aprobó la creación del Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los ODM (CTESI-ODM); éste se instaló el 4 de marzo de ese año y el INEGI asumió el secretariado técnico del mismo, mientras que la presidencia del comité estuvo a cargo de la Oficina de la Presidencia. Rolando Rodríguez Barceló, Director General de Planeación y Agenda Estratégica de la Presidencia de la

¹⁶ El G20 es un grupo de deliberación política y económica internacional conformado por 19 países y la Unión Europea. Los países que forman parte del G20 son: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía.

República y primer presidente del CTESI-ODM, señaló que anclar el Comité en un organismo autónomo permitió su permanencia a pesar de los cambios sexenales.

Con base en el trabajo del CTESI-ODM, la Presidencia de la República editó en agosto del 2011 el documento *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2010*. Este informe se presentó el 13 de septiembre de 2011 por el entonces titular del Ejecutivo durante celebración de los 50 años del PNUD en México. La información generada por el comité técnico especializado sería usada en el sexenio siguiente para la elaboración de dos informes de avances sobre el cumplimiento de los ODM, uno en 2013 y otro en 2015.

La implementación de los ODM durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2015)

El cambio de partido en el poder ejecutivo tras la victoria del PRI en 2012 modificó los objetivos de la política exterior mexicana. Rafael Velázquez y Jessica de Alba puntualizaron que “el nuevo gobierno planeaba darle un mayor peso al país en el concierto de naciones desde una posición más comprometida con los problemas globales. Parecía que el objetivo era lograr mayor congruencia entre la importancia geográfica y económica del Estado con el alcance de su política exterior” (2019: 676). El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 reflejó dicha intención. Uno de los pilares de este plan sexenal fue el de México con Responsabilidad Global, el cual contemplaba la estrategia de consolidar el papel de México como un actor responsable, activo y comprometido en el ámbito multilateral, impulsando de manera prioritaria temas estratégicos de beneficio global y compatibles con el interés nacional. En anticipación al proceso que daría origen a los ODS, este PND estableció como una de sus líneas de acción: “contribuir activamente en la definición e instrumentación de la agenda global de desarrollo de las Naciones Unidas, que entrará en vigor cuando concluya el periodo de vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 2015” (Gobierno de la República, 2013: 149).

En este sexenio, la institución responsable de la elaboración de los informes de avances fue el CTESI-ODM, que estuvo presidido por Gabriel Rivera Conde y Castañeda de la Oficina de la Presidencia. La publicación del Informe de Avances 2013 contó con el apoyo del PNUD en México cuya representante residente, Marcia de Castro, felicitó a los funcionarios del gobierno involucrados en su elaboración.

Durante la primera mitad de esta administración, las iniciativas de colaboración entre el gobierno federal, particularmente la SRE, y las organizaciones civiles se concentraron en la preparación de la nueva agenda global de desarrollo, que al

principio fue denominada Agenda Post-2015. Las acciones relacionadas con ese objetivo, serán abordadas en el siguiente capítulo, que corresponde a los mecanismos creados por el gobierno federal para la participación de OC en la definición y seguimiento de la Agenda 2030.

Tabla 2. Fortalezas y debilidades del esquema de los ODM

Conceptualizaciones clave y características del esquema de los ODM	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • El esquema integrado influyó en las políticas al dar prioridad y significado operativo a las distintas dimensiones del desarrollo humano. • Esquema simple, transparente y fácil para comunicar. • Otorgó las bases de convergencia en la incidencia política, ayudando a fortalecer la asociación global para el desarrollo, y direccionó los recursos globales y nacionales hacia el desarrollo humano y la reducción de la pobreza. • Reconoció las necesidades especiales de África y los países menos desarrollados, los países sin salida al mar y los pequeños Estados insulares, y fortaleció los compromisos internacionales para abordar sus necesidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • La falta de consultas durante su concepción para facilitar su apropiación resultó en la percepción de que era una agenda de los donantes. • Excluyó temas importantes contenidos en la Declaración del Milenio. • Incorporación inadecuada de otros temas importantes como la sustentabilidad del medio ambiente, el empleo productivo, el trabajo decente y la desigualdad. • Consideración limitada de los factores que promueven el desarrollo. • No tomó en cuenta las diferencias en las condiciones iniciales de los países.
Formato del esquema de los ODM	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • La clara definición de objetivos, metas e indicadores ayudó a mejorar el seguimiento de políticas públicas y la rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Metas cuantitativas imprecisas para algunas dimensiones tales como reducir el número de personas que viven en barrios marginales, así como

<ul style="list-style-type: none"> • Apoyó el desarrollo de la capacidad estadística de los países y el uso de información sólida en apoyo a las políticas de desarrollo. • Mejoró la coordinación del sistema estadístico a nivel nacional e internacional. 	<p>varias de las metas relacionadas con el ODM 8.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No tomó en cuenta las dinámicas poblacionales. • Percepción de haber sido un ejercicio de arriba hacia abajo (desde el sistema internacional de estadística a los sistemas nacionales). • Falta de claridad sobre cómo ajustar las metas globales a las realidades nacionales y a las dinámicas regionales, entre otras. • Falta de atención a la desagregación para dar seguimiento al progreso entre grupos vulnerables, para tomar en cuenta dimensiones cualitativas del desarrollo, y las interdependencias entre los distintos ODM.
--	--

Implementación de los ODM

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • El esquema de los ODM promovió acciones concretas para abordar los déficits de desarrollo humano. Los objetivos y metas se hicieron explícitos en las políticas de desarrollo nacional. • Proporcionaron un esquema común y mejoraron las oportunidades de coordinación entre los actores de desarrollo. • Facilitaron varias formas de cooperación intrarregional. • Algunos países adoptaron el esquema de los ODM a sus propias realidades, incluyendo la adición de objetivos, 	<ul style="list-style-type: none"> • Los ODM influyeron en la definición de agendas nacionales rígidas en seguimiento a los estándares internacionales, en lugar de tomar en cuenta las condiciones locales y frecuentemente ignoraron las complejidades del proceso de desarrollo. • Las políticas y programas no consideraron las sinergias en el logro de los diferentes objetivos y metas. • La manera como se midió el progreso entre países “a tiempo” y “rezagados” falló en tomar en cuenta adecuadamente el progreso

<p>metas e indicadores relevantes, así como el uso de información desagregada por regiones y grupos vulnerables.</p>	<p>considerable que hicieron los países que tenían un nivel inicial bajo de desarrollo humano (especialmente en África).</p> <ul style="list-style-type: none">• En el debate global, los ODM enfatizaron demasiado las brechas en los recursos financieros en detrimento de poner mayor atención al fortalecimiento de las instituciones y las transformaciones estructurales.
--	---

Fuente: UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, 2012: 46.

CAPÍTULO III. LA PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES CIVILES MEXICANAS EN LA DEFINICIÓN DE LA AGENDA 2030

Metodología

Esta investigación utiliza el método de estudio de caso con el fin de analizar la participación de organizaciones civiles mexicanas en la definición de la Agenda 2030 y en la posterior integración de esta Agenda en la formación de la agenda del gobierno federal. Para facilitar el estudio de este proceso, este capítulo se enfocará en las instancias públicas de deliberación (IPD) creadas en distintas etapas. Felipe Hevia, Samana Vergara-Lope y Homero Ávila definieron a las IPD como “instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales” (2011: 38). Con base en lo anterior, se distinguen tres fases en las que se crearon tres instancias distintas:

- 1) Las Mesas de Diálogo establecidas por las Secretaría de Relaciones Exteriores para integrar las recomendaciones de organizaciones civiles en los posicionamientos de la delegación mexicana que participó en el debate internacional para la definición de la Agenda 2030 en la ONU. Esta etapa comenzó en enero de 2015 y terminó en septiembre de ese año.
- 2) El Consejo Nacional de la Agenda 2030 creado por decreto presidencial el 26 de abril de 2017. El Consejo contempla la participación de organizaciones de la sociedad civil en la articulación de estrategias entre diferentes Secretarías de Estado para cumplir los objetivos de la Agenda 2030 en México. Esta instancia pública de deliberación (IPD) transexenal sufrió modificaciones menores debido al cambio de gobierno en 2018 y sigue vigente en la actualidad.
- 3) La elaboración de la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, desarrollada a lo largo de 2019 con insumos generados durante la segunda mitad de 2018. La Estrategia pretende guiar las acciones de la administración pública federal hacia el logro de los ODS. Para su redacción se realizaron varias consultas en las que participaron organizaciones civiles, entre otros actores.

En cada una de estas etapas se analizarán las IPD creadas por el gobierno federal para definir y adoptar la Agenda 2030 con la participación de organizaciones civiles.

Con base en la tipología elaborada por Hevia *et al.* (2011), la investigación clasifica a estas IPD en socioestatales y de tipo estatal-social con base en sus características:

- Instancias socioestatales: Cuentan con la presencia de actores no gubernamentales en su constitución.
- Instancias de tipo estatal-social: Existe la posibilidad de invitar a actores no gubernamentales en reuniones específicas, con voz pero sin voto.

En las tres etapas mencionadas, se buscará determinar el nivel de participación de las organizaciones civiles a partir de las definiciones establecidas por la OCDE (2001) para describir la relación del gobierno con los ciudadanos. En esta investigación, se aplicarán a la interacción entre organismos públicos y organizaciones civiles. Los niveles que se contemplan son los siguientes:

- Información: Las instituciones públicas difunden, por iniciativa propia, información sobre elaboración de las políticas, o bien los ciudadanos la obtienen a partir de su propia demanda. En uno u otro caso, el flujo está orientado esencialmente en una sola dirección que va de las instituciones públicas hacia los ciudadanos por lo que se trata de una relación unidireccional.
- Consulta: Las instituciones públicas solicitan y reciben respuestas de los ciudadanos sobre la elaboración de políticas públicas. Para obtenerlas, las instituciones públicas definen de qué interlocutores desean recibir una opinión, así como los puntos precisos sobre los cuales opinar. Para que esto sea posible, también es necesario informar previamente a los ciudadanos sobre estos puntos. En esas condiciones, la consulta crea una relación bidireccional limitada entre instituciones públicas y ciudadanos.
- Participación activa: Los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas. La participación activa se refiere a que los ciudadanos juegan un rol en las políticas públicas, por ejemplo, proponiendo alternativas. Sin embargo, la decisión final sobre la formulación de una política sigue siendo responsabilidad del gobierno. La participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones crea una relación bidireccional elaborada por las instituciones públicas y los ciudadanos que se fundamenta en el principio de la coparticipación. Este nivel de participación demanda que las organizaciones civiles posean competencias para realizar propuestas, así como la voluntad política de los organismos públicos para incorporarlas.

Estas definiciones son usadas para evaluar el nivel de influencia de las organizaciones civiles en la toma de decisiones sobre la definición y adopción de la Agenda 2030. Con el fin de determinar la importancia de estos actores sociales en la construcción de esta Agenda, se considera que la influencia de las OC es baja si se limita al nivel de información, es media si llega al nivel de consulta y es alta si alcanza el nivel de participación activa.

Para documentar en cuál de los tres niveles se ubica la influencia de las OC en las instancias analizadas se revisaron distintos tipos de documentos sobre la operación y los resultados de las IPD, tales como lineamientos de operación, minutas, dictámenes e informes generados por el gobierno federal. Asimismo, se revisaron informes redactados por redes de organizaciones civiles sobre este proceso y se realizaron dos entrevistas semiestructuradas con representantes de diferentes organizaciones civiles que participaron en las Mesas de Diálogo. Finalmente, como parte del equipo de incidencia política de una de las organizaciones que intervinieron en este proceso, incluyo la observación participante.

El análisis del objeto de estudio se basa en la gobernanza como teoría para explicar ciertos fenómenos políticos. De acuerdo con Francisco Porras (2019), los autores que consideran a la gobernanza como la explicitación de una narrativa (forma que usualmente adquiere la teoría en las ciencias sociales), parten de una cadena deductiva aceptable por consistente, verosímil y probable aunque condicionada a la verificación empírica. Esta cadena deductiva señala que: a) la gobernanza es una nueva modalidad de timoneo colectivo que consiste en la coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes, b) en el contexto x existe una nueva modalidad de coordinación que probablemente sea gobernanza, y c) en consecuencia, esta busca el logro de objetivos comunes. No obstante, este autor reconoce que la gobernanza definida como teoría en sentido amplio “se encuentra en proceso de adición y reducción, ejemplificación y generalización, refinamiento y comparación con la realidad” (Porras, 2019). En respuesta a lo anterior, esta investigación busca aportar al refinamiento de la teoría a través del estudio de las instituciones creadas para la colaboración entre actores públicos gubernamentales y sociales en la definición de la agenda de gobierno.

Para estudiar el diseño de las IPD mencionadas anteriormente, se usará el enfoque del neoinstitucionalismo histórico. La importancia de considerar la evolución previa de las instituciones analizadas radica en que “un enfoque puramente técnico que desconozca los antecedentes históricos y las restricciones contextuales a la acción del Estado, puede acabar en propuestas formalistas, ajustadas quizá a las prácticas y concepciones generalmente aceptadas por las disciplinas administrativas, pero

desvirtuadas por la especificidad y problematicidad del contexto” (Oszlak, 1980: 171).

De acuerdo con Carlos Maldonado, los institucionalismos

(...) concuerdan en señalar que el marco institucional e histórico determina qué actores (agencias e instancias gubernamentales, partidos, grupos de interés, comunidades de políticas o redes de expertos, organizaciones nacionales e internacionales, ONG y otros) logran influir en el proceso de toma de decisiones mediante qué recursos, procedimientos y medios (formales e informales) y en qué foros o instancias de interacción y conflicto” (2013: 15).

En el caso de estudio que se aborda en este capítulo, las diferencias entre los procesos de participación pueden explicarse por las distintas inercias operacionales de las instancias gubernamentales involucradas. Con este objetivo, se recurre al neoinstitucionalismo histórico porque es una vertiente que da una relevancia significativa a las inercias que condicionan a la política. La combinación del cálculo instrumental y de lógicas determinadas históricamente “refleja cómo en un momento y contexto institucional dados, los actores perciben sus intereses y definen estrategias para alcanzarlos en función de las oportunidades que brinda el contexto institucional y los medios de acción ‘aceptados’ en dicho contexto” (Maldonado, 2013: 21). De esta forma se estudiará el funcionamiento de las instituciones que incorporaron la participación de organizaciones civiles hacia el objetivo común de definir la Agenda 2030 y, a partir de ella, formar la agenda del gobierno mexicano para el desarrollo sostenible.

El Grupo de Trabajo Abierto

A pesar de sus logros, los ODM tuvieron limitaciones significativas tanto en el alcance de sus metas como en su implementación. Debido a que en 2015 finalizaría el plazo para su cumplimiento, la Asamblea General de la ONU creó el Grupo de Trabajo Abierto (GTA) cuya función fue redactar una propuesta de agenda global de desarrollo que continuaría el trabajo de los ODM.

EL GTA fue establecido el 22 de enero de 2013 y su primera sesión fue el 14 de marzo de ese año. Este grupo funcionó como un espacio de diálogo intergubernamental en el que participaron representantes de 70 países con el fin de proponer una nueva agenda global de desarrollo. En la mayoría de los casos, su participación se organizó en grupos pequeños con el fin de promover “la representación de las sutilezas y diferencias de las posiciones que la que

normalmente podría deliberarse a través de las posiciones más amplias de los grupos de negociación” (Adams y Tobin, 2017: 42), por lo que muchos de los puestos eran compartidos por varios países. De esta forma, en cada sesión del Grupo hubo 30 participantes organizados de la siguiente manera:

1. Argelia / Egipto / Marruecos / Túnez
2. Ghana
3. Benín
4. Kenia
5. Tanzania
6. República del Congo
7. Zambia / Zimbabue
8. Nauru / Palaos / Papúa Nueva Guinea
9. Bután / Tailandia / Vietnam
10. India / Pakistán / Sri Lanka
11. China / Indonesia / Kazajistán
12. Chipre / Singapur / Emiratos Árabes Unidos
13. Bangladesh / Corea del Sur / Arabia Saudí
14. Irán / Nepal
15. Colombia / Guatemala
16. Bahamas / Barbados
17. Guyana / Haití / Trinidad y Tobago
18. México / Perú
19. Brasil / Nicaragua
20. Argentina / Bolivia / Ecuador
21. Australia / Países Bajos / Reino Unido
22. Canadá / Israel / Estados Unidos
23. Dinamarca / Irlanda / Noruega
24. Francia / Alemania / Suiza
25. Italia / España / Turquía
26. Hungría
27. Bielorrusia / Serbia
28. Bulgaria / Croacia
29. Montenegro / Eslovenia
30. Polonia / Rumania

A lo largo de los meses en los que se realizaron las sesiones del GTA, sus reportes y recomendaciones se elaboraron con base en el consenso de los participantes. El Grupo permitió la presencia de representantes de organizaciones no gubernamentales que tuvieran estado consultivo reconocido por el Consejo

Económico y Social (ECOSOC) de la ONU.¹⁷ Otra forma en la que distintos actores privados y sociales pudieron involucrarse en el trabajo de la GTA fue a través de su participación en las consultas temáticas nacionales. En estas consultas se generaron documentos de posicionamiento que fueron usados como insumos para las discusiones sobre la nueva agenda global de desarrollo en el marco del GTA.

En su primera sesión, el GTA llevó a cabo una discusión general sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Durante las siguientes sesiones el Grupo discutió los siguientes temas:

Tabla 3. Sesiones del Grupo de Trabajo Abierto

Sesión	Temas
Segunda sesión 17-19 de abril de 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Conceptualización de los objetivos de desarrollo sostenible • Erradicación de la pobreza
Tercera sesión 22-24 de mayo de 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad alimentaria y nutrición, agricultura sostenible, desertificación, degradación de la tierra y sequía • Agua y saneamiento
Cuarta sesión 17-19 de junio de 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo y trabajo decente para todos, protección social, juventud educación y cultura • Salud y dinámica poblacional
Quinta sesión 25-27 de noviembre de 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico sostenido e inclusivo, asuntos de política macroeconómica (incluyendo comercio internacional, sistema financiero internacional y sostenibilidad de la deuda externa), desarrollo de infraestructura e industrialización • Energía
Sexta sesión 9-13 de diciembre de 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Medios de implementación (finanzas, ciencia y tecnología), intercambio de conocimientos y desarrollo de capacidades) • Alianza global para el logro del desarrollo sostenible

¹⁷ Poseer el estado consultivo en el ECOSOC permite a las organizaciones asistir a conferencias convocadas por el sistema de Naciones Unidas, a los diferentes mecanismos de derechos humanos de la ONU y a eventos organizados por el Presidente de la Asamblea General.

	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidades de países en situaciones especiales, países africanos, países menos desarrollados,¹⁸ países en desarrollo sin litoral, y pequeños estados insulares en desarrollo, así como los retos específicos que enfrentan los países de renta media • Derechos humanos, derecho al desarrollo, gobernanza global
Séptima sesión 6-10 de enero de 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudades y asentamientos humanos sostenibles, transporte sostenible • Producción y consumo sostenibles (incluyendo químicos y residuos) • Cambio climático y reducción del riesgo de desastres
Octava sesión 3-7 de febrero de 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Océanos y mares, bosques, biodiversidad • Promoción de la igualdad, incluyendo la equidad social, igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres • Prevención de conflictos, construcción de paz posconflicto y promoción de paz duradera, Estado de derecho y gobernanza

Fuente: Open Working Group, 2014: 4.

En México, se llevó a cabo una de estas consultas del 17 al 19 de abril de 2013 en Guadalajara llamada *Realizando el Futuro que Queremos en América Latina y el Caribe*, organizada por la SRE y el gobierno de Jalisco con la ayuda del PNUD y la CEPAL. La consulta fue diseñada para incorporar las opiniones de distintos tipos de actores. Miguel Díaz y Clara Diez de Sollano, entonces funcionarios de la DGVOSC, describieron el funcionamiento de esta consulta de la siguiente manera: “la discusión se generó primero en mesas de trabajo de los diversos actores sociales: academia, medios de comunicación, organizaciones civiles, sector privado, grupos de mayor vulnerabilidad y pueblos indígenas. Los grupos trabajaron en torno a bloques temáticos, buscando generar una posición común con recomendaciones puntuales” (2015: 156). Ejercicios de este tipo fueron realizados en 88 países “en los que el aparato de desarrollo de la ONU es activo” (Adams y Tobin, 2017: 46)

¹⁸ De acuerdo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, los países menos desarrollados (LDCs por sus siglas en inglés) tienen tres características: 1) poseen una renta baja, 2) son muy vulnerables a crisis económicas y ambientales, y 3) cuentan con niveles bajos de capital humano. Actualmente existen 47 países menos desarrollados de los cuales Haití es el único en el continente americano.

durante el proceso de sesiones del Grupo de Trabajo Abierto. A lo largo de la definición del borrador elaborado por el GTA, “la presencia y participación de las organizaciones de la sociedad civil impidieron una reducción de los estándares y permitieron asegurar objetivos relacionados con las desigualdades, las sociedades pacíficas, el cambio climático, y la producción y consumo sostenibles” (Adams y Tobin, 2017: 46).

Finalmente, el 18 de julio de 2014, el GTA terminó su propuesta de Agenda de Desarrollo Sostenible, la cual contemplaba 17 objetivos y 169 metas. Este borrador se presentó el 10 de septiembre de ese año en la sesión plenaria de la Asamblea General (AG) de la ONU y fue el documento base para el proceso de definición de la Agenda 2030 a lo largo de 2015. En relación con la elaboración de esta propuesta, la Dirección General de Temas Globales (DGTG) de la SRE señaló que “para México, la Agenda de Desarrollo Post-2015 representa una oportunidad única para construir un marco de desarrollo sostenible e incluyente que contenga objetivos concisos que permitan ser una guía para la elaboración de políticas públicas que promuevan el desarrollo social, el crecimiento económico y que sean responsables con el medio ambiente” (SRE, s. f.: 2).

Poco más de dos meses después, el 22 de diciembre, la AG publicó un documento en el que estableció las modalidades para el nuevo ciclo de negociaciones sobre la Agenda 2030 que se realizarían en 2015. El texto señala el mandato de asegurar el compromiso de las partes interesadas, incluyendo a la sociedad civil, para conocer sus puntos de vista sobre la base de las prácticas del GTA. Este documento fue adaptado por la SRE como referencia para en las subsecuentes Mesas de Diálogo con OSC.

Las Mesas de Diálogo con Organizaciones de la Sociedad Civil

Desde enero hasta septiembre de 2015, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la DGTG y de la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC), llevó a cabo Mesas de Diálogo con organizaciones civiles para informar a distintas organizaciones de la sociedad civil sobre las negociaciones en torno al borrador de la Agenda 2030 y dialogar sobre el contenido de los posicionamientos de la delegación mexicana al respecto. Las Mesas de Diálogo funcionaron como una instancia pública de deliberación de carácter socioestatal cuya operación siguió los *Lineamientos para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en temas de política exterior*, publicados en el DOF el 2 de marzo de 2005.

Como explicó Laura Becerra, directora general de la organización civil Equipo Pueblo, “no solo se pretendió mantener a las OSC informadas, sino abrir espacios para interactuar y eventualmente incidir, por medio de la representación del gobierno mexicano, en las negociaciones intergubernamentales en la ONU” (2017: 261). En esta IPD, diferentes OC articuladas en red y lideradas por Equipo Pueblo como punto focal de la campaña internacional Beyond2015, aportaron recomendaciones generales y temáticas para los posicionamientos de la delegación mexicana que participó en las sesiones intergubernamentales para la definición de la Agenda 2030. Miguel Díaz Reynoso, entonces Jefe de la DGVOSC, señaló que “los retos frente a la participación de la sociedad civil en la negociación de la nueva agenda de desarrollo se presentan en dos vertientes: la de la capacidad de aportación técnica por parte de la sociedad civil, y la de la construcción de la cultura de la participación al interior de las estructuras gubernamentales” (Díaz y Díez de Sollano, 2015: 161). Las organizaciones que participaron en las Mesas de Diálogo fueron:

- Aldeas Infantiles SOS México
- Altépetl, AC
- Balance Promoción para el Desarrollo y Juventud, AC
- Child Fund México
- Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, AC
- Equipo Pueblo, AC
- El Barzón, AC
- Elige Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, AC
- Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, AC
- Espolea, AC
- Freshwater Action Network México (FANMex)
- Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (Mexfam), AC
- Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, AC
- Oxfam México
- Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM
- Red Global de Acción Juvenil, AC
- Salud Integral para la Mujer (SIPAM), AC
- Save the Children México
- The Hunger Project México
- World Vision México

En total, se realizaron nueve Mesas de Diálogo con estas organizaciones. Las primeras siete se efectuaron varios días antes de cada una de las sesiones que tuvieron lugar en la ONU para definir diversos elementos de la Agenda 2030. En

estas reuniones se realizaban tres actividades principales con el fin de involucrar a las OC, como describen Becerra *et al*, estas actividades eran:

- i) una parte informativa, en la que los negociadores del gobierno en la ONU nos ponían al tanto de lo ocurrido, sobre los temas de debate y los progresos conseguidos;
- ii) un intercambio sobre los desafíos para la siguiente sesión;
- iii) las iniciativas, propuestas y/o posicionamientos de las OSC, previamente convenidos en nuestras reuniones de intercambio y toma de acuerdos, entregadas generalmente por escrito” (2016: 29).

Cabe destacar que estas Mesas fueron criticadas debido a la falta de claridad sobre los criterios que siguió la SRE para convocar a ciertas organizaciones civiles y no a otras. En este sentido, es importante señalar que las OC participantes contaban con trabajo previo en colaboración con funcionarios de esta Secretaría, generalmente en el marco de la Agenda Global de Desarrollo o en iniciativas relacionadas con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Además, muchas de ellas operan como la representación en México de organizaciones internacionales tales como Oxfam, la cual tiene estatuto consultivo en el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, por lo que poseen relevancia para la política exterior mexicana. Finalmente, todas estas organizaciones contaban con recursos financieros y humanos para poder desarrollar acciones de incidencia política en el orden federal. Si bien muchas de ellas construyeron sus visibilidad y capacidades a través de la implementación de proyectos de atención directa dependiendo de las temáticas que abordaran (como producción agrícola, salud sexual y reproductiva de las mujeres o el combate a la discriminación de la comunidad LGBT), dicha experiencia las dotaba de la capacidad técnica de realizar recomendaciones para la definición de problemas públicos y el diseño de políticas públicas para resolverlos.

Las organizaciones civiles que participaron en esta IPD realizaron las siguientes propuestas en los posicionamientos colectivos (Becerra *et al.*, 2016: 30):

Aportes a la Declaración

- Referencia a compromisos de los gobiernos en Cumbres y Conferencias anteriores y a sus obligaciones de Derechos Humanos conforme a instrumentos internacionales en la materia.
- Mayor claridad en la apuesta ambiental para las generaciones presentes y futuras y en los Principios Rectores de la Agenda Post 2015.
- Debe ser “inspiradora y ambiciosa” y expresar la voluntad política para impulsar la Agenda.

Aportes sobre ODS, metas e indicadores

- Asegurar los enfoques de género, de derechos humanos integrales y de sustentabilidad.
- Revisar la coherencia entre todos los objetivos y metas para asegurar círculos virtuosos durante su implementación.
- Mediciones participativas, desagregación de datos y considerar la Metodología de Indicadores de Derechos Humanos de la ONU y el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador.¹⁹
- Necesidad de coherencia, pues preocupa la formulación y posible interpretación de algunos ODS y Metas en la fase de implementación.²⁰

Aportes sobre los medios de implementación

- Medios financieros: Se destacó el rol central del presupuesto público y la necesidad de regular y vigilar la inversión y el papel del sector privado.
- No financieros: Se enfatizó la participación social, así como la transferencia de tecnología pero ambiental y socialmente responsable.
- Relacionarse, sin agotarse ni confundirse, con los medios de la *III Conferencia de Financiación para el Desarrollo (Addis Abeba, julio 2015)*.

Aportes sobre la Alianza Mundial

- Se apeló al Principio de Responsabilidades Comunes Pero Diferenciadas.
- Se subrayó que revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (ODS 17) requiere de fortalecer la Ayuda Oficial para el Desarrollo y la Cooperación Internacional también hacia países de renta media que, como México, aún tienen serios problemas de pobreza y de desigualdad, de contaminación, etcétera.

Aportes en seguimiento y revisión

- Deberá llevarse a cabo de manera periódica, efectiva, participativa y sinérgica a nivel internacional, regional, nacional y subnacional.
- Se deberá evaluar desde la generación de condiciones y entornos favorables, hasta avances, retrocesos y resultados de la implementación.
- En la rendición de cuentas sobre la Agenda Post 2015, deben asegurarse la transparencia y el acceso a la información.

¹⁹ También llamado Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²⁰ Por ejemplo, generaba confusión que, en el contexto de la Reforma Energética en México, el ODS 6 relativo a garantizar la disponibilidad y el manejo sostenible del agua, fuera debilitado por el ODS 7 de garantizar acceso a energía moderna y su meta 7.a sobre tecnologías avanzadas de combustibles fósiles (como la técnica del *fracking*).

Las fechas y temas de las sesiones en las Naciones Unidas fueron:

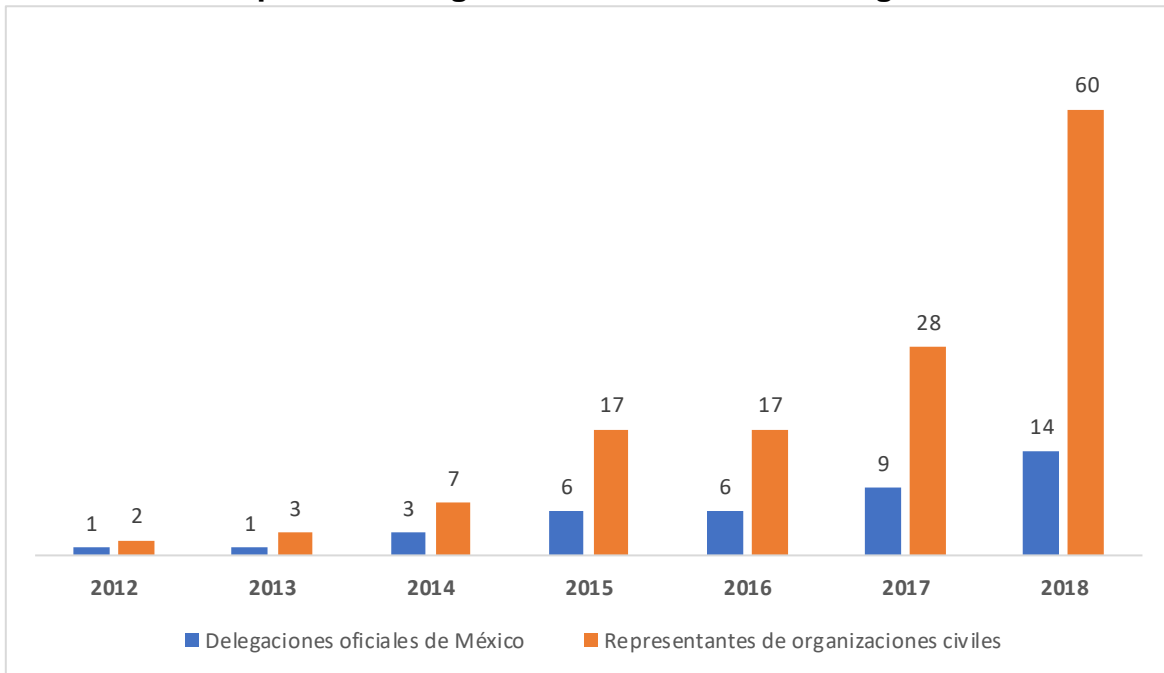
Tabla 4. Sesiones de negociación intergubernamental sobre la Agenda 2030 en 2015

Fecha	Objetivo de las negociaciones
Primera sesión 19-21 de enero	Recapitulación del proceso de definición
Segunda sesión 17-20 de febrero	Negociaciones sobre la declaración política
Tercera sesión 23-27 de marzo	Negociaciones sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como sus metas e indicadores
Cuarta sesión 20-24 de abril	Negociaciones sobre los medios de implementación y la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible
Quinta sesión 18-22 de mayo	Negociaciones sobre el seguimiento y revisión
Sexta sesión 22-25 de junio	Negociaciones sobre el borrador cero del documento final
Séptima sesión 20-24 de julio	Negociaciones sobre el documento final para la Cumbre
Octava sesión 27-31 de julio	

Fuente: Asamblea General de las Naciones Unidas, 2014: 3

A partir de la cuarta sesión de las negociaciones intergubernamentales para la definición de la Agenda 2030, la delegación oficial mexicana en Nueva York incluyó representantes de las siguientes organizaciones civiles: Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia; Fundación Mexicana para la Planeación Familiar; Balance Promoción para el Desarrollo y Juventud; y Espolea. (SRE, 2018: 94). La participación de representantes de organizaciones civiles en la delegación mexicana que negoció la Agenda 2030 formó parte del objetivo de la Cancillería durante este sexenio de incluir diversos actores sociales en espacios multilaterales del Sistema de Naciones Unidas. Este proceso continuó después de la aprobación de la Agenda en septiembre de 2015.

Gráfica 1. Participación de organizaciones civiles en delegaciones de la SRE



Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018: 93.

Con base en el diálogo con las organizaciones civiles y en los objetivos del gobierno mexicano en relación con el contenido de la Agenda 2030, los temas más relevantes que promovió la delegación de México en las negociaciones fueron:

- La medición multidimensional de la pobreza
- Los derechos humanos y el Estado de derecho
- La igualdad de género
- La visión positiva sobre la migración y los derechos de las personas migrantes
- La atención a países de renta media como México, no solo a los menos adelantados
- La cooperación Sur-Sur
- La transparencia y la rendición de cuentas y los sistemas de medición con base en indicadores nacionales
- La participación de la sociedad civil en las negociaciones (Becerra, 2017: 266).

En conclusión, las Mesas de Diálogo funcionaron como una instancia pública de deliberación de tipo socioestatal en la que las organizaciones civiles recibieron información sobre las sesiones de negociación de la Agenda 2030 y también fueron consultadas sobre los posicionamientos que la delegación mexicana presentaba en dicho proceso. Además, las OC pudieron proponer temas para ser discutidos con los funcionarios de la SRE, es decir, se pudieron abordar temas no propuestos

originalmente por este organismo gubernamental, tales como la importancia de la transversalidad del enfoque de género o una mayor visibilidad de las metas relacionadas con el medio ambiente en esta agenda global de desarrollo. Si bien hubo temas en los que los organismos públicos y las organizaciones civiles no pudieron llegar a un acuerdo, como el rol del sector privado, las Mesas de Diálogo permitieron a las OC enriquecer la posición de la delegación mexicana con base en su experiencia y conocimiento técnico. Así, esta IPD permitió una participación activa de los actores sociales hacia el logro del objetivo que tuvieron en común con la DGVOSC y la DGTG: identificar las prioridades de desarrollo social, económico y ambiental en México para incluirlas en esta agenda global de desarrollo. Las Mesas de Diálogo promovieron un nivel alto de participación de las organizaciones civiles debido a dos factores: 1) la capacidad de las OC participantes para definir problemas temáticos y hacer propuestas para su solución, y 2) La apertura de la SRE para integrar oficialmente a estas organizaciones civiles en la definición de la Agenda 2030 con base en la trayectoria previa de este organismo en la colaboración con actores sociales.

Finalmente, el 27 de septiembre de 2015 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, la cual contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas cuyo cumplimiento para el año 2030 es un compromiso de todos los Estados miembros de la ONU. Los 17 ODS son:

ODS 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.

ODS 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

ODS 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.

ODS 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

ODS 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

ODS 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

ODS 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.

ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

ODS 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

ODS 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.

ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

ODS 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

ODS 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

ODS 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

ODS 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

ODS 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

ODS 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Esta Agenda no teoriza de manera exhaustiva sobre las causas de la falta de desarrollo ni pretende detallar una solución total a este problema. No obstante, una de las ideas clave de la Agenda 2030 para la formulación de políticas públicas es que “el desarrollo sostenible parte de la base de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social están vinculados entre sí y son interdependientes” (ONU, 2015: 5). De esta forma, junto con la variedad de metas que contempla cada ODS, y los indicadores propuestos para monitorear su cumplimiento, la Agenda enfatiza la importancia de formular e implementar políticas públicas integrales que aborden los aspectos sociales, económicos y ambientales del desarrollo sostenible.

A pesar de la activa participación del Estado mexicano y de organizaciones civiles nacionales en la definición de la Agenda 2030 como un plan de acción para el desarrollo sostenible, su incorporación en la formación de la agenda del gobierno mexicano ha sido limitada y sin efectos significativos durante los casi cinco años

que han transcurrido desde su aprobación. Esto se ha traducido en la falta de una IPD que retome la experiencia de las Mesas de Diálogo y permita la participación activa de organizaciones civiles en la realización de diagnósticos detallados y la formulación de políticas públicas basadas en la agenda global de desarrollo.

El Consejo Nacional de la Agenda 2030

Desde que el Estado mexicano adoptó la Agenda 2030, las organizaciones civiles que formaron parte de las Mesas de Diálogo solicitaron al gobierno de ese sexenio la creación de una nueva instancia que les permitiera participar en la incorporación de la Agenda en la formulación de políticas públicas. En respuesta a las demandas de estos actores sociales y de los mecanismos internacionales de monitoreo, el gobierno mexicano creó una IPD en la que las OC pudieran ser consultadas sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el orden federal. No obstante, el establecimiento de esta instancia se realizó dos años y medio después de la aprobación de la Agenda 2030.

El 19 de julio de 2016, el Estado mexicano presentó su Reporte Nacional Voluntario ante el Foro Político de Alto Nivel (FPAN) sobre el Desarrollo Sostenible en el que describió sus avances en el cumplimiento de la Agenda 2030. Como este reporte se presentó al año siguiente de su adopción, no hubo avances significativos en el logro de los indicadores. El Reporte indica que para la elaboración del mismo se llevaron a cabo dos reuniones, auspiciadas por la SRE, entre la Oficina de la Presidencia (OPR) y organizaciones civiles con el objetivo de contar con la contribución de éstas. En este marco, la red de OC que participaron en las Mesas de Diálogo entregaron sus recomendaciones en el documento *Recomendaciones del espacio de articulación de sociedad civil para el seguimiento de la Agenda 2030 en México ante el Reporte de México al Foro Político de Alto Nivel*. Una de las recomendaciones más importantes fue “formalizar un mecanismo de diálogo en torno a la Agenda 2030 entre sociedad civil y gobierno que permita el diseño de una estrategia nacional para el monitoreo, puesta en marcha y evaluación de los ODS así como elaborar una estrategia de apropiación con énfasis en grupos discriminados” (OPR, 2016: 11). También en cuanto a la participación de la sociedad civil, el Reporte de la OPR señala la participación de diferentes actores como uno de los principales retos, por lo que “deben establecerse mecanismos claros para facilitar la participación de los diferentes actores involucrados en la puesta en marcha de la Agenda 2030, especialmente los relativos a la sociedad civil, aunque el sector privado, los parlamentarios y los gobiernos locales también son actores claves” (OPR, 2016: 26). De esta forma, el Estado mexicano enunció ante el sistema

de la ONU su intención de crear una instancia que incluyera la participación de la sociedad civil para el seguimiento al logro de la Agenda 2030.

A través de un decreto presentado por el presidente Enrique Peña Nieto, el 26 de abril de 2017 se instaló el Consejo Nacional de la Agenda 2030 como una instancia de vinculación del Ejecutivo Federal con gobiernos locales, empresas privadas, la academia y organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de coordinar las acciones para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la Agenda 2030. Entre las funciones que contempla el Consejo en su artículo segundo para cumplir su objetivo destacan, por su relación con la participación de actores no gubernamentales, “fungir como espacio de diálogo y participación plural e incluyente para la aplicación nacional de la Agenda 2030” y “promover mecanismos de colaboración con los representantes de la sociedad civil, la academia y el sector privado para fomentar el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030”. Es importante señalar que ese día, el presidente anunció el compromiso de adopción de una Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030 antes del fin de su gobierno. Esta declaración estaba relacionada con el proceso de elaboración de la estrategia transexenal de implementación que se abordará más adelante.

En cuanto a la coordinación de estrategias, políticas, programas y acciones del gobierno federal, el Consejo está presidido por el titular del Ejecutivo y está conformado por 18 secretarías de Estado cuyos representantes deben tener el nivel de subsecretario y poseerán voz y voto en la toma de decisiones.²¹ El decreto también señala que el Consejo sesionará por lo menos una vez al año de forma ordinaria. En estas sesiones se invitará a representantes del sector privado, de la sociedad civil y la academia, así como a “expertos con reconocido prestigio en la materia”. No obstante, no señala claramente cuál será el alcance de la participación de estos actores no gubernamentales en las sesiones del Consejo.

La primera sesión del Consejo se llevó a cabo el 31 de mayo de 2018. En ella se presentó el *Documento Inicial de la Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030* para el que se lanzó la Consulta de la Estrategia Nacional de la Agenda 2030 que estuvo vigente desde esa fecha hasta el 31 de julio del mismo año abierta a cualquier persona a través de una plataforma en línea en la que las personas interesadas podrían consultar y hacer comentarios al documento.

²¹ El Jefe de la Oficina de la Presidencia es quien posee la función de Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de la Agenda 2030.

En esta sesión también se aprobaron los lineamientos de operación del Consejo y los mecanismos de participación multisector, los cuales institucionalizaron la participación de organizaciones civiles en esta instancia. De acuerdo con los lineamientos de operación, el Consejo puede crear comités de carácter permanente o transitorio para la atención de asuntos específicos, en los cuales pueden participar servidores públicos junto con representantes del sector privado, de la sociedad civil y la academia, así como expertos con reconocido prestigio en la materia. Cabe destacar que los lineamientos también establecen en su artículo sexto que los representantes de organizaciones no gubernamentales invitados a participar en las sesiones anuales del Consejo podrán hacerlo “con voz pero sin voto”.

En relación con el diseño institucional de los comités, la presentación de los mecanismos de participación definió el siguiente esquema para su funcionamiento:

Figura 4. Diagrama de los comités de participación multisector del Consejo Nacional de la Agenda 2030



Fuente: Presidencia de la República, 2018: 29.

Cada uno de estos comités se integró de la siguiente manera:

Comité de la Estrategia Nacional

- 18 representantes de dependencias de la administración pública federal
- 1 investigador de CONACYT

- 1 investigador de alguna institución de estudios superiores
- 2 representantes del sector privado
- 5 representantes regionales de la CONAGO
- 5 representantes de la CONAMM
- 2 representantes del Poder Legislativo
- 1 representante del CONAPO
- **2 representantes de organizaciones de la sociedad civil**
 - 1) Consejo Cívico de Instituciones de Coahuila
 - 2) Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C.

Comité de Seguimiento y Evaluación

Este comité es responsable de monitorear el desarrollo y los avances de las políticas públicas relacionadas con cada ODS y sus metas. Está conformado por:

- 4 representantes de la administración pública federal
- 5 representantes regionales (autoridades educativas locales)
- 1 representante de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)
- 6 representantes del sector privado
- 1 representante del INEGI
- 1 representante del CONEVAL
- **6 representantes de organizaciones de la sociedad civil**
 - 1) Fundación Mexicana para la Planeación Familiar A.C.
 - 2) Equipo Pueblo A.C.
 - 3) Bufete de Estudios Interdisciplinarios A.C.
 - 4) Centro de Atención a la Mujer Trabajadora de Chihuahua A.C.
 - 5) Fundación Arcoíris por el respeto a la diversidad sexual
 - 6) Save the Children México

Comités de Trabajo

Cada uno de los cuatro Comités de Trabajo se integró de la siguiente manera:

- 5 representantes de la administración pública federal
- 2 académicos o investigadores
- 2 representantes del sector privado
- 2 representantes de algún sistema nacional o enfoque transversal

- **2 representantes de organizaciones de la sociedad civil**

En cada uno de los Comités de Trabajo, las OSC participantes fueron:

Eje 1. Personas libres, sanas y seguras

- 1) The Hunger Project México
- 2) Transparencia Mexicana A.C.

Este Eje aborda el componente social del desarrollo sostenible y se enfoca en los siguientes ODS:

ODS 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.

ODS 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

ODS 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.

ODS 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

ODS 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Eje 2. Personas preparadas, productivas e innovadoras

- 1) Reforestemos México A.C.
- 2) Kaira por tu Bienestar A.C.

Este Eje aborda el componente económico del desarrollo sostenible y se enfoca en los siguientes ODS:

ODS 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

ODS 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

ODS 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Eje 3. Personas comprometidas con la comunidad, la naturaleza y el medio ambiente

- 1) Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe
- 2) Fundación Hogares I.A.P.

Este Eje aborda el componente ambiental del desarrollo sostenible y se enfoca en los siguientes ODS:

ODS 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.

ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

ODS 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

ODS 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

ODS 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

Eje 4. Personas unidas trabajando para no dejar a nadie atrás

- 1) Balance Promoción para el Desarrollo de la Juventud A.C.
- 2) Agenda LGBT A.C.

Este Eje se enfoca en la igualdad e inclusión como elementos transversales del desarrollo sostenible y se enfoca en los siguientes ODS:

ODS 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

ODS 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.

ODS 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Es importante destacar que la selección de las organizaciones que fueron integradas en cada Comité se llevó a cabo en una reunión realizada el 13 de agosto de 2018. Tras la difusión de una convocatoria a OSC para la participación en los comités del Consejo Nacional de la Agenda 2030, las organizaciones interesadas en participar en alguno de ellos fueron evaluadas con base en requisitos como antigüedad, contar con Clave Única de Inscripción (CLUNI) y con Constancia de Situación Fiscal, entre otros. Esa evaluación fue llevada a cabo por otras OSC y contó con la presencia de representantes de la SRE, el INDESOL y la Oficina de la Presidencia de la República como testigos.

El 16 de julio de 2018, fecha posterior a la primera sesión del Consejo Nacional de la Agenda 2030 pero anterior a la selección de las organizaciones que formarían

parte de los comités descritos en párrafos anteriores, México presentó su segundo Informe Nacional Voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible. Este Informe señaló que, como resultado del diálogo que se realizó con organizaciones de la sociedad civil durante la primera sesión del Consejo se acordó analizar la propuesta de éstas de realizar “modificaciones al Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a fin de que una representación de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y de la academia se integren al Consejo Nacional con voz y voto” (OPR, 2018: 31).

Tras el cambio de gobierno el 1 de diciembre de 2018, el Ejecutivo decidió continuar el trabajo del Consejo Nacional de la Agenda 2030, aunque realizó algunos cambios menores como el nombre de los Comités de Trabajo. No obstante, la iniciativa de adquirir voz y voto en las sesiones del Consejo, promovida por organizaciones de la sociedad civil, no se tradujo en la modificación del Decreto que lo estableció. Los cambios en los nombres de los Comités fueron:

Tabla 5. Cambios en los nombres de los Comités de Trabajo

Sexenio 2012-2018	Sexenio 2018-2024
Comité de trabajo del Eje 1 Personas libres, sanas y seguras	Comité de bienestar social
Comité de trabajo del Eje 2 Personas preparadas, productivas e innovadoras	Comité de crecimiento económico sostenible
Comité de trabajo del Eje 3 Personas comprometidas con la comunidad, la naturaleza y el medio ambiente	Comité de medio ambiente
Comité de trabajo del Eje 4 Personas trabajando unidas para no dejar a nadie atrás	Comité de erradicación de desigualdades

Fuente: Elaboración propia

El 17 de junio de 2019 se realizó la segunda sesión ordinaria del Consejo Nacional de la Agenda 2030. En ella participaron Alfonso Romo, Jefe de la Oficina de Presidencia y Secretario Ejecutivo de la Agenda 2030 en México, y Marcelo Ebrard, Secretario de Relaciones Exteriores en representación del Presidente Andrés Manuel López Obrador. En esta sesión destacó la presencia del Premio Nobel de la

Paz, Muhammad Yunus.²² Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil fueron representadas por la Fundación Arcoíris, cuyo vocero “destacó la necesidad que el Consejo Nacional incorpore, como miembros permanentes a representantes de la sociedad con el fin de atender las necesidades particulares de las y los mexicanos” (SRE, 2019).

Al constituirse como una instancia pública de deliberación de tipo estatal-social para la articulación de secretarías de Estado, el Consejo Nacional de la Agenda 2030 otorga poca relevancia a la participación de las organizaciones civiles. Aunque las OC tienen presencia en los comités de participación multisector, el carácter de estos dentro del marco del Consejo es consultivo, así como el papel de las OC que son invitadas a participar en las sesiones ordinarias en las que, como señala el Decreto de 2017 tienen “voz pero no voto”. Si bien el Informe Nacional Voluntario de 2018 señala que “una lección aprendida a raíz de los acercamientos entre gobierno y sociedad civil fue la necesidad de establecer una relación que no se limite a una dimensión informativa, sino que verdaderamente detone el diálogo y la incidencia” (OPR, 2018: 38), esta lección no se ha traducido en un diseño institucional que permita un mayor nivel de participación de organizaciones civiles en el Consejo Nacional de la Agenda 2030, ya que se limita a la información y consulta, es decir, un nivel de participación medio.

El Informe también indicó que, durante su proceso de elaboración, las OSC subrayaron la “necesidad de impulsar la participación continua eficaz y retroalimentativa en los procesos de diseño, cumplimiento y seguimiento de la Agenda 2030; garantizar la participación de un mayor número de OSC y de la ciudadanía en general; además de fortalecer capacidades de organizaciones que trabajen con grupos en situación de vulnerabilidad” (OPR, 2018: 38). Esta evolución en la colaboración de las asociaciones civiles con el gobierno federal indica que todavía existen limitaciones importantes en el alcance de sus acciones de incidencia política en la implementación de la Agenda a nivel federal. Aunque se han generado espacios para la participación de los actores sociales, como en el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, sigue siendo necesario que se establezcan canales de comunicación y colaboración para que las organizaciones civiles aporten propuestas con base en su experiencia y conocimiento técnico en la formulación de políticas públicas basadas en los ODS.

²² Economista bengalí, fundador y director gerente del Banco Grameen de microcréditos.

La Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030

El proceso de creación de una estrategia para la implementación de la Agenda 2030 en México fue transexenal. El antecedente del actual plan fue la Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030, la cual fue elaborada en la administración de Enrique Peña Nieto y publicada el 14 de noviembre de 2018. Como se mencionó anteriormente, este mandatario declaró su compromiso con la adopción de una estrategia de implementación antes del fin de su gobierno.

El 6 de marzo de 2017, casi dos meses antes de la instalación del Consejo Nacional de la Agenda 2030, se realizó el *Diálogo sobre la participación de la sociedad civil en los procesos para la puesta en marcha de la Agenda 2030*. El evento fue organizado por la Dirección General de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Jefatura de la OPR, la DGVOSC y el Indesol; fue facilitado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ por sus siglas en alemán). Las organizaciones civiles que participaron fueron las siguientes:

1. Mayama
2. Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (Mexfam)
3. Bancos de Alimentos de México (BAMX)
4. The Hunger Project México
5. Transparencia Mexicana
6. Oxfam México
7. Elige Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos
8. Clic
9. Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad
10. Programa Universitario de Derechos Humanos
11. Balance
12. Espacio Autónomo
13. Fundación Arcoíris por el Respeto a la Diversidad Sexual
14. Fundación Dime
15. Fundación de Empresariado Chihuahuense
16. Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales
17. Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo
18. Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios (DECA) Equipo Pueblo
19. Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia
20. Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE Social)
21. Reforestemos México
22. Red Global de Acción Juvenil México
23. Infancia Común (representante del Colectivo contra la Trata de Personas)
24. Sustenta Ciudadanía

25. Save the Children México
26. Agua para todos (representante de la Red de Acción por el Agua México)
27. Investigación, Organización y Acción Comunitaria Altépetl
28. Centro de Colaboración Cívica
29. Organización Internacional Vida Independiente para Personas con Discapacidad
30. CIVICUS
31. Centro de Estudios en Cooperación Internacional y Gestión Pública (CECIG)
32. Equis: Justicia para las Mujeres
33. Espolea
34. Centro de Investigación para la Equidad, Política Pública y Desarrollo (CIPE)

Este evento consistió en un panel con representantes de organismos públicos y de organizaciones civiles, además de tres mesas de trabajo que abordaron los siguientes temas:

Mesa 1: Mecanismos de participación de la sociedad civil en la formulación e implementación de la Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030 en México.

Mesa 2: Mecanismos de participación de la sociedad civil en la construcción de indicadores de la Agenda 2030 en México, así como en el monitoreo, seguimiento, evaluación y presentación de informes.

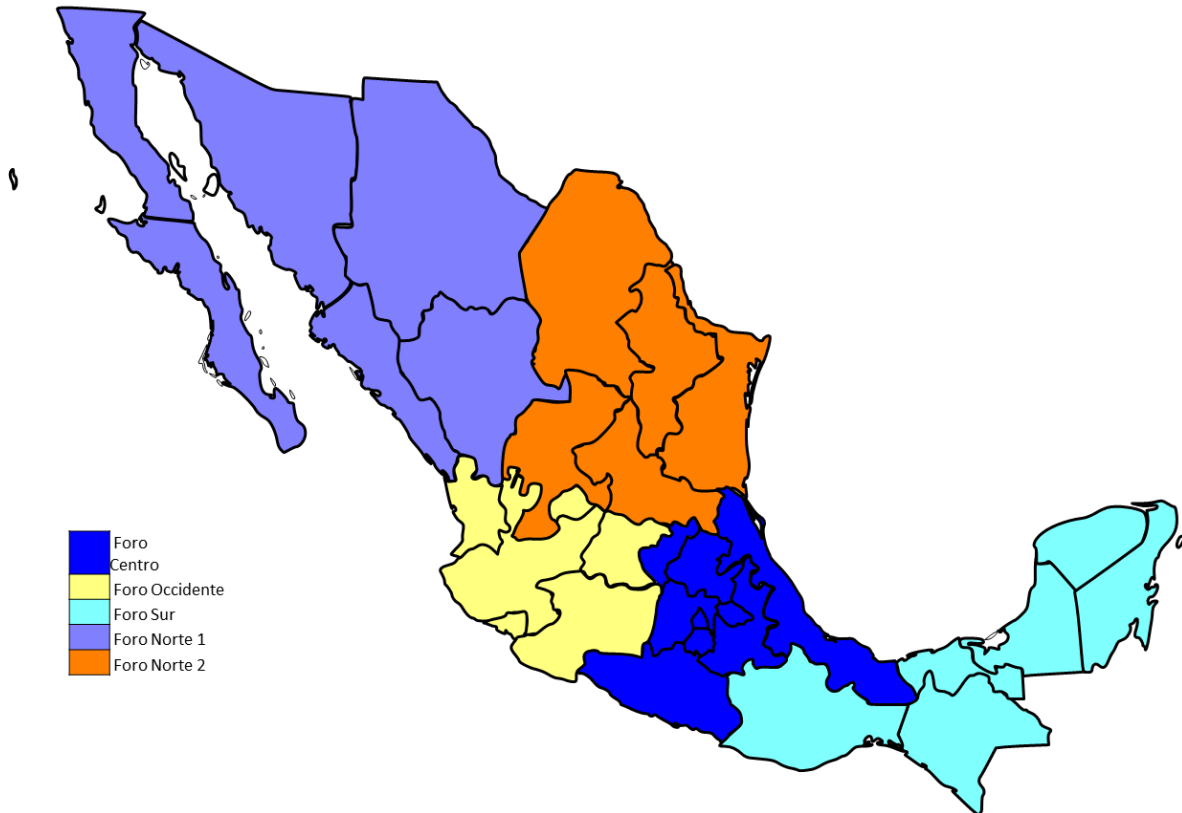
Mesa 3: Dinámicas de participación de la sociedad civil en el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

A partir de las recomendaciones generadas en este espacio, se diseñaron y llevaron a cabo diálogos regionales en distintas partes del país para contar con la participación de organizaciones civiles locales. Para incluir a organizaciones civiles en la creación de una propuesta de estrategia para la implementación de la Agenda 2030 en México se llevaron a cabo cinco diálogos regionales organizados por la Oficina de la Presidencia de la República y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). La división regional para la realización de estos foros fue la siguiente:

- **Foro centro:** Ciudad de México, Estado de México, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Guerrero, Veracruz y Querétaro.
- **Foro occidente:** Nayarit, Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Michoacán y Colima.
- **Foro sur:** Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

- **Foro norte 1:** Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Durango y Chihuahua.
- **Foro norte 2:** Coahuila, Zacatecas, San Luis Potosí, Nuevo León y Tamaulipas.

Figura 5. División regional de los foros para la participación de OSC en la elaboración de la Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030



Fuente: Indesol. *Sociedad civil en la Agenda 2030*. Consultado en <https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/sociedad-civil-en-la-agenda-2030>

El documento base redactado para el Primer Diálogo Regional con la sociedad civil sobre la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, que se realizó en la Ciudad de México el 7 de septiembre de 2017, establece cuatro razones para incluir la participación de las OSC en el diseño de la Estrategia Nacional de la Agenda 2030 (Indesol, 2017: 4):

- 1) Las consideraciones de las OSC que trabajan día a día en el terreno son esenciales para que las grandes transformaciones que se identifiquen como prioritarias para México reflejen fielmente la realidad del país.

- 2) Su conocimiento especializado en los diversos temas que abarca la Agenda 2030 permitirá enriquecer y dar solidez a las metas nacionales que se planteen, desde la perspectiva técnica y desde la perspectiva territorial.
- 3) Su incidencia desde el proceso de formulación ayudará a crear apropiación de la Estrategia Nacional, y garantizar así su continuidad a lo largo de la próxima administración.
- 4) El involucramiento activo de las OSC permitirá vislumbrar mecanismos concretos para la participación de la sociedad civil en el monitoreo y seguimiento de los avances de la Estrategia Nacional.

Con base en estos cuatro puntos, contemplados también en los cuatro diálogos regionales siguientes, se deduce que tanto la Oficina de la Presidencia de la República como el Indesol reconocen la experiencia, el conocimiento técnico y la continuidad de las OC como elementos útiles para la formación de la agenda de gobierno para el desarrollo sostenible. Tras este proceso de participación de organizaciones civiles que terminó el 16 de marzo de 2018, la Estrategia fue revisada por los cuatro Comités de Trabajo, así como por el Comité de Seguimiento y Evaluación, y el Comité de la Estrategia Nacional a partir del 28 de septiembre hasta el 23 de octubre. Finalmente, la *Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030* fue publicada el 14 de noviembre de 2018, dos semanas antes del fin del sexenio de Enrique Peña Nieto.

Tras el cambio de gobierno el 1° de diciembre de 2018, la Oficina de la Presidencia de la República consultó diversos insumos para la elaboración de la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030. Los dos más importantes fueron el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y la Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030. Tras esta revisión de diversos documentos, que duró varios meses, un borrador de la *Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030* fue distribuido el 12 de septiembre de 2019 entre “sectores no gubernamentales” para consultar sus opiniones sobre dicho documento. Las propuestas fueron recibidas desde esa fecha hasta el 7 de octubre de 2019. De acuerdo con el equipo integrador de la Estrategia, la Secretaría de Relaciones Exteriores fue el organismo encargado de realizar esta consulta con organizaciones de la sociedad civil. No obstante, el criterio de selección para canalizar el borrador no fue claro y solo algunas de las organizaciones que participaron en el proceso de definición de la Agenda 2030 fueron consultadas. La versión preliminar de la Estrategia estaba dividida en cinco capítulos, los cuales eran:

- I. El desarrollo sostenible y la Agenda 2030
- II. La actual administración y la Estrategia Nacional

- III. El marco institucional de implementación de la Agenda 2030
- IV. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la visión de la administración actual
- V. Vigencia, monitoreo y rendición de cuentas

En relación con estos temas, el cuestionario enviado a las OSC para consultarlas sobre el contenido de la Estrategia contenía las siguientes preguntas:

Tabla 6. Preguntas para OSC sobre el borrador de la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030

Preguntas orientadoras
Capítulos I a III: La Agenda 2030, la actual administración y el marco institucional de la implementación de la Agenda 2030.
<p>1. ¿De qué manera los principios de la Agenda 2030 son importantes para su sector frente a los retos del desarrollo sostenible?</p> <p>2. ¿Qué oportunidades ve para fortalecer la contribución de su sector al desarrollo sostenible en México en el marco de la actual administración?</p> <p>3. ¿Qué medidas deberían impulsarse para potenciar el rol de su sector en el marco institucional existente para la implementación de la Agenda 2030?</p>
Capítulo IV: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la visión de la actual administración
<p>4. ¿Considera que la visión y retos planteados para México reflejan la perspectiva de su sector? De no ser el caso, ¿qué aspectos deberían ajustarse?</p> <p>5. ¿En qué aspectos su sector tiene el mayor potencial de hacer una contribución al logro de los 17 ODS? ¿Qué acciones puede impulsar su sector para el logro de los ODS?</p>
Capítulo V: Vigencia, monitoreo y rendición de cuentas
<p>6. ¿Qué rol identifica para su sector en el proceso de monitoreo y seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 en México?</p> <p>7. ¿Qué medidas sería necesario impulsar a mediano plazo para promover una mayor participación de su sector en el proceso de actualización de la Estrategia Nacional?</p> <p>8. ¿Cuáles serían mecanismos efectivos para asegurar una mayor participación y rendición de cuentas?</p>

A pesar de la difusión de este cuestionario, ni la SRE ni la OPR notificaron a las organizaciones que participaron en la consulta acerca del alcance de sus aportaciones. Esta forma de operar a través de un breve cuestionario contrasta con las acciones emprendidas en el sexenio anterior para generar procesos de

construcción colectiva para la incorporación de la Agenda 2030 en la formación de una agenda nacional sobre desarrollo sostenible en las que las OC participaron en formatos que demandaban capacidad de propuesta y diálogo. A partir del método elegido por el gobierno federal en este sexenio, puede concluirse que la participación de las OC fue de nivel medio. Finalmente, la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 fue presentada por la Oficina de la Presidencia de la República el 12 de diciembre de 2019.

La Agenda 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

La Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 se creó como una hoja de ruta de temporalidad transexenal para articular las políticas de los sucesivos gobiernos federales hacia el cumplimiento de los objetivos y metas de desarrollo sostenible antes de 2030. Debido a ese fin y de acuerdo a la Ley de Planeación, la Estrategia podría haber influido en los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) del 2019-2024 del sexenio de Andrés Manuel López Obrador para incorporar la visión del desarrollo sostenible que establece la Agenda 2030. No obstante, este PND se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2019, casi nueve meses antes que se presentara la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030. De esta forma, se llevó a cabo un proceso de planeación distinto al que se había planteado para una estrategia transexenal, pues el PND de la administración de López Obrador fue uno de los documentos básicos que se tomaron en cuenta para la redacción de la versión final de la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030. Esto limitó la posibilidad de replantear y articular las políticas del gobierno federal a partir del enfoque de desarrollo integral y sostenible de la Agenda 2030.

A partir de la presentación de la Estrategia a finales de 2019, el Consejo Nacional de la Agenda 2030 comenzó la definición de las metas y los indicadores nacionales de desarrollo sostenible “con el fin de sentar las bases para la medición y el seguimiento de los avances en torno a los 17 ODS y sus metas desde las particularidades del contexto mexicano” (OPR, 2020: 37). En este proceso, la Secretaría Ejecutiva del Consejo consultó a los seis Comités de Trabajo, entre otras agencias multiactor. Los Comités habían dejado de sesionar los últimos meses de 2019 y los primeros de 2020, pero fueron reactivados para participar en estas consultas. Finalmente, el marco de indicadores para las metas nacionales fue aprobado el 6 de noviembre de 2020.

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES

La relación entre la sociedad civil y el Estado en México ha experimentado importantes transformaciones a lo largo del siglo XX y las primeras dos décadas del siglo XXI. A partir del impacto que tuvo la Revolución Mexicana en la configuración del sistema político, las organizaciones de la sociedad civil se han vinculado de distintas maneras con las instituciones gubernamentales adoptando posiciones ya sea de subordinación, confrontación o colaboración a lo largo de la construcción de la democracia en el país. Los cambios en la interacción entre organismos públicos y organizaciones civiles no solo han sido determinados por factores de la política nacional, sino que las decisiones que se toman en organismos internacionales cada vez adquieren mayor influencia en los recursos y objetivos de las OC. Por ello, los efectos de las dinámicas internacionales deben ser tomadas en cuenta para entender la evolución de los mecanismos de diálogo entre actores gubernamentales y sociales.

Desde hace algunas décadas, el gobierno federal ha creado instancias públicas de deliberación de tipo socioestatal, tales como el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración o los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, las cuales están relacionadas con temas específicos de la agenda gubernamental. En este sentido, el establecimiento de una IPD con el fin de contribuir en la definición de una agenda global de desarrollo sostenible demandó una aproximación distinta sobre la participación de las organizaciones civiles debido a: 1) la apertura de espacios para actores sociales en instancias internacionales de negociación, y 2) la diversidad de temas que contempla el desarrollo sostenible en sus componentes social, económico y ambiental.

El primero de estos factores incentivó el acercamiento entre la SRE y las organizaciones civiles con alcance internacional gracias al objetivo común de incluir en la Agenda 2030 las prioridades de desarrollo propias del contexto mexicano. La SRE pudo establecer un mecanismo de diálogo con actores sociales relativamente efectivo gracias a la experiencia adquirida previamente por las Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil y la Dirección General para Temas Globales. Al mismo tiempo, organizaciones civiles internacionales como Oxfam en México o aquellas pertenecientes a redes internacionales como Equipo Pueblo pudieron usar sus medios de influencia y experiencia técnica para involucrarse en esta iniciativa liderada por la Organización de las Naciones Unidas no solo a través de los canales generados por el gobierno mexicano, sino que pudieron acceder a espacios internacionales vinculados con la definición de la

Agenda 2030 en el marco de la ONU. Esta capacidad de involucrarse activamente en entornos multilaterales incentivó el interés del gobierno mexicano para colaborar con ellas. Además, para las OC que incidieron en dicho proceso, influir en una iniciativa de estas características fue una oportunidad para integrar los problemas sociales identificados por ellas en una agenda pública internacional que, a pesar de no ser vinculante, influiría en la agenda gubernamental nacional al convertirse en un compromiso del Estado mexicano.

El segundo factor, la amplia variedad de temas incluidos en esta agenda global de desarrollo, propició el interés de la SRE de integrar participación de organizaciones civiles especializadas, por lo que en esta experiencia de colaboración con actores sociales fue más importante el conocimiento técnico que éstos poseen que el alcance de su representatividad. Por otro lado, abordar los diferentes componentes del desarrollo sostenible motivó el trabajo en red de organizaciones civiles que no se habían coordinado previamente debido a las diferencias en sus objetivos. Así, OC enfocadas en temas como equidad de género, acceso al agua o derechos de la infancia se articularon con base en el interés compartido de abrir espacios para la participación de la sociedad civil organizada y construir una agenda que promoviera la reducción de la desigualdad en México.

La apertura de la SRE a colaborar con organizaciones civiles representó una oportunidad para que éstas consiguieran un nivel de participación más alto que los meros actos de información o de consulta. Gracias a la experiencia de varias OC en acciones de incidencia política y al apoyo de sus vínculos internacionales, las organizaciones que participaron en las Mesas de Diálogo pudieron generar propuestas en cuanto al contenido, los objetivos y las metas de la Agenda 2030. Aunque las Mesas de Diálogo se establecieron originalmente como un foro de consulta sobre cuestiones temáticas con OC de alcance internacional, la articulación y capacidades de éstas les permitieron posicionar temas para la delegación mexicana en la ONU que no habían sido previamente considerados por los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La coyuntura que representó la definición de la Agenda 2030 a escala internacional fomentó la incidencia política de las organizaciones civiles debido a tres factores que difícilmente podrían sostenerse a lo largo de sus quince años de vigencia y que explican la paulatina pérdida de influencia de las OC mexicanas en el cumplimiento de los ODS.

El primero de estos factores coyunturales fue la oferta de recursos financieros por parte de fundaciones y agencias de cooperación para promover la participación de OC en la construcción de la Agenda 2030 así como para generar conciencia entre los

ciudadanos sobre su contenido. Estos recursos permitieron que muchas organizaciones civiles pudieran contratar personal específico para acciones de incidencia política, realizar campañas a través de distintos medios para visibilizar la importancia de los ODS, y fomentar la colaboración con otras organizaciones civiles mediante foros y reuniones. Al aprobarse la Agenda a finales de 2015, este financiamiento se vio reducido de manera significativa, por lo que las OC no contaron con muchos recursos para influir en su fase de ejecución ni para desarrollar una estrategia conjunta para demandar una mayor participación. En relación con lo anterior, las OC optaron por usar sus recursos para la incidencia política en instancias públicas de deliberación más específicas en relación con sus respectivos temas y objetivos. Por sus características, esta coyuntura tuvo un efecto relevante en el segundo circuito de la política, es decir, en la sociedad civil organizada.

Otro factor, que corresponde al tercer círculo de la política, fue la relevancia que el tema tuvo para la comunidad internacional debido a que la ONU promovió activamente esta iniciativa de colaboración multiactor durante varios años, que culminaron en la aprobación de la Agenda 2030. Desde 2013, la participación de los gobiernos nacionales en las instancias y mecanismos creados por el Sistema de Naciones Unidas fue importante para las cancillerías de todos los países involucrados. Asimismo, fue un proceso cuyos avances fueron constantemente difundidos por los medios especializados. Además de las actividades que se llevaban a cabo en la sede de la ONU, otros organismos de este sistema como el PNUD o la CEPAL llevaron a cabo foros, consultas, conferencias y estudios vinculados con la agenda de desarrollo sostenible. Si bien los Objetivos de Desarrollo Sostenible forman parte actualmente de la comunicación que realiza la Organización de las Naciones Unidas sobre temas sociales, económicos y ambientales, la Agenda 2030 ya no tiene la misma capacidad para movilizar a la comunidad internacional puesto que la actual fase de ejecución es responsabilidad de cada uno de los Estados que aprobaron esta agenda. La presentación de los informes nacionales voluntarios ante el Foro Político de Alto Nivel sigue representando una oportunidad, aunque menos significativa, para que las organizaciones civiles utilicen esta agenda internacional para incidir en la política nacional de desarrollo mediante su participación en la redacción de los reportes oficiales o generando informes alternativos que señalen las brechas en el cumplimiento de los ODS.

Finalmente, la perspectiva de los gobiernos nacionales sobre el escenario internacional y la sociedad civil organizada influyó de manera decisiva en el proceso de construcción de la Agenda 2030. En el caso de México, la administración de Peña Nieto estableció como una de las metas del PND 2013-2018 consolidar a

México como un actor con responsabilidad global. Este propósito orientó al Estado mexicano a involucrarse en las iniciativas multilaterales como un medio para promover el interés nacional. De esta forma, organismos del servicio exterior mexicano como la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional o la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil adquirieron mayor relevancia en la relación de México con la comunidad internacional. Si bien este gobierno no se caracterizó por generar un entorno propicio para el desarrollo de las actividades de la sociedad civil organizada, la incipiente relación de la SRE con organizaciones civiles mexicanas de alcance internacional favoreció la incidencia política de éstas en ámbitos como la cooperación internacional y la discusión sobre temas globales. Aunque esta estrategia buscara simplemente legitimar las acciones del gobierno en turno al contar con la presencia de organizaciones civiles, los procesos internacionales de discusión en los que participan actores sociales pueden generar acuerdos que representen un compromiso para el Estado mexicano respecto a asuntos políticos, sociales y de derechos humanos. Además, las OC invitadas a participar en la definición de la Agenda 2030 contaban con el reconocimiento por parte de la Cancillería de su capacidad para generar recomendaciones con base en su experiencia en la implementación de proyectos de atención directa, así como en su conocimiento técnico sobre temas relacionados con el desarrollo social, económico y ambiental. El cambio de gobierno ocurrido en 2018, situación que corresponde al primer circuito de la política, se tradujo en la modificación de las prioridades respecto al ámbito internacional y en la relación con la sociedad civil organizada. Dicha transformación explica el contraste entre los foros de participación de OSC que se realizaron para redactar la Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030, y el cuestionario para el borrador de la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030. Mediante este segundo método se anuló la posibilidad de las organizaciones participantes para deliberar sobre el contenido de la hoja de ruta y el proceso fue gestionado casi exclusivamente por la Oficina de la Presidencia de la República.

Tras la adopción de la Agenda 2030 por el Estado mexicano, varias organizaciones civiles solicitaron el establecimiento de una instancia pública de deliberación basada en la experiencia de las Mesas de Diálogo. Esta nueva IPD debería operar como un espacio para que la sociedad civil pudiera incidir en la incorporación de la Agenda en las políticas públicas del gobierno federal. No obstante, el Consejo Nacional de la Agenda 2030, instancia establecida y dirigida por la Oficina de la Presidencia, tiene como objetivo principal articular las estrategias y acciones de 18 secretarías de Estado para el cumplimiento de los objetivos y las metas de desarrollo sostenible. Por su diseño institucional, este Consejo es una IPD estatal-social en la que, como señala el decreto que lo creó, los actores sociales que participan tienen voz pero no voto y poseen una función consultiva en los comités multicator del Consejo. Por otro

lado, aunque la variedad de temas de la Agenda 2030 estimuló la participación de diferentes organizaciones civiles en la definición de los ODS, su integración en políticas públicas ha fragmentado la incidencia de las OC. De esta forma, como parte de sus objetivos organizacionales y ante las limitaciones del diseño institucional del Consejo, las OC que participaron en las Mesas de Diálogo han decidido reorientar sus actividades de participación hacia instancias enfocadas en temas específicos. Por ejemplo, las organizaciones de derechos de infancia que colaboraron en las Mesas optaron por integrarse al Consejo Consultivo del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) creado en 2015. Esta elección de las organizaciones civiles es consecuencia de su rechazo a la asignación de un rol meramente consultivo en el Consejo Nacional de la Agenda 2030. La limitación del papel que pueden desempeñar en dicha IPD desestima, por ejemplo, su capacidad de participación activa en mecanismos de monitoreo de la implementación de la Agenda 2030, función que han realizado de manera intermitente en la elaboración de los informes nacionales voluntarios presentados por el Estado mexicano en el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas. En este rol, las OC pueden emplear sus capacidades técnicas en torno a las problemáticas sociales, económicas y ambientales que atienden, y su habilidad para construir redes a nivel nacional que generen insumos y propuestas para mejorar la política integral de desarrollo. Para lograr este fin, las redes deberían buscar la complementariedad de las OC que las conforman, en especial si en ellas se incluyen OC de provisión de servicios a poblaciones específicas, OC orientadas a la investigación y aquellas que son mixtas.

La incidencia política de las organizaciones civiles en México

Algunas de las OC que participaron en las Mesas de Diálogo como Mexfam tienen un extenso historial en la provisión de servicios a grupos vulnerables. Otras, como El Barzón, surgieron a partir de movimientos sociales y operan en colaboración con organizaciones de campesinos. Finalmente, organizaciones como Oxfam cuentan con una amplia experiencia en la realización de campañas sobre pobreza y desigualdad. A pesar de estos diferentes orígenes y formas de operar, todas estas organizaciones han reconocido la importancia de la participación en instancias públicas de deliberación como parte de sus estrategias de incidencia política para resolver los problemas sociales que atienden. Muchas de ellas pueden considerarse mixtas debido a que implementan proyectos de atención directa al mismo tiempo que tratan de incidir en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Para ello, suelen contar con financiamiento y personal específicos para esas actividades y buscan que su experiencia en proyectos de atención a poblaciones específicas fortalezca su credibilidad e influencia en el diálogo con

actores públicos. Al mismo tiempo, buscan escalar sus buenas prácticas al compartirlas con representantes del gobierno y la administración pública.

La tendencia en la incidencia política de las organizaciones civiles en México ha sido hacia su progresiva diversificación, lo que ha implicado pasar de acciones puntuales y reactivas a la puesta en práctica de diferentes estrategias como el cabildeo ciudadano, la realización de campañas, el litigio estratégico, la diplomacia ciudadana y la participación en consejos consultivos, por mencionar algunos ejemplos. En cuanto a la participación en IPD socioestatales, como el caso estudiado en esta investigación, las OC pueden fortalecer su capacidad de incidir en la toma de decisiones sobre asuntos públicos cuando trabajan en red. Debido a la diversidad de OC, la cual refleja la diversidad de intereses que posee la sociedad civil en México, es importante que estas redes propicien la complementariedad de ventajas y capacidades de cada organización. Es decir, es necesario que generen sinergias que amplíen sus alcances individuales. En este punto es necesario retomar la tipología de OC que se propuso en el capítulo I. Con base en esta propuesta, los tres tipos ideales descritos poseen ventajas y desventajas que deben ser tomadas en cuenta para potenciar la capacidad de incidencia política de una red. Estas son:

Tabla 7. Fortalezas y debilidades de los distintos tipos de OC

Tipo de OC	Fortalezas	Debilidades
Provisión de servicios a poblaciones específicas	<ul style="list-style-type: none"> • Comprensión del contexto donde se implementan los proyectos de atención directa. • Generalmente cuentan con reconocimiento y confianza de las poblaciones con las que trabajan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos limitados para la elaboración de propuestas estructuradas de política pública. • Acotada interacción con actores políticos clave.
Orientadas a la investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad técnica para el análisis e interpretación de datos. • Recursos para visibilizar problemas sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Poca colaboración directa con poblaciones específicas. • Falta de buenas prácticas propias y escalables.
Mixtas	<ul style="list-style-type: none"> • Mensajes de incidencia política basados en la sistematización de 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitada integralidad entre sus estrategias de atención directa y de incidencia política.

	buenas prácticas e insumos propios. <ul style="list-style-type: none"> • Enlace entre poblaciones específicas y representantes de organismos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones sociales y políticas dispersas.
--	---	--

Fuente: Elaboración propia

Las redes que incluyen diferentes tipos de OC, como aquellas que participaron en las Mesas de Diálogo, pueden complementar sus fortalezas y atenuar sus desventajas a través de asignar funciones específicas a cada una de ellas, a partir de las ventajas identificadas en cada una. Esta estrategia es más factible cuando se dirige hacia un objetivo temático, ya sean los derechos humanos de las personas migrantes, el castigo físico contra niñas y niños, o el acceso al agua potable en comunidades marginadas. Sin embargo, el trabajo en red no es una práctica generalizada entre las organizaciones civiles mexicanas, las cuales deciden optar por este tipo de estrategia solo en coyunturas como la definición de la Agenda 2030 o el periodo de campañas electorales como ocurrió en México en 2018.

Con base en la clasificación que explica Somuano y que se expuso en el capítulo I, es importante señalar que prácticamente todas las OC que participaron en las Mesas de Diálogo son organizaciones de beneficios a terceros, es decir, no operan para el beneficio de sus miembros sino en favor de un sector de la población. Por ello, estas organizaciones no buscan legitimarse políticamente a través de representar a grandes grupos sociales pues obtienen la oportunidad de involucrarse en estas instancias a partir del reconocimiento de su experiencia y conocimiento técnico, tal como lo señalaron los funcionarios que dirigieron dicho proceso.

El diseño de las instancias públicas de deliberación

La apertura de los organismos gubernamentales a colaborar con actores sociales puede deberse a distintas causas. Además de la influencia de los organismos internacionales, también responde a la búsqueda de legitimidad y al interés en mejorar las intervenciones públicas. Si bien estos dos objetivos no son completamente excluyentes, el diseño institucional de cada IPD señala la orientación y el alcance de esta participación. El caso de las Mesas de Diálogo indica una conjunción de estas tres causas que, siguiendo la trayectoria de la vinculación de la SRE con OSC, permitió que se generara una participación activa en la definición de una agenda de desarrollo no vinculante. Las características de esta instancia promovieron la información y la consulta a organizaciones civiles. Sin

embargo, la capacidad de propuesta de las OC participantes permitió la inclusión de temas no considerados previamente, lo que se tradujo en un nivel alto de participación de estos actores. El Consejo Nacional de la Agenda 2030, establecido un año y medio después de las Mesas, tenía un objetivo distinto y es dirigido por un organismo público diferente, la Oficina de la Presidencia de la República. Su diseño institucional limita a las OC a funciones de información y consulta sin permitirles la participación activa al negarles el voto en las sesiones ordinarias del Consejo. Como se apuntó anteriormente, esta situación motivó a varias organizaciones a priorizar otras IPD con el fin de usar de manera más estratégica sus limitados recursos disponibles para la incidencia política.

Estimar el potencial de participación que establece su diseño institucional contribuye a explicar el éxito o fracaso de una instancia pública de deliberación. La información, la consulta y la participación activa como niveles que señalan el alcance de la influencia de los actores sociales pueden incorporarse como elementos para la construcción de indicadores de gobernanza. También pueden integrarse en el diseño de los mecanismos de toma de decisiones en IPD para llevar a la práctica lo señalado en el Informe Nacional Voluntario sobre la necesidad de establecer una relación que detone el diálogo y la incidencia. Sin embargo, el establecimiento de una relación de estas características en el marco de las IPD, que señalaría la consolidación de una cultura de la participación en las estructuras gubernamentales, tendrá un alcance muy limitado si los actores sociales tienen escasa capacidad de propuesta.

Las iniciativas internacionales sobre desarrollo

La relación del Estado mexicano con actores sociales ha evolucionado hacia una mayor autonomía de éstos. Como consecuencia de la liberalización de la economía y de la paulatina consolidación de la democracia electoral, las organizaciones de la sociedad civil han definido nuevas reivindicaciones y encontrado más ámbitos de acción. A partir del relativo debilitamiento del régimen autoritario, el balance entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta del Estado ha marcado la historia reciente de nuestro sistema político. Esta relación entre actores gubernamentales y sociales también ha sido influida por coyunturas y procesos internacionales. Ya sean tratados multilaterales de carácter económico como el TLCAN o convenciones internacionales de derechos humanos como la Convención sobre los Derechos del Niño, diversas organizaciones de la sociedad civil decidieron abordar estas iniciativas como amenazas u oportunidades en sus estrategias de incidencia política.

La definición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofreció la posibilidad de fortalecer la colaboración entre organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil al definir un problema complejo como el desarrollo mediante la integración de la inteligencia colectiva que poseen distintos tipos de actores. Además de establecer objetivos, metas e indicadores para promover el desarrollo sostenible, el texto de la Agenda promueve explícitamente la incorporación de actores no gubernamentales en la solución de problemas públicos. Su definición no solo requirió la creación de instancias y mecanismos de participación multiactor como los descritos a lo largo de esta investigación. También incentivó a las organizaciones civiles a través de la disponibilidad de financiamiento para llevar a cabo estrategias de incidencia política con el fin de fortalecer su capacidad para influir en el proceso. Este financiamiento permitió contar con personal y recursos para hacer demandas y recomendaciones a los gobiernos nacionales en relación con la importancia de la definición inclusiva de la agenda global de desarrollo. Al mismo tiempo, posibilitó la construcción de redes y coaliciones que buscaron intervenir en los espacios creados por el Sistema de Naciones Unidas para la construcción de este acuerdo internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, Luis y Engracia Loyo (2000). "La construcción del nuevo Estado, 1920-1945". En Erik Velásquez García *et al.*, *Nueva historia general de México*, 595-651. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Adams, Barbara y Kathryn Tobin (2017). "Confrontando el desarrollo. Una evaluación crítica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU" en Alejandro Chacona Bruguete (coord.), *De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: nuevos enfoques*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aguilar, Luis F. (2006). "Marco para el análisis de las Políticas Públicas", *Políticas Públicas. Publicación semestral de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.*, núm. 1 (enero-junio): 11-33.
- Aguilar, Luis F. (2010), *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar, Rubén y Jorge G. Castañeda (2007). *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, Ciudad de México: Grijalbo.
- Ahrne, Göran (1990) *Agency and Organization*, Sage Publishing.
- Anderson, James (1994). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.
- Arditi, Benjamín (2000). "Soberanía light y ámbitos políticos supranacionales", *Perfiles Latinoamericanos*, 49-68, núm 17.
- Arditi, Benjamín (2004). "Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 1, pp. 1-21. Ciudad de México.
- Arditi, Benjamín (2005). "El devenir-otro de la política: un archipiélago post-liberal". En Benjamín Arditi (ed.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, 219-248. Ciudad de México: UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Arellano Gault, David y Felipe Blanco (2016). *Políticas públicas y democracia*, Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.

- Asamblea General de las Naciones Unidas (2014). *Modalities for the process of intergovernmental negotiations on the post-2015 development agenda*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Becerra Pozos, Laura, Areli Sandoval y Luis Pineda (2016). *Participación corresponsable de las OSC en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Manual para la impartición del curso*. México: DECA Equipo Pueblo/INDESOL.
- Becerra Pozos, Laura (2017). “Una experiencia de diálogo e incidencia de las OSC en la aprobación e implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. En Luz Elena Baños Rivera y Natalia Saltalamacchia Ziccardi (comps.), *Participación de las organizaciones de la sociedad civil en la agenda multilateral de México*, 259-280. México: Instituto Marías Romero.
- Bedolla Abella, Claudia Liliana (2010). “Amartya Sen y el desarrollo humano”, *Revista Nacional de Investigación-Memorias*, Bogotá, vol. 8, núm. 13.
- Bobbio, Norberto (1989), *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000). “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”. *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2: 189-229.
- Canto Chac, Manuel (2004), “La disputa teórica sobre las organizaciones civiles” en Cadena Roa, Jorge (coord.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Canto Chac, Manuel (2010), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Chanona Burguete, Alejandro (coord.) (2017). *De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Nuevos enfoques*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chávez Becker, Carlos y Pablo González Ulloa (2018). *Las organizaciones de la sociedad civil en México. Hacia una reforma de la LFFAROSC*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez.

- Cobb, Roger y Charles Elder (1971). "The Politics of Agenda Building: An Alternative Perspective for Modern Democracy Theory". *The Journal of Politics*, vol. 33, núm. 4: 892-915.
- Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross (1976). "Agenda Building as a Comparative Political Process". *The American Political Science Review*, vol. 70, núm. 1: 126-138.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato (2000). *Sociedad civil y teoría política*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) (2017). *Derecho Humano al Desarrollo*. Ciudad de México.
- Gibert-Gallassi, Jorge y Beatriz Corre (2001). "La teoría de la autopoiesis y su aplicación en las ciencias sociales. El caso de la interacción social". *Cinta de Moebio* 12. Santiago: Universidad de Chile.
- De la Torre, Rodolfo *et. al.* (coords) (2018). *Política social y bienestar. México desde al año 2000*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económica/Universidad Iberoamericana.
- Díaz Reynoso, Miguel y Clara Diez de Sollano Enríquez (2015). "El diálogo con la sociedad civil: el reto la articulación". *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 103 (enero-abril): 145-165.
- Diez de Sollano Enríquez, Clara (2018). "Dimensión jurídica", en Gabriela Sánchez Gutiérrez y Raúl Cabrera Amador (coords.). *A contracorriente: El entorno de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en México*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Elder, Charles y Roger Cobb (1984). "Agenda-Building and the Politics of Aging". *Policy Sciences Journal*, vol. 13, núm. 1: 115-129.
- Fox, Jonathan y Luis Hernández (1992). "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs, and Local Government". *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 17, núm. 2: 165-208.
- Garraud, Philippe (1990). "Politiques nationales: Élaboration de l'agenda". *L'Année sociologique*, vol. 40: 17-41.

- Hevia, Felipe, Samana Vergara-Lope y Homero Ávila (2011). "Participación ciudadana en México: Consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal". *Perfiles Latinoamericanos* 38 (julio-diciembre): 65-88.
- Indesol (Instituto Nacional de Desarrollo Social) (2017). *Documento Base de la Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030*.
- Innerarity, Daniel (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993). *Modern governance: New government-society interactions*, Londres: Sage Publishing.
- Kooiman, Jan (2005). "Gobernar en gobernanza", en Cerrillo i Martínez, Agustí (ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Leiras, Marcelo (2007). "La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas", en Acuña, Carlos y Ariana Vacchieri (comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Loaeza, Soledad (2010). "Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia, 1944-1968". En Erik Velásquez García *et al.*, *Nueva historia general de México*, 653-698. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Maldonado Valera, Carlos y Andrea Palma Roco (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Manfredi, Marisol (2017). "Otras formas de medir el bienestar: una propuesta para el tercer milenio". *Propuestas para el desarrollo*, vol. 1, núm. 1.
- Mayntz, Renate (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21: 1-8.
- McArthur, John W. (2013). "Own the goals. What the Millennium Development Goals have accomplished". *Foreign Affairs*, vol. 92, núm. 2, (marzo-abril): 152-162.

- Méndez Martínez, José Luis (1993). "La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas". *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1: 111-144.
- Méndez Martínez, José Luis (2020). *Políticas Públicas Enfoque estratégico para América Latina*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Merino, Mauricio (2013). *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Núñez, Arturo (2019), "Transición democrática de México. El cambio político por la vía constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLX, núm. extraordinario.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2001). "Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación ciudadana", en *Notas de políticas públicas*, núm. 10.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2006). *Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. Ciudad de México: Secretaría de la Función Pública.
- Olvera, Alberto J. (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Olvera, Alberto J. (2004), "Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil", en Cadena Roa, Jorge (coord.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Olvera, Alberto J. (2019). "Civil society in Mexico. From theory to practice". En Kamruzzaman, Palash (ed.), *Civil Society in the Global South*, 235-251. Nueva York: Routledge.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Nueva York.

- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York.
- Open Working Group (2014). *Progress report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- OPR (Oficina de la Presidencia de la República) (2016). *Reporte Nacional para la Revisión Voluntaria de México en el Marco del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible*.
- OPR (Oficina de la Presidencia de la República) (2018). *Informe Nacional Voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible*.
- OPR (Oficina de la Presidencia de la República) (2020). *Informe de actividades 2019-2020 de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Agenda 2030*.
- Oszlak, Oscar (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, vol. 3, núm 2, pp. 3-58.
- PNUD (1990), *Informe de Desarrollo Humano 1990*.
- PNUD (1997), *Reconceptualising governance*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Porrás, Francisco (2019). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas 2º edición*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Puga, Cristina (2005). "Una doble mirada a las asociaciones: Perspectivas teóricas y la experiencia mexicana". En Benjamín Arditi (ed.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, 71-106. Ciudad de México: UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Puga, Cristina (2019). "Participación democrática: Los límites del diseño institucional". En Jorge Cadena Roa y Miguel Armando López Leyva (eds.), *El malestar con la representación en México*, 317-352. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Ficticia.

- Restrepo Botero, Darío (1997). "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano", *Revista CLAD, Reforma y Democracia*, vol. 7 núm. 1: 1-16.
- Rodríguez Kuri, Ariel y Renato González Mello (2010). "El fracaso del éxito, 1970-1985". En Erik Velásquez García *et al.*, *Nueva historia general de México*, 699-746. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Sermeño, Ángel (2006). "Democracia y participación política: Los retos del presente" en *Andamios*, Vol. 2, núm 4: 7-33.
- SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores) (s.f.) *México en la negociación de la Agenda de Desarrollo Post 2015*. Ciudad de México.
- SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores) (2018). *Participación ciudadana en la política exterior mexicana. Balance 2012-2018*. Ciudad de México.
- SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores) (2019). "Sesiona el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Consultado el 10 de junio de 2020 en <https://www.gob.mx/sre/articulos/sesiona-el-consejo-nacional-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible>.
- Sen, Amartya (2000). *Development as freedom*. Nueva York: Anchor Books.
- Sommano, María Fernanda (2011). *Sociedad civil organizada y democracia en México*. México: El Colegio de México.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (2006). "La política de las políticas públicas", *Política y gobierno*, vol. XIII, núm. 2: 393-416.
- Subirats, Joan, Peter Koempfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tapia Álvarez, Mónica; Campillo Carrete, Beatriz; Cruickshank Soria y Morales Sotomayor, Giovanna (2010), *Manual de incidencia en políticas públicas*, Ciudad de México, Alternativas y Capacidades A.C.
- Velázquez, Rafael y Jessica L. De Alba (2019). "Los factores internos y externos en la política exterior mexicana (2012-2018): Una evaluación general", *Foro Internacional*, LIX, núm 3-4. Ciudad de México.