



EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN EN MÉXICO

Yolko Sierra Zamudio

Universidad Nacional Autónoma de México - FFYL

Área temática: Política y gestión de la educación.

Línea temática: Actores y su corresponsabilidad: maneras en que los actores (alumnos, docentes, sindicatos, academia, organizaciones civiles y otros medios) se conjuntan o entran en conflicto ante determinadas políticas a través de la interpelación y exigencia públicas.

Tipo de ponencia: Reporte parcial de investigación.

Resumen:

Dentro de la línea de investigación de política educativa y a partir del ciclo de políticas públicas en educación, existen diversos actores involucrados en el proceso. El papel que juegan las autoridades, los docentes, los estudiantes, el contexto económico, político y social dentro de un país y sus efectos en la elaboración de políticas públicas son temas estudiados en el ámbito educativo. Sin embargo, un actor el cual ha incrementado su participación dentro del proceso de políticas públicas y cuyo papel aún no es claro y es cambiante, es el de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). A pesar de los esfuerzos de ciertas organizaciones, de instancias de gobierno y algunos académicos, la investigación respecto a la incidencia que tienen las OSC en las políticas públicas en educación es aún escasa. En el caso de México, el análisis de las OSC es incipiente y en particular en el sector educativo es aún menor. La intención de este trabajo es evidenciar el papel activo y la incidencia de las OSC en la política educativa y a través de un caso de estudio, analizar y documentar las experiencias existentes sobre incidencia en políticas públicas. A partir de un breve recuento histórico sobre la evolución de las OSC en México y en particular las educativas se analizará la incidencia que han tenido y tienen en la política educativa en el período de 2004 a 2018.

Palabras claves: políticas públicas, política educativa, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil.

Introducción

En México como en muchos países, la educación es percibida como el factor de cambio dentro de la sociedad. Como una de las vías de movilidad social (por no decir la única), como la forma en que se podrá lograr la inclusión de todos los ciudadanos y disminuir la desigualdad que existe en la sociedad, no sólo en la distribución de la riqueza sino también en el acceso que tenga la mayoría a los distintos servicios de salud, de trabajo, de vivienda etc. En México a partir del año 2004 año en que se promulgo la Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil (LFFAROSC) en México, el papel de las OSC ha podido documentarse y tener un lugar en la agenda pública así como contar con apoyos gubernamentales lo cual ha evidenciado el trabajo que realizan.

El objetivo de esta investigación es analizar el papel de las OSC en las políticas públicas en educación en México. Para poder realizar el análisis se realizó un somero recuento de la evolución histórica de las OSC en general en México a lo largo del siglo XX y posteriormente se da cuenta de la evolución de las OSC desde el punto de vista histórico, legal, económico y político durante el siglo XXI y particularmente en el período 2004 al 2018 el cual nos dará un marco de referencia del contexto Mexicano para entender el papel de las OSC específicamente en educación.

Metodología: en un primer momento se llevó a cabo un estudio exploratorio sobre el contexto de las OSC en México con base en la base de datos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC). En un segundo momento se realizó un estudio descriptivo sobre las OSC en la CDMX como la entidad con mayor número de OSC en el país. Finalmente, se realizó el análisis de las actividades de las OSC auto-clasificadas en actividades en educación en la CDMX.

La LFFAROSC clasifica las actividades realizadas por las OSC en 19 actividades distintas, una de ellas, la actividad 13, corresponde a la “Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico”. Para la realización de esta investigación nos enfocamos en las OSC que ubican sus actividades dentro de este rubro.

Algunos resultados del análisis de la base de datos del RFOSC con los datos completos al año 2018, son los siguientes: el universo de las OSC en México es de 41,125 OSC de las cuales 8,337 se ubican en la CDMX (es decir, un 20%). El RFOSC distingue entre OSC activas e inactivas debido al cumplimiento de los requisitos establecidos, para efectos de esta investigación nos enfocamos en las OSC señaladas como activas durante el año 2018. Como OSC activas a nivel nacional se tienen 24,851 OSC de las cuales, 5,267 se ubicaban en la CDMX. Del número total nacional, 11,184 OSC definen como una de sus actividades la correspondiente a educación, esto es un 45%. Para el caso de la CDMX, 2,745 OSC seleccionan como una de sus actividades la correspondiente a educación, esto cifra corresponde al 52% del total de las OSC en la CDMX.

Las cifras anteriores nos indican una alta participación de las OSC dentro del sector educativo en México. Existen diversos factores que han propiciado la elección de la actividad “educativa” recurrentemente por

parte de las OSC, es decir, de acuerdo al análisis realizado, muchas de las OSC no tienen como principal objetivo el tema educativo. Sin embargo, resulta conveniente para las OSC, ubicarse dentro de las actividades educativas. Algunos factores analizados hasta el momento son: 1. La clasificación por parte de la LFFAROSC engloba una serie de actividades: educación, cultura, arte, ciencia y tecnología, las cuales pueden o no ser incluyentes. 2. Otro factor se debe a que de las 12 actividades que pueden ser autorizadas para recibir donativos deducibles, 6 corresponden a actividades como educación, cultura, ciencia, arte y tecnología, es decir las mismas contenidas en la misma clasificación de la LFFAROSC. 3. Por la pluralidad del tema educativo en sí mismo. La educación puede desarrollarse en todas las etapas evolutivas del individuo, a nivel formal e informal (dentro de escuelas, empresas, museos y fuera de estos), formación y capacitación en todos los sectores, a nivel público y privado además de los temas educativos en sí mismos como discapacidad, asociaciones profesionales etc. Por último, a todos los sectores de las OSC se les puede anteponer la palabra educación y entonces realizar actividades educativas en salud, derechos humanos, desarrollo social etc. Las conclusiones de este trabajo aún están en proceso pero considero interesante compartir los primeros resultados del análisis elaborado hasta el momento.

Desarrollo

A fin de poder dimensionar cuantitativamente el crecimiento de las OSC en México, se incluye a continuación algunos datos que dan cuenta del crecimiento de las OSC con información del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC). Cabe resaltar que estos datos no deben considerarse como datos completos ni representativos del universo real de las OSC. La base de datos del RFOSC es un registro voluntario por lo que las cifras deben verse como un parámetro de aquellas organizaciones que actualmente forman parte del RFOSC. En un apartado posterior se describirá con detalle las OSC registradas ante el RFOSC.

La tabla 1 muestra el número de OSC creadas en los períodos señalados por el Aguilar (2006). El año de creación de las OSC se obtiene del acta constitutiva que presentan ante el RFOSC.

Como lo indican las cifras entre 1960 – 1985 y posteriores al sismo donde el número de OSC crece en un 600%, coincide con las observaciones de Somuano y Aguilar en sus trabajos, después del sismo de 1985, el número de OSC crece significativamente en un período más corto de tiempo. Hay que recordar que estas cifras indican únicamente aquellas OSC legalmente constituidas. Seguramente el número es mayor pero aún basándonos sólo en las cifras RFOSC, el crecimiento es evidente.

En un período corto de tiempo, del 2001 al 2004, el crecimiento en número de OSC es aún más significativo, en sólo cuatro años el número de OSC es exponencial. Se consideró este período corto de tiempo para poder hacer énfasis una vez que el RFOSC estuviera en actividades.

Durante los últimos 14 años, desde el año 2005 y hasta el 2018, el número de OSC se ha multiplicado de 2,711 a 39,238 esto quiere decir que durante este período se han creado el 82% del total de las OSC registradas en el RFOSC.

Dado que las OSC anualmente deben entregar un reporte anual y cumplir con otros requisitos administrativos, el número anual de OSC vigentes en el RFOSC varía, lo cual no indica que han dejado de trabajar y estar activas, sino que no han cumplido a cabalidad con los requisitos solicitados por INDESOL.

Para tener otra aproximación a los datos, se realizó el análisis del crecimiento de las OSC a partir de los períodos presidenciales. Tomamos como punto de partida el sismo de 1985 ya que consideramos que es el punto en que la conformación de OSC aumenta.

En la tabla 2, los datos arrojan que los últimos tres períodos presidenciales el crecimiento de las OSC es significativo. Durante el período del presidente Vicente Fox, se promulgo la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por OSC (LFF), así como el inicio de operaciones del RFOSC. Estas disposiciones son las que sistematizan la información de la OSC en México. Estas herramientas fueron puestas en marcha hacia el año 2005 por lo que el número de OSC registradas sólo contemplan dos años efectivos del período presidencial. El siguiente período, correspondiente al presidente Felipe Calderón, el crecimiento es tres veces mayor al período anterior tanto a nivel nacional como en la CDMX. Hasta el momento, este período refleja el mayor crecimiento de las OSC en un período presidencial. Por último el período del Presidente Enrique Peña Nieto tiene una ligera baja respecto al período inmediato anterior a nivel nacional, pero no en la CDMX el cual prácticamente se mantiene con el período anterior.

El crecimiento reflejado se puede deber a diversos factores pero es difícil poder relacionarlo a un solo factor y no está relacionado con los sexenios presidenciales necesariamente. Como se había mencionado anteriormente, el crecimiento de las OSC a nivel mundial inició desde el siglo XX pero en México, el contar con una ley y un registro federal de OSC tan tardío, no se facilitó el trabajo de las OSC al mismo tiempo que en otros países. En realidad, el crecimiento acelerado de las OSC en el país se debe más a la colaboración que tiene México con otros países en diferentes sectores, los cuales han impulsado la creación de OSC por la necesidad de alcanzar el desarrollo de estos sectores en México.

A continuación se presenta el crecimiento histórico anual de las OSC inscritas en el RFOSC desde su creación y hasta mediados del año 2018. Esta información a diferencia de las tablas anteriores retoma la fecha en que las OSC se inscribieron al RFOSC y no en las que fueron creadas. Pueden haber sido creadas en el siglo XX pero dado que el RFOSC entro en vigor hasta el año 2004, se reflejan el total de las OSC a lo largo de los últimos 14 años.

De acuerdo al reporte de la comisión de fomento a las actividades de las OSC, el crecimiento de las OSC ha sido más o menos constante a lo largo del tiempo que tiene el RFOSC. El gran número de OSC registradas en el 2005 corresponde al hecho que fue el año en que se instrumentó el RFOSC, esta cifra de OSC no

refleja su fecha de creación sino su fecha de inscripción al registro, por lo tanto todas estas OSC habían sido creadas con muchos años de antelación. Esta tabla refleja el trabajo del RFOSC y no la creación de OSC a lo largo del tiempo. Para contrastar esta información se elaboró la tabla 3 con información de años de creación de las OSC.

Como se puede observar en la gráfica, la creación de OSC a partir del año 2004 ha sido continuo teniendo un pico en el año 2013 cuando llega al máximo hasta el momento con 3,420 OSC constituidas en ese año. Posteriormente hay una baja y se mantiene en un promedio de 2,600 por año, hasta el año 2017 donde cae a la mitad.

Respecto al aspecto legal de las OSC en México, es hasta apenas el siglo XXI que se tiene un marco legal que aún está en desarrollo. Fue en los últimos años de la década de los 90's, cuando las múltiples organizaciones civiles en diversos sectores y dado su trabajo con el gobierno y entre ellas mismas, iniciaron un trabajo en conjunto para dar un marco legal a través del cual se regularizaran y se tomaran en cuenta sus actividades. Por siete años se llevaron a cabo esfuerzos para llegar a una iniciativa de ley. Desde 1993 y hasta el 9 de febrero de 2004 se lograron concretar los esfuerzos realizados por varias OSC con la promulgación de la LFF en el Diario Oficial de la Federación.

La presente investigación se basará en la clasificación que realiza la LFF de las actividades de las OSC. Estas son detalladas en el artículo 5 de la LFF y se describen en el siguiente cuadro:

LAS ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL OBJETO DE FOMENTO DE ACUERDO AL ARTÍCULO 5° DE LA LEY DE FOMENTO SON:	
1. ASISTENCIA SOCIAL, CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA LEY SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL Y EN LA LEY GENERAL DE SALUD.	2. APOYO A LA ALIMENTACIÓN POPULAR.
3. CÍVICAS, ENFOCADAS A PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.	4. ASISTENCIA JURÍDICA.
5. APOYO PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.	6. PROMOCIÓN DE LA EQUITAD DE GÉNERO.
7. APORTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN A GRUPOS SOCIALES CON DISCAPACIDAD.	8. COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO EN EL ENTORNO URBANO O RURAL.
9. APOYO EN LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.	10. PROMOCIÓN DEL DEPORTE.
11. PROMOCIÓN Y APORTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN DE LA SALUD Y CUESTIONES SANITARIAS.	12. APOYO PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES, LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, LA FLORA Y LA FAUNA, LA PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, ASÍ COMO LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE A NIVEL REGIONAL Y COMUNITARIO, DE LAS ZONAS URBANAS Y RURALES.
13. PROMOCIÓN Y FOMENTO EDUCATIVO, CULTURAL, ARTÍSTICO, CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO.	14. FOMENTO DE ACCIONES PARA MEJORAR LA ECONOMÍA POPULAR.
15. PARTICIPACIÓN EN ACCIONES DE PROTECCIÓN CIVIL.	16. PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES QUE REALICEN ACTIVIDADES OBJETO DE FOMENTO POR ESTA LEY.
17. PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES.	18. ACCIONES QUE PROMUEVAN EL FORTALECIMIENTO DEL TEJIDO SOCIAL Y LA SEGURIDAD CIUDADANA.
19. LAS QUE DETERMINEN OTRAS LEYES.	

Conclusiones

A partir del análisis de la base de datos del RFOSC hasta enero de 2018 se incluyeron dos nuevas categorías, una a partir de la temática de las OSC clasificadas dentro de la actividad I3 y otra sobre el tipo de organización para lo cual se utilizaron diversas categorías que las pudieran clasificar a todas pero proporcionando mayor información respecto a las actividades desarrolladas. Una vez que se tengan analizadas estas nuevas categorías, se podrá analizar la incidencia de las actividades de acuerdo a la temática en la elaboración de políticas públicas.

Tablas y figuras

Tabla 1: Elaboración propia. Base de datos RFOSC 2018.

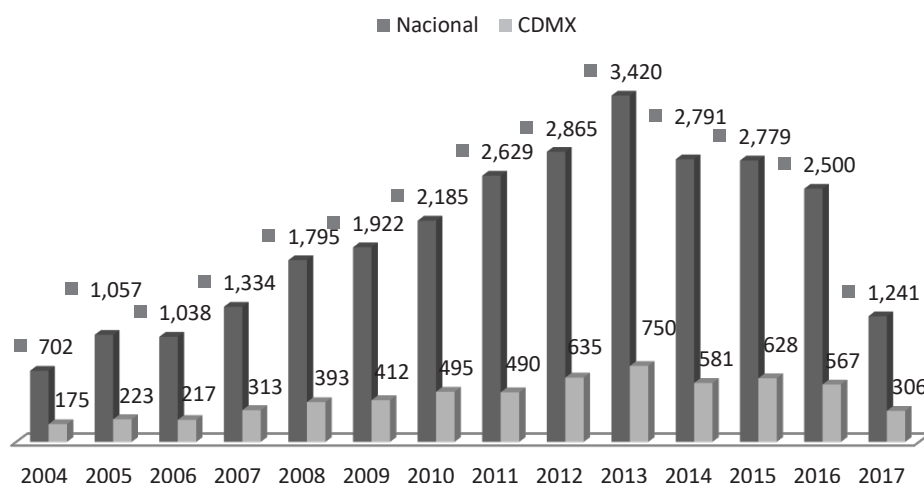
AÑO DE CONSTITUCIÓN	NACIONAL	% CRECIMIENTO	CDMX
1900 – 1920	10	0.025 %	6
1921 – 1959	106	0.27 %	63
1960 – 1985	662	1.68 %	234
1986 – 2000	3,251	8.28 %	795
2001 – 2004	2,711	6.90 %	564
2005 – 2018*	32,498	82.82 %	6,296
TOTAL	39,238		7,958

*Falta actualizar datos del 2018.

Tabla 2: Elaboración propia. Base de datos INDESOL 2018.

AÑO DE CONSTITUCION POR PERIODO PRESIDENCIAL	NACIONAL	CDMX
1982 - 1988	468	147
1988 - 1994	1,023	290
1995 - 2000	2,072	467
2001 - 2006	5,581	1,056
2007 - 2012	16,068	2,905
2013 - 2018*	13,560	2,881

Tabla 3: OSC creadas por año en México



Fuente: Elaboración propia. RFOSC (2017)

Tabla 4: Elaboración propia. Desglose de OSC por región Enero 2018

NOROESTE	OSC TOTAL	CON ACTIVIDAD I3	% DE ACTIVIDAD I3 RESPECTO AL ESTADO
BAJA CALIFORNIA	724	275	38
BAJA CALIFORNIA SUR	163	78	48
CHIHUAHUA	578	270	47
DURANGO	631	260	41
SINALOA	350	124	35
SONORA	460	168	37
TOTAL	2906	1175	PROMEDIO 41
PROPORCIÓN A NIVEL NACIONAL	13%		
NORESTE			
COAHUILA	381	179	47
NUEVO LEÓN	380	163	43
TAMAULIPAS	264	102	39
TOTAL	1025	444	PROMEDIO 43
PROPORCIÓN	5%		
OCCIDENTE			
COLIMA	185	60	32
JALISCO	786	301	38
MICHOACÁN	802	368	46
NAYARIT	205	88	43
TOTAL	1978	817	PROMEDIO 40
PROPORCIÓN	9%		

ORIENTE			
HIDALGO	499	197	39
PUEBLA	898	341	38
TLAXCALA	232	112	48
VERACRUZ	1353	555	41
TOTAL	2982	1205	PROMEDIO 42
PROPORCIÓN	14%		
CENTRONORTE			
AGUASCALIENTES	204	86	42
GUANAJUATO	568	249	44
QUERÉTARO	355	162	46
SAN LUIS POTOSÍ	270	126	47
ZACATECAS	238	97	41
TOTAL	1635	720	PROMEDIO 44
PROPORCIÓN	7%		
CENTROSUR			
CDMX	4704	2443	52
EDO. MÉXICO	1963	864	44
MORELOS	552	270	49
TOTAL	7219	3577	PROMEDIO 48
PROPORCIÓN	33%		
SUROESTE			
CHIAPAS	1021	387	38
GUERRERO	504	169	34
OAXACA	1630	848	52
TOTAL	3155	1404	PROMEDIO 41
PROPORCIÓN	14%		
SURESTE			
CAMPECHE	135	83	61
QUINTANA ROO	231	104	45
TABASCO	274	95	35
YUCATÁN	448	188	42
TOTAL	1088	470	PROMEDIO 46
PROPORCIÓN	5%		
TOTAL %	100%		

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) "Estudio introductorio". En: Problemas públicos y agenda de gobierno (Antología de políticas públicas Vol. 3). L. F. Aguilar Villanueva (comp.) México: Miguel Ángel Porrúa Ediciones
- Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.) (1993). "Estudio introductorio". *La implementación de las políticas* (Antología de políticas públicas Vol. 4)
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) "Estudio introductorio". En: *La hechura de las políticas* (Antología de políticas públicas Vol. 2). L.F. Aguilar Villanueva (comp.) México: Miguel Ángel Porrúa Ediciones
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006) *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. Ed. Planeta México. Cap 2 (pp. 11-22) y Cap. 10 (pp. 241-263)
- Bardach, Eugene (1998) *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Ed. MA. Porrúa.
- Casey, John (2015) *The nonprofit world. Civil society and the rise of the Nonprofit Sector*. Kumarian Press.
- Collin Harguindeguy Laura y Molina, Rafael Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México: de la invisibilidad al protagonismo », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Colloques, mis en ligne le 17 janvier 2009, consulté le 12 décembre 2016. URL : <http://nuevomundo.revues.org/47723> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.47723
- Diagnóstico del tercer sector de acción social. Editorial: Plataforma de ONG de Acción Social. Madrid, España 2013.
- Franco Corzo, Julio (2012) "Qué son las políticas públicas". En Julio Franco Corzo pp. 75-107. *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. Cap. 2. Editorial IEXE. México. pp. 75-107
- From Prosperity to Purpose. Perspectives on Philanthropy and Social Investment among wealthy individuals in Latin America. Harvard Kennedy School. The Hauser Institute for Civil Society. UBS 2015.
- González Bomabl Inés y Villar Rodrigo (compiladores). *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Libros del Zorzal, 2003.
- Horton Smith, David (2003) A History of ARNOVA, en *Non profit and voluntary sector quarterly*, Vol. 32, No. 3, September 2003 (458-472).
- Ley federal de fomento a Organizaciones Civiles (2004) – Comisión de fomento de las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Lindblom, Charles (1991) El proceso de elaboración de Políticas Públicas". Ed. MAP. Madrid. M.A. Porrúa. México, D.F. pp. 9-71
- Loeza Reyes Laura (2008) *Organizaciones Civiles. Identidades de una elite dirigente*. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México.
- Majone Giandomenico "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas". FCE. México, D.F. pp. 35-108
- Maldonado-Maldonado, A. (2003). Investigación sobre organismos internacionales a partir de 1990 en México. En Ducoing, P. (coord.) *La investigación educativa en México. Sujetos actores y procesos de formación, I. Formación para la investigación. Los académicos en México, actores y organizaciones*. (pp. 363-412). México: COMIE-SEP-CESU. Tomado de: <http://www.comie.org.mx/v3/portal/?lg=es-MX&sc=03&sb=02>
- Malee Bassett, Roberta y Maldonado-Maldonado, Alma (Coordinadoras) (2014) *Organismos Internacionales y Políticas en Educación Superior. ¿Pensando globalmente, actuando localmente?*. México, Dirección de Producción Editorial ANUIES.
- Pedró, Francesco y Puig Irene (1998) *Las reformas educativas: una perspectiva política comparada*. Paidós. Barcelona. España. Primera parte: "¿sirve para algo la política educativa? y "El análisis de políticas educativas" (pp. 21-96)

Revilla Blanco Marisa (ed.) (2002) *Las ONG y la política*. Madrid, España. Ediciones Istmo.

Una fotografía de la Sociedad Civil en México. Informe Analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil 2010. México, Centro Mexicano para la filantropía, 2011.

Somuano, María Fernanda (2011). *Sociedad Civil Organizada y democracia en México*. México, El Colegio de México.

Uña, Gerardo; Lupica, Carina y Strazza, Luciano (2010). "Think tanks, decisores gubernamentales y actores políticos: Factores críticos para fortalecer el vínculo entre el conocimiento y las políticas públicas en Argentina". Documentos de trabajo No. 2, 12/2010. Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, Diciembre.

Presentaciones realizadas en el "Taller sobre incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas" realizado en la Secretaría de Gobernación el día 13 de julio de 2016. <http://mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/161-la-importancia-de-la-participaci%C3%B3n-social>