

Iván Facundo Rubinstein*

Sociedad civil y sostenibilidad en México: tensiones y desafíos ante el Estado

Civil society and sustainability in Mexico: tensions and challenges facing the State

Abstract | The objective of this paper is to investigate the dynamics between civil society and the State in order to achieve the 2030 Agenda for Sustainable Development. Given that one of the main characteristics of the Agenda is the incorporation of several stakeholders for the definition, instrumentalization and implementation of public policies aimed at achieving sustainability, this study seeks to find out to what extent civil society is effectively integrated. To this end, a qualitative documentary review was used to examine the institutional mechanisms and the structural context under which they operate. The main conclusion is that, despite the rhetorical acknowledgment of their importance, the State imposes a bureaucratic and vertical logic that prevents the correct development of civil society organizations (CSOs), while marginalizing critical voices and sustaining a political and economic climate hostile to their activities.

Keywords | sustainability | civil society | governance | sustainable development | 2030 Agenda.

Resumen | El objetivo del presente trabajo es indagar en las dinámicas entre la sociedad civil y el Estado para la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Dado que una de las características principales de la Agenda consiste en la incorporación de diversos *stakeholders* para la definición, instrumentalización e implementación de políticas públicas encaminadas a lograr la sostenibilidad, interesa averiguar hasta qué punto la sociedad civil está efectivamente integrada. Para ello, se empleó una revisión documental cualitativa a fin de examinar los mecanismos institucionales y el contexto estructural bajo el cual operan. La principal conclusión es que, a pesar de reconocer discursivamente su importancia, el Estado impone una lógica burocrática y verticalista impidiendo el correcto desenvolvimiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC),

Recibido: 13 de enero, 2025.

Aceptado: 28 de abril, 2025.

* Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, becario del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Correos electrónicos: irubinstein@politicas.unam.mx

Rubinstein, Iván Facundo. «Sociedad civil y sostenibilidad en México: tensiones y desafíos ante el Estado.» *INTER DISCIPLINA* vol. 14, n° 38 (enero-abril 2026): 19-36.

doi: <https://doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2026.38.93497>

al tiempo que margina las voces críticas y sostiene un clima político y económico hostil a sus actividades.

Palabras clave | sostenibilidad | sociedad civil | gobernanza | desarrollo sostenible | Agenda 2030.

Introducción

LA PROBLEMÁTICA EN TORNO A LA SOSTENIBILIDAD presenta un carácter complejo dada la naturaleza interconectada y multifacética de sus desafíos. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por la Agenda 2030 en 2015 no son objetivos aislados, posibles de ser abordados uno por uno. Por el contrario, responden a fenómenos transversales a las tres dimensiones del desarrollo: económico, social, ambiental. Dichas dimensiones son indivisibles y marcan el entrecruzamiento entre los ODS y sus respectivas metas.

Dada la complejidad intrínseca del fenómeno, los Estados son incapaces por sí mismos de poder trazar soluciones eficientes, requiriéndose la ayuda de actores externos: desde la academia y el sector privado, hasta la sociedad civil. La academia ha estado involucrada en mayor o menor medida en el desarrollo de políticas públicas, y el sector privado ha ido integrándose paulatinamente desde los Objetivos del Milenio 2000-2015, a través del Pacto Mundial.

En el caso de la sociedad civil, la entrada en la arena política resultó decisiva para la génesis de la Agenda 2030. Durante los preparativos en meses previos a la adopción de la Agenda, la presión política de diversas organizaciones, movimientos y colectivos fue crucial para inclinar la balanza en la adopción de unos objetivos más ambiciosos, los cuales estuvieran dirigidos a todos los Estados (sin importar su nivel económico) y que incorporaran a los *stakeholders* relevantes, y no solo a funcionarios públicos o de Naciones Unidas (Gabizon 2016; Caballero y Londoño 2022, 184). Esta propuesta de incorporación de la sociedad civil a la planificación, puesta en acción y evaluación de acciones en materia de ODS es coincidente con el enfoque de gobernanza. Como se ha señalado en la literatura sobre el tema, dicho enfoque tiene la virtud de que, al incorporar a la sociedad civil como un agente activo en la implementación de políticas públicas, el gobierno gane mayor legitimidad y credibilidad, reforzando a su vez los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Esto último resulta especialmente relevante dada la desconfianza y rechazo hacia la democracia que se vive en la actualidad.

En un trabajo previo se analizó la relación del sector privado mexicano respecto a los ODS, hallando una predominancia de la responsabilidad social empresarial y el uso de manuales de buenas prácticas como espacio de promoción y publicidad (Rubinstein 2024). Resta ahora indagar en la relación mantenida por las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con el Estado en México: ¿hasta que

punto han sido efectivamente incorporadas? Y, más aún, ¿bajo qué modalidades se realiza dicha incorporación? Para responder a estas preguntas se empleó un análisis documental de tipo cualitativo de las principales OSC en México. Se consideraron los documentos de las OSC —reportes, informes, documentos de posición, encuestas— como indicativos del estado de situación de cada año respecto a las dinámicas entre el Estado y las OSC. Finalmente, se establecieron ejes de análisis de forma inductiva e iterativa de acuerdo con el postulado de la teoría fundamentada (Suárez 2019).

El presente trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera se sintetizan los principales conceptos de los enfoques de gobernanza y los puntos de contacto que mantienen con los de nueva gestión pública; de esta forma, se traza un modelo conceptual para entender de qué forma puede establecerse una alianza virtuosa entre las redes de la sociedad civil y el Estado para abordar el desafío de la sostenibilidad. En la segunda sección, se presenta una descripción del estado de situación de la sociedad civil en Latinoamérica en su trabajo por la consecución del desarrollo sostenible. En la tercera, se analiza cuál ha sido la trayectoria de la sociedad civil en México respecto a la Agenda 2030, y las formas en las cuales se ha incorporado (o no) a la planificación de políticas públicas por parte del Estado. Finalmente, en la sección de discusión, se apela a la teoría de sistemas de las organizaciones para explicar por qué, a pesar de haber transcurrido dos sexenios con diferente tinte político desde el lanzamiento de la Agenda 2030, la sociedad civil sigue sin poder constituirse en un actor político para desplegar sus actividades en condiciones de igualdad.

Redes para la sostenibilidad: nueva gestión pública y gobernanza

Resulta necesario considerar el carácter sistémico de los desafíos planteados por la Agenda 2030. En efecto, las problemáticas de la sostenibilidad —tales como la desigualdad de género, la pobreza energética, el hambre, la contaminación y pérdida de biodiversidad, la salud, la pérdida de empleos, o la planificación de urbes y sus polos productivos— son transversales a las tres dimensiones del desarrollo: la económica, la social y la ambiental. La complejidad de sus interrelaciones trasciende las capacidades y competencias exclusivas del Estado, y requieren enfoques colaborativos y multisectoriales. Es por lo cual, en la resolución *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1) del 21 de octubre del 2015, mediante la cual la Asamblea General de Naciones Unidas oficializa la entrada en vigor de la Agenda, se hace hincapié en la participación no solo de los Estados, sino de todos los *stakeholders* relevantes: el sector privado, la academia, las agencias internacionales y, por supuesto, la sociedad civil.

En este escenario se pueden considerar los aportes teóricos realizados desde las corrientes de la nueva gestión pública y la gobernanza. Mientras la primera enfatiza la eficiencia, la transparencia y la incorporación de prácticas del sector privado en la gestión estatal, la segunda destaca la articulación de redes y la cooperación entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Al integrar ambos enfoques no solo se podrá responder a la naturaleza interdependiente de los ODS, sino, también, será posible subrayar la importancia de la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones —lo cual tiene el potencial beneficio de fomentar un sistema inclusivo y orientado a resultados, los cuales trascienden los límites de la gestión pública tradicional.

Ahora bien, el que sea posible integrar los enfoques no implica el ser estos intercambiables. La nueva gestión pública tiene su base teórica en las reformas realizadas a finales del siglo XX, para fortalecer las capacidades del Estado en el procesamiento de demandas ciudadanas, en un contexto de neoliberalismo y privatización: equiparando el Estado con el sector privado, se consideran las políticas públicas como “servicios” ofertándose a los habitantes entendidos estos como “clientes” (pagando mediante el voto en procesos electorales, y el otorgamiento de legitimidad a la administración); al mismo tiempo, se busca aumentar la eficacia en las actividades de los servidores públicos de puestos inferiores o de ventanilla (*grassroot*), los cuales tienen más cercanía con los ciudadanos (Peters 2005). Bajo este esquema, los “servicios” pueden ser ofertados por el Estado o por entes privados subcontratados para tal fin; aparejado a este sistema, se establecen indicadores de desempeño para evaluar la calidad de prestación de servicios, así como el aprovechamiento de tecnología e innovación para elevar la eficiencia de tales prestaciones (Cárdenas Vallejo, Lino Domínguez y León August 2020; Sulca, Osejo y Mantilla 2020). Como puede observarse, se trata de un paradigma que parte de la incapacidad del Estado para procesar en tiempo y forma una cantidad creciente de demandas sociales cada vez más diversas y heterogéneas, en un contexto de “achicamiento del Estado”. Es una aproximación que busca optimizar los escasos recursos económicos y humanos para generar el mayor impacto en las políticas públicas, presentando un Estado técnico y racional, en contraposición a lo que serían los “excesos” del Estado de bienestar de mediados del siglo XX.

Por su parte, el paradigma de la gobernanza se basa no ya en la búsqueda por racionalizar y optimizar los recursos del Estado, sino en la necesidad de establecer articulaciones virtuosas con la sociedad civil organizada y los movimientos políticos y sociales. Se trata de pensar las formas asociativas entre gobierno y ciudadanos como una forma intencional de dirigir y coordinar a la sociedad; una forma de cogobierno en la cual el Estado y la sociedad participan en la definición de problemas, acciones necesarias y objetivos buscados (Aguilar Villanueva 2024). A diferencia del caso anterior, en el cual es el gobierno quien define obje-

tivos y establece indicadores de desempeño, dentro del paradigma de la gobernanza se requiere de la participación de sociedad civil en la propia definición de problemas —y, por supuesto, también en las políticas públicas derivadas de dicha definición.

El enfoque de gobernanza requiere asentarse en estructuras previas de actores sociales, tales como organizaciones civiles, no gubernamentales, políticas, religiosas, redes de activistas, movimientos sociales, entre otros, de modo de poderse aprovechar los recursos políticos, humanos y financieros ya existentes. Asimismo, dicha incorporación activa promueve mayor confianza y legitimidad hacia el gobierno (Peters 2005). Este enfoque de redes implica entender la política pública como la consecuencia de relaciones entre actores mutuamente dependientes, por lo cual se privilegia la horizontalidad y flexibilidad, involucrando a todos los actores relevantes desde el inicio (Cárdenas Vallejo, Lino Domínguez y León August 2020). Esta perspectiva tiene un correlato de suma importancia: en la medida en la cual se busca una dinámica horizontal entre todos los actores involucrados (tanto si pertenecen o no a instituciones públicas), las definiciones de problemas y acciones deseadas son definidas *conjuntamente*, de forma asociativa. Esto se traduce en el hecho de no ser solamente las redes externas al Estado un aditamento o un apoyo a las políticas públicas —ni siquiera en el caso en el cual sean dichos actores quienes la implementen, como en la perspectiva de la nueva gestión pública. En la medida en que las redes externas participan activamente desde el inicio, la gestión pública deja de ser potestad exclusiva del gobierno, para constituirse en una arena de disputa entre perspectivas que por su misma heterogeneidad pueden ser complementarias o antagónicas. Esta nueva forma de entender la gestión de la *res publica* puede ser entendida como propiedad emergente, en la medida en la cual no se encuentra en un actor en específico, sino que es el resultado de las múltiples interacciones entre ellos (De Landa 2021).

Como se ha mencionado, si bien se trata de dos enfoques diferentes, parten del mismo principio: la incapacidad del Estado del siglo XX para procesar adecuadamente las múltiples demandas de la sociedad civil, en una época en la cual las tecnologías de la información y comunicación aceleran los tiempos de la vida social (información, reclamos, demandas, etc.) y traspasan las fronteras de forma inmediata. Asimismo, es posible integrarlos y encontrar puntos de contacto virtuoso: por ejemplo, entre la búsqueda por establecer indicadores de desempeño para medir el éxito de una determinada política pública, junto con la integración de las redes de la sociedad civil en la propia definición de dichas políticas. Dentro de las condiciones requeridas para un aprovechamiento exitoso de estos enfoques podemos mencionar la existencia de una ciudadanía consciente y comprometida, un compromiso por parte del gobierno en cuanto a transparencia y rendición de cuentas, la existencia de un marco normativo sólido para la

integración de la sociedad civil, y la existencia de escenarios de colaboración, los cuales permitan la participación conjunta de los diferentes actores (García del Castillo y García Ramírez 2021).

Redes de la sociedad civil latinoamericana en el abordaje de la sostenibilidad

Una vez revisadas las principales aportaciones teóricas de los enfoques de la nueva gestión pública y de la gobernanza, así como su pertinencia para el abordaje de los problemas planteados por la crisis de sostenibilidad, es necesario preguntarse: ¿qué papel juega la sociedad civil en Latinoamérica y, más específicamente, en México?, ¿existe una “alianza virtuosa” entre el gobierno y los actores externos para dar respuesta a un problema que transversaliza dimensiones económicas, sociales y ambientales?, ¿cuál es el contexto en el cuál operan las OSC latinoamericanas?

En primer lugar, el papel preponderante de cara a la Agenda 2030 fue el de ser proveedoras de información a través de sus páginas web y la difusión de documentos de posición. Al difundir información sobre los ODS, así como del estado de situación de los países o regiones en donde operan, y de las acciones y políticas públicas dirigidas por los gobiernos, las OSC contribuyen al monitoreo y defensa de derechos, así como a las demandas ciudadanas (Marín-Aranguren y Trejos-Mateus 2019). En este mismo sentido, se señalan los aportes de diversas organizaciones de Argentina, Colombia y Ecuador respecto a los procesos de monitoreo y seguimiento de avances de políticas públicas. En específico, se evalúa en forma positiva la promoción de la participación ciudadana para la adopción e implementación de políticas; el ser proveedoras de información que apoye y refuerce los mensajes del Estado; asimismo, se resalta la capacidad de innovación en la recolección de datos complementarios, brindando así más información para los tomadores de decisión; finalmente, son importantes las acciones de vigilancia y defensa (incluso construyendo contra-narrativas), las cuales requieren de accesibilidad de información, transparencia y rendición de cuentas por parte del Estado (Espinosa y Rangel 2022).

El rol de Estado es esencial en tanto genera las condiciones necesarias para el accionar de las OSC. Un análisis de dos casos colombianos detecta que dichas organizaciones tienen un papel central en todo el proceso de innovación para la consecución de los ODS: desde el aporte de ideas y el codesarrollo de acciones y/o productos, hasta la implementación, difusión y seguimiento de estos. Asimismo, en tanto la sociedad civil no posee una orientación pro-mercado, sino que se orienta a la solución de problemas sociales y la satisfacción de derechos y libertades civiles, agrega un valor no presente en las acciones del sector priva-

do. Sin embargo, este rol requiere de recursos públicos (económicos, técnicos, humanos), si se quiere que las acciones persistan en el tiempo o se expandan a otras regiones (Hormecheas-Tapia, Legarda-López, Ruiz-Castañeda y Villalba-Morales 2020). No obstante, el Estado no cumple solamente el papel de ser proveedor de recursos (de todo tipo), sino que se requiere ante todo la voluntad política y/o los mecanismos institucionales que posibiliten la integración de la sociedad civil. En el caso de Brasil, la existencia de una ley, emanada de la Constitución Ciudadana de 1988, establece el marco por medio del cual las y los ciudadanos pueden participar activamente en los planes municipales, posibilitando la entrada de los ODS en las políticas públicas (Souza Ribeiro de Oliveira *et al.* 2023). En el caso de Uruguay, la falta de voluntad política para una real incorporación de la sociedad civil se tradujo en la decisión de solo realizar consultas entre 2016 y 2017 (en el Foro de Diálogo Social), y previo al envío de Informes Nacionales Voluntarios (Millán Acevedo y Martínez Martínez 2023).

México presenta la característica de poseer un elevado número de ONGs (las cuales constituyen una parte de las OSC, aunque no las abarcan por completo): en un estudio realizado en 2017, se encontró la existencia de 30 mil organizaciones, de las cuales más de 5 mil se encontraban vinculadas con el desarrollo sostenible. Del *corpus* seleccionado se estableció que la mayoría son de carácter nacional o constituyen sedes nacionales de ONGs internacionales, con un promedio de 24 años de trabajo en México. En ese entonces, más que una evaluación de las políticas del gobierno, las ONGs consultadas se dedicaban a la realización de informes y reportes (Rodríguez Cardozo 2017). Un caso de estudio a resaltar es el de la investigación-acción para la gobernanza de la Cuenca de Santiaguillo, en Durango, con la participación activa de una asociación civil integrada por habitantes de la zona y líderes territoriales en conjunción con el Instituto Politécnico Nacional (IPN), el cual demostró ser un caso exitoso de gobernanza (Cassio Mardrazo y Sánchez Ortiz 2018).

La Agenda 2030 en México: el rol de la sociedad civil

La revisión documental sobre la relación entre sociedad civil y desarrollo sostenible obliga a poner el foco del análisis en México y, especialmente, en aquellos actores con una posición institucional central respecto a las políticas en materia de ODS. Por tal motivo, para analizar el papel de la sociedad civil en el marco de la Agenda 2030 en México, nos centraremos en aquellas que coordinaron la encuesta que sirvió de insumo para la elaboración del tercer Informe Nacional Voluntario presentado por México en el Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas en 2021, y las cuales han estado en diálogo con el gobierno desde el inicio: DECA – Equipo Pueblo y The Hunger Project Mexico.

DECA-Equipo Pueblo (acrónimo de Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionados)¹ es una OSC de alcance nacional, fundada en 1977, abocada a la defensa y promoción de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), y situada en la Ciudad de México. Es miembro de la Alianza para la Eficacia del Desarrollo de las OSC (AOED), una plataforma que une a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan la temática de la cooperación para el desarrollo. Por su parte, The Hunger Project México² es la sede mexicana de la organización internacional The Hunger Project, con sede en Estados Unidos. Fundada en Nueva York en 1977, comienza a operar en México en 1983. Su tarea principal es la erradicación del hambre de acuerdo con el modelo denominado “desarrollo liderado por las comunidades con perspectiva de género”.

Para los fines de este trabajo, nos interesa indagar no solo en el papel que dichas OSC tuvieron respecto a la consecución de la sostenibilidad sino, sobre todo, conocer cuáles dinámicas guiaron las interacciones con el Estado, a fin de poder explicar la presencia o ausencia de un enfoque de gobernanza. Para poder dar cuenta de estas dinámicas, se examinaron: i) las similitudes y diferencias entre el lanzamiento de la Agenda 2030 durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y el de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024); ii) la existencia de un mecanismo claro para la integración de las OSC en las políticas de sostenibilidad; iii) los resultados de la encuesta del Comité Intersectorial de 2021, y, iv) consideraciones contextuales en torno al ambiente propicio (o no) para la operación de las OSC en territorio mexicano.

Como se ha señalado al inicio del trabajo, se realizó un análisis documental cualitativo del *corpus* discursivo difundido por las propias OSC, dando cuenta de la evolución de su trabajo desde el lanzamiento de la Agenda 2030. En la tabla 1 puede observarse el detalle de la selección. A fin de facilitar la lectura, en las páginas sucesivas nos referiremos a cada documento mediante el número otorgado en el listado del *corpus*.

Concretamente, se observaron las dinámicas involucradas en torno al mecanismo del Estado para la integración de las OSC a la toma de decisión en torno a la Agenda 2030, así como la evaluación que las propias organizaciones realizaron tanto sobre dicho mecanismo como de las políticas públicas del gobierno de México. Se consideraron las continuidades y rupturas en torno al escenario del 2018 (tres años posterior al lanzamiento de la Agenda, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto) y el del 2021 (los tres primeros años del sexenio de Andrés Manuel López Obrador).³ Asimismo, se contextualizó la situación de las OSC en el enfrentamiento con

1 Puede encontrarse más información en: <https://www.equipopueblo.org.mx/>.

2 Puede encontrarse más información en: <https://thp.org.mx/>.

3 Se toma como fecha más reciente el 2021, siendo este el año de la última encuesta reciente. Actualmente, se encuentra en edición la Encuesta Única de Contribuciones de la Socie-

Tabla 1. Detalle del *corpus* seleccionado para el análisis.

Nomenclatura para el <i>corpus</i>	Nombre del documento	Tipo	Año	Organización
C1	Resultados de la consulta nacional sobre el progreso de la Agenda 2030 en México	Encuesta	2018	DECA
C2	Informe de Avance de la Agenda 2030 en México	Informe	2019	DECA
C3	Los desafíos de la Agenda 2030 en América Latina ante la pandemia, en el marco de la cooperación y el multilateralismo	Documento de posición	2020	DECA
C4	La sociedad civil reclama un diálogo a los gobiernos de América Latina y el Caribe	Documento de posición	2020	DECA
C5	Fuera de pista, bajo amenaza: ODS en tiempos de Covid-19	Encuesta	2020	DECA + AOED
C6	Mensaje ante el IV Foro de CEPAL	Documento de posición	2021	DECA
C7	Reporte bianual 2020-2021	Reporte	2021	DECA
C8	Informe bianual 2020-2021	Reporte	2021	THP MX
C9	OSC y la Agenda 2030	Mensaje	2021	THP MX
C10	Informe Luz de las Organizaciones de la Sociedad Civil mexicanas – 2021	Informe sombra	2021	DECA + THP MX
C11	Consulta a OSC sobre la Agenda 2030 ante el tercer INV del Gobierno de México 2021	Encuesta	2021	DECA + THP MX

Fuente: Elaboración propia.

el gobierno de López Obrador como forma de entender las relaciones negativas, las cuales caracterizaron al sexenio pero gestadas desde sexenios anteriores.

Marco institucional: mecanismo de integración de las OSC

Tal como hemos mencionado en la revisión de la literatura sobre nueva gestión pública y gobernanza, una condición *sine qua non* para el aprovechamiento del potencial de las OSC es el compromiso político del gobierno: se requieren instituciones sólidas y normas claras, las cuales especifiquen las formas de participación de las OSC, y, asimismo, busquen proporcionar el trato más igualitario posible, favoreciendo la horizontalidad y flexibilidad.

dad Civil a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la Visión del Sector sobre Trabajo Conjunto con la Administración Pública Federal (2024-2030).

En México, el principal canal de comunicación fue la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC) de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con quienes más participación e incidencia tuvieron en los momentos iniciales (volveremos sobre ello). Las otras dos vías de contacto fueron la Oficina de la Presidencia de la República, ente presidido por el Consejo Nacional de la Agenda 2030 hasta su traspaso a la Secretaría de Economía, y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

Desde el inicio, la relación tuvo sus altibajos. Por un lado, las organizaciones señalaron la disposición del gobierno a permitir la participación de la sociedad civil y reconocer sus aportes: tal como se menciona en la consulta nacional del 2018 (C1) las opiniones en ambos sentidos son favorables (60% y 69%, respectivamente). El gobierno de Peña Nieto incorporó a la sociedad civil durante la etapa de planeación de la Agenda 2030, aunque dicha incorporación no satisfizo los criterios de horizontalidad ni, mucho menos, de flexibilidad. La opinión generalizada de esa etapa es que no se destinaron recursos para atender las necesidades de las OSC, siendo los diálogos impulsados por el gobierno no suficientes, además de no estar debidamente informados los gobiernos estatales y municipales sobre la implementación de la Agenda, la cual pasó a ser una política centralizada casi en forma exclusiva en el gobierno federal [C1]. La falta de recursos (tanto públicos como privados) también fue señalada en el informe de avances del 2019 [C2], al detallar los obstáculos que impedían la participación plena de las OSC. Al año siguiente, en el documento de posición sobre los desafíos planteados por la pandemia del Covid-19 [C3] se volvió a mencionar la falta de recursos como uno de los principales obstáculos, aunado a la falta de información sobre la implementación de los ODS y un proceso de participación, el cual no resultaba inclusivo ni transparente.

Un hecho relevante señalado tanto por el reporte bianual de DECA como por la consulta a las OSC del 2021 [C7 y C10, respectivamente] es la forma en la cual logran incorporarse al Consejo Nacional de la Agenda 2030. Este último fue creado en 2017, en vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (DOF: 26/04/17) como una instancia del Ejecutivo Federal a cargo de la coordinación de acciones de política pública en materia de ODS. En ese momento no se contemplaba la participación de la sociedad civil, considerándose solo como una instancia gubernamental. Fue gracias al *lobby* de las OSC cuando se logró la incorporación con voz y voto no solo de la sociedad civil, sino también de la academia y del sector privado, en los documentos aprobados por la 1ª Sesión Ordinaria. No obstante, en C7 se señala que, aunque el decreto entraría en vigor en 2019, eso no sucedió. Esta omisión puede deberse al cambio de partido en el gobierno tras las elecciones de 2018, como veremos más adelante.

En el reporte bianual de DECA [C7], se menciona que la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) instaló comisiones similares al Consejo Nacional de la

Agenda 2030 en los respectivos estados, pero tan solo el 55% incorporó a las OSC, y de ese porcentaje, únicamente en el 22% de los casos se encontraban incorporadas con voz y voto. En general, el panorama descrito es que los espacios de participación parecen ser una simulación. Esto debido al poco interés en el Consejo Nacional de la Agenda 2030 por articular acciones con las OSC, al tiempo de señalarse la falta de respuesta ante las solicitudes de información. En el mismo sentido, se indica que en los pocos espacios en donde las organizaciones tienen voz, estas se rigen por dinámicas más burocráticas, lo cual obstaculiza el convertirse en espacios de diálogo y escucha.

En cuanto a la forma en la cual las OSC son contactadas e invitadas a participar, se señala que dichas invitaciones son focalizadas, sin grandes convocatorias a las redes de sociedad civil, academia y ciudadanos en general [C1]. Aún más, se advierte el ser excluidas las voces críticas deliberadamente, lo cual permite afirmar que el proceso de participación no es inclusivo ni transparente [C5]. En el caso de las organizaciones que han logrado acceder, se encuentran con la resistencia de instituciones para incorporar a la sociedad civil, dado que, en el mejor de los casos, la dinámica solo se limitaba a la difusión de información [C2].

Dos sexenios, una misma lógica: las OSC ante los gobiernos de Peña Nieto y López Obrador

El cambio del partido en el gobierno en 2018 explica en parte el atraso de la integración de las OSC a los espacios de definición e implementación de políticas en materia de ODS. Tal como se señala en el informe de avances del 2019 [C2], los mecanismos de participación generados en el sexenio de Peña Nieto fueron puestos a revisión por parte del gobierno de López Obrador, lo cual en parte permite explicar que el decreto sobre la incorporación de las OSC previsto para el 2019 no sucediera al momento de redacción del informe. Incluso se menciona que durante los dos primeros años del sexenio de López Obrador la DGVOSC se convirtió en un espacio en donde se producían reuniones puramente informativas, no de articulación [C7]. Al mismo tiempo, se señala no haber habido claridad de funcionamiento de los comités creados al final del sexenio anterior, aún a pesar de haber sido ratificados por el gobierno de ese momento; estas consideraciones han sustentado la afirmación de que el 2020 fue un año perdido en materia de vinculación OSC con ODS. [C10]. En efecto, al cambio de gobierno, y la consecuente paralización de políticas pertenecientes a los intereses de otro partido, sobrevino la pandemia de Covid-19, la cual redirigió todos los esfuerzos políticos y económicos del Estado para su contención.

Es de resaltar que el obstáculo representado por la pandemia de Covid-19 para las OSC no fue exclusivo de México. En 2020 se difunde un documento de posición en donde la sociedad civil reclama mayor participación al gobierno

[C4], previo al Foro ALC30. Allí se menciona la campaña de difusión en medios destinada a visibilizar las acciones de la sociedad civil y a exigir mayores recursos económicos, políticos y humanos a fin de poder continuar con su labor en la defensa y promoción de los derechos humanos y de la atención a la población en situación de vulnerabilidad. La campaña es llevada adelante por la Mesa de Vinculación que nuclea 20 grupos incluyendo 400 organizaciones, y es una respuesta a la suspensión (primero presencial y luego virtual) del Foro ALC30, el cual finalmente se llevó a cabo. En sintonía con la preocupación sobre el retroceso de los gobiernos, la CEPAL advirtió sobre la falta de progreso en materia de ODS y la necesidad de contar con el apoyo, entre otros actores, de la sociedad civil [C3]. Finalmente, en la encuesta sobre los ODS en tiempos de Covid-19 [C5] organizada por la Alianza de las OSC para la Eficacia del Desarrollo (AOED), se revela que, si bien hay integración de los ODS en la planificación del desarrollo, hay poca institucionalización de la participación de las partes interesadas, sobre todo de la sociedad civil. Asimismo, se denuncia la poca transparencia e inclusión en los procesos de los ODS, lo cual se vio agravado por la pandemia. Dos datos se señalan como especialmente preocupantes: el bajo nivel de conciencia entre los implementadores, y el hecho de que los presupuestos no reflejen las prioridades de los ODS. Por último, la declaración de la Mesa de Vinculación ante el IV Foro de la CEPAL [C6] señala en forma clara que la situación crítica de la región es indicativa de que las recomendaciones de la sociedad civil no fueron escuchadas.

En el caso de México, la pandemia agravó una tendencia ya presente: la marginación de la sociedad civil. Si comparamos dos encuestas a OSC podremos observar dicha tendencia. La primera encuesta es del 2018 [C1], realizada por DECA, durante el sexenio de Peña Nieto, y la segunda es del 2021 [C11], realizada por DECA y The Hunger Project México, durante el sexenio de López Obrador. En ambos casos se reconoce el interés mostrado por el gobierno en incorporar a la sociedad civil, aunque esté matizado por la diferente aproximación política de cada gobierno.

Por un lado, en el sexenio de Peña Nieto no se ofrecían los recursos económicos y políticos necesarios para una verdadera integración, y los pocos logros llevados a cabo para institucionalizar la participación de la sociedad civil fueron fruto del *lobby* de dichos actores para formar parte del Consejo Nacional de la Agenda 2030 y de los diversos comités de trabajo; en este sentido, el 88% de las OSC consideró que los diálogos impulsados por el gobierno eran insuficientes y que la participación era escasa y poco integrada [C1]. Por otro lado, durante el sexenio de López Obrador el reconocimiento fue solamente como un ítem técnico a cumplir debido a compromisos previos, pero nunca se reconoció a la sociedad civil como un actor valioso en sí mismo; y a pesar de que las políticas públicas en materia de ODS son vistas como oportunas, el 43% de las OSC las consideró insu-

ficientes, y el 24% como no alineadas con los ODS [C11]. Por último, en relación con el sexenio de López Obrador, el 67% consideró que los medios de implementación eran insuficientes; asimismo, el 68% estimó también insuficientes los espacios y mecanismos de diálogo y acción [C11].

La falta de voluntad política para el diálogo con la sociedad civil se manifestó de forma clara, por ejemplo, en el hecho de que la selección de metas e indicadores para medir el progreso de la Agenda 2030 estuvo a cargo de un Comité Técnico formado por representantes del gobierno, de Naciones Unidas y del sector privado —del cual la sociedad civil fue deliberadamente excluida [C10].

Marco estructural: las OSC antagónicas al gobierno

El escenario sobre el que operó (y opera) la sociedad civil en México es preocupante. A los desafíos mencionados respecto a la pandemia por Covid-19 debe sumarse la propia coyuntura política del país, la cual hace que la labor del activismo en México sea especialmente difícil. Tal como se señala en el Informe Luz [C10] uno de los mayores obstáculos para el trabajo de la sociedad civil no es la falta de voluntad política para integrarlas, sino las amenazas físicas y simbólicas a las cuales se ven sujetas, derivado de su actividad política. La criminalización de defensores de derechos humanos y periodistas es señalada como particularmente preocupante, en sintonía con los reportes de otras organizaciones. Durante el sexenio de López Obrador (2018-2024), a pesar de haber bajado casi en un 50% las agresiones, se contabilizaron 92 asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos por parte de agentes del Estado, ya sea que su participación fuera directa o indirecta (Red TDT 2024, 5). Tan solo en 2022, se produjeron en México 45 asesinatos, colocando al país en tercer lugar detrás de Ucrania y Colombia (Front Line Defenders 2022, 5).

Es por esta razón que se ha catalogado a México, junto con Brasil y Colombia, como uno de los países más peligrosos para ejercer la defensa de derechos humanos —sobre todo de tipo ambiental—. A nivel global, México se encuentra en cuarto lugar en el listado de países con mayores atentados a defensores ambientales: en 2023 se registraron 18 hechos de este tipo, por detrás de Honduras, Brasil y Colombia. Esta tendencia también se mantiene al analizar el periodo 2012-2023, con un total de 203 asesinatos, por detrás de Filipinas, Brasil y Colombia (Global Witness 2024). Estas cifras son congruentes con lo reportado por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, el cual contabiliza un total de 282 agresiones, de las cuales 168 corresponden a asesinatos durante el periodo 2014-2023 (CEMDA 2024). Esta situación es particularmente adversa para el caso de las mujeres, las cuales sufren de violencia patriarcal y feminicida, aunque no siempre se visibiliza en medios de comunicación, por carecer de un enfoque feminista —por ejemplo, enmarcado por la violencia en el contexto de pareja o ar-

gumentando que no se encuentra relacionada con su actividad periodística y/o activista (Vega Montiel 2019).

En lo concerniente al sexenio de López Obrador, la relación entre gobierno y OSC no estuvo exenta de tensiones. En un posicionamiento público del 2022, el Espacio Nacional de Articulación de Organizaciones de la Sociedad Civil señala los efectos nocivos de la reforma fiscal del 2021, la cual implica una reducción de recursos económicos para las OSC, al tiempo de exigir al gobierno un diálogo abierto y un freno al cierre creciente de espacios de participación ciudadana (Gutiérrez 2022). Dentro del *corpus* analizado, también se han encontrado referencias a las tensiones que marcan la pauta de la relación entre el gobierno de López Obrador y las OSC. En el Informe Luz del 2021, se menciona la criminalización de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes denuncian acciones tanto de la pasada administración como de la actual (en ese momento); asimismo, se señala la criminalización de la protesta social, sobre todo en casos en los cuales las poblaciones defienden sus territorios y los derechos ambientales [C10]. La falta de recursos se explica tanto por el retiro de la cooperación internacional para el desarrollo, como por el retiro por parte del gobierno de recursos que les correspondían por ley [C2]. Es por esta misma razón que durante el periodo 2020-2021 se lanza una campaña para resarcir los derechos sociales y civiles, y regresar recursos correspondientes por ley a las OSC, en el marco del proyecto PASCA (Participación de la Sociedad Civil en las Cumbres de las Américas), hoy Foro Ciudadano de las Américas, dentro del sistema de la Organización de los Estados Americanos (OEA) [C7].

Discusión

Como hemos visto, la principal conclusión emanada luego del examen atento a los documentos de las OSC es el reconocimiento discursivo por parte del Estado de la importancia de la sociedad civil, al tiempo de marginarla mediante diversas prácticas institucionales. En primer lugar, los espacios de participación abiertos durante el sexenio de Peña Nieto fueron espacios conseguidos tras la presión de las organizaciones, y no por voluntad política; asimismo, dichos espacios se constituyeron en ámbitos burocráticos a través de los cuales el gobierno convoca a las organizaciones —bien sea para solicitar insumos previo a la confección de los Informes Nacionales Voluntarios o bien para informar las acciones realizadas— en un esquema jerárquico, el cual poco tiene que ver con la horizontalidad y la flexibilidad. En segundo lugar, desde el comienzo, los recursos han escaseado: ya sea que se trate de recursos económicos, humanos o políticos (*i.e.* la institucionalización de la participación de la sociedad civil), todos los documentos del *corpus* denuncian la insuficiencia de recursos y acciones concretas en torno

a la participación de la sociedad civil. En tercer lugar, la propia convocatoria peca de selectividad: se ha mencionado el no haber sido todas las organizaciones convocadas; no difundir la información por los canales adecuados o ser esta insuficiente y, especialmente, haber una decisión deliberada de excluir a aquellas OSC que resultan antagónicas o demasiado críticas del gobierno.

El conflicto entre las OSC y el gobierno no se reduce solo a un intento por evitar su participación, sino que es indicativo del contexto general en el cual se desenvuelven, y ha alcanzado un punto crítico durante el sexenio de López Obrador. Esto último resultó especialmente evidente en las acusaciones sobre la criminalización a las OSC, el retiro de recursos, y la pervivencia de asesinatos a periodistas y activistas.

En la teoría de sistemas se define la recursividad como un proceso que “cierra sobre sí mismo” o, más específicamente, a la forma en la cual se procesan los impactos externos a través de dinámicas internas (Etkin y Schvarstein 1989). Las organizaciones, entendidas como sistemas, no replican reglas del exterior, sino que crean y administran las propias, de modo que pueden mantener su identidad a pesar de los cambios en el entorno. El Estado es un gran sistema, compuesto de múltiples ensamblajes (De Landa 2021), pero, a pesar de su propia complejidad, logra mantener unificadas sus partes, dotándolas de una identidad común. Tomando en cuenta esta definición, es posible entender el hecho de que, a pesar de haberse reconocido a nivel discursivo el valor de la sociedad civil en la consecución de los ODS, en la práctica dicho reconocimiento resultara nulo. Tanto en la administración de recursos, como en la convocatoria y difusión, o en las propias dinámicas internas de los espacios a los cuales las OSC habían logrado acceso, el Estado se resistió a incorporarlas en calidad de iguales. Posiblemente, para no ver amenazada su propia identidad y poder.

El hecho de haber sido una respuesta del Estado, y no de un funcionario en particular, se revela al observar los señalamientos hechos sobre los funcionarios estatales y municipales: mientras a nivel federal se reconoce a la sociedad civil (con todas las salvedades mencionadas), en los niveles más bajos los funcionarios *grassroot* y los tomadores de decisión mostraban desconocimiento tanto hacia la Agenda 2030 como hacia el papel de la sociedad civil. Si bien el diálogo con el gobierno federal resultó tenso, a nivel estatal y municipal resultó serlo aún más.

Es necesario tomar conciencia de este hecho, y considerar no solo los discursos bienintencionados o frutos del *marketing* político, sino las acciones concretas. Ver de qué forma se está incorporando a la sociedad civil o sus múltiples organizaciones, analizar si esta incorporación es real o solo una simulación, y cuáles son las condiciones estructurales bajo las cuales dichas organizaciones operan: ¿cuál es el clima político?, ¿cómo es la situación económica?, ¿cómo se mueven bajo un contexto de (in)seguridad y/o impunidad? El Estado debe incor-

porar en forma horizontal y flexible a la sociedad civil en todas sus instancias, desde los tomadores de decisión a nivel federal hasta los funcionarios estatales y municipales. Los aportes realizados por la sociedad civil son innumerables, y ameritarían un espacio que excede los límites del presente artículo. Si el Estado no logra integrarla en un esquema de gobernanza efectiva, el camino hacia el desarrollo sostenible será aún más difícil de lo que de por sí ya es. ■

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. 2024. La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos*, 32(63): 1-25, 2024. <https://doi.org/10.18504/pl3263-001-2024>.
- Caballero, Paula y Londoño, Patti. 2022. *Redefining development, The extraordinary genesis of the sustainable development goals*. EUA: Rienner.
- Cárdenas Vallejo, Héctor Wilson, Lino Domínguez, Derlin Javier y León August, Laura Azucena. 2020. Nueva gestión pública y gobernanza: una comparación de dos paradigmas para hacer frente a problemas complejos modernos. *Ciencia y Educación*, 1(9): 6-16.
- Cassio Madrazo, Erika y Sánchez Ortiz, Eduardo. 2018. Gobernanza ambiental para el desarrollo sostenible de la cuenca de Santiaguillo, Durango. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 25(72): 183-208.
- CEMDA. *Informe sobre la situación de las personas y comunidades defensoras de los derechos humanos ambientales en México 2023*. <https://cemda.org.mx/informe-sobre-la-situacion-de-las-personas-y-comunidades-defensoras-de-los-derechos-humanos-ambientales-en-mexico-2023/>. (Consultado, 11 de enero, 2025).
- De Landa, Manuel. 2021. *Teoría de los ensamblajes y complejidad social*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Espinosa, Cristina y Rangel, Gabriela. 2022. What role do civil society organizations play in monitoring and reviewing the sustainable development goals? An exploration of cases from Ecuador, Colombia and Argentina. *TAPUYA: Latin American Science, Technology and Society*, 5. <https://doi.org/10.1080/25729861.2022.2143669>.
- Etkin, Jorge y Schvarstein Leonardo. 1989. *Identidad de las organizaciones. Invarianza y cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Front Line Defenders. 2022. *Global Analysis 2022. Front Line Defenders*. https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/1535_fld_ga23_web.pdf. (Consultado, 10 de enero, 2025).
- Gabizon, Sascha. 2016. Women's movements' engagement in the SDG: lessons learned from the Women's Major Group. *Gender & Development*, 24(1): 99-110. <https://doi.org/10.1080/13552074.2016.1145962>.

- García del Castillo, Rodolfo y García Ramírez, Ana María. 2021. La participación social y ciudadana en México en el contexto actual. *Gestión y Estrategia*, 60: 27-42.
- Global Witness. 2024. Voces silenciadas. *La violencia contra las personas defensoras de la tierra y el medio ambiente*. <https://www.globalwitness.org/es/missing-voices-es/>. (Consultado, 11 de enero, 2025).
- Gutiérrez, Laura. 2022. Carta de Organizaciones de la Sociedad Civil a AMLO. Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales CEIICH-UNAM, 18 de enero. <https://laoms.org/carta-organizaciones-la-sociedad-civil-amlo/>. (Consultado, 11 de enero, 2025).
- Hormecheas-Tapia, Karen Cristina, Legarda-López, Milena, Ruiz-Castañeda, Walter Lugo y Villalba-Morales, María Luisa. 2020. Participación de la sociedad civil en las dinámicas de innovación para el logro de los ODS. Un marco de análisis. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 9(1): 120-145. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.435
- Marín-Aranguren, Erli Margarita y Trejos-Mateus, Francisco Daniel. 2019. Sociedad civil en red y gobernanza de la Agenda 2030. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 15: 91-117. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74544>.
- Millán Acevedo, Natalia y Martínez Martínez, Ignacio. 2023. The 2030 Agenda in Uruguay: critical aspects of its implementation during the period 2015-2020. *Management Letters / Cuadernos de Gestión*, 24(1): 61-71. <https://doi.org/10.5295/cdg.221807im>.
- Peters, B. Guy. 2005. Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, 45(4): 585-598.
- Red TDT. *Balance sexenal de derechos humanos en México: una perspectiva de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos*. Red TDT. https://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2024/05/Balance-sexenal_Red_TDT_.pdf. (Consultado, 10 de enero, 2025).
- Rodríguez Cardozo, Laura. 2017. El desarrollo de las ONG de México y su coincidencia con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 91: 59-84.
- Rubinstein, Iván Facundo. 2024. Desarrollo sostenible e inclusión en la perspectiva del sector privado en México. *Administración y Organizaciones*, 27(52). <https://doi.org/10.24275/VODC7469>.
- Souza Ribeiro de Oliveira, Lúcia Marisy, Mendes Coelho, Ana Carla, Lopes da Silva, Ana Paula, Souza de Oliveira, Luciana y Marques Alves, Renato. 2023. Participatory master plan of the municipality of Petrolina and sustainable development goals (SDG): a necessary dialogue for sustainable territorial development. *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*, 28. <https://doi.org/10.17058/redes.v28i1.18421>.

- Suárez, Ana L. 2019. La teoría fundamentada en datos. Revisando el abordaje luego de cinco décadas de su formulación. En Irene Vasilachis de Gialdino (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Vol. II. Buenos Aires: Gedisa, 287-326.
- Sulca, Gabriela, Osejo, Edgar y Mantilla, Diego. 2020. Síntesis evolutiva de la administración pública con la vinculación de gobierno abierto, gobernanza y la nueva gestión pública como nuevos paradigmas. *Revista de Investigación Enlace Universitario*, 19(1): 63-79. <https://doi.org/10.33789/enlace.19.1.60>.
- Vega Montiel, Aimée. 2019. Violencia contra mujeres periodistas. *Interdisciplina*, 7(7): 57-67. <https://doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2019.17.67535>.